ISBN 84-206-8142-3

UNIVERSIDAD DE CHILE
3560 1008452637

320.5
S251e.E
1992
C.2

Giovanni Sartori — Elementos de teoría política — AUT/142

El autor reúne en este volumen una serie de conceptos y palabras clave en teoría política, con el fin de ofrecer a profesores y alumnos un marco de conjunto sobre los grandes temas de la política. A través de un recorrido lógico que va desde los fundamentos constitutivos de cada sistema político a la reflexión sobre el destino de la sociedad liberal-democrática en el mundo contemporáneo —incluido el análisis de las relaciones entre el medio televisivo y la política—, Giovanni Sartori desarrolla una teoría en la cual las ideas son verificadas por los hechos y los hechos son incorporados en las ideas. Todos los conceptos y palabras que recoge —constitución, democracia, dictadura, igualdad, ideología, liberalismo, mercado, opinión pública, parlamento, política, representación, sistemas electorales, sociedad libre, técnicas de decisión, videopoder— están ordenados alfabéticamente y siguen un mismo esquema: fundamento histórico, encuadramiento semántico y descomposición analítica. La historia del concepto y el encuadramiento semántico fundamentan el análisis, dirigido a «pensar problemas», especificándolos y precisándolos. Este manual cubre con creces una laguna existente hasta el momento en la bibliografía sobre teoría política.

Giovanni Sartori
Elementos de teoría política

Alianza Universidad Textos

Alianza Universidad Textos

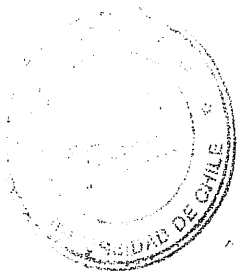
01-0015469

(8)
320.5
S251e.E
1992
c.2

Giovanni Sartori

Elementos de teoría política

Versión española de
M.ª Luz Morán



Alianza
Editorial

Título original: *Elementi di teoria politica*

Compra: INTERNET APLICACIONS S.L.
$ 8.697.=
04/07/00

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en el art. 534-bis del Código Penal vigente, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reprodujeren o plagiaren, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica fijada en cualquier tipo de soporte sin la preceptiva autorización.

© Giovanni Sartori
© Ed. cast.: Alianza Editorial, S. A. Madrid, 1992
Calle Milán, 38; Teléf. 200 00 45; 28043 Madrid
I.S.B.N.: 84-206-8142-3
Depósito legal: M. 12.368-1992
Fotocomposición: EFCA
Avda. del Doctor Federico Rubio y Galí, 16; 28039 Madrid
Impreso en Lavel. Los Llanos, nave 6. Humanes (Madrid)
Printed in Spain

INDICE

Prefacio a la edición española 9
Fuentes 11
Capítulo 1. CONSTITUCIÓN 13
Capítulo 2. DEMOCRACIA 27
Capítulo 3. DICTADURA 63
Capítulo 4. IGUALDAD 89
Capítulo 5. IDEOLOGÍA 101
Capítulo 6. LIBERALISMO 121
Capítulo 7. MERCADO 131
Capítulo 8. OPINIÓN PÚBLICA 149
Capítulo 9. PARLAMENTO 177
Capítulo 10. POLÍTICA 205
Capítulo 11. REPRESENTACIÓN 225
Capítulo 12. SISTEMAS ELECTORALES 243
Capítulo 13. SOCIEDAD LIBRE 269
Capítulo 14. TÉCNICAS DE DECISIÓN 279
Capítulo 15. VIDEOPODER 305
Índice de nombres 317

PREFACIO A LA EDICION ESPAÑOLA

Mis libros están vinculados casi siempre a la enseñanza, y este libro lo está más que otros. Porque a mí me parece que a nuestros profesores les sigue faltando cada vez más un marco de conjunto sobre los grandes temas de la política. Los grandes tratados, las teorías generales, han pasado de moda o por lo general ya no logran buenos resultados. En el otro extremo, los manuales escritos entre varios autores son, para mi gusto, demasiado heterogéneos y los escritos por un solo autor son casi siempre apresurados y superficiales. A falta de algo mejor, y a la espera de algo mejor, esta recopilación de escritos sobre un conjunto de temas de fondo ayuda a colmar una laguna que hay que llenar. Al menos ésta ha sido mi experiencia, y así les ha parecido a los colegas que han adoptado el libro en sus cursos.

En estos últimos años la historia ha pasado una página y se han producido unos acontecimientos que decapitan y entierran una serie de errores. ¿Quizá por ello se debe llegar a la conclusión de que hay que olvidar estos errores y sus correspondientes disputas terminológicas, que es inútil volver sobre ellos? A mi entender, no. La memoria del error sirve para no repetirlo; y todos los problemas de la política poseen un espesor histórico que ya no puede ignorarse. Si el mercado ha vencido —de hecho y en los hechos— sobre la planificación, sigue siendo importante saber cuáles han sido los argumentos erróneos que han defendido durante medio siglo un sistema económico desastroso. Si el engaño de la denominada dictadura del proletariado ya es admitido hoy por todos, sigue siendo importante que aquel engaño se explique y se entienda bien.

Debo también precisar en qué sentido mi «teoría» —es la palabra que aparece en el título— lo es en realidad. Teoría es una palabra imprecisa y elástica. Para algunos la teoría es teoría filosófica y por lo tanto filosofía. Y hay incluso quien mantiene, en el otro extremo, que quien hace teoría no hace ciencia. Se ha creado de este modo una diferenciación excesiva entre una teoría filosófica que es toda ideas y nada hechos, y una ciencia empírica toda hechos y nada ideas. A esta dife-

renciación yo contrapongo una teoría intermedia, una teoría vinculante en la cual las ideas son verificadas por los hechos y, viceversa, los hechos son incorporados en ideas. Una ciencia de la política pobre de teoría y enemiga de la teoría es simplemente una ciencia pobre. Yo la combato.

GIOVANNI SARTORI

Nueva York, enero 1992

FUENTES

1. *Constitución* – Traducción (con modificaciones) de «Constitutionalism: A Preliminary Discussion», *American Political Science Review*, diciembre 1962, pp. 853-864. Refundo en el texto italiano mis respuestas a W. H. Morris-Jones (en *American Political Science Review*, junio 1965, pp. 441-444), y a G. Maddox (en *American Political Science Review*, junio 1984, pp. 497-499).
2. *Democracia* – Voz «Democrazia», en *Enciclopedia delle Scienze Sociale*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1991.
3. *Dictadura* – Contribución «Apuntes para una Teoría general de la Dictadura», en Klaus von Beyme (ed.), *Theorie und Politik*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1972, pp. 456-485.
4. *Igualdad* – Retomado de *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, N. J. Chatham House, 1987, cap. XII, pp. 344-357, ed. española: *La Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
5. *Ideología* – Traducción (con recortes) de «Politics, Ideology and Belief Systems», *American Political Science Review*, junio 1969, pp. 398-411.
6. *Liberalismo* – Retomado de «Il Liberalismo che Precede i Liberalismi», *Biblioteca della Libertà*, 76, 1980, pp. 127-139.
7. *Mercado* – Retomado (con recortes) de *Mondoperaio*, noviembre 1984, pp. 94-104.
8. *Opinión Pública* – Voz de la *Enciclopedia del Novecento*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1979, vol. IV, pp. 937-949.
9. *Parlamento* – Retomado (con amplios recortes) de G. Sartori et al., *Il Parlamento italiano 1946-1973*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963, Parte IV, pp. 323-386.
10. *Política* – Retomado (con recortes) de *La Política: Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, México, FCE, 1984, pp. 190-211 de la edición original. El postcrito «Schmitt y las Modalidades del Político» es inédito.
11. *Representación* – Voz «Sistemas Representativos», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1979.
12. *Sistemas Electorales* – Artículo «Le "Leggi" sulla Influenza dei Sistemi Elettorali», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, abril de 1984, pp. 3-40. El texto italiano fue ampliado con respecto al texto inglés «The Influence of Electoral Systems: Faculty Laws or Faulty Met-

hod?», en B. Grofman, A. Lijphart (eds.), *Electoral Laws and their Political Consequences*, N. York, Agathon Press, 1986.

13. *Sociedad Libre* – Comunicación presentada en la convención de celebración del centenario de la Facultad de Ciencias Políticas «Cesare Alfieri» de la Universidad de Florencia, junio 1976.

14. *Técnicas decisionales* – Retomado de «Tecniche Decisionali e Sistema dei Comitati», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, abril 1974, pp. 5-42.

15. *Videopoder* – Retomado (con modificaciones) de «Videopolitica», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, agosto 1989, pp. 185-197.

Capítulo 1
CONSTITUCION

En este escrito mantendré que el término constitución que pertenece al constitucionalismo es exclusivamente moderno: que ha sido comprendido al menos durante un siglo y medio con un significado concreto de garantía, que el positivismo jurídico y la definición «formal» de constitución han deformado su significado y destruido su razón de ser, y, finalmente, que la patria del constitucionalismo, Inglaterra, es al mismo tiempo el país que peor lo defiende y define.

La palabra constitución proviene del latín *constitutio*, que, a su vez, proviene del verbo *constituere*: instituir, fundar. El verbo era de uso corriente. Por el contrario, su sustantivación no formaba parte del lenguaje ordinario y fue adquiriendo progresivamente, en la evolución de la terminología jurídica de los romanos, unos significados técnicos. Es necesario, por lo tanto, distinguir claramente el verbo y la utilización común de la *constitutio* y los significados especiales del sustantivo. En el año 82 a. de J. C., Silla se convierte en *dictator reipublicae constituendae* (dictador para refundar, podríamos decir, la república), y en el 27 a. de J. C., Augusto es investido, a su vez, con el poder *reipublicae constituendae*. Por lo tanto, encontramos aquí el verbo adoptado para acontecimientos de gran envergadura; pero de estas *constituendae* no se deriva ninguna aportación a la *constitutio* (en su significado técnico). En el derecho público romano la *constitutio* y las *constitutiones* eran, sobre todo, los *edicta* y los *decreta,* y, por lo tanto, las «decisiones» (obsérvese, no las *leges*) promulgadas por el emperador. La lógica de la denominación es ésta: cuando algo es establecido por medio de las decisiones de una magistratura, entonces es una *constitutio* (es decir, ha sido instituido por ésta). Es cierto que Cicerón usó *constitutio* para indicar la «forma» de la ciudad [1], por lo tanto con un significado que encontramos en nuestro tiempo. Pero la acepción ciceroniana es sustituida por

[1] *De Re Publica*, I, 45, 69.

la jurídica, por la *constitutio* como acto administrativo. Durante todo el Medioevo y más adelante no encontramos ningún rastro de esta acepción; lo que se confirma en las referencias que se hacen a Cicerón en los siglos XV y XVI, en donde su *constitutio* se entiende como *status publicus* y *status reipublicae*. En definitiva, no existe un paso desde la *constitutio* de Cicerón a nuestra palabra constitución [2]. La era de Cromwell y los años del Protectorado (1649-1660) fueron, para los ingleses, el tiempo «constituente» por excelencia. En aquellos años los intentos para formular (diríamos nosotros) una constitución escrita se repitieron; pero en ninguno de los documentos en cuestión se habla de «constitución»; en cambio se dice *covenant, instrument, agreement, fundamental law*. Y, por lo tanto, cuando se comenzó a hablar de «constitución» en el contexto del constitucionalismo del siglo XVIII este término era ya desde hacía un largo tiempo un término vacante preferido precisamente porque estaba disponible para el significado *ad hoc* que le fue asignado.

Quienes escriben la historia del constitucionalismo se refieren a la *Magna Charta* y sobre todo a su evolución inglesa. Los nombres más recurrentes a partir del 1200 son los de Bracton, Fortescue, Coke, Locke, Bolingbroke, Burke y Blackstone. A partir de Bolingbroke (1680-1751) también los ingleses usaron cada vez más la palabra constitución. Sin embargo, la victoria del término constitución sobre todos los demás (Burke usaba todavía conjuntamente *constitution, commonwealth, pact, frame*) fue decidida por los americanos en los años 1776-1787 [3] y, a continuación, por la Revolución Francesa. Si deseamos una caracterización concisa y precisa del concepto es necesario buscarla en el artículo 16 de la Declaración Francesa de Derechos de 1789: «Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada y la separación de poderes no está definitivamente determinada no tiene una constitución»; o bien en Paine, que en 1791-92 escribía: «un gobierno sin una constitución es un poder sin derecho (*power without right*)» [4].

Paine dice lo que los constitucionalistas ingleses no dicen y por lo tanto gustan contradecir. Su gran satisfacción es la de hacer notar a los extranjeros (comenzando por Montesquieu) cómo se equivocan en la interpretación del sistema inglés. Ciertamente Montesquieu y sus sucesores «racionalizaron» un constitucionalismo construido a trozos y a bocados sin un diseño previo. Evidentemente, nos hemos equivocado con frecuencia. Pero hay una polémica similar superflua en el énfasis con el que los constitucionalistas ingleses subrayan que en su constitución el Parlamento es *legibus solutus*, está dotado de poder ilimitado y discreccional, y es, por lo tanto, omnipotente; o en la afirmación de que, según el significado americano y francés

[2] Véase, *contra*, G. Maddox, «A Note on the Meaning of Constitution», *American Political Science Review*, diciembre 1982, pp. 805 y ss. Mi respuesta es rebatida por Maddox, también en la *American Political Science Review*, junio 1984, pp. 1070-1071.

[3] Lo que induce a F. A. Hayek a titular el cap. 12 de *The Constitution of Liberty*, Londres, Routledge & Keagan, 1960, así: «La contribución americana: el constitucionalismo». Esta desposesión es excesiva (aunque, veremos, no inmerecida). Para reequilibrar, cfr. la antología, editada e introducida por N. Matteucci, *I Costituzionalisti Inglesi*, Bolonia, Il Mulino, 1962.

[4] En 1789 los franceses le otorgaban una caracterización extrema (influida por la división de poderes de Montesquieu). Por otro lado, el artículo 16 refleja exactamente la arquitectura de la constitución de los Estados Unidos. Para Paine véase *Rights of Man*, II, cap. 4: «On Constitutions». El paso está en la p. 177 de sus *Basic Writtings*, N. York, Wiley Book Co., 1942.

del término, el Reino Unido no posee una constitución [5]; o en la afirmación de que el sistema británico está basado no en la «división», sino en la «fusión» de los poderes [6]; o bien en la afirmación de que «puesto que Gran Bretaña no tiene una constitución escrita, ésta no prevé ninguna protección especial para los derechos fundamentales» [7]. Y así sucesivamente. ¿Es todo cierto? ¿Es verdaderamente así? Veamos.

Tomemos, por ejemplo, el principio de la omnipotencia del Parlamento. Este principio fue teorizado por Blackstone en sus *Commentaries on the Laws of England* (1765-69), pero no por Locke, y tampoco por el gran constitucionalista del siglo pasado, por Coke; y fue radicalmente contradicho por Bolingbroke [8]. Debemos también fijarnos en las circunstancias históricas en las que se afirma este principio y, además, tener presente el hecho de que en la terminología legal inglesa el «Parlamento» se refiere al Rey, a los Lores y a los Comunes que operan conjuntamente como cuerpo supremo gobernante del reino. De este modo, la omnipotencia del Parlamento presupone que los tres cuerpos, separados y presumiblemente discordes, se pongan de acuerdo. Por lo tanto, cada uno de los tres cuerpos es, por sí solo, impotente; de lo que se deriva que la sustancia de la afirmada omnipotencia es, por el contrario, una estructura que limita el poder. Por otro lado, históricamente hablando, el principio de la supremacía del Parlamento se opone al principio de la supremacía de la Corona, y lo que verdaderamente significaba —cuando se afirmó— es que el Rey no tenía poder *fuera* del Parlamento, que sus prerrogativas podían ejercitarse únicamente según la fórmula del *King in Parliament*, del Rey *en* el Parlamento. Y si las cosas son así, entonces es Bagehot quien exagera cuando afirma que «una nueva Cámara de los Comunes puede *despóticamente*... decidir» [9]. En realidad, el afirmado despotismo (potencial) del Parlamento inglés reside sobre todo en el hecho de que una constitución no escrita (no recogida en un único texto homogéneo) es por ello mismo una constitución altamente flexible.

Bien mirado, entonces, lo que más divide al constitucionalismo inglés del europeo y del americano no es tanto la diferencia entre el tener o no tener una «carta» (un único texto escrito), sino el gusto por el *understatement*, por el decir menos, unido al gusto (sutilmente polémico) de exhibir las virtudes «inglesas» de la constitución en lugar de sus virtudes «constitucionales». Mientras que los constituyentes americanos, franceses y después todo el constitucionalismo europeo del siglo XIX han leido sus propias cartas constitucionales en clave normativa —como textos que decían a los poderosos *no puedes*—, el constitucionalismo inglés se complace en ser friamente realista y, de este modo, en dirigirse al legislador diciéndole *podrías* (si

[5] Cfr., entre otros, K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, Londres, Oxford University Press, 1960, p. 21.

[6] Cfr., por ejemplo, W. Bagehot, *The English Constitution*, cap. II.

[7] I. Jennings, *The Law and the Constitution*, Londres, University of London Press, 1959(5), p. 40.

[8] Incluso la interpretación de Burke no es ciertamente la de Blackstone. En el *Speech on Reform of Representation* de 1782 éste escribía: «En nuestra Constitución... yo me siento tanto libre, como no de forma peligrosa para mí y para los demás. Yo sé que ningún poder en el mundo, mientras yo me comporte como debo, puede afectar a mi vida, a mi libertad, a mi propiedad personal». En cuanto a Coke, para él contaba sobre todo la *common law*.

[9] Bagehot, *The English Constitution*, cit., cap. VII. La cursiva es mía.

tú quisieras, podrías hacer todo lo que deseas). ¿Qué es la «constitución»? Wheare y Jennings responden típicamente a todos: la constitución inglesa es el «conjunto de reglas legales y no legales que establecen las reglas que disponen la composición, los poderes y los métodos procedimentales de los principales órganos de gobierno» [10]. Muchas gracias. En la misma medida podemos definir, *mutatis mutandi*, el código de la circulación. Si el constitucionalismo de nuestro siglo busca la luz en Inglaterra, se quedará ciertamente en la oscuridad.

A pesar del «no decir» (o peor) de los ingleses, es evidente de que la historia del constitucionalismo (aquí incluso la del británico) revela que durante mucho tiempo el concepto de constitución ha sido claro y el mismo para todos. Ya he citado a Paine y la Declaración Francesa de los Derechos de 1789. Es necesario recordar ahora el *Federalist* (1787-88), a mi juicio el único mayor clásico de todo el constitucionalismo. Finalmente, en aquellos años, en el curso de la experiencia revolucionaria, estaba formándose Benjamin Constant (1767-1830), cuyo *Cours de Politique Constitutionelle* de 1818-20 corona y concluye la evolución «clásica» del constitucionalismo [11]. Ahora bien, en este momento estaba claro en ambas orillas de la Mancha y del Atlantico lo que se pedía a una «constitución» y por qué en 1830-31 y en 1848 todos estaban pidiendo constituciones. Constant hablaba para todos cuando escribía en 1815: «Digo desde hace tiempo que al igual que una constitución es la garantía de la libertad de un pueblo, todo lo que pertenece a la libertad es constitucional, mientras que no hay nada de constitucional en lo que no le pertenece» [12]. Si en Inglaterra «constitución» significaba el sistema de las libertades británicas, *mutatis mutandis* los europeos querían exactamente la misma cosa: un sistema de «libertad protegida» para cada individuo que —siguiendo el uso americano del vocabulario inglés— ellos llamaban «sistema constitucional». Al tener que partir de cero, los pueblos del continente (tal y como habían hecho los americanos por primera vez) querían un documento escrito, una carta, que estableciera firmemente la suprema ley del país.

También los ingleses, sin embargo, habían recurrido ocasionalmente a documentos escritos particularmente solemnes: la *Magna Charta*, las *Confirmation Acts*, las Peticiones de Derechos de 1610-1628, el *Habeas Corpus Act* de 1679, la *Bill of Rights*, el *Mutiny Act*, la *Toleration Act* (todos ellos de 1689), el *Act of Settlement* (1701). El hecho de que estas Actas no estén todas fundidas en un único texto no significa que la constitución inglesa sea totalmente no escrita: en parte lo es y en parte no. Además, los ingleses se pueden permitir el lujo de seguir con una constitución «incompleta» (desde el punto de vista de su formulación y de su certeza escrita) porque está complementada por la *rule of law*. Si no se puede aceptar la tesis de Dicey de que la constitución inglesa «deriva» del derecho de los jueces, sigue siendo verdad que ésta está totalmente integrada, alimentada y sostenida por

[10] K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, cit., p. 2; e I. Jennings, *The Law and the Constitution*, cit., p. 33.

[11] Pompeo Biondi resume felizmente a Constant de este modo: «La constitución, es decir, *la legalidad impuesta al poder*». Véase P. Biondi, «La Politica di Constant», *Studi Politici*, septiembre 1953-febrero 1954, p. 309 y *passim*.

[12] B. Constant, *Principes de Politique*, París, 1815, «Avant-Propos».

la *rule of law*. Sea como sea, una constitución totalmente codificada en un único documento es simplemente un *medio*. Lo que realmente importa es el fin, el *telos*. Y el objetivo originario del constitucionalismo inglés, del americano y del europeo era idéntico.

Si el vocabulario inglés no hubiese rechazado hasta hoy el importar el vocablo (¡otra paradoja!) este objetivo común habría podido ser expresado y sintetizado en una sola palabra: *garantismo* [13]. Es decir, en todo Occidente los pueblos pedían una «constitución» porque este vocablo significaba para ellos una ley fundamental, o una serie fundamental de principios, paralelos a una cierta disposición institucional, dirigida a delimitar el poder arbitrario y a asegurar un gobierno limitado. Se entiende que las técnicas del garantismo son diversas (cartas de derechos o no, control judicial o no, cuánta y cuál separación de poderes, etc.) [14], pero en todos los casos su intención y su razón de ser son el asegurar que los ciudadanos estén protegidos y garantizados del abuso de poder. Esta intención era tan obvia, y la palabra constitución tan «transparente», que en 1860 la fórmula adoptada en los plebiscitos italianos se limitaba a preguntar: «¿Desea usted adherirse a la monarquía constitucional del Rey Vittorio Emanuele II?». Evidentemente, entonces decir «constitucional» bastaba para decirlo todo. Y durante todo el siglo XIX, hasta la I Guerra Mundial, las constituciones siguieron siendo, en los Estados Unidos, en Inglaterra y en Europa, métodos diferentes (técnicamente hablando) dirigidos a un único objetivo: someter la fuerza al derecho.

En el siglo XX, y precisamente en los decenios posteriores a la guerra mundial de 1914, esta situación de consenso general se modificó rápida y radicalmente. ¿Por qué? En parte se fue afirmando progresivamente un positivismo jurídico muy atento a la «forma» y menos atento a la sustancia de los problemas. En parte, porque las dictaduras de los años veinte y treinta intimidaron a los juristas, los constriñeron a no expresarse, y de este modo, con frecuencia, a redimir con una palabra «buena» (constitución era un término elogioso) los errores de una mala praxis. Pero antes de llegar a estas explicaciones es necesario reconocer, antes de nada, una debilidad intrínseca, o una falta de adecuación constitutiva, del método jurídico en relación a lo que Rousseau llamaba *droit politique*, derecho político. Digámoslo con todo candor: al jurista (a partir de ahora protegido por el garantismo) no le gusta un derecho «político», no congenia con él. No le es fácil conciliar los requisitos del derecho en sí y por sí, de un derecho «puro», con la sustancia a la que están llamadas a atender las constituciones. Si leemos, por ejemplo, las *Leçons* de una figura representativa del período precedente a 1848, como fue Pellegrino Rossi [15], encontramos o bien la afirmación de que «todo estado pose una constitución» (*ex*

[13] En inglés garantismo debe entenderse como un calco del francés *garantisme*, y el término nunca ha sido acogido, ni tampoco en los Estados Unidos, en el léxico técnico de los constitucionalistas.

[14] Merece la pena recordar que la *Bill of Rights* americana fue aprobada con dificultad en la Convención de Filadelfia. Entre otros, se opusieron a ella Madison y Hamilton, cuya tesis era que los derechos eran protegidos no por declaraciones, sino por una determinada estructura de gobierno.

[15] Pellegrino Rossi (1787-1848) fue profesor de Derecho en Bolonia en 1814, autor en 1832 del proyecto de reforma de la constitución suiza, y después aclamado profesor de derecho constitucional del *College de France* de París.

hypothesi), o bien la de que «una constitución es la ley de los paises libres». Las dos afirmaciones no son congruentes; sin embargo representan una afirmación que fue ampliamente aceptada en la literatura jurídica europea durante casi un siglo. Por ello es interesante darse cuenta de cómo los constitucionalistas continentales aceptaron esta afirmación, y cómo encontraron el modo de armonizar una incongruencia.

Tomemos, a modo de ilustración, una constitución precursora, como fue la Constitución de Pensilvania del 28 de septiembre de 1776. En dicha constitución los dos elementos fundamentales son el esquema de gobierno (el *plan* o *frame of government*) y una carta de derechos. Ahora bien, está claro que para los constituyentes del siglo XVIII los dos elementos eran inseparables: ambos eran necesarios a fin de que una constitución fuera verdaderamente una constitución. Ellos no pensaban ni someramente que cualquier «esquema de gobierno» equivaliese a una constitución. De este modo, los constitucionalistas continentales estaban ansiosos por tranquilizar su conciencia «técnica» encontrando una definición universal de constitución. Y con este objetivo les parecía útil separar el concepto general (el esquema de gobierno) de la calificación garantista. Por ello, con bastante frecuencia, llegaron a decir que todo esquema de gobierno correspondía a una constitución. Lo decían, pero en el mismo momento lo negaban. Porque su discurso proseguía diciendo que «había llegado a ser usual» usar el término constitución con un significado específicamente garantista; de lo que resultaba que —en base a esta praxis— era impropio decir que todo estado era un estado constitucional. Por lo tanto: *todo* estado posee una «constitución» (por definición), pero únicamente *algunos* estados son «constitucionales». De este modo, una generación tras otra, el derecho público europeo decimonónico avanzó cabalgando al tiempo sobre dos caballos: la constitución como cualquier «orden estatal» y el «constitucionalismo» como un contenido particular de garantías.

Era ciertamente un equilibrio difícil que hacía vulnerables a los constitucionalistas. Pero se puede tener un talón de Aquiles y no obstante sobrevivir. De este modo, a pesar de este talón de Aquiles, mantengo que se puede afirmar que al menos durante ciento cincuenta años el término constitución ha sido asociado con la idea de «garantía», y que la razón principal de la posterior disociación no puede encontrarse unicamente en la lógica interna de desarrollo de la tradición jurídica europea. Los constitucionalistas continentales no estaban en condiciones de oponer resistencia al cambio. La I Guerra Mundial había roto el consenso y la fe en las cualidades magníficas y progresivas. La Revolución Rusa, el fascismo, el nazismo inducían a los juristas a encontrar tranquilidad y protección en su torre de marfil y —en el caso estudiado— en el ámbito de una definición de constitución que fuera puramente «organizativa», que trabajase únicamente sobre un organigrama.

Alguien preguntará: ¿pero por qué la II Guerra Mundial no ha producido una recuperación? No la produjo, pienso, en parte porque el positivismo jurídico había triunfado definitivamente [16]; también en parte porque los politólogos estaban abandonando las estructuras para atender, al haberse adoptado la óptica behaviorista, a la observación de los procesos [17]; en no menor medida porque el oráculo británico, vuelvo a insistir, estaba mudo desde hacía tiempo, o algo peor. He recordado ya las definiciones de constitución de Wheare y de Jennings [18]. La característica de sus definiciones es sobre todo el silencio que cubre el *telos* del constitucionalismo. Las definiciones de Wheare y de Jennings son definiciones puramente «formales» no tanto en el sentido jurídico, sino sobre todo en el sentido de que pueden llenarse con cualquier contenido. Naturalmente, las libertades inglesas permanecen protegidas incluso cuando los constitucionalistas ingleses olvidan decir que ésta es la razón por la cual Inglaterra posee una constitución. Pero si no se dice, en otro lugar el resultado puede ser muy distinto.

Sea como fuere, el hecho sigue siendo que hoy «constitución» se ha convertido en un término utilizado con dos significados totalmente diferentes: un significado específico y sustantivo (el significado garantista) y un significado cósmico y formal. En el primero de ellos «constitución» es el ordenamiento protector de las libertades del ciudadano. En el segundo «constitución» es cualquier forma que se da a sí mismo un Estado. Se nos dirá: no hay nada extraño en ello, casi todas las palabras son polémicas, poseen muchos significados. Sí y no. Sí, en el lenguaje común y en la conversación ordinaria. No, en los lenguajes científicos y cuando un término asume un significado técnico. En el caso en discusión, por otra parte, el significado formal tiende a fagocitar el significado de garantía. Y es aquí en donde yo me rebelo.

Ya he recordado que, historicamente, el término constitución era un vocablo «vacante» del que se apropió el constitucionalismo en el siglo XVIII para dar la idea de un gobierno de las leyes (no de los hombres) y limitado por las leyes. Después de la experiencias del Absolutismo, y a medida que se afirmaron los grandes Estados centralizados y centralizadores se comenzó a buscar una palabra que indicase las técnicas capaces de controlar el ejercicio estatal del poder. Este término acabó siendo el de constitución. Y constitución no nació totalmente como un concepto bifronte. El término fue concebido de nuevo, adoptado y amado no porque significara simplemente «orden político», sino porque denotaba aquel orden político particular que no sólo «daba forma», sino que también *limitaba* la acción de gobierno [19].

---

[16] Sobre las razones técnicas, y estoy casi por decir sobre la imposibilidad técnica, por parte del positivismo y del neo-positivismo jurídico, de «pensar el constitucionalismo», cfr. N. Matteuci, *Positivismo Giuridico e Constituzionalismo*, Milán, Giuffré, 1963, *passim*, y especialmente pp. 55-58. Aunque el libro de Matteucci se refiere a la cultura jurídica italiana, muchas de sus observaciones pueden generalizarse, y de hecho afectan a los límites de todo el positivismo jurídico europeo (incluyendo también a los autores ingleses en la medida en que derivan de la escuela de Austin).

[17] En la óptica comportamentista los frenos estructurales-jurídicos pierden relevancia frente a los frenos societales-pluralistas, y ello porque el centro de atención se desplaza de las «formas» (las estructuras definidas por el derecho) a los «procesos informales». Como mucho la contribución constructiva de la ciencia política al constitucionalismo puede o podrá venir de la teoría de los roles, y en concreto examinando la solución constitucional como técnica vinculante de «imposición de rol» (*role enforcement*) en su diferencia con una espontánea «asunción de rol». En este caso la pregunta «¿cuál es la función de una constitución en un sistema político?» puede ser examinada fructíferamente desde el punto de vista de cuál sea la eficacia y el rol de una constitución frente al *role-taking*, de la asunción del rol de los detentadores del poder. ¿Puede decirse que una constitución contribuye a reforzar, y si lo hace en qué medida, el *role-performance* deseado sobre las personas que ejercitan el poder? Pienso, por ejemplo, en el enfoque adoptado por Heinz Eulau y otros en un tema afín. Cfr. Wahlke, Eulau, Buchanan, Ferguson, *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, N. York, Wiley, 1962.

[18] Véase la anterior nota nº 10.

[19] Así, Carl J. Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, Chicago, University of

La idea de que este significado específico de garantía deriva de un significado preexistente, más amplio y no especificado, es una afirmación y una ilusión óptica creada por los traductores modernos de Aristóteles. El término de Aristóteles era *politeía*, y ciertamente *politeía* es difícil de traducir. Como los traductores de *politeía* al latín han demostrado abundantemente (probando y volviendo a probar durante unos veinte siglos), el término griego no tiene ningún buen equivalente. Por otro lado, lo cual es peor todavía, Aristóteles utilizó *politeía* con significados diversos y ambiguos. En general, y de modo genérico, *politeía* es fundamentalmente la «configuración» y/o la «estructura» de la ciudad (por ejemplo, en *La Politica,* 1274b y 1276b); pero en otros casos el concepto es más específico: o bien porque designa el conjunto de las magistraturas de la *polis* (1278b, 1289a, 1290a), o cuando designa la ciudad «bien ordenada» (1279a), o bien la «buena ciudad» en oposición a aquella «democracia» que es su degeneración (en concreto 1292a). Pero si *políteía* es prácticamente intraducible, y si Aristóteles entendió el término con significados tanto múltiples como difíciles de desentrañar, ¿por qué vincular a Aristóteles la palabra «constitución»? La respuesta, me temo, sigue siendo siempre la misma: los traductores son grandes traidores. Apenas se acuña una nueva palabra, los traductores se la apropian, le dan un valor retroactivo, y así construyen, falsamente, el pasado. Cuando aparece la palabra estado, la *polis* se convirtió en algo que nunca fue, es decir, un «estado»; y la *politeía* se convierte en lo que no era, y en lo que no es, cuando se reinventó la palabra constitución [20].

Por lo tanto, cuando leemos «constitución» al leer a Aristóteles (traducido) o cuando oímos hablar de constitucionalismo griego y después de constitucionalismo romano, este modo de hablar prueba únicamente que somos víctimas de fraudes de traducción. Para nosotros «constitución» significa una estructura de la sociedad política, organizada *através de y mediante la ley*, con el objetivo de limitar la arbitrariedad del poder y de someterlo al derecho. Y ciertamente Aristóteles no pensaba en nada parecido [21]. No podía tener en mente nada igual porque el *nomos* griego no es el sistema legal elaborado por los Romanos, y aún más porque los griegos anticipan sólo la concepción legislativa del derecho y no el derecho de la *rule of law* sobre el cual se inserta el desarrollo del constitucionalismo inglés [22]. Los romanos,

Chicago Press, 1958, pp. 220; trad. española: «*La Filosofía del Derecho*», 3.ª reimpr. Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1982.

[20] Esta traducción se afirma y generaliza únicamente en el siglo XIX. Montesquieu, aunque gran lector de los clásicos, usa *constitution* sólo en el título del cap. 6, libro XI, del *Esprit des Lois*. Y Rousseau no tiene ni siquiera un subtítulo en el *Contrato Social* con la palabra constitución; su vocablo habitual es *gouvernement*.

[21] Véase, *contra*, W. H. Morris-Jones en *American Political Science Review*, junio 1965, pp. 439-40.

[22] No estoy de acuerdo con la interpretación de Dicey según la cual los principios de la constitución inglesa son inducciones y generalizaciones resultantes de decisiones jurídicas que determinan los derechos de los particulares. Dicey forzaba demasiado el argumento cuando escribía que «en Inglaterra las leyes de la constitución son poco más que una generalización de los derechos que las cortes de justicia aseguran a individuos particulares» (*The Law of the Constitution*, Londres, Macmillan, ed. de 1960, p. 200); pero decía bien cuando señalaba que «la constitución se difunde por la rule of law» (*ivi*, p. 196). Para mi tesis acerca del nexo leyes-libertad, véase, por último, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, N. J., Chatham House, 1987, pp. 306-10 y cap. XI, *passim* (trad. española *Teoría de la Democracia*, Madrid,

y no los griegos (como sabemos) inventaron el derecho; pero tampoco los romanos llegaron al «constitucionalismo». En la medida (notable) en la cual el ser ciudadano romano aseguraba protección, esta protección provenía de las *leges* (no de los actos denominados *constitutiones*), y del derecho común (privado), no del derecho público. El llamado, y mal llamado, constitucionalismo romano no impidió en ninguna medida los numerosos abusos o baños de sangre que jalonaron la historia del Imperio (y también el fin de la República); y por lo tanto no impidieron en modo alguno lo que nuestro constitucionalismo (el que ha acuñado el término) ha logrado efectivamente impedir.

Habiendo establecido cuál es el significado históricamente correcto que proporciona la *ratio essendi* de «constitución», queda que la definción formal (aunque no vacía) del término está bien atrincherada y es utilizada ampliamente. Si debemos aceptarla, entonces hay que explicarla y precisarla. Con ese objeto seguiré (aunque no siempre en los términos) la clasificación propuesta por Loewenstein [23] distinguiendo entre a) constitución garantista (constitución en sentido estricto), b) constitución nominal, c) pseudoconstitución (o «constitución-fachada»).

Llamo *nominales* a las constituciones que Loewenstein denomina, de modo inexacto, «semánticas». A parte de esta divergencias terminológica suscribo plenamente su descripción de dicha especie: «La constitución se aplica plenamente, pero su realidad ontológica la proporciona únicamente la formalización de la localización existente del poder político que beneficia exclusivamente a sus detentadores efectivos» (p. 149). Las constituciones nominales son, por lo tanto, *nominales* en el sentido de que se apropian del «nombre» constitución. Ello equivale a decir que las constituciones nominales son meramente «constituciones organizativas», es decir, el conjunto de las reglas que organizan, pero que *no limitan* el ejercicio del poder político en un determinado Estado [24]. En efecto las constituciones nominales no pretenden ser «verdaderas constituciones» . Estas describen sin simulaciones un sistema de poder que no posee límites ni controles. No son letra muerta. Lo que sucede es que esta letra es irrelevante para el *telos* del constitucionalismo. Un constitucionalista alemán de los años treinta no habría dicho nada insensato si hubiese definido de este modo la «constitución»: la constitución es la voluntad del soberano. En base al *Führerprinzip* vigente en aquellos años, la susodicha definición era conforme a la realidad. El garantista podrá decir que esta definición no es la de «constitución»; pero el positivista o formalista deberá admitirla.

Alianza Ed., 1987). Véase también, y sobre todo, Bruno Leoni, *Freedom and the Law*, N. York, Van Nostrand, 1961.

[23] Cfr. K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1965, especialmente pp. 147 y sig.

[24] Se mantiene con frecuencia que el simple «ordenar», la mera existencia de una «forma» definida y estable es un límite por sí mismo. Ello puede ser verdadero, pero no en el sentido *garantista* del término. Por ejemplo, los ejércitos son por lo general bien ordenados, pero este hecho no protege a los subordinados frente a sus superiores. Del mismo modo, Morris-Jones mantiene que «la regularidad sobreentendida en el término *rule* implica una negación del arbitrio» (loc. cit., p. 439). Disiento. Las reglas (*rules*) que el principe *legibus solutus est*, o bien qué *regis voluntas suprema lex*, son reglas caracterizadas por su regularidad pero no por ello limitativas de la arbitrariedad: de este modo, son las reglas las que la legitiman.

Las *constituciones-fachada* son diferentes de las nominales en cuanto toman la apariencia de «verdaderas constituciones». Lo que las hace pseudo-constituciones es que éstas no son observadas (al menos en lo que respecta a sus características garantistas fundamentales). En realidad son «constituciones-trampa». En lo que respecta a la libertad y a los derechos de los destinatarios de las normas son letra muerta. Por ejemplo, según Vishinsky, la Constitución de Stalin hace entrar «a unas masas populares cada vez más grandes en el gobierno del Estado», refuerza constantemente «los vínculos entre el aparato del poder y el pueblo»; y las constituciones soviéticas en general «confirman los derechos y la libertad democráticos genuinos», «fijan y subrayan las garantías materiales» [25]. Si ello es así, entonces la constitución stalinista de 1936 es una constitución de fachada (véanse sobre todo los artículos 3, 125, 127, 141).

Una defensa de las constituciones nominales y sobre todo de las constituciones-fachada es que, a pesar de todo, «educan» o pueden educar. Pero esta defensa me parece inaceptable. Las constituciones a las que nos estamos refiriendo no tienen, en realidad, ningún *objetivo* educativo. E incluso si tuvieran un altamente improbable *efecto* educativo, sigue siendo verdad que «educar» no es el objetivo de una constitución. Ello no es un criterio suficiente (o suficientemente pertinente) para justificar un tipo especial de «constituciones educativas» [26]. Una constitución puede contener afirmaciones de intención, de «aspiración»; pero si estas aspiraciones se afirman para engañar y son sistemáticamente violadas, se me escapa qué educación puede derivarse de éstas.

Existen con frecuencia superposiciones entre constituciones nominales y constituciones-fachada. Sin embargo, la distinción sigue siendo útil. Las constituciones nominales describen realmente las reglas de funcionamiento del sistema político (no afectan al *telos* del constitucionalismo, pero son su exposición veraz), mientras que las constituciones de fachada no proporcionan ninguna información creíble. En la mayor parte de los casos se puede percibir claramente, a pesar de las superposiciones, cuál es el aspecto preponderante: si una constitución es fundamentalmente nominal o básicamente un disfraz. En cualquier caso, la distinción es útil en el plano analítico para separar los componentes de un eventual «tipo mixto» (en parte nominal y en parte ficticio) de constitución no-garantista.

La distinción es importante también desde otro punto de vista, porque muestra que si se rechaza la acepción garantista no es posible trazar una línea de demarcación entre «constitución» y «gobierno constitucional». Ciertamente, si una constitución se convierte en letra muerta, este es un caso de constitución que no es seguida por un gobierno constitucional. Pero este argumento vale sólo para las constituciones-fachada. En el caso de las constituciones nominales no tenemos ya un «Estado de prerrogativa» (*prerogative State*) que sustituye *de facto* al «Estado legal»: tenemos, por el contrario, un «Estado de prerrogativa» legitimado por la constitución. Por consiguiente, en este caso nos encontramos ante un gobierno que, por definición, gobernará siempre según la constitución. ¿Sobre qué base podemos, entonces, afirmar que este no es un «gobierno constitucional»? Es una pregunta que debo dirigir a otros. Yo no sabría contestarla.

Todo lo expuesto con anterioridad no toca, como es evidente, los problemas de a) *décalage* entre la constitución escrita y la constitución material (o viva) y b) la falta de adaptación entre ciertas disposiciones constitucionales. El desfase aparece a medida que una constitución envejece: la falta de adaptación afecta, por el contrario, también a constituciones recién nacidas.

Confieso que el *décalage*, el desfase, no me inquieta mucho. Si una constitución está escrita, es casi inevitable que, con el paso del tiempo, el documento formal y la constitución viva se alejen como toda relación entre un pasado y un presente. (En este sentido también las constituciones escritas se convierten en constituciones no escritas.) Sin embargo, mientras que el espíritu y el *telos* del documento original se conserven en las nuevas circunstancias, el *décalage* compromete únicamente el mito de una «constitución fija». La experiencia americana muestra que las constituciones escritas pueden sobrevivir a pesar del presupuesto antihistórico, o ahistórico, en base al cual fueron concebidas. Por otra parte, el remedio de una constitución no escrita no sería un remedio.

El punto delicado no afecta a la caída en el desuso de algunas disposiciones constitucionales debido a su anacronismo, sino a aquellas normas que no han sido puestas en vigor a causa de una falta de voluntad, o inercia, del poder legislativo o del poder ejecutivo. El problema es serio, dado que los casos de aplicación incompleta de las constituciones son realmente frecuentes en muchos países. No sería inútil preguntar: ¿por qué? ¿Es quizá porque el «espíritu cosntitucional» (exactamente como el tipo correspondiente del gentilhombre constitucional) se está disolviendo? ¿O bien a causa de otros motivos?

Es necesario tener presente a este respecto que la mayor parte de los países poseen una constitución reciente, o bien porque han reescrito la anterior, o bien porque ésta comienza ahora. Y las cosntituciones contemporáneas —por lo general— son malas constituciones, técnicamente hablando [27]. Se encuentran en ellas deslumbrantes profesiones de fe, por un lado, y un exceso de detalles superfluos, por otro. Algunas de éstas son ya tan «democráticas» que ya no son constituciones (una constitución limita la voluntad del pueblo en no menor medida de lo que limita la voluntad de los que detentan el poder) [28], o bien hacen el funcionamiento del gobierno demasiado complejo y complicado para permitir que funcione un gobierno, o bien ambas cosas. En estas condiciones la no aplicación puede ser un remedio a

[25] Vishinsky, *The Law of the Soviet State*, N. York, 1951, pp. 88-89. Entre las demoliciones de dicha «fachada», véase H. Chambre, *Le Pouvoir Soviétique: Introduction à l'Etude de ses Institutions*, París, 1959. El detenido análisis de Chambre muestra claramente que la teoría soviética del Estado y la praxis constitucional correlativa se resuelven en un decidido predominio del hecho y del arbitrio sobre la ley.

[26] Los incidentes automovilísticos pueden servir al objeto de inducir a la mejora de nuestra técnica de conducción. ¿Y es ésta es una razón como para crear la categoría de los «incidentes educativos»?

[27] Obsérvese que las nuevas constituciones mejoran las viejas en cuanto que no son ya «negativas», sino «positivas». Si positivo significa que las constituciones son también un instrumento de acción social y económica, entonces podemos alegrarnos de dicho desarrollo positivo. Pero hay que añadir, no obstante, una condición: que el añadido positivo no devore la cabeza «política» que la precede y condiciona.

[28] Entre otras cosas porque una constitución no puede limitar efectivamente la voluntad de los detentadores del poder si éstos pueden saltarse y hacer ineficaces los impedimentos constitucionales apelando directamente a la voluntad popular.

la falta de aplicación. Por lo tanto, debemos regular caso por caso. Sería contraproducente o poco sensato aceptar en todos los casos el punto de vista estrictamente jurídico según el cual «*toda* la constitución debe ser aplicada a *cualquier* costo». Personalmente pienso que debemos aceptar siempre si la no aplicación afecta al funcionamiento del gobierno en relación a los objetivos fundamentales del constitucionalismo, o no. En el primer caso puede hablarse de «delitos de ausencia de aplicación» (como dice Loewenstein), mientras que en el segundo caso no se puede hablar propiamente de «delito».

Resumiendo, este escrito somete a la discusión los siguientes argumentos:

1) Que la palabra constitución ha sido reconceptualizada, si se puede hablar así, con un objetivo bien preciso, en concreto para denotar una «técnica de libertad» (como habría dicho Mirkine-Guetzévitch) inédita, cuyas características se habían materializado bastante claramente cuando, por ejemplo, Montesquieu visitó Inglaterra en 1730.

2) Que este objetivo ha sido oscurecido con frecuencia por la complejidad del modelo original (la constitución inglesa), por un lado, y por una especie de aislacionismo polémico de los estudiosos británicos, por otro; lo que no obsta para que la idea de *límite* sea fundamental para el prototipo inglés y en no menor medida para los sucesivos modelos americano y francés.

3) Que la tesis que mantiene que el significado garantista de constitución ha sido precedido por un significado más vago y meramente formal no es históricamente sostenible, y se deriva en realidad de una errónea traducción, o de una referencia imprecisa al término *politeía*.

4) Que la equivalencia «constitución» igual a «cualquier forma de Estado» no es, por consiguiente, la connotación más antigua, sino una reciente disolución del concepto que refleja la ilusión jurídica por alcanzar un derecho «purificado» universal y despolitizado, o bien el objetivo de utilizar la palabra constitución como una «palabra trampa».

5) Que, por lo general, existen dos casos: o bien se usa el término en su específico significado garantista o bien es un sinónimo inútil (e ilusorio) de términos como organización, estructura, forma, sistema político y otros similares.

6) Que, por lo tanto, la variedad de las denominadas constituciones de nuestro tiempo puede clasificarse en tres categorías: reales, nominales y constituciones-fachada.

7) Que la existencia de constituciones nominales implica que si no aceptamos la acepción garantista del término ya no podemos distinguir entre «constitución» y «gobierno constitucional».

Si todo lo anterior es verdadero, entonces debemos volver con renovada atención y conocimiento a aquel constitucionalismo que los constitucionalistas han descuidado desde hace tiempo [29]. La experiencia de medio siglo en esta parte confirma *ad*

[29] Véase, en su apoyo, el censo de la situación de B. Akzim, «On the Stability and Reality of Constitution», *Scripta Hierosolymitana*, Hebrew University, Jerusalem, 1956, vol.III, pp. 313-339. Según este autor, en 45 de los países examinados el sistema constitucional está caracterizado por una extrema

abundantiam que la indiferencia jurídica hacia los problemas declarados meta-jurídicos ha sido desastrosa en sus resultados. Cuando un problema político —y el constitucionalismo es inevitablemente la solución jurídica de un problema político— se despolitiza, las consecuencias efectivas de un ordenamiento jurídicamente «neutral» son y siguen siendo (aunque involuntariamente) políticas [30]; y ello beneficia a los demagogos y a los déspotas.

Una última precisión. Se me ha objetado que mi énfasis en la caracterización garantista de «constitución» privilegia —por decirlo con el latín lapidario de Bracton— la *jurisdictio* dañando al *gubernaculum* [31]. Pero mi idea no es ésta. Mi tesis es la de que el constitucionalismo busca un equilibrio —un equilibrio siempre inestable y siempre difícil— entre el ejercicio del poder (*gubernaculum*) y el control sobre el poder (*jurisdictio*). Está claro que una constitución en la que los controles impiden actuar (como, en el límite, en el *liberum veto* de las Dietas en Polonia) es solamente una constitución mal ensamblada. Pero me parece igualmente claro, yendo al otro extremo, que una constitución toda *gubernaculum* y nada *jurisdictio* no debe ser aceptada por el constitucionalismo. Un *poder sin control* no da origen al estado constitucional: es su negación y su destrucción. Quien elimina la *jurisdictio* del *gubernaculum* se burla del constitucionalismo; y debemos al menos impedir que ello ocurra en su nombre. Volviendo de la terminología de Bracton a la de nuestro tiempo, o una constitución da lugar a un *sistema decisional intransitivo* (la sustancia de los frenos y contrapesos), o bien no es tal. Una estructura decisional transitiva es la estructura del poder absoluto.

inestabilidad y fragilidad, y al menos en 28 de estos países existen constituciones que no son «reales», sino (siguiendo los criterios de Loewenstein) nominales o ficticias (pp. 327 y 330). Y, nótese, de este conjunto se excluyen las monarquías absolutas (¡aunque entre éstas sólo Yemen declara no poseer una constitución!). En cuanto a los países que gozan de estabilidad constitucional (y, por lo tanto, de constituciones suficientemente duraderas) y en los cuales, por consiguiente, existen «constituciones reales», éstos son como máximo 19 (y digo como máximo porque Azkim es generoso: incluye en este tipo, por ejemplo, a Checoslovaquia, detenida en 1948).

[30] De este modo también Matteucci, *Positivismo Giuridico e Costituzionalismo*, cit., especialmente pp. 15, 72, el cual señala cómo la «neutralidad» del positivismo jurídico no es sólo ilusoria, sino también una ilusión que pone a los estudiosos en la situación paradójica de favorecer a los enemigos a los que desearía combatir: de hecho, éstos legitiman todas las premisas de aquel Estado absoluto que aborrecen en su conciencia. Cfr. también la consideración de P. Piovani, *Linee di una Filosofia del Diritto*, Padova, Cedam, 1958, p. 168, allí donde el autor señala la «deformación del positivismo jurídico en *politicismo jurídico*». De hecho, «el iuspositivismo en estado puro, en cuanto es estatalización del derecho, es una transferencia del derecho de la voluntad del legislador» (*ivi*, p. 229).

[31] Así, Maddox, *A Note on the Meaning of Constitution*, cit, *passim*, y también en su contra-deducción a mi respuesta, APSR, diciembre 1984, p. 1071. Sobre Bracton, véase especialmente C. H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell University Press, 1947, cap. IV; trad. italiana, *Costituzionalismo Antico e Moderno*, Venecia, Neri Pozza, 1956.

Capítulo 2
DEMOCRACIA

El término democracia aparece por primera vez en Erodoto y significa, traduciendo literalmente del griego, poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Pero desde el siglo III a. de J.C. hasta el siglo XIX la «democracia» ha sufrido un largo eclipse. La experiencia de las democracias antiguas fue relativamente breve y tuvo un recorrido degenerativo. Aristóteles clasificó a la democracia entre las formas malas de gobierno, y la palabra democracia se convirtió durante dos mil años en una palabra negativa, derogatoria. Durante milenios el régimen político óptimo se denominó «república» (*res publica*, cosa de todos) y no democracia. Kant repite una opinión común cuando escribía, en 1795, que la democracia «es necesariamente un despotismo»; y los padres constituyentes de los Estados Unidos eran de la misma opinión. En el *Federalist* se habla siempre de «república representativa», y nunca de democracia (salvo para condenarla). Incluso la Revolución Francesa se refiere al ideal republicano, y sólo Robespierre, en 1794, utilizó «democracia» en sentido elogioso, asegurando así la mala reputación de la palabra durante otro medio siglo. ¿Cómo es que de un plumazo, a partir de la mitad del siglo XIX en adelante, la palabra adquiere un nuevo auge y poco a poco adquiere un significado elogioso. La respuesta —veremos— es que la democracia de los modernos, la democracia que practicamos hoy, ya no es la de los antiguos.

Hoy la «democracia» es una abreviación que significa *liberal-democracia*. Y mientras que el discurso sobre la democracia de los antiguos es relativamente simple, el discurso sobre la democracia de los modernos es complejo. Distingamos tres aspectos. En primer lugar, la democracia es un principio de legitimidad. En segundo lugar, la democracia es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder. En tercer lugar, la democracia es un ideal.

1. La democracia como principio de legitimidad es también el elemento de continuidad que vincula el nombre griego con la realidad del siglo XX. La legitimidad democrática postula que el poder deriva del *demos*, del pueblo, es decir, que

se basa sobre el consenso «verificado» (no presunto) de los ciudadanos. La democracia no acepta auto-investiduras, ni tampoco acepta que el poder derive de la fuerza. En las democracias el poder está legitimado (además de condicionado y revocado) por elecciones libres y recurrentes. Hasta aquí, por otro lado, hemos establecido únicamente que el pueblo es el titular del poder. Y el problema del poder no es únicamente de titularidad; es sobre todo de ejercicio.

2. En la medida en que una experiencia democrática se aplica a una colectividad concreta de presentes, de personas que interactúan cara a cara, hasta este momento titularidad y ejercicio de poder pueden permanecer unidos. En dicho caso la democracia es verdaderamente autogobierno. ¿Pero, hasta qué número nos podemos autogobernar verdaderamente? Los atenienses que deliberaban en la plaza pública giraban, se estima, en torno a los mil y dos mil. Pero si y cuando el pueblo se compone de decenas e incluso de centenas de millones de personas, ¿cuál es el gobierno que puede resultar de ellos?

Es el problema replanteado, en los años sesenta, por el resurgimiento de la fórmula de la democracia «participativa». El ciudadano participante es el ciudadano que ejerce en nombre propio, por la cuota que le corresponde, el poder del que es titular. La exigencia de estimular la participación del ciudadano es sacrosanta. La pregunta sigue siendo: ¿como es de grande, o de pequeña, la cuota de ejercicio de poder que espera al ciudadano que se autogobierna? ¿Una cuarentamillonésima parte? ¿Una centimillonésima parte? John Stuart Mill [1] observaba correctamente que el autogobierno en cuestión no es, en concreto, «el gobierno de cada uno sobre sí mismo, sino el gobierno sobre cada uno por parte de todos los demás», y afirma que el problema ya no era —en la democracia extendida a los grandes números— de autogobierno, sino de limitación y control sobre el gobierno. Es inútil engañarse: la democracia «en grande» ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder. El que se añadan algunas instituciones de democracia directa —como el referéndum y la iniciativa legislativa popular— no obsta para que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes.

3. Se puede responder a esta constatación que la democracia como es (en la realidad) no es.la democracia como debería ser, y que la democracia es, ante todo y por encima de todo, un ideal. En gran medida esto es la democracia como autogobierno, como gobierno del pueblo en primera persona sobre sí mismo. Así es la democracia igualitaria, es decir, reducida a un ideal generalizado de progresiva mayor igualdad. Un elemento ideal o normativo es ciertamente constitutivo de la democracia: sin tensión ideal una democracia no nace, y, una vez nacida, rápidamente se distiende. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contracorriente, contra las leyes de la inercia que gobiernan a los agregados humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, se derrumban por sí solas; las democracias son difíciles, deben ser promovidas y «creídas».

Puesto que sin democracia ideal no existiría democracia real, el problema se

[1] Mill, J. S., *On Liberty* (1859), N. York, 1975, p. 5, ed. española. *Sobre la libertad,* Madrid, Alianza Editorial, 1991.

convierte en: ¿cómo es que los ideales se vinculan con la realidad, cómo es que un *deber ser* se convierte en *ser*? Gran parte del debate sobre la democracia se vuelca, más o menos conscientemente, sobre esta demanda. Si se realizara, un ideal ya no sería tal. Y cuanto más se democratiza una democracia, tanto más se eleva la apuesta. ¿Pero hasta qué punto puede elevarse ésta? La experiencia histórica enseña que a ideales desmesurados corresponden siempre catástrofes prácticas. Sea como fuere, en ningún caso la democracia tal y como es (definida de modo descriptivo) coincide, ni coincidirá jamás con la democracia tal y como quisiésemos que fuera (definida de modo prescriptivo).

La distinción mencionada hasta el momento entre *democracia en sentido descriptivo y democracia en sentido prescriptivo* es importante no sólo porque centra el debate sobre la democracia, sino también porque nos ayuda a plantearlo correctamente. Hasta el fin de la II Guerra Mundial todos aceptaban sin discusión que la democracia moderna era una sola. Pero después se ha mantenido que hay dos democracias, que al tipo occidental se contraponía una democracia «popular» más auténtica. El autoestallido, entre 1989-90, de los sistemas comunistas del Este europeo y del propio régimen soviético ha resuelto la cuestión: la denominada democracia «sustancial» (comunista) no era tal. Pero sigue siendo importante comprender cómo se ha demostrado y creído la tesis de las «dos democracias». Un planteamiento correcto habría requerido una comparación entre los dos casos —aceptando la distinción entre prescripción y descripción— en dos veces: primero entre los ideales, y después entre los hechos. Pero los defensores de la democracia comunista, por el contrario, han invertido los términos, comparando los ideales (no realizados) del comunismo con los hechos (y aspectos negativos) de las democracias liberales. De este modo, se gana siempre; pero sólo sobre el papel. La democracia alternativa del Este era un ideal sin realidad. La única democracia que existe y que merece este nombre es la democracia liberal.

Democracia política, social, económica

Desde siempre la palabra democracia ha indicado una entidad política, una forma de Estado y gobierno; y ésta sigue siendo la acepción primaria del término. Pero puesto que hoy hablamos también de democracia social y de democracia económica es conveniente establecer rápidamente qué es lo que se entiende en cada momento.

La noción de democracia social se plantea con Tocqueville en su *Democracia en América*. Al visitar los Estados Unidos en 1831, Tocqueville fue sorprendido sobre todo por un «estado de la sociedad» que Europa no conocía. Recuérdese que en el nivel del sistema político los Estados Unidos se declaraban entonces una república, y todavía no una democracia. Y por lo tanto Tocqueville percibió la democracia americana en clave sociológica, como una sociedad caracterizada por la igualdad de condiciones guiada predominantemente por un «espíritu igualitario». En parte aquel espíritu igualitario reflejaba la ausencia de un pasado feudal; pero expresaba también una característica profunda del espíritu americano.

Aquí la democracia no es, por lo tanto, lo contrario de régimen opresivo, sino de «aristocracia»: una estructura social horizontal en lugar de una estructura social

vertical. Después de Tocqueville es, en concreto, Bryce quien mejor representa la democracia como un *ethos*, un modo de vivir y convivir, y, por lo tanto, como una condición general de la sociedad. Para Bryce (1888) la democracia es, prioritariamente, un concepto político. Pero también para él la democracia americana estaba caracterizada por la «igualdad de estima», por un *ethos* igualitario que se resumía en el valor igual que se reconocen las personas entre sí. En la acepción originaria del término, por lo tanto, «democracia social» denota una «democratización fundamental», una sociedad cuyo *ethos* requiere a los propios miembros que se vean y se traten como socialmente iguales.

De la acepción originaria se recaba fácilmente un segundo significado de «democracia social»: el conjunto de las democracias primarias —pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas— que estructuran y alimentan la democracia en el nivel de base, en el nivel de la sociedad civil. En este sentido un término fértil es el de «sociedad multi-grupo», estructurada en grupos voluntarios que se autogobiernan. Aquí, por lo tanto, la democracia social significa la infraestructura de microdemocracias que sirve de soporte a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política.

Se ha afirmado, también recientemente, un uso genérico de «democracia social» que se empareja con las nociones igualmente genéricas de Estado social y de justicia social. Si todo es, o debería ser «social», es necesario que también la democracia lo sea. En palabras de Georges Burdeau, «la democracia social mira a la emancipación de los individuos de todas las cadenas que los oprimen» [2]. Pero se puede decir lo mismo del Estado social, del Estado de justicia, del Estado del bienestar, de la «democracia socialista» y también, obviamente, de la igualdad. Y por lo tanto la acepción genérica añade poco o nada al discurso.

La «democracia económica» es, a primera vista, un término que se explica por sí solo. Pero únicamente a primera vista. Desde el momento en que la democracia política gira sobre la igualdad jurídico-política, que la democracia social desemboca principalmente en la igualdad de *status*, en esta secuencia la democracia económica significa igualdad económica, por la aproximación de los extremos de la pobreza y de la riqueza, y, por lo tanto, por medio de redistribuciones que persiguen un bienestar generalizado. Esta es la interpretación que podremos llamar intuitiva del término. Pero la «democracia económica» adquiere un significado preciso y característico de *sub specie* de «democracia industrial».

El concepto se remonta a Sidney y Beatrice Webb, que en 1897 escribían *Industrial Democracy*, una enorme obra que fue después coronada en el nivel del sistema político por una más pequeña *Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain* (1920). Aquí el argumento es nítido. La democracia económica es la democracia en el puesto de trabajo y en la organización-gestión del trabajo. En la sociedad industrial el trabajo se concentra en las fábricas y, por lo tanto, es en la fábrica en la que hay que introducir la democracia. De este modo al miembro de la ciudad política, al *polites*, le sucede el miembro de una concreta comunidad económica, el trabajador; y, de este modo, se vuelve a constituir la microdemocracia, o, mejor dicho, se instaura una multitud de microdemocracias en las que se da conjuntamente

[2] Burdeau, G., «Democrazia», en *Enciclopedia del 900*, Bari, 1941.

la titularidad y el ejercicio del poder. En su forma acabada la democracia industrial se configura, por lo tanto, como el autogobierno del trabajador en el propio lugar del trabajo, del obrero en la propia fábrica; un autogobierno «local» que debería estar integrado a nivel nacional por una «democracia funcional», es decir, por un sistema basado sobre criterios de representación funcional, de representación por oficios y competencias.

En la práctica, la democracia industrial ha encontrado su encarnación más avanzada en la «autogestión» yugoslava, una experiencia que hay que considerar ya fallida en clave económica y falaz en clave política; y que encuentra hoy su proyección más audaz en Suecia, en el plan Meidner (que por otra parte sigue siendo todavía un proyecto). Por lo general y con mayor exito, la democracia industrial se ha construido sobre fórmulas de participación obrera en la gestión económica —la *Mitbestimmung* alemana— y sobre prácticas institucionalizadas de consultas entre las direcciones de la hacienda y los sindicatos. Una vía alternativa es la del accionariado obrero, que puede concebirse y diseñarse como una forma de democracia industrial, pero que comporta por sí misma la copropiedad y la participación en el beneficio más que la democratización.

La democracia económica se presta también a ser entendida, de un modo muy general, como la visión marxista de la democracia, en función de la premisa de que la política y sus estructuras son únicamente «superestructuras» que reflejan un subyacente *Unterbau* económico. Que una gran parte del discurso de la democracia económica tenga una vaga inspiración marxista, es decir, que descienda de la interpretación materialista de la historia, está fuera de duda. Sin embargo, las «teorías económicas de la democracia» propiamente dichas y formuladas con precisión (que se inician con Anthony Downs [3]) y que después han sido desarrolladas, en general, en clave de *social choice*, de teoría de las elecciones sociales, provienen de los economistas, y no tienen ninguna referencia marxista: hacen uso de conceptos y analogías de la ciencia económica para interpretar los procesos políticos [4].

El hecho es que el marxismo —al menos de Marx a Lenin— juega bien contra la democracia que declara capitalista y burgués; pero juega mal en su propia casa, es decir, cuando se trata de explicar cuál es la democracia que reivindica para sí misma, la democracia del comunismo realizado. Lenin, en *El Estado y la Revolución*, dice y se contradice; pero finalmente su conclusión es que el comunismo, al abolir la política, abole al mismo tiempo la democracia. En el texto que nos sirve de máxima referencia, por consiguiente, el marxismo no despliega una democracia económica. Y el punto a rebatir es que la democracia económica y la teoría económica de la democracia son, a despecho de la proximidad de los términos, cosas totalmente ajenas entre sí.

Una vez planteadas las distinciones, ¿cuál es la relación entre democracia y política, democracia social y democracia económica? La relación es que la primera es

[3] Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, N. York, 1957, trad. española *La Teoría económica de la Democracia*, Madrid, ed. Aguilar, 1973.

[4] Buchanan, J., y Tullock, G., *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, 1962, y Riker, W. H., *Liberalism against populism. A Confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*, San Francisco, 1982.

la condición necesaria de las otras. La democracia en sentido social y/o económico extienden y completan la democracia en sentido político; son también, cuando existen, democracias más auténticas, puesto que son microdemocracias, democracias de grupos pequeños. Por otro lado, si no se da la democracia a nivel del sistema político las pequeñas democracias sociales y de fábrica corren en todo momento el riesgo de ser destruidas o amordazadas. Por ello «democracia» sin calificativos significa democracia política. Entre ésta y las demás democracias la diferencia no reside sólo en una acepción estricta y una acepción laxa del concepto de democracia; reside sobre todo en que la democracia política es determinante y condicionante; las otras son subordinadas y condicionadas. Si falta la democracia mayor fácilmente faltan las democracias menores. Lo que explica por qué la democracia ha sido siempre un concepto principalmente desarrollado y teorizado a nivel del sistema político.

La democracia de los griegos

¿Existe una continuidad entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos? Quien hoy reivindica el «ideal clásico» de la democracia supone que sí. Concretemos entonces sus diferencias y su distancia. La democracia griega tal y como era practicada en Atenas a lo largo del siglo IV a. de J.C. encarna la máxima aproximación posible al significado literal del término: el *demos* ateniense tuvo entonces más *kratos*, más poder, que el que jamás haya tenido cualquier otro pueblo. En el *agora*, en la plaza, los ciudadanos escuchaban y después decidían por aclamación. ¿Eso es todo? No. La *polis* era efectivamente una entidad relativamente simple; pero no tan simple como para resolverse totalmente en una asamblea ciudadana (*ekklesia*).

El componente asambleario, y por medio de éste el autogobierno directo de los ciudadanos, constituía la parte aparente más que la parte eficiente de la gestión de la ciudad. Al tiempo existía también un *boulé*, un consejo de 500 miembros; y su sustancia residía —según Aristóteles— en el hecho de que «todos mandaban a cada uno, y cada uno mandaba a su vez a todos» [5], es decir, en un ejercicio del poder efectivo y ampliamente distribuido mediante una rápida rotación en los cargos públicos. Incluso así «todos» no eran realmente todos: puesto que había un total de apenas 30.000 ciudadanos sobre una población global, en su momento máximo, de 300.000. Sin embargo, se daba la aproximación; y se daba porque la mayor parte de los cargos públicos se sorteaba. Todos se autogobernaban por turno, por lo tanto, en la acepción probabilista del término, en clave de iguales probabilidades. En el plano de la difusión generalizada del ejercicio del poder ciertamente no se sabría verdaderamente cómo hacer más y mejor.

Una vez planteado lo anterior, es útil encuadrar la democracia de los antiguos en la clásica tripartición aristotélica de las formas de gobierno: gobierno de uno, de pocos, de muchos. Para Aristóteles la democracia es la forma corrompida del gobierno de muchos: y ello porque en la democracia los pobres gobiernan en su propio interés (en lugar de gobernar en el interés general). La democracia definida como

[5] Aristóteles, *Politica*, 1317b.

«gobierno de los pobres en su propio beneficio» nos sorprende como una extraordinaria anticipación de la modernidad, como una visión socio-económica de la democracia. Pero no es así. Al tiempo, podría parecer que Aristóteles llega a los pobres porque los más, la mayoría, son pobres. Pero Aristóteles advierte que una democracia es así incluso si los pobres fueran los menos. El hecho es que el argumento es lógico. Aristóteles construye su tipología global sobre dos criterios: el número de gobernantes más el interés al que sirven (general o propio). De este modo, el gobierno de uno se desdobla en monarquía (buena) y tiranía (mala); el gobierno de pocos en aristocracia (buena) y oligarquía (mala porque es el gobierno de los ricos en su propio beneficio), y el gobierno de muchos en *politeía* (buena) y democracia (mala). La de Aristóteles, pues, no es una definición económica de la democracia, sino uno de los tres casos posibles de mal gobierno, de gobierno en el interés propio.

Al margen del mecanismo lógico, Aristóteles extraía la parábola degenerativa de la experiencia griega. Al comienzo la democracia era *isonomía* [6] (declaraba a mediados del siglo V a. de J.C. «el nombre más bello de todo»), iguales leyes, reglas iguales para todos: lo que llevaba implícito un gobierno de las leyes (así, Aristóteles [7] decía : «es preferible que gobierne el *nomos*, más que cualquier ciudadano»). Pero un siglo después de Herodoto el *demos* había ya distorsionado el *nomos*, haciendo y deshaciendo leyes a su antojo; de modo que al final encontramos únicamente una ciudad polarizada y rota por conflictos entre pobres y ricos. La democracia ateniense acaba, diríamos nosotros, en la lucha de clases. Y es un resultado que no sorprende. El ciudadano lo era a tiempo completo. De ello resulta una hipertrofia de la política que se corresponde con una atrofia de la economía. El «ciudadano total» creaba un hombre desequilibrado.

De todo lo anterior se desprende que la democracia indirecta, es decir, representativa, no es únicamente una atenuación de la democracia directa; es también un correctivo. Una primera ventaja del gobierno representativo es que un proceso político todo entretejido por mediaciones permite escapar de las radicalizaciones elementales de los procesos directos. Y la segunda ventaja es que la participación ya no es un *sine qua non*; incluso sin «participación total» la democracia representativa sigue subsistiendo como un sistema de control y limitación del poder. Lo que permite a la sociedad civil entendida como sociedad prepolítica, como esfera autónoma y autosuficiente, desplegarse como tal. En suma, el gobierno representativo libera con fines extrapolíticos, de actividad económica o de otro tipo, el enorme conjunto de energías que la *polis* absorbía en la política. Quien vuelve a exaltar hoy la democracia participativa no recuerda que en la ciudad antigua eran los esclavos los que se dedicaban a trabajar y que la *polis* se hundió en un torbellino de exceso de política.

[6] Erodoto, *Historia*, III, 80.
[7] Aristóteles, *Politica*, 1287a.

Entre los antiguos y los modernos

a) *Soberanía popular*

La diferencia entre la democracia directa de los griegos y la democracia representativa de los modernos es también, e incluso en mayor medida, una diferencia de distancia histórica. Para captar esta diferencia debe mirarse a lo que en el siglo IV a. de J.C. no era todavía, con respecto a lo que se añade después, a las adquisiciones sucesivas. Comenzando por la teoría de la soberanía popular, que es de elaboración medieval y que se remonta al derecho público romano.

¿Es posible que la noción de soberanía popular fuera desconocida para los griegos? Después de todo —podría observarse—, su democracia directa era el equivalente exacto de un sistema totalmente diluido en la soberanía popular. En concreto: puesto que su soberanía popular lo era todo y reabsorbía todo, precisamente por esto la noción no se incorpora. Por otro lado, el *populus* de los romanos no era el *demos* de los griegos. Entre otras cosas, en la medida en que el *demos* de Aristóteles y también el de Platón se identificaba con los pobres, en la misma medida en que el *demos* no era el todo (el conjunto de todos los ciudadanos), sino una parte del todo; mientras que el *populus* de los romanos lo formaban todos, y además era un todo extensible fuera de los muros de la ciudad, a medida que el *populus* se convertía en un concepto jurídico, *extra moenia*. De este modo mientras que el *demos* se acababa cuando terminaba la pequeña ciudad, el *populus* se podía ampliar tanto como se extendiera el espacio de la res pública.

Sea como fuere, el hecho es que la doctrina de la soberanía popular plantea la distinción —desconocida para los griegos— entre titularidad y ejercicio del poder, y encuentra su caracterización y su razón de ser en el contexto de esta distinción. Para los griegos la titularidad y el ejercicio eran la misma cosa: para ellos la distinción era innecesaria. Era igualmente innecesaria para los «bárbaros». El mundo que circundaba a los griegos, y que acabó por destruirlos, podía ser solamente, a su entender, un mundo férreamente sometido al despotismo. Y la distinción entre titularidad y ejercicio del poder es tan irrelevante en el contexto de los regímenes despóticos —como el Imperio Persa— como lo es en el contexto de una democracia directa.

Pero la perspectiva de los juristas medievales era distinta. Es cierto que también la república de los romanos había acabado en despotismo, en la sumisión del *populus* al *princeps*, a los emperadores. Pero durante largo tiempo los romanos habían sido libres, a su modo. Por lo tanto, los glosistas medievales no podían aceptar la inevitabilidad del despotismo como lo habían entendido los griegos. Y la doctrina de la soberanía popular emerge en el contexto de un dominio despótico que ya no podía ser visto como «natural». Por un lado, debía ser legitimado; por otro lado podía ser limitado. En el *Digesto*, Ulpiano había establecido que *quod principio placuit, legis habet vigorem* [8], que lo que le place al príncipe se convierte en ley; pero decía también que el príncipe tiene dicha potestad porque el pueblo se la ha

[8] Ulpiano, *Digesto*, I, 4, 1.

conferido. ¿Conferido en qué modo, a título de qué? Para unos —nosotros diremos que los creadores del absolutismo—, entre el pueblo y el príncipe había tenido lugar una *translatio imperii*, es decir, una transferencia no revocable del poder del pueblo al príncipe. Para otros (por el contrario, una minoría), no había *translatio*, sino sólo *concessio imperii*: la transmisión era sólo de ejercicio, no de titularidad; y el titular, el pueblo, «concedía» tal ejercicio manteniendo el derecho a revocarlo. Lo esencial sigue siendo que tanto para unos como para otros la titularidad del poder no nacía en el príncipe y con él: le venía por una transferencia o concesión del pueblo.

Poco importa que durante siglos y siglos hayan operado, en la realidad, regímenes de *translatio*. Incluso así, en la teoría ya se habían planteado las premisas que permitían la legitimación democrática en la que el titular del poder, el pueblo, se limita a «conceder» el ejercicio. En el *Defensor Pacis* de Marsilio de Padua, en la primera mital del siglo XIV, el diseño ya ha sido precisado: el poder de hacer las leyes, que es el poder principal, concierne únicamente al pueblo o a su *valentior pars*, que concede a los demás, a la *pars participans*, únicamente el poder (revocable) que nosotros diríamos ejecutivo, el poder de gobernar en el ámbito de la ley.

b) *El principio de la mayoría*

Que el principio de mayoría fuese desconocido por los griegos puede asombrar no menos que la tesis de que ignorasen el principio de la soberanía popular. Se comprende que en la *eklesia* vencía, de hecho, el voto o la aclamación de la mayoría; pero este hecho era un expediente práctico que se dejaba pasar sin reconocimiento oficial, sin una doctrina que lo mantuviese. Hasta Locke el principio mantenido por la doctrina fue la unanimidad, no el *derecho* de la mayoría de prevalecer sobre la minoría o las minorías.

Permaneciendo en la *polis*, es necesario comprender bien que la únidad política de los griegos no era una ciudad-Estado (y todavía menos un Estado en la acepción moderna del término), sino una ciudad-comunidad, una *koinonia*, una auténtica *Gemeinschaft* en la que los ciudadanos vivían en simbiosis con su ciudad, a la que estaban ligados no sólo por un destino común de vida y muerte (los vencidos eran pasados por el filo de la espada o vendidos como esclavos), sino también por un sistema de valores que era indiferenciadamente ético-político. La ciudad griega se fundaba —lo repiten Platón, Aristóteles y Demóstenes— sobre la *homoía*, sobre un espíritu común, una concordia cívica que se basaba a su vez en la *philís*, en la amistad. Reconocer el principio de mayoría sería, en este contexto, como validar un principio de desunión, la división que lleva a la ciudad al desastre. Si es cierto (siempre según Aristóteles) que la *polis* no se traduce en *homophonía*, debe sin embargo seguir consistiendo en *symphonía*, debe seguir siendo, para existir, un todo armonioso. Y la armonía, a la par que la *homonía*, no pueden dar cabida a un «derecho de mayoría».

Las técnicas electorales que después fueron puestas en práctica en las comunas medievales no nos llegan, por consiguiente, de los griegos (los cuales, por lo general, sorteaban), sino de las órdenes religiosas, de los monjes encerrados en sus conventos-fortalezas que en el Alto Medioevo se encontraban con que tenían que elegir a

sus propios superiores. Al no poder recurrir ni al principio hereditario, ni al de la fuerza, no les quedaba sino elegir por medio del voto. Pero los monjes elegían a un jefe absoluto. Era una elección grave e importante. Por lo tanto, debemos al ingenio de los monjes el voto secreto y la elaboración de las reglas de voto mayoritario. Pero, para ellos y después para todo el medioevo y el renacimiento, la *maior pars* debía seguir unida con la *melior pars*, con la parte mejor. Y, al final, la elección debía terminar por ser unánime (los rechazados eran abucheados, e incluso apaleados). Reglas mayoritarias sí, pero derecho de mayoría no. El principio sancionador, hasta Locke, era y seguía siendo la unanimidad.

El cambio tiene lugar con Locke porque con él el derecho de la mayoría se inserta en un sistema constitucional que lo disciplina y controla. Pero el catalizador fue la emergencia de una concepción «pluralista» del orden político. Al final del siglo XVII a partir de los desastres y horrores de las guerras de religión se originó el ideal de la tolerancia, mientras que la fe católica se fragmentaba en las sectas protestantes. Sobre ésta y otras premisas se va afirmando lentamente la creencia de que la diversidad y también el disenso son compatibles con el mantenimiento del conjunto, la idea de que la concordia puede también ser discordia, la idea de la *concordia discors*. Si es así, y cuando es así, la cosa pública puede articularse e incluso desarticularse en mayorías y minorías. Y la regla de la mayoría permite al pueblo salir del limbo de la ficción jurídica para convertirse en un sujeto concretamente operante. Si se decide por mayoría, y la mayoría decide, entonces también un sujeto colectivo como el pueblo posee el modo de actuar y de decidir.

c) *El individuo-persona*

Los regímenes democráticos son, al tiempo, regímenes libres, regímenes de libertad. ¿Pero libertad de quién? Los atenienses y romanos eran libres —señalaba Hobbes [9]—, es decir, «sus ciudades eran libres». Fustel de Coulanges es el autor que mantiene al respecto la tesis extrema: «Tener derechos políticos, votar, nombrar magistrados, poder ser arconte, he aquí lo que en las ciudades antiguas se llamaba libertad; pero no por ello el hombre estaba menos sometido al Estado» [10]. A lo que se opone que, al menos en la época de Pericles, la libertad individual del ateniense era absoluta.

¿Quién tiene razón? La controversia, que se remonta a las célebres máximas de 1819 de Benjamin Constant sobre *La libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, es estéril si no nos enfrentamos con la concepción del hombre de los antiguos. Al definir al hombre como animal político, Aristóteles declaraba su propia antropología: él entendía que el hombre era totalmente hombre en cuanto vive en la *polis* y la *polis* vive en él. En la vida política los griegos no veían una parte o un aspecto de la vida: veían su plenitud y su esencia. El hombre no-político era para los griegos un *idion*, un ser incompleto y carente (nuestro «idiota») cuya insuficiencia residía, podemos decir, en su carencia de *polis*. En suma, para los griegos el hombre era, por completo, el ciudadano, y la ciudad precedía al ciudadano: era el *polites* el que debía servir a la *polis*, no la *polis* al *polites*.

[9] Hobbes, T., *Leviatán*, XXI.

[10] Fustel de Coulanges, N. D., *La città antica*, (trad. italiana, 2 vols.), Bari, 1925, vol. I, p. 325, trad. española, *La ciudad antigua...*, Barcelona, ed. Iberia, 1979.

Para nosotros no es así. Nosotros no mantenemos que los ciudadanos están al servicio del Estado, sino que el Estado (democrático) está al servicio de los ciudadanos. Tampoco mantenemos que el hombre se resuelve en la politicidad, que el ciudadano sea «todo el hombre». Mantenemos, por el contrario, que la persona humana, el individuo, es un valor en sí mismo, independientemente de la sociedad y del Estado. Por consiguiente, entre nosotros y los antiguos, todo se vuelve del revés. Se vuelve del revés porque mientras tanto ha existido el cristianismo, el renacimiento, el iusnaturalismo y, finalmente, toda la larga meditación filosófica y moral que termina en Kant. Dicho de modo breve, el mundo antiguo no conocía al *individuo-persona*, no consideraba lo «privado» (*privatus* en latín es privación, cortar) como esfera moral y jurídica «liberadora» y promotora de autonomía, de autorrealización.

Existe hoy quien desprecia el descubrimiento del individuo y de su valor usando «individualismo» en sentido derogatorio. Quizá un exceso de individualismo es negativo, y ciertamente el individualismo se manifiesta en formas decadentes. Pero al hacer balance no debe escapársenos que el mundo que no reconoce valor al individuo es un mundo despiadado, inhumano, en el que matar es normal, tan normal como morir. Era así incluso para los antiguos, pero ya no lo es para nosotros. Para nosotros matar está mal, mal porque la vida de todo individuo cuenta, vale, es sagrada. Y es esta creencia de valor la que nos hace humanos, la que nos hace rechazar la crueldad de los antiguos y, todavía hoy, de las sociedades no individualistas.

Por lo tanto, ¿eran libres los atenienses o no? Sí, pero no en la misma línea que nuestro concepto de libertad individual. Ciertamente, la edad dorada de la democracia ateniense puede ser entendida como una explosión poliédrica del espíritu individual. Ciertamente, los griegos gozaron de un espacio privado que existía de hecho. Pero los griegos no poseían (para ellos era imposible conocerlo) aquel concepto de libertad del individuo que se resume en la fórmula del «respeto al individuo-persona». Cuando se niega, entonces, que los griegos fueran individualmente libres se quiere decir que en su ciudad el individuo estaba indefenso y en poder de la colectividad. El individuo no tenía «derechos», y no gozaba en ningún sentido de «defensa jurídica». Su libertad se resolvía totalmente en su participación en el poder y en el ejercicio colectivo del poder. En aquel momento esto era mucho. Pero tampoco en ese momento se «garantizaba» al individuo. Ni tampoco se mantenía, entonces, que el individuo tuviera que protegerse o que tuviese derechos individuales que hacer valer.

Hay que añadir que en las condiciones modernas tampoco los antiguos serían libres en modo alguno. Volvamos a subrayar que la ciudad griega no se constituía en Estado. Ahora bien, sin Estado un ejercicio colectivo del poder puede todavía hacer las veces de la libertad, puede ser todavía un sustituto de la libertad (política). Pero cuando aparece el Estado, cuando la pequeña ciudad se extiende en exceso, sin límites de medida, y cuando, por consiguiente, titularidad y ejercicio del poder se diferencian, entonces ya no es así. No es sólo que la democracia de los modernos

tutela y promueve una libertad que no acepta resolverse en la sumisión del individuo al poder del conjunto. Es también que con la llegada del Estado los términos del problema se invierten. En la ciudad-comunidad de los antiguos la libertad política no se afirmaba en oposición al Estado, porque no existía Estado. Pero cuando existe, entonces el problema de la libertad del Estado se plantea.

La fórmula «todo en la polis» promueve, o puede promover, una democracia con una alta tasa de fusión comunitaria. La fórmula «todo en el Estado», que después se explica en todo para el Estado es, por el contrario, la fórmula del Estado totalitario. A la manera de los griegos, nosotros seríamos esclavos.

La democracia liberal

Entre la democracia de los antiguos y la de los modernos se interpone, se ha visto, la disyunción entre titularidad y ejercicio del poder, el principio de la mayoría y la concepción del individuo-persona. Por otro lado, para pasar de la primera a la segunda falta todavía el anillo de conjunción esencial: el constitucionalismo y, dentro de éste, la representación política. El término «liberalismo» y su derivado «liberal» son de cuño relativamente reciente (en torno a 1810); pero Locke, Montesquieu, Madison y Hamilton (para el *Federalista*), y Benjamin Constant, pueden declararse, con todo derecho, «liberales», es decir, los autores que han concebido políticamente (el recorrido más propiamente jurídico incluye otros nombres, como Coke y Blackstone) el Estado limitado, el Estado controlado y, así, el Estado liberal-constitucional. Después de Constant se puede añadir a Tocqueville y después a John Stuart Mill; pero especialmente con este último llegamos ya al Estado liberal-democrático, al cual sigue, hoy, el Estado democrático-liberal. Por lo tanto, hay tres etapas: el Estado liberal que es únicamente el Estado constitucional que aprisiona el poder absoluto; segundo, el Estado liberal-democrático que es primero liberal (constitucional) y después democrático; tercero, el Estado democrático-liberal, en el que el peso específico de los dos componentes se invierte: el poder popular prevalece sobre el poder limitado.

La genealogía histórica completa es ésta: la democracia pura y simple (la de los antiguos) precede al liberalismo, y el liberalismo precede a la democracia moderna. Para los constituyentes de Filadelfia, como para Constant, la «democracia» indicaba todavía un mal gobierno, la experiencia fracasada de los antiguos, y si el Tocqueville de 1835-40 admiraba la «democracia social» de los americanos, sin embargo seguía temiendo, en *La Democracia en América*, la tiranía de la mayoría y repudiaba el despotismo democrático, es decir, la democracia en sentido político. El giro decisivo tiene lugar, con Tocqueville, en 1848. Hasta la revolución de aquel año éste había separado nítidamente la democracia del liberalismo. Pero en la Asamblea Constituyente Tocqueville declaró una nueva y distinta separación: «La democracia y el socialismo están unidos sólo por una palabra, la igualdad; pero hay que notar la diferencia: la democracia quiere la igualdad en la libertad, y el socialismo quiere la igualdad... en la servidumbre». Con este memorable paso nace, en las conciencias, la liberal-democracia. La nueva antítesis, la nueva polarización, ya no se plantea entre democracia y liberalismo, sino entre socialismo, por un lado (el nuevo protagonista surgido, precisamente, en las turbulencias de 1848), y la liberal-democracia, por otro.

No es que Tocqueville hubiera cambiado de idea en este momento. Es que Tocqueville captaba, de modo profético, el realineamiento que habría de prevalecer en el siglo y medio siguiente. Con la intuición de los muy grandes, Tocqueville volvía a concebir la democracia, la comprendía como una criatura totalmente inédita que surgía *ex novo* del seno del liberalismo. La democracia exhumada por Rousseau era sólo una criatura de biblioteca. La «democracia real», la que estaba realmente naciendo, era una cosa totalmente distinta: era, concretamente, la *democracia liberal*.

Durante todo el siglo XIX prevalece, en este conjunto, el componente liberal: el liberalismo como teoría y praxis de la protección jurídica, mediante el Estado constitucional, de la libertad individual. Pero a medida que el sufragio se extendía, se planteaba al mismo tiempo una liberal-democracia en la que la «forma» del Estado recibía cada vez más «contenidos» de voluntad popular. Finalmente, como se ha dicho, el Estado liberal-democrático se transforma en el Estado democrático-liberal en el cual —en la óptica tocquevilliana— la balanza entre libertad e igualdad se desequilibra a favor de esta última.

Por el momento basta con dejar sentado —ya profundizaremos más adelante— que el Estado «justo», el Estado social, el Estado del bienestar, siguen siendo, en sus premisas, el Estado constitucional construido por el liberalismo. Donde y cuando este último ha caído, como en los países comunistas, ha caído todo: en nombre de la igualdad se ha instaurado el «socialismo en la servidumbre». La lección que hoy nos llega del Este y de la parábola de la experiencia comunista confirma lo que la doctrina liberal ha mantenido desde siempre, es decir, que la relación entre libertad e igualdad no es reversible, que el *iter* procedimental que vincula los dos términos va desde la libertad a la igualdad y no también, en sentido inverso, desde la igualdad a la libertad. La «superación» de la democracia liberal no ha existido. Fuera del Estado democrático-liberal no existe ya libertad, ni democracia.

El Estado de los partidos

La democracia de los modernos es representativa y presupone, como condición necesaria, el Estado liberal-constitucional, el control del poder. Hasta ahora no se ha dicho nada sobre otro instrumento de actuación: los partidos. Ya en 1929 Kelsen afirmaba sin ambages: «sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos» [11]. De cuando en cuando (comenzando por Ostrogorski, 1902) se vuelve a mantener que la democracia puede no sólo operar sin partidos, sino que sin partidos funcionar mejor; e incluso si esta tesis se ha mantenido poco o mal en el terreno de la doctrina, en la práctica el problema puede ser replanteado, hoy en día, a la luz de la denominada disolución de los partidos americanos. Ciertamente, en los Estados Unidos los partidos no han tenido nunca un peso como en Europa, y nunca han logrado la consistencia organizativa de los par-

[11] Kelsen, H., *I fondamenti de la democrazia*, Bolonia, 1966, p. 25, edición española *Esencia y valores de la Democracia*, Barcelona, ed. Guadarrama, 1977.

tidos de masa europeos, especialmente de los partidos comunistas, o en general de aparato. La burocratización de la social-democracia alemana que Michels ya registraba y denunciaba como causa inevitable de la oligarquía en torno a 1910, esta burocratización no se ha dado nunca en los Estados Unidos.

Por otro lado, para los fines de la pregunta de si los partidos son indispensables no es necesario que el partido sea «fuerte» y que, por consiguiente, el sistema partidista esté fuertemente estructurado. La tipología histórica de los partidos distingue entre partido de notables, partido de opinión y partido de masa; o incluso, de forma paralela, entre partidos de orientación electoral y, dentro de estos últimos, entre partidos de mera organización electoral o bien partidos capaces de movilización permanente.

Ahora bien, basta con que el partido «necesario» sea el partido de opinión; y tampoco la disolución de los partidos americanos lo disuelve, a decir verdad, por debajo del umbral en el que «canalizan la opinión». Y cuando se afirma que la democracia no puede realizarse sin la intermediación de los partidos se hace referencia al sistema partidista como sistema de agregación y canalización del voto. Nada más, pero tampoco nada menos. Los electores se expresarían en el vacío y creerían en el vacío —el caos de una multitud de fragmentos— si faltase el marco de referencia y de alternativas propuesto por los partidos. De hecho, cada vez que una dictadura cae y se vuelve a votar, vuelven a crecer los grupúsculos que se proponen para ser votados. Los supervivientes, los votados, se convierten en partidos. Es un proceso totalmente espontáneo que por sí mismo atestigua la inevitabilidad de los partidos.

Si los partidos son necesarios, su necesidad no los redime de sus pecados. Es verdad que la intermediación de los partidos se transforma, con frecuencia, en un diafragma, o incluso en una imposición partitocrática. Pero combatir las degeneraciones y criticar a los partidos es una cosa, y refutarlos es otra. Una vez planteado lo anterior, un problema posterior y distinto atañe a la diversidad de los sistemas de partido, y por lo tanto a la cuestión de qué sistema de partido funciona mejor y es, en este sentido, «funcional» para los fines del gobierno democrático. Después de las malas experiencias —en concreto de la de la República de Weimar (1919-1933)— en período de entreguerras, en los años cincuenta se afirmó la tesis de que las democracias que funcionaban eran bipartidistas, o por lo general democracias con relativamente pocos partidos, mientras que los sistemas demasiado fragmentados generaban gobiernos inestables, efímeros, y ampliamente incapaces de gobernar. Esta tesis ha sido posteriormente refinada y modificada. Demasiados partidos son ciertamente excesivos; pero el número de partidos no es la variable decisiva; lo es, por el contrario, la polarización del sistema, y por lo tanto la distancia ideológica o de todo tipo que separa a los partidos y a sus electores [12].

Si el problema fuese sobre todo de fragmentación, se remediaría por la adopción de sistemas electorales poco o nada proporcionales, es decir, sistemas que reducen el número de los partidos. Pero si se reduce a los partidos y permanece la polarización, entonces no hay ganancia, y de este modo se puede agudizar la conflictividad. En la misma medida no se ha dicho que los gobiernos monocolores que constituyen la norma en los sistemas bipartidistas (y también en los sistemas de partido predominante que operaron, durante largos períodos, en Suecia, Noruega, la India e incluso hoy en Japón) sean preferibles, a todos los efectos, a los gobiernos de coalición.

El elemento discriminante es si las coaliciones de gobierno están separadas, entre partidos «distantes», como en Italia, o bien, como en los sistemas de baja polarización, si las coaliciones se forman entre partidos «proximos», amalgamables. Con lo que se vuelve a decir que el factor decisivo es la polarización: el espacio competitivo en el que se «mueve» el sistema partidista. Si el espacio competitivo es extenso, entre unos polos extremos muy lejanos entre sí, entonces la competencia entre partidos está expuesta a tentaciones centrífugas, el desacuerdo prevalece sobre el acuerdo, el sistema se convierte en «bloqueado», y por lo tanto funciona con dificultad. Si, por el contrario, el espacio competitivo es exiguo, entonces la competencia tiende a ser centrípeta, la belicosidad bloqueante «no compensa», y el sistema permite la gobernabilidad.

Lijphart [13] divide las democracias en dos tipos —mayoritaria y consociativa— y mantiene que en las sociedades conflictivas es necesaria una «democracia consociativa», es decir, una gestión de la cosa pública basada en «minorías competitivas» (la fórmula de Calhoun) que repudian el principio mayoritario. La teoría de Lijphart convence en parte, y en parte no. El consociativismo es recomendable, y funciona, para las sociedades segmentadas como Holanda (dividida durante mucho tiempo, aunque ya no, entre católicos y protestantes), Austria (dividida entre católicos y socialistas), Bélgica (donde el conflicto es étnico-lingüístico) y Suiza (el ejemplo más ilustre). Pero las sociedades en cuestión están segmentadas, no están polarizadas: sus «islas» solamente piden ser respetadas en su identidad (el *cleavage* es aislante, no agresivo y prevaleciente). Por lo tanto no se ha afirmado que el consociativismo sea también adecuado para las sociedades altamente polarizadas, y ciertamente no parece aplicable a las religiones militantes (como el fundamentalismo islámico). Volveremos sobre el punto de la distinción entre democracia mayoritaria y consociativa. Aquí nos importa señalar únicamente que el consociativismo se remite a nociones como la sociedad conflictiva, o «sociedad dividida», bastante menos precisas y precisables que la noción de «sociedad polarizada», y que los sistemas de partidos se miden y se comparan mejor —nos parece— en clave de polarización.

Con toda probabilidad el Estado de los partidos no es subrogable. Pero varía, y puede ser cambiado. El problema del sistema partidista óptimo sigue estando abierto y sigue teniendo que volver a abrirse. Hay que añadir que los partidos degeneran fácilmente en centros de exceso de poder, de «colonización», de acomodo parasitario y de corrupción. Lo que no obsta para que la teoría de la democracia deba incluir a los partidos.

[12] Sartori, G., *Parties and Party Systems*, N. York, 1976, trad. española, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Ed., 1.ª reimpr., 1987.

[13] Lijphart, A., *Democracy in plural societies: a comparative exploration*, New Haven, 1977.

La teoría competitiva de la democracia

En principio la democracia —la democracia liberal— ha de definirse como un sistema político basado sobre el poder popular, en el sentido de que la titularidad del poder pertenece al *demos*, mientras que el ejercicio del poder es confiado a los representantes periódicamente elegidos por el pueblo. Por consiguiente, en términos de ejercicio el poder popular se resuelve en gran medida en el poder electoral. Lo que explica por qué la definción operativa o aplicada de la democracia da por descontada la soberanía popular (la fuente de legitimidad) para llegar rápidamente a su mecanismo, como en esta definción común:

> la democracia es un sistema pluripartidista en el que la mayoría expresada por las elecciones gobierna en el respeto a los derechos de las minorías. El respeto a los derechos de las minorías, y por ello la interpretación «limitada» del principio mayoritario, es un punto decisivo que requiere ser tratado de forma separada por sí mismo. Detengámonos, en este momento, en la reducción de la democracia a un sistema pluripartidista. Que los partidos son necesarios se ha visto ya. ¿Pero cuál es la democraticidad de esta disposición?

Rousseau mantenía que quien delega su propio poder lo pierde. ¿Es cierto? Si dicha delegación fuera permanente, si hubiera una *translatio imperii*, entonces sería cierto. Pero es una delegación periódica y con una renovación periódica, una *concessio* temporal, y, por lo general, una delegación a título representativo: se espera que el representante actúe según el interés de los representados en el ámbito de estructuras y procedimientos que lo vinculan a esta intención. Por lo tanto, Rousseau estaba equivocado. Incluso así, la representación política no ofrece las garantías de la representación del derecho privado. ¿Cómo se hace para asegurar que el interés al que sirve el representante sea verdaderamente el de los representados (y no su propio interés)? No se puede o, mejor dicho, se puede hacer sólo en términos de una amplísima aproximación. Pero aquí el mecanismo que más sirve es la competición, no la elección. Y aquí estamos en Schumpeter, en su «teoría competitiva de la democracia».

Para Schumpeter la suya era una teoría alternativa, distinta. Sin restar nada a sus méritos, es más exacto verla como un complemento de la teoría de la democracia como tal, dentro de su veta central. En la teoría «clásica» de la democracia— argumenta Schumpeter—la selección del representante resulta «secundaria con respecto al objetivo principal... de investir al electorado del poder de decidir en cuestiones políticas»; pero la realidad es que este poder es «secundario con respecto a la elección de las personas que decidirán después». De aquí su citadísima definición: «el método democrático es aquel mecanismo institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular» [14].

La primera cosa a señalar es que Schumpeter dice «método democrático», trasladando de este modo el centro de atención a una definición *instrumental* del concepto de democracia. Segundo, el *demos* se vuelve a proponer aquí como *tertium gaudens*, como un tercero que goza de beneficios que le son prometidos por «competidores» que cortejan su voto. Lo que implica que del poder del voto se deriva una «aceptación de preferencias». De este modo, la democracia en el punto de entrada, en el *input*, se vincula con la demofilia en el punto de salida, en el *output*, y más precisamente el poder popular (de voto) se transforma en demo-distribuciones, en beneficios de retorno.

Volviendo a la pregunta inicial, ¿la interpretación schumpeteriana de los mecanismos democráticos asegura verdaderamente que el representante servirá a los intereses del representado? «Intereses» es un concepto complejo. ¿Intereses inmediatos y mal entendidos? ¿Intereses duraderos y bien entendidos? ¿Intereses únicamente «míos», únicamente egoístas? Es necesario no perderse en este embrollo. De hecho, hemos dicho que el método descrito por Schumpeter asegura que se acogen las «preferencias», que se escuchan las «demandas». La objeción, sin embargo, es que el pueblo vota normalmente cada cuatro años, y que en el interregno el representante no es revocable. La objeción puede ser, por consiguiente, que en el intervalo entre una elección y otra el representante puede hacerse el sordo y servirse sobre todo a sí mismo. Pero no sucede así si al mecanismo competitivo expresado por Schumpeter se añade, para completarlo, el «principio de las reacciones previstas» enunciado por Carl Friedrich [15]. En función de este principio el elegido prevé en todo momento la previsible «reacción» de sus electores a lo que hace o se propone hacer. El control es, pues, continuo, puesto que la «previsión» (de cómo reaccionará el elector) es constante.

De todo lo anterior se puede deducir la siguiente definción: democracia es «el procedimiento y/o el mecanismo que a) genera una *poliarquia abierta* cuya *competición* en el mercado electoral; b) atribuye *poder al pueblo*, y c) impone específicamente la *capacidad de respuesta* (*responsiveness*) de los elegidos frente a los electores» [16]. Es complicado porque la democracia es complicada. Y, téngase en cuenta, esta definición es sólo descriptiva (no es, y no pretende ser, prescriptiva), es decir, se limita a explicar por qué funciona la macrodemocracia (política). Es, por consiguiente, una definición mínima que establece la condición necesaria y suficiente para poner en funcionamiento un sistema que puede, con todo derecho, ser llamado democrático. Sin el denominado modelo de Schumpeter el funcionamiento efectivo de la democracia representativa seguiría totalmente sin ser comprendido. Pero a partir de aquí queda totalmente por construir el discurso prescriptivo destinado a promover y desarrollar la democracia. La democracia es una cosa; el grado de democracia y la democratización, otra distinta.

[14] Schumpeter, J., *Capitalism, socialism and Democracy*, N. York, 1942, 47, p. 269, trad. española, *Capitalismo, socialismo y democracia*, México, FCE, Madrid, ed. Aguilar, 1968.

[15] Friedrich, C., *Constitutional government and Democracy*, Boston, 1946, pp. 589-91.

[16] Sartori, G., *The Theory of Democracy revisited*, Chatham, 1987, trad. española, *La teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Ed., 1987.

Libertad e igualdad

a) *Libertad «de» y autonomía*

Se ha visto cómo Tocqueville (y después de él Guido de Ruggiero, 1941, y muchos otros) equiparan la liberal democracia a la conjunción entre libertad e igualdad. ¿Qué libertad? ¿Y qué se entiende por igualdad?

La libertad que interesa en este nivel es la libertad *política*: la libertad del ciudadano en el ámbito del Estado. Es, por consiguiente, una libertad específica y eminentemente práctica. No es la libertad moral, no es el libre arbitrio (la libertad de querer), no es una libertad omnicomprensiva, ni tampoco es una libertad suprema, la «verdadera libertad» (tal y como ha sido concebida de distintas formas, por ejemplo, por Spinoza, Leibniz, Hegel o Croce). En el *Ensayo sobre la Inteligencia Humana* Locke definía la libertad como autodeterminación del yo *acting under the determination of the self*», mientras que en el segundo de los *Dos Tratados sobre el Gobierno* [17] la define como el no estar «sometido al inconstante, incierto, desconocido y arbitrario deseo de otro hombre». Locke comprendía bien, por consiguiente, que en el nivel político no se busca la «esencia de la libertad» y no interesa la investigación metafísica sobre la naturaleza última de la libertad. Para Locke la libertad política es, sustancialmente, la libertad de arbitrio de los poderosos. Igualmente concreto había sido, antes que él, Hobbes: libertad significa «ausencia de impedimentos externos» [18]. En verdad Hobbes asignaba esta libertad al contexto de la «libertad natural» antes que al de la «libertad civil»; por otro lado, los impedimentos en cuestión se denominaban *of motion*, «impedimentos de movimiento». Pero esta calificación venía dictada por la naturaleza mecanicista de su filosofía y se cae si cae el mecanicismo. Queda así la fórmula «ausencia de impedimentos externos» que desde entonces ha sintetizado eficazmente la naturaleza y el ámbito de la libertad política.

Posteriormente se ha dicho que la libertad política es una libertad *para* (del Estado), no una libertad *de*. Exacto. Y hoy se ha extendido el uso de declararla una libertad «negativa», no una libertad «positiva». De nuevo, exacto. Pero la libertad «negativa» se interpreta después como una negatividad, como una libertad de poco, o casi de nada. El argumento, pues, se convierte en que la libertad que cuenta es la libertad *de*, «positiva». Lo que ya no es exacto. Que la libertad política sea una libertad incompleta es cierto (pero lo es en la misma medida que todas las libertades específicas, que todas las libertades declinadas en plural, cada una de las cuales puede ser declarada, por sí sola, incompleta). Sigue estando el hecho de que la libertad *para* es la condición necesaria de todas las libertades *de*. Si estamos impedidos —en prisión o amenazados de prisión— las libertades en positivo se convierten en letra muerta.

[17] Locke, J., *Due trattati sul governo*, trad. italiana, Torino, 1948, p. 251, trad. española, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, Alianza Ed.

[18] Hobbes, T., *Leviatán*, 21.

Entonces sería mejor llamar a la libertad política «protectora» (en lugar de negativa), puesto que es la libertad de los poderes menores, de los poderes de los ciudadanos particulares, necesitados de protección porque son fáciles de oprimir. Bien entendido, no es que la libertad política sea únicamente libertad *para* (negativa o protectora). Cuando se despliega la libertad política se convierte también en libertad *de* (de votar, de participar, etc.); pero hay que caracterizarla como libertad *para*, como no-impedimento, porque este es su aspecto primero.

Se podrá observar que el discurso sobre la libertad política precede a Hobbes y a Locke. Cierto; pero hasta Locke y hasta la construcción del Estado constitucional la salvación, la salvación de la libertad, residía solo en la ley. Cicerón lo decía con admirable concisión para todo el mundo antiguo: *legum servi sumus ut liberi esse possimus* [19], somos libres en cuanto que estamos sometidos a las leyes. Esta era todavía la fórmula de Rousseau: el hombre es libre cuando no obedece a los demás hombres sino únicamente a la ley. Sí, pero Rousseau constataba al mismo tiempo que el hombre, nacido libre, se encuentra encadenado en todas partes. Cuando se afirma el Estado, y en particular el Estado de la era del absolutismo monárquico, la ley por sí sola ya no salva. Por consiguiente, no es cierto que el discurso sobre la libertad política vuelva a comenzar en el siglo XVII. La libertad política definida como libertad *del* Estado se define así cuando existe Estado (no antes). Pero desde entonces esta es la definición casi constante.

A esto se opone, en ocasiones, que la libertad *para* es una libertad menor superada por una libertad mayor: la autonomía. Se ha afirmado, con anterioridad, que, en materia de libertad, Rousseau no se desvía un milímetro de Cicerón. En todos sus escritos repite constantemente que la certeza de la que está más seguro es que la libertad es el gobierno de las leyes. Pero en el *Contrato Social* [20] encontramos este paso: «La obediencia a la ley *a la que estamos prescrita* es libertad» (el énfasis es mío). Es este paso del que se deduce que Rousseau concibe la libertad como autonomía. Pero estamos extrayendo conclusiones excesivas de este tema. El hecho es que Rousseau elogiaba a los espartanos y a los romanos, no a los atenienses. La *isonomía* (leyes iguales) de los atenienses se estropeó tornándose en licencia, en leyes inciertas deshechas y rehechas por la volubilidad del *demos*. Por consiguiente, Rousseau invocaba a un Moisés, un Licurgo, un legislador «fundador» que estableciese de una vez por todas unas pocas Leyes supremas, fundamentales y casi inalterables. Nadie ha aprisionado tanto la libertad en la fijeza de las Leyes (con mayúscula) como Rousseau. La autonomía de Rousseau sería, por lo tanto, la autonomía de hacer nada o casi nada.

La verdad es que parece que la «autonomía » es una superposición arbitraria y amalgamada de Kant y sobre Rousseau. La autonomía, el otorgarse a sí mismos las propias leyes, es un concepto kantiano, que, sin embargo, Kant refiere a la libertad moral, a la libertad *interior* (de querer). La libertad política es, por el contrario, una libertad *exterior* (de hacer). Lo contrario de la primera es la heteronomía; lo contrario de la segunda es la coerción. Mi voluntad permanece libre incluso si me

[19] Cicerón, *Oratio pro Cluentio*, 43.

[20] Rousseau, J. J., *El Contrato Social*, I, 8.

encuentro en la cárcel (sometido a coerción); pero el ser interiormente libre no me hace en modo alguno libre externamente (de la cárcel). Por lo tanto, la tesis de que la «menor» libertad *para* (calificada como libertad liberal) puede ser superada por una «mayor» libertad democrática, la autonomía, es difícil de aceptar. Que la autonomía, así como la autorrealización, sean libertad e ideales de superior libertad, eso sí. Pero no superan la libertad *para*: la presuponen.

b) *Iguales tratamientos e iguales resultados*

Si la libertad política puede reconducirse a la idea-base de «no-impedimento», el discurso sobre la igualdad es y sigue siendo muy complejo. Aristóteles ya distinguía en la *Etica a Nicomaco* (Libro V) entre dos tipos muy distintos de igualdad, una «aritmética» y otra «proporcional». El criterio de la primera es «lo mismo para todos»; el criterio de la segunda es «lo mismo para los mismos», y por lo tanto cosas iguales para los iguales pero desiguales para los desiguales. En la igualdad aritmética lo que es igual es *idéntico*: y basta. En la igualdad proporcional (que lo es, explicaba Aristóteles, porque «los desiguales son tratados en forma proporcional a su respectiva diversidad») lo es, por el contrario, la igualdad *en la diversidad*, o entre diversos, que asigna a cada uno lo suyo: aquí está vigente la regla del *suum cuique tribuere*.

Está claro que a veces adoptamos la primera y a veces la segunda igualdad. Las leyes son iguales en cuanto que son idénticas para todos, mientras que los impuestos directos son proporcionales, en proporción a la riqueza, y por lo tanto iguales para iguales pero desiguales para desiguales. Hasta aquí todo está claro. Pero la igualdad proporcional plantea, a medida que va profundizándose, dos problemas: primero, cuánta proporción y segundo, y más difícil, a quién atañe la proporción. Aquí, recuérdese, la regla no es ya «a todos lo mismo», sino «lo mismo (iguales cuotas, privaciones o beneficios) a quien es igual, *igual para cada uno*». Por lo tanto, la pregunta se convierte en: ¿qué «semejanza» es relevante? Y, paralelamente, ¿en función de qué diferencias han de agregarse los iguales? ¿Cuáles son las diferencias relevantes? Son preguntas que destapan la caja de Pandora.

Simplificando al máximo los criterios de la igualdad proporcional pueden reducirse a dos: 1) a cada uno en razón a sus méritos, capacidades o talentos, 2) a cada uno en razón a sus necesidades (de lo que le falta). Es superfluo subrayar, en concreto, que cada criterio es susceptible, de innumerables interpretaciones. ¿Qué méritos? ¿Qué capacidades? ¿Y qué necesidades, en qué medida? Tampoco acaban aquí las complicaciones.

Para desenredar la madeja conviene referirse a una perspectiva histórica. Históricamente la primera igualdad es la *isonomía*, nosotros la llamaremos igualdad jurídico-política: iguales leyes, iguales libertades e iguales derechos. Estas son igualdades fáciles (aritméticas): igual se traduce por «idéntico para todos». Existe, después, la igualdad social (véase: Democracia social) que no plantea problemas desde el momento en que se despliega como un *ethos*. La tercera igualdad, por el contrario, está llena de problemas, la igualdad de oportunidad, o en las oportunidades, que es la típica reivindicación igualitaria de nuestro tiempo.

Aquí, a partir de un término común se ramifican y derivan, en realidad, dos

igualdades: 1) la oportunidad como igual acceso, 2) la oportunidad como igual punto de partida. Igual acceso quiere decir «igual reconocimiento e iguales capacidades» y por lo tanto promueve una meritocracia: igual carrera (promoción) a igual talento. Igual punto de partida es algo distinto, y bastante más. A este respecto se requiere la igualdad de las posiciones y condiciones iniciales de la competición: igual educación para todos para comenzar; pero después también un bienestar relativamente igual que haga desaparecer la ventaja de los ricos sobre los pobres. Y en este punto la igual oportunidad de posiciones de partida desemboca en la igualdad económica.

Mientras que esta última es relativa —mientras que es cuestión de proporciones— estamos todavía en la igualdad que podríamos llamar de «oportunidades materiales». La igualdad económica verdadera y propia es, por sí sola, y, por el contrario, aritmética: iguales haberes o —en el comunismo— igual ausencia de posesiones para todos. Babeuf era igualitario al pie de la letra. Marx era más difuminado. En la *Crítica al programa del Gotha* de 1875 Marx enuncia tres criterios: i) a cada uno según sus necesidades, ii) a cada uno según su trabajo (el principio del valor-trabajo), y iii) a cada uno según su habilidad. No es fácil vincular los criterios ni tampoco descifrarlos. Pero dado que en todo caso el comunismo presupone la abolición de la propiedad privada, a este respecto está claro que también la igualdad económica de Marx era aritmética: de igual forma nada para nadie.

El colapso de los regímenes comunistas deja sin cabeza en gran medida *rebus ipsis* la versión aritmético-negativa de la igualdad económica. Pero queda la instancia de la libertad de la necesidad —asegurar a todos un mínimo igual de subsistencia decorosa— que avanza progresivamente en la reivindicación de «iguales haberes» que igualen de forma efectiva las posiciones de partida. ¿Cómo? Mientras que se persiga una relativa igualación de los haberes por medio de redistribuciones, y especialmente redistribuciones de renta, seguiremos dentro del ámbito de una problemática fundamentalmente económica. Pero, entre tanto, las redistribuciones en cuestión deben ser incesantes; además ya no bastan; de modo que, finalmente, de las redistribuciones se pasa a las expropiaciones. Y en este punto el problema se hace eminentemente político en el sentido de que libertad e igualdad entran en colisión. Iguales condiciones materiales (aunque entendidas de modo elástico) requieren un Estado «fuerte», lo bastante fuerte como para imponer expropiaciones y tan fuerte como para decidir a favor de quien, con respecto a qué y en qué medida. Si es así, el Estado que tiende a la igualdad se transforma en el Estado coercitivo que debe hacer pedazos y barrer —si quiere tener éxito— la «libertad de resistencia» de los ciudadanos.

El núcleo del problema es que iguales tratamientos (leyes iguales) no producen resultados iguales (igualdades en resultados); de lo que se deriva que para convertirse en iguales se necesitan tratamientos desiguales (leyes sectoriales y discriminaciones compensatorias). Si los corredores lentos y los veloces deben llegar juntos a la meta, los veloces deben ser penalizados y los lentos favorecidos. No existen, entonces, oportunidades iguales. Por el contrario, o mejor dicho dando la vuelta al argumento, con el fin de ser igualados a la llegada se necesitan en el punto de partida «oportunidades desiguales» (tratamientos preferenciales). Bien, se puede mantener que así debe ser. Sí, pero leyes sectoriales, tratamientos privilegiados, «discriminaciones», no sólo azuzan y multiplican la conflictividad social (los no pre-

feridos se rebelan y reivindican a su vez privilegios), no sólo facilitan la arbitrariedad, sino que lesionan la protección proporcionada por leyes iguales y, en principio, por el principio «lo mismo para todos». ¿Por qué es importante la generalidad de las leyes? Es importante porque somete a quien las fabrica al mismo daño que pueden infligir a quien las sufre. Si la norma «a quien mienta se le cortará la lengua» se aplica también al legislador que la promulga, esta norma no se hará efectiva; si se le exonera, puede serlo.

Bien entendido, entre libertad e igualdad se dan muchas posibles soluciones de equilibrio, muchas posibles compensaciones; pero sigue existiendo, sin embargo, un punto de ruptura más allá del cual (para citar a Tocqueville) nos espera únicamente «la igualdad en la servidumbre». El problema de la igualdad sigue estando, pues, muy abierto. Entre la libertad y la igualdad puede existir una feliz conjunción, pero también una peligrosa disyunción. En las democracias liberales la libertad promueve, o al menos permite, políticas y resultados igualitarios. En los regímenes comunistas la igualdad no ha producido la libertad y ha nivelado solamente a lo bajo, en el malestar.

Mayoría y minoría

a) *Mayoría limitada*

Mayoría significa «regla de la mayoría», o bien «el conjunto de los más». En el primer caso la noción de mayoría es *procedimental*, indica un método de resolución de los conflictos y, correlativamente, un criterio decisional. En el segundo caso la noción de mayoría es *sustantiva*: indica la parte mayor, la más numerosa de un agregado concreto, de una población. Y si esta distinción no se afirma claramente, todo el discurso se embrolla sin remedio.

Solemos decir, brevemente, que la democracia es *majority-rule*, regla-mandato de la mayoría. Decirlo así es plantearlo demasiado brevemente. Por otro lado, ¿cuál es la mayoría en cuestión? ¿Procedimental o sustantiva? Por sí mismo no está claro. Hay quien entiende la expresión en un sentido, quien en otro y quien —la mayoría— de un modo indiferenciado. Precisemos rápidamente, entonces, que en este apartado nos ocuparemos de la «mayoría» como regla, criterio o principio, y no de las mayorías sustantivas. En tal caso afirmar que la democracia es *majority rule* significa que en la democracia se decide por mayoría.

¿Verdadero? No del todo. Explicado así el principio de la mayoría resulta «absoluto», sin límites ni frenos, mientras que la democracia requiere —para funcionar y durar— un principio de mayoría «limitado». La regla en las democracias liberales es que la mayoría gobierna (prevalece, decide) en el respeto a los derechos de la minoría. Quien dice *majority rule* olvidándose de los *minority rights* no promueve la democracia, la sepulta. El argumento teórico ha sido formulado con insuperable claridad por Kelsen: «Incluso aquel que vota con la mayoría ya no está sometido únicamente a su voluntad. Lo advierte cuando cambia de opinión»; de hecho, con el fin de que «él fuera nuevamente libre sería necesario encontrar una mayoría a favor de su nueva opinión» [21]. A ello hay que añadir que si las democracias no son tuteladas la misma posibilidad de encontrar una mayoría a favor de la nueva opinión se hace problemática, puesto que quien pasa de la opinión de la mayoría a la de la minoría se encuentra entre quienes no tienen derecho a hacer valer su propia opinión. En el límite el hecho es que la primera elección será la única elección verdadera, la que separa de una vez por todas a quien ha sido libre (en el momento inicial) de quien no ha sido libre (es decir, sometido a su propia voluntad) ni entonces ni lo será nunca.

Respetar a las minorías y a sus derechos es, por lo tanto, una parte integrante de los mecanismos democráticos. Y no sólo es una cuestión de mecanismos. La «minoría», veremos, se aplica a múltiples referentes. Entre éstos encontramos las minorías religiosas, lingüísticas, étnicas y de otro tipo, es decir, colectividades sustantivas que mantienen su propia identidad y que se constituyen en torno a la propia lengua, religión o raza. Estas minorías son tanto más reales y compactas cuanto más «intensas» son, cuanto más fuertemente sienten el vínculo que las caracteriza. Y aquí el principio mayoritario se detiene o es detenido, podemos decirlo así, por fuerza mayor. Porque si no se les reconoce a las minorías intensas el derecho a su propia identidad éstas buscarán la secesión y rechazarán, en el interior, el propio principio mayoritario.

b) *Oligarquía, estratarquía y poliarquía*

Pasemos a la «mayoría» entendida en sentido sustantivo y —para comenzar desde el inicio— al pueblo entendido operativamente como el conjunto de los más, como el mayor número. En tal caso la expresión *majority rule* significa «manda la mayoría del pueblo», y en tal caso la tesis se convierte en que en democracia quien decide es la parte mayor de una entidad denominada «el pueblo soberano». ¿Verdadero? ¿Falso? Para muchos falso, sin más, aunque por motivos opuestos. Para un grupo la tesis es falsa porque las nuestras son pseudodemocracias que arrebatan al pueblo el poder que les compete; para otro grupo la tesis es falsa porque la democracia entendida como poder popular es imposible. Los nombres que se encuadran en este segundo grupo son los de Gaetano Mosca y Roberto Michels, y sus argumentos no pueden ser ignorados.

Para la teoría de la clase política de Mosca, «en todas las sociedades... existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados», y «la primera, que es siempre la menos numerosa... monopoliza el poder» [22]. Lo esencial de la tesis de Mosca es que en el gobierno existe siempre una minoría «organizada» (en el sentido genérico de ser relativamente homogénea y compacta). La tesis no era inédita en 1884; pero erigida al rango de «ley», impacta; impacta porque destruye la clásica tripartición aristotélica de las formas de gobierno. Para la ley de Mosca todos los gobiernos son, siempre y en todas partes, oligarquías (entendidas éstas

[21] Kelsen, H., *I fondamenti della democrazia*, Bolonia, 1966, p. 12.
[22] Mosca, G., *Elementi di Scienza Politica* (1896), Bari, Laterza, 1936, vol. I, p. 83.

también de un modo ampliamente indiferenciado, al menos hasta la segunda edición de los *Elementi* en 1923).

Es fácil poner objeciones a la tesis de Mosca, y se ha objetado con frecuencia que su «ley» es demasiado genérica: tan genérica como para escapar a toda verificación (o falsación). Mosca podría ser desmentido sólo por la existencia de sistemas anárquicos carentes de todo gobierno y de toda verticalidad. Pero si en el mundo real cualquier sistema político requiere verticalidad (el Estado y las estructuras de gobierno), entonces tendremos siempre una estratarquía que tendrá siempre una forma piramidal. Mosca descubre la pirámide y la declara «oligárquica». Así vence siempre; pero una estratarquía no es una oligarquía. Para pasar de la primera a la segunda es necesario una «ley» que postule y produzca una minoría que tenga invariablemente características oligárquicas. Este paso no existe en Mosca. No obstante, el último Mosca admite que su teoría no le convence, porque en 1923 distingue entre clases políticas hereditarias (aristocracias) y, por el contrario, otras formadas desde abajo, y paralelamente distingue entre el poder que desciende desde arriba (autocracia) y el poder que proviene desde abajo. Justo. Pero de este modo es el propio Mosca quien divide en dos a su clase política y quien invalida, de rebote, el significado minoritario-oligárquico (que niega la posibilidad de democracia) de su ley.

El argumento de Michels es distinto. Su «ley de hierro de la oligarquía», formulada hacia 1910, mantiene que la organización es inevitable, a medida que crece la organización se desnaturaliza la democracia y la transforma en oligarquía, y por consiguiente —como conclusión—, que «la existencia de líderes es un fenómeno congénito a cualquier forma de vida social» y que «todo sistema que prevea líderes es incompatible con los postulados esenciales de la democracia» [23].

Observemos, en primer lugar, que en Michels el concepto de organización es central y también bastante más preciso de lo que lo era en Mosca. Por otro lado, tampoco Michels, en la misma línea que Mosca, es preciso sobre la «oligarquía»: definirla como un «sistema de líderes» no es una definición adecuada y suficiente. La segunda observación es que Michels recaba su ley del estudio de la social-democracia alemana (el gran partido de masas de su tiempo). A este respecto el terreno de prueba de Michels es incomparablemente más sólido que el de Mosca. Mosca se basaba genéricamente en la historia; Michels, en un bien documentado estudio de un caso. La historia se puede leer de diversas maneras; el caso estudiado por Michels constituye un punto de referencia fundamental, y su análisis de la degeneración organizativa de las asociaciones voluntarias (puesto que esto es lo que son los partidos y los sindicatos) ha sido repetida a diestro y siniestro, y ha sido casi siempre confirmada desde hace tres cuartos de siglo. Por lo tanto, la crítica Michels no es la misma que se hace a Mosca.

En último término, la ley de Michels se encuentra rebatida en la teoría competitiva de la democracia de Schumpeter. Incluso si fuese siempre verdad que los partidos (y los sindicatos) tienden siempre hacia la oligarquía, no es lícito extraer la

[23] Michels, R., *La sociologia del partito politico* (1912), Bolonia, 1966, p. 522, trad. española, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, ed. Amorrortu, 1983, 2 vols.

conclusión de que «la democracia no es democrática» de la premisa «los partidos no son democráticos». La prueba no es sólo demasiado pequeña, sino también impropia (no pertinente) para los fines de esta conclusión. Michels parte de una democracia en pequeño y la proyecta en la democracia en grande, en la macro-democracia de conjunto. Pero esta última no es en modo alguno una ampliación de la primera. Admitamos, pues, que ninguna organización política, o de relevancia política, sea democrática en su estructura interna. Incluso así, en el nivel del sistema político la democracia definida por Schumpeter subsiste: subsiste porque está planteada por la dinámica competitiva *entre* organizaciones. La democracia de conjunto no es una suma estática de organizaciones internamente democráticas; por el contrario, está producida por las interacciones entre una pluralidad de organizaciones en lucha para lograr el voto popular. Para vencer a Michels se necesita a Schumpeter; y quien vence a Schumpeter corre el riesgo que hacer ganar a Michels.

Pasemos ahora a ver cuál es el juego de las mayorías —los más— en el ámbito de las estructuras verticales destinadas a producir un parlamento y un gobierno, y por lo tanto destinadas a *reducir* agregados de millones de votantes en organismos miles de veces más pequeños. Entonces, dada una necesaria estructura piramidal y unos procesos reductivos igualmente necesarios, ¿qué les sucede *in itinere* a las mayorías? Sucede que en todos los niveles del proceso en cuestión encontramos una mayoría que, por un lado, elimina a una minoría y que, por el otro, se vuelve a plantear «en menos», como un menor número. En el nivel electoral es mayoría quien vence (elige), y minoría (eliminada), quien malgasta el voto. En el nivel de los elegidos es mayoría quien ha votado al partido más votado, y minoría, quien ha votado a los partidos menos votados. Por otro lado, incluso los elegidos votados por la mayoría son un número pequeñísimo, una exigua minoría respecto a la mayoría electoral de la que derivan. Subiendo todavía un escalón más, en el nivel parlamento el partido más votado se puede encontrar en minoría si otros partidos (de minoría) se coaligan entre sí contra el partido de mayoría (relativa).

Volvamos de un salto al elector de partida. ¿Cuántas veces puede ser derrotado, y encontrarse, así, en minoría? Demasiadas. Al comienzo puede votar sin éxito, y por lo tanto ser rápidamente eliminado. Pero incluso si su voto elige a alguien, su elegido puede pertenecer a un partido en minoría que quizá no tiene ningún peso (en el parlamento); o bien ser un elegido que se encuentra en minoría dentro de su propio partido. No es necesario continuar con el ejemplo. El hecho que ya está claro es el siguiente: que el «gobierno de la minoría» no demuestra para nada que las democracias no son tales, que el pueblo que se manifiesta en mayor número, el pueblo de los más, es un soberano engañado o privado del poder. En la democracia el pueblo da lugar al proceso de formación de los gobiernos, y en todos los niveles encontramos una mayoría que cuenta más que la minoría que se le opone.

El problema del «mandato de la minoría» se traslada, por consiguiente, al terreno de su formación, naturaleza e incluso (no hay que olvidarlo, a pesar de que aquí no lo tratamos) de los límites impuestos a su poder. Si formulamos el problema en términos mosquianos, la pregunta es: ¿es una clase política (tendencialmente cohesionada y homogénea), y por lo tanto es una «clase» en la acepción sustantiva del término; o bien es *múltiple* (una poliarquía antagonista), y por lo tanto es una «clase» en la acepción clasifictoria del término? En suma, ¿singular o plural? Esta

es la verdadera línea de división. Y aquí se necesita la verificación, la constatación propuesta por Dahl [24].

Si existe verdaderamente, argumenta Dahl, una *ruling elite* (verdaderamente «una»), en tal caso debe resultar empíricamente identificable. Y si existe, *¿quién es*? ¿Quiénes son los dominantes? Para determinarlo se operacionaliza la noción de poder. ¿Cómo hacer para establecer si una persona, o un grupo, posee poder y, bien entendido, un poder decisivo y de control? Dahl sugiere que el poder se revela sólo cuando una decisión es controvertida. Por lo tanto, la «prueba» propuesta por Dahl se formula así: para demostrar la existencia de *una* clase en el gobierno (el «sistema de los líderes» de Michels) es necesario establecer que, para todo un conjunto de decisiones controvertidas, prevalece siempre un mismo grupo identificable como tal. Por el contrario, si este grupo no es el mismo, no perdura, y no prevalece regularmente, entonces Mosca, Michels y, en los Estados Unidos, C. Wright Mills [25] están equivocados: la democracia no ha sido derrotada por la oligarquía, sino que existe y funciona, en términos de Dahl, como «poliarquía» [26].

c) *El problema de la intensidad*

Volvamos ahora a la «mayoría» en sentido procedimental, como regla de mayoría, como principio mayoritario. Ya se ha recordado que este principio se remonta a Locke (los «muchos» de Aristóteles eran una cantidad, no una regla de decisión). ¿Por qué tan tarde? Para nosotros, hoy, el principio mayoritario nos parece obvio. Sin embargo, fue aceptado con mucha resistencia, y tampoco es aceptado hoy por todos. La resistencia se vierte, en el plano teórico, en el *derecho*, en el mayor derecho que se le atribuye a la mayoría. En la célebre frase de Taine «diez millones de ignorancias no hacen un saber». Es difícil negarlo. Pero el argumento prueba únicamente que no todo (aquí incluso el saber) funciona de acuerdo con la mayoría, que el principio mayoritario ha de utilizarse sólo cuando es necesario. No obstante, es necesario elevarlo al rango de «derecho» o incluso de un valor. Basta con considerarlo como una técnica, el modo mejor de los posibles de resolver las controversias pacíficamente. Pero la resistencia perdura en el nivel de la práctica. Como ya se ha afirmado de pasada, la complicación es la *intensidad*.

Cada uno de nosotros siente las cuestiones con distinta intensidad. Algunas de nuestras preferencias son débiles, otras fuertes, sentidas apasionada e intensamente. La regla mayoritaria ignora la diversa intensidad de las preferencias individuales. Al ignorarla, las iguala en la práctica: presupone que las preferencias son de igual intensidad. Pero no lo son. Y ello explica por qué el principio mayoritario ya no es aceptado tanto, y sobre todo porque es rechazado por las minorías intensas: los grupúsculos de la contestación del 69 y después las minorías religiosas, étnicas,

[24] Dahl, R., «A critique of the ruling elite model», en *American Political Science Review*, junio 1958.

[25] Mills, C. W., *The Power Elite*, N. York, 1957, trad. española, *La élite del poder*, México, FCE, 6.ª reimpr., 1975.

[26] Dahl, R., *A preface to democratic theory*, Chicago, 1956, trad. española, *Prefacio a la teoría democrática*, México, Guernica, 1967.

lingüísticas si y cuando se ven afectadas en la identidad que constituye su núcleo central, a las que hay que añadir posteriormente las minorías intensas en cuestiones particulares: por ejemplo, el aborto, el divorcio, la contaminación, la homosexualidad. En todos estos casos se concluye que las minorías indiferentes (no intensas) no dominan, o bien ceden, o incluso pierden. Y las pequeñas democracias directas, el asamblearismo de la contestación, son el terreno de acción ideal para los «grupos intensos» dirigidos a vencer a toda costa a despecho tanto del principio mayoritario como de las mayorías sustantivas.

No nos podemos adentrar en el grado en que la intensidad incide y transforma, tanto como efecto de la teoría o de la praxis de las democracias [27]. Bastará con señalar cómo la intensidad se refleja en el referéndum, es decir, en el modo en el que un elemento de democracia directa puede insertarse en la democracia representativa.

Planteemos primero que las técnicas decisionales pueden producir (en la terminología que proviene de la teoría de juegos) resultados de suma positiva, de suma nula y de suma negativa. Suma positiva quiere decir que todos ganan algo; suma nula, que quien vence gana exactamente lo que pierde la contraparte, y suma negativa, que todos pierden. La distinción fundamental se establece entre la suma positiva y la suma nula. Tanto las elecciones populares como el referéndum son técnicas de suma nula: o se gana o se pierde. Por otro lado, las elecciones no son «finales» en el mismo sentido en el que lo es un referéndum.

Las elecciones eligen o no eligen (con suma nula) un representante; pero así se origina un proceso que prosigue en el parlamento y aun después en el gobierno, que ya no es, por lo general, de suma nula. Las elecciones deciden quién tendrá que decidir; y los electos, cuando se encuentran cara a cara, debaten, negocian y con frecuencia llegan a soluciones (decisiones) de compromiso, lo que significa de suma positiva: nadie lo pierde todo, y todos, aunque en muy distinta medida, obtienen algo. Por consiguiente, las elecciones ponen en marcha un proceso representativo «continuo» que tiende a producir resultados de suma positiva. Lo que implica que aquel proceso permite acomodar, o por el contrario congelar y arrinconar, las demandas de las minorías intensas.

No sucede así en el referéndum. Aquí el voto no decide quién decidirá, sino que decide *ipso facto*. El voto refrendario es concluyente, y es necesariamente de suma nula: la mayoría (refrendaria) lo gana todo, y quien queda en minoría, incluyendo aquí a las minorías intensas, lo pierde todo. De lo que se desprende que en las sociedades segmentadas (divididas por, y entre, intensas minorías religiosas, étnicas o de otro tipo), así como sobre cuestiones «calientes» (como, por ejemplo, la integración racial), el referéndum es contraproducente: no acaba con los conflictos, sino que, por el contrario, los agrava. Quien recomienda una indiscriminada y cada vez mayor decisión directa del *demos*, y por consiguiente la democracia refrendaria, ignora (para empezar) el problema de la intensidad.

[27] Sartori, G., *The theory of democracy revisited*, op. cit., pp. 225-38. y cap. 8 *passim*.

d) *Democracia consociativa y neocorporativismo*

¿Existen distintos tipos de democracia representativa? Puesto que la realidad es diversa, siempre es conveniente concretar esta variedad en clasificaciones y tipologías. De este modo, en relación al poder ejecutivo se distingue entre sistemas presidenciales y sistemas parlamentarios; en relación al sistema partidista, entre sistemas pluripartidistas y bipartidistas, polarizados o no [28]; y con respecto al principio mayoritario, entre democracias mayoritarias y consociativas. Bien entendido, las dicotomías antes mencionadas admiten formas mixtas o intermedias. Así, entre el presidencialismo y el no presidencialismo se interponen sistemas semipresidenciales (la V República francesa) y de gobierno de gabinete (Inglaterra); entre el pluripartidismo extremo (fragmentación partidista) y el bipartidismo se interponen sistemas de pluripartidismo limitado y moderado. Aquí nos detendremos únicamente sobre la ya recordada democracia consociativa teorizada por Lijphart.

La teoría de Lijphart fue tipológica al comienzo [29]; se desarrolló después empíricamente en la contraposición entre democracia mayoritaria y democracia consociativa [30]; transformándose y extendiendose, finalmente, en la preferencia generalizada por la «democracia consensual» [31], un término que sustituye, diluyéndolo, al de democracia consociativa. En el primer y segundo Lijphart la democracia consociativa se aplicaba a las «sociedades segmentarias»; en el último Lijphart este término es sustituido y diluido en el de «sociedades plurales». Los pasos en cuestión son graduales; pero es importante concretarlos, puesto que el último Lijphart convence bastante menos que el primero, e incluso menos que el segundo.

Comencemos por la antítesis entre la democracia mayoritaria, el denominado «modelo Westminster», y la democracia consociativa (que puede definirse, en esta contraposición, como no-mayoritaria). Se plantea en seguida la pregunta de si los dos modelos en cuestión son «tipos ideales» (polares o extremos) o bien son «tipos empíricos» reconducibles casi totalmente a casos concretos. Si son tipos ideales, entonces la antítesis es verdaderamente esclarecedora. Pero si la contraposición entre democracia mayoritaria y consociativa ya no se establece entre tipos ideales, sino entre tipos empíricos, entonces aparece forzada. Es cierto que en los sistemas bipartidistas de tipo inglés la distinción, en el parlamento, entre mayoría y oposición es más nítida que en cualquier otro sistema, y ello es porque en el bipartidismo el gobierno es monopartidista, y por lo tanto el gobierno gobierna y la oposición se opone. Lo que no obsta para que el principio mayoritario siga siendo «limitado», en Inglaterra y en los países similares, es decir, entendido como derecho de la mayoría en el respeto a las minorías. Hay que añadir que en la mayor parte de los sistemas parlamentarios verdaderos y reales —los que lo son porque tienen en el parlamento su epicentro— el mismo principio mayoritario se afirma «como un principio de compromiso, de acomodación de los antagonismos políticos» [32]. Democracia mayoritaria sí, pero no tanto.

[28] Sartori, G., *Parties and Party Systems*, op. cit.
[29] Lijphart, A., «Typologies of democratic systems», en *Comparative Political Studies*, 1968, I.
[30] Lijphart, A., *Democracy in plural societies: a comparative exploration*, New Haven, 1977, trad. española, *La democracia contemporánea: un estudio comparativo*, Barcelona, ed. Ariel, 1987.
[31] Lijphart, A., *Democracies*, New Haven, 1984 (trad. italiana, *Democrazie*, Bolonia, 1990).

Y el carácter forzado se hace todavía más marcado cuando, en el último Lijphart, lo opuesto a la democracia mayoritaria se convierte en «democracia consensual». La modificación es más terminológica que sustancial. Pero el término se basta a sí mismo para sugerir que la democracia mayoritaria no es consensual, lo que no es correcto. En el mismo sentido el último Lijphart modifica y extiende la aplicabilidad de su fórmula. Si al inicio la democracia consociativa es necesaria para las sociedades segmentarias, ahora se convierte en óptima para las «sociedades plurales». Incluso a este respecto la modificación es más terminológica que sustancial, puesto que las *plural societies* se definen como «sociedades que están claramente divididas... en sub-sociedades virtualmente separadas» [33]. Pero una vez que se ha hecho desaparecer la palabra «segmentadas» el discurso de Lijphart se desarrolla en la onda de la palabra «plurales»; y poco a poco crecen las inclusiones: después de todo, algo de «plural» existe en todas partes. Y así la tesis del último Lijphart ya no es que el consociativismo es necesario en los relativamente pocos casos en los que el criterio mayoritario es seguramente contraproducente, sino que se convierte en que el consociativismo-consensualismo es preferible incluso cuando no es necesario.

¿Cuál es, pues, el Lijphart que convence más? Una vez planteado a modo de premisa que todas las liberal-democracias son mayoritarias *con límites*, es cierto que lo son en muy distinta medida. La noción de democracia consociativa capta, y capta de un modo muy ventajoso, el caso del recurso mínimo a decisiones mayoritarias, el caso en el que la mayoría es producida por «minorías concurrentes» a cada una de las cuales se le reconoce un derecho de veto. De ello se desprende, según Lijphart, que el consociativismo está caracterizado por maxicoaliciones, por *grand coalitions*, y por un proporcionalismo generalizado (electoral y también distributivo: la *proporz* austríaca). Pero nos parece que la característica decisiva es la que se pone en evidencia en el primer Lijphart (y que después se deja olvidada en la penumbra), es decir, que el consociativismo requiere —para funcionar como requiere el modelo— «élites cooperativas», élites solidarias en la neutralización de las tendencias disruptoras de las sociedades segmentadas. Una vez planteado todo esto, la tesis más convincente es que la democracia consociativa es un remedio, pero solamente un remedio, para las sociedades «difíciles» con una estructura segmentada.

La tesis que convence bastante menos es, por el contrario, que la democracia consensual (es decir, la versión ampliada y diluida del consociativismo) sea buena en términos absolutos, y por lo tanto siempre mejor que la democracia mayoritaria. Al mismo tiempo, incluso el «modelo Westminster» es un modo de gestión del consenso (sería verdaderamente extraño que fuese un modo de avivar el conflicto); y no es en modo alguno seguro que sea una gestión infeliz. De hecho, la objeción que se le puede hacer al modelo recomendado por Lijphart es que la perenne acomodación de las divisiones y de los conflictos corre el riesgo de consolidarlos e incluso de multiplicarlos y agravarlos. La paz a toda costa es costosa y precede al

[32] Kelsen, H., *I fondamenti della democrazia*, Bolonia, 1966, p. 66.
[33] Lijphart, A., *Democracies*, op. cit., p. 22.

empantanamiento (véanse las ocho directrices de la marcha de la democracia consensual resumidas en Lijphart) [34]. Sin contar con que un sistema confiado, a título de condición necesaria, a unas élites cooperantes y solidarias es un sistema intrínsecamente frágil: bastan, para hacerlo derrumbarse, élites que descubran o redescubran el canibalismo competitivo.

El Líbano, uno de los primeros casos de Lijphart, ha explotado del peor de los modos posibles. La Bélgica «consociativa» logra sobrevivir haciendo de la necesidad virtud; pero ello no demuestra que la fórmula actual sea superior a la preexistente. Suiza es el ejemplo que siempre gana; pero Suiza no despliega, como sociedad, ninguna de las tensiones que requieren soluciones consociativas: está tranquilamente «segmentada» y basta. Se ha discutido mucho si Italia es consociativa o no. Lo es en parte, pero no suficientemente (la sociedad italiana no está, por ejemplo, segmentada). Lo que no impide preguntarse si a Italia le conviene hacerse más consociativa o, por el contario, más mayoritaria. Para el último Lijphart, como sabemos, la vía a recorrer sigue siendo la primera. A lo que se puede oponer que el consociativismo consolida e incluso alienta la fragmentación allí donde un sistema mayoritario bien gestionado logra reducirla.

El debate sobre el denominado neocorporativismo es distinto, aunque puede vincularse en cierto modo con el debate sobre el consociacionalismo, pero siendo totalmente conscientes de su respectiva diversidad. La democracia neocorporativa no es tanto un tipo de democracia como una transformación interna del modo de operar de los sistemas democráticos sobre todo (pero no únicamente) frente a los conflictos del trabajo y de la denominada política de las rentas. El neocorporativismo tiene muchas variantes [35], pero la idea central es que los sindicatos, la patronal y el Estado gestionan el sistema económico «agrupados» en una densa red de intereses comunes gestionados por medio del «contrato» más a través de la lucha (haciendo huelgas). Una importante modificación introducida por esta interpretación se refiere al rol del Estado, que deja de ser un árbitro sobre las partes para convertirse él mismo en parte. Y también aquí el debate gira sobre si la transformación neocorporativa ha de aceptarse, si y cuando se da, como un mal menor o bien como una solución óptima.

Las condiciones de la democracia

a) *Factores impulsores*

El liberalismo, un sistema político, no es el «librecambismo», un sistema económico. Del mismo modo, la liberal-democracia es un sistema político y no un sistema económico. Por otro lado, la primera distinción es más clara que la segunda.

[34] Lijphart, A., *Democracies*, op. cit., p. 30.

[35] Schmitter, Ph. y Lehmbruch, G. (eds.), *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills, 1979; y Williamson, P. J., *Corporatism in perspective: an introductory guide to corporatist theory*, Newbury Park, 1989.

El constitucionalismo liberal surge a caballo entre los siglos XVII y XVII y, por consiguiente, de hecho, bastante antes que el evangelio librecambista. Y tampoco se ve, lógicamente, por qué el liberalismo tiene que vincularse con estados económicos. El liberalismo da lugar al Estado limitado, al control del poder, y a la libertad *para* (del ciudadano); pero no distribuye bienes, no atiende al bienestar. De hecho, el liberalismo nació en sociedades todavía pobres (paupérrimas para nuestros criterios) y antes de la revolución industrial. No existían, por consiguiente, condiciones o precondiciones económicas, ni librecambistas, ni de riqueza, ni de otro tipo, para el liberalismo como tal. Pero el problema cambia cuando el liberalismo se vincula a la democracia y se plantea en función del componente democrático de la liberal-democracia. Es decir, cuando se plantea que la democracia inevitablemente, aunque con velocidades históricamente muy distintas, se encamina a distribuciones y redistribuciones de riqueza.

Al término de la segunda guerra mundial se daba ampliamente por descontado que, especialmente en el tercer mundo, primero eran necesarias las reformas económicas (una reforma agraria, una distribución más igualitaria de la riqueza, más desarrollo industrial), unas reformas que habrían de generar casi automáticamente tras de sí la democratización política. Se trataba de un simplismo económico propugnado por los economicistas. Pero incluso el análisis más profundo y meditado de las condiciones de la democracia que se ha desarrollado posteriormente tras el impulso inicial de S. M. Lipset [36] sigue manteniendo la centralidad del componente económico [37]. Que la economía sea la causa de la democracia ya no es, con esta forma simplista, una tesis mantenida por nadie. Pero la tesis que sigue subsistiendo es que un «antes» económico debe preceder al «después» político. A lo que se opone, o se puede oponer, que la democracia es lo que aparece primero y que es la «causa» del desarrollo económico.

En verdad, si observamos de forma particularizada a los casos de éxito económico y/o —de forma separada o conjuntamente— del éxito democrático, se concluye de todo ello que no se da ningún factor causal particular que deba actuar necesariamente en primer lugar. Si esto es así, el discurso debe trasladarse a las *condiciones impulsoras* —condiciones que no son ni necesarias ni suficientes— e incluye, podremos decir, optimizaciones convergentes. Por consiguiente, es en clave de las condiciones impulsoras como pasaremos dentro de poco a considerar el nexo entre la democracia liberal y la economía de mercado. Pero primero veámoslo en términos más generales.

¿Cómo se llega a la democracia? De muchísimas maneras, que se reflejan en una multiplicidad de interpretaciones, teorías y modelos [38]. Para desenredar la madeja es útil diferenciar entre recorridos, por un lado, y factores y condiciones, por otro. No podemos adentrarnos en modo alguno en los primeros [39], y en cuanto a

[36] Lipset, S. M., *Political man: the social bases of politics*, New York, 1960, trad. española, *El hombre político*, Madrid, ed. Tecnos.

[37] Usher, D., *The economic prerequisitesof democracy*, N. York, 1981.

[38] Morlino, L., *Come cambiano i regimi politici*, Milano, 1980, trad. española, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, CEC, 1985.

[39] Rokkan, S., *Citizens, elections, parties*, Oslo, 1970, trad. española.

los segundos es necesario al menos recordar que la democracia presupone la «política como paz» (no la política como guerra teorizada por Carl Schmitt), la autonomía de la sociedad civil (una característica que se vincula con la separación entre público y privado y con la secularización de la política) y con las creencias en valores pluralistas. Se debe subrayar también que entre los factores culturales el factor religioso puede pesar bastante más que las condiciones económicas o socio-económicas. Para confirmarlo, basta con observar que todavía en 1990 es raro encontrarse, alrededor del mundo, con Estados islámicos libres (y todavía menos, democráticos). En el área islámica la diferencia entre riqueza (los estados ricos en recursos petrolíferos: Irán, Irak, Arabia Saudita, Indonesia) y la pobreza no han supuesto hasta hoy diferencia alguna. Por lo tanto, los factores en juego no son sólo económicos. Planteado esto, volvamos a estos últimos.

Que hoy en día la democracia y el bienestar están asociados frecuentemente (la correlación es relativamente fuerte) es cierto, e incluso bastante obvio. Si la tesis se plantea como la formulaba prudentemente Lipset [40], «cuanto más próspero es un país, tanto más probable es que se mantenga la democracia», entonces es difícil de desmentir. Pero una correlación no explica. Para explicarlo se necesita al menos una imputación causal: por ejemplo, que el bienestar «facilita» la democracia. ¿Cierto? Bastante cierto, aunque con la gran excepción, y se trata de una excepción verdaderamente grande, de la India, democrática pero pobre.

Por el contrario, que la democracia produzca bienestar es una hipótesis dudosa. Si lo produce es probablemente porque las democracias no han perturbado en demasía a los procesos económicos, es decir, han dejado hacer al mercado. Pero la democracia en sí y por sí, como sistema político, logra incluso empobrecer. Uruguay ilustra bien este caso; y muchas democracias intermitentes de América Latina han sido, cuando estaban en el poder, disipadoras de riqueza. Y si Mancur Olson [41] tiene razón cuando mantiene que cualquier sociedad «vieja», democracias incluidas (e Inglaterra a la cabeza), ralentiza con sus incrustaciones esclerotizantes el desarrollo económico, entonces pueden muy bien emparejarse democracia y declive económico. Sea como fuere, llegamos al nexo entre democracia y mercado.

b) Democracia y mercado

Desde hace más de un siglo se debate sobre si la democracia presupone un sistema de mercado. En realidad este debate se ha desviado en gran medida hacia la noción de capitalismo y de economía capitalista. Pero el colapso de los sistemas de economía planificada ha rectificado por sí mismo la perspectiva: si la derrota de la economía planificada es, ante todo, la derrota del no mercado, de una economía dirigida incapaz de basarse en un cálculo económico de los costes (como ya demostró Hayek en 1935) [42]. Se continuará discutiendo sobre la posibilidad de sustituir el

[40] Lipset, S. M., *Political man...*, op. cit, pp. 49-50.

[41] Olson, M., *The rise and decline of nations*, New Haven, 1982.

[42] Como ya demostró Hayek en Hayek, F. et al., *Pianificazione economica collettivistica* (1935), Turín, 1946.

capitalismo; pero no de la posibilidad de sustitución del mercado: la victoria de este último es aplastante. Ciertamente, las fórmulas del mercado pueden ser diversas (y en distinta medida eficaces-ineficaces); pero lo esencial del mecanismo— el cálculo de los costes— ya no puede rechazarse. Por lo tanto, es correcto centrar el problema sobre la democracia y el mercado.

Comencemos por señalar que en el mundo abundan los sistemas de mercado sin democracia. Por el contrario, todas las liberal-democracias pasadas y presentes son, al mismo tiempo, sistemas de mercado. A partir de esta constatación se deriva la certidumbre de que el mercado no es una condición suficiente para la democracia, y la pregunta es si la democracia encuentra en el mercado su condición necesaria. Una vez establecido que el mercado no proporciona democracia, queda por establecer si la democracia postula el mercado. Probablemente sí, en términos de optimización; quizá no, en términos de necesidad.

El argumento ha de desarrollarse tanto en el plano económico como en el plano político. El discurso económico puede resumirse así: cuanto más cuenta una democracia sobre el bienestar y está dirigida a distribuirlo, en la misma medida requiere una economía en crecimiento, es decir, un pastel cada vez más grande que permita cada vez particiones más grandes. Es cierto que el mercado también puede fallar; es cierto que producir la tarta es una cosa y subdividirla otra; pero si no hay tarta, si la gallina no pone huevos, entonces no hay nada. Por otro lado, el nexo en cuestión se plantea como una expectativa. Si, a modo de hipótesis, nos contentásemos con una democracia austera, espartana, no derrochadora, entonces ya no se podría decir que el mercado sea un *sine qua non*. Pero hoy incluso las sociedades subdesarrolladas, o en estado de auténtica pobreza (como los países devastados por el fracaso de las economías planificadas), recaban sus niveles de expectativas del ejemplo de las sociedades desarrolladas. Y este es el hecho hoy en día.

Pasemos al discurso político. En la medida en que el sistema político y el sistema económico están o se convierten en estrechamente interconectados, ambas cosas ya no son la misma, y el requisito *político* de la liberal —democracia es la difusión del poder: una difusión-dispersión destinada a permitir espacio y tutela a la libertad individual—. No se trata —como mantienen los marxistas— de que la liberal-democracia rechace una economía planificada de Estado porque la democracia capitalista-burguesa nace y subsiste para defender la propiedad privada; se trata, antes de todo, de que cualquier concentración de todo el poder —especialmente de todo el poder político junto con todo el poder económico— crea un poder excesivo contra el cual al individuo no le queda posibilidad alguna de defensa. Ya lo sabía Trotsky: en el comunismo el que no obedece no come. Cuando el Estado se convierte en el único que da trabajo la prisión ya no es necesaria: basta con despedir y no readmitir.

Por lo tanto, el argumento es que los súbditos se convierten en ciudadanos (con derechos y «voz») únicamente en el seno de unas estructuras políticas, económicas y también sociales que fragmentan el poder concentrado (a no confundir con la centralización del poder) mediante una multiplicidad de poderes intermedios y contraequilibradores. Con esta condición taxativa cualquier ordenamiento económico es políticamente aceptable. Si después este ordenamiento político funciona poco y mal en el plano económico, en tal caso es por conveniencia, con el fin de maximizar el bienestar, por lo que podemos preferir el mercado. Pero, como decíamos, el bino-

mio democracia-mercado es optimizador; no está todavía demostrado, en rigor, que sea obligado y obligatorio.

Democracia y no

El sustantivo democracia designa y circunscribe una cosa, una determinada realidad. «Democrático» es, por el contrario, un predicado que connota una propiedad o un atributo de algo. El sustantivo induce a preguntar *qué es*, y *qué no es*, democracia. El adjetivo, por el contrario, induce a graduar: democrático en qué medida, *cuánto*. El desarrollo cuantitativo de las ciencias sociales ha difundido la idea de que la pregunta «¿qué es democracia? está obsoleta y está superada por la pregunta «¿cuánta democracia?». Pero las dos preguntas no pueden fundirse en una, y ambas son correctas en la medida en que se traten lógicamente de modo correcto.

¿Qué es la democracia? La objeción usual es que esta pregunta lleva a dicotomizar entre democracia y no democracia. Pero, en realidad, no es necesariamente así. Ciertamente, la determinación de los conceptos viene dada siempre, al menos en un momento preliminar, por definiciones *a contrario*. Lo bello es lo contrario de lo feo, el bien lo contrario del mal, el calor lo contrario del frío. ¿Quizá estos contrarios excluyen casos o estados intermedios? Obviamente no, admiten el semibello y el semi-feo, el bien-mal, y lo templado. ¿Quién ha establecido, en el terreno de la lógica, por lo general, que para los contrarios *tertium non datur*? Es evidente que este tercero se da. El principio aristotélico del «medio excluido» se aplica únicamente a los «negativos», sólo a la subclase concreta de los contrarios que se definen por exclusión-negación recíproca (azul o bien no azul, casado o no casado, vivo o muerto). Por lo tanto, la pregunta «qué es la democracia» no impone dualidades maniqueas, distinciones entre todo y nada. Y nada impide que también este tratamiento cualitativo del concepto de democracia incluya a semidemocracias, cuasi-dictaduras y toda la miscelánea intermedia que queramos.

Una vez precisado esto, también es importante (además de más difícil) encontrar un contrario, un negativo, que verdaderamente establezca dónde acaba la democracia, qué es lo que se incluye o excluye dentro de la «democracia». Porque si no sabemos a qué se aplica la «democracia», o bien a qué no se aplica, todo se convierte en nebuloso y el discurso se empantana (también en la confusión). Por ejemplo, ¿de dónde recabamos empíricamente las propiedades o características de los sistemas democráticos? Obviamente de las democracias que observamos, que existen. Pero si no hemos decidido qué sistemas son o no son democráticos entonces no podemos decidir cuáles son sus propiedades características. Y así es como en los últimos cincuenta años se ha podido hacer pasar por democracia todo o casi todo. Lo que no ha beneficiado ni a la claridad de las ideas ni a la causa de la democracia.

Entre los posibles negativos de la democracia quizá el más apropiado es la autocracia. Aquí verdaderamente *tertium non datur*, porque los principios de investidura y de legitimidad «saltan», y por lo tanto no varían por grados. La autocracia es autoinvestidura, proclamarse jefe a sí mismo (o por un derecho hereditario), mientras que el principio democrático es que el poder puede ser conferido solamente por el pueblo o por aquella población sobre la que se ejerce el poder. Aquí tenemos,

pues, dos criterios que se definen totalmente por exclusión recíproca: *aut aut*, o es así o no es así. Lo que permite establecer sin incertidumbres y en cada ocasión dónde existe democracia y dónde no.

Cuando pasamos a la pregunta «¿cuánta democracia?» ya no se intenta identificar un objeto, sino medirlo, bien en valores numéricos [43], bien, y con mucha frecuencia, en términos de más-menos. En tal caso no procedemos por opuestos, sino por grados. El tratamiento lógico ya no es binario o dicotómico (sí-no) como en el procedimiento clasificatorio, sino, por el contrario, «continuo» (mayor-menor), como en toda medición.

Realmente, ¿«cuánta democracia» significa cuánta *democraticidad*?: predicamos algo de algo. Lo que conporta que el referente se amplía. Las preguntas pueden ser dos: primero, en qué medida una democracia es democrática; segundo, y alternativamente, en qué medida cualquier ciudad política es democrática. En el primer caso tenemos que identificar antes qué es la democracia. En el segundo caso no: la presunción es (equivocada o acertada) que en cualquier medida o grado existe, o puede existir, democraticidad en todas partes. Pero, en todo caso quien pregunta «¿cuánta democracia?» debe preguntarse primero: ¿democracia con respecto a qué características? En la medida en que la democracia desaparece como entidad, es necesario establecer cuáles son las propiedades o atributos de la democraticidad. Si predicamos algo, ¿qué es lo que predicamos? La característica preferida puede ser la «participación», o bien puede ser el «principio mayoritario», o bien puede ser la «igualdad», e incluso también el consenso, la competencia, el pluralismo, el constitucionalismo, etc. Está claro que nada impide reducir la «democraticidad» a más de una característica, o incluso a todas. Pero toda característica de más añade complicaciones de más (si deseamos encontrar un índice que las agregue y resuma).

Por consiguiente, «qué es» y «cuánto» son preguntas distintas (también en términos de tratamiento lógico). Quien no responde a la primera deja el concepto de democracia sin definición, de modo que no sabemos si y cuándo se aplica el término. Responder a la segunda desarrolla y concreta el análisis empírico de las democracias. Una comprensión exhaustiva de las democracias es posible, entonces, en la medida en la que se hace frente a ambas preguntas. Pero en tal caso conviene que primero se establezca qué es la democracia y después se determine en qué medida. Y la técnica de análisis más conveniente es establecer, a modo de premisa, los opuestos; y después concebirlos como los polos extremos del continuo, y más aún de la dimensión, definida por estos polos. Pongamos que los opuestos escogidos sean democracia-dictadura o bien democracia-autoritarismo, incluso (con referencia a la democracia) garantismo-populismo. En estos y otros ejemplos similares la cuestión de qué sistemas son más o menos democráticos, cuáles están a medio camino (semi-democráticos) y cuáles son más o menos no-democráticos, se resuelve situando los casos concretos, los regímenes particulares, en puntos distintos del continuo, más o menos cercanos al polo al que se aproximan.

En todo caso, cualquier teoría de la democracia ha de establecer qué es lo que

---

[43] Por ejemplo, Morlino, L., *Come cambiano i regimi politici*, op. cit, y Powell, G. B., *Contemporary democracies, participation, stability and violence*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1982.

no es la democracia (cuál es su límite o el criterio que divide a la democracia de sus opuestos, y todavía más su negativo) para después pasar a medir i) en qué medida una democracia es más o menos democrática que otra (en función de las características que se han expuesto como aptas para determinarlo), o bien ii) si los elementos (características) de la democraticidad permanecen en alguna medida en todo determinado sistema político.

Capítulo 3
DICTADURA

Aproximadamente en los últimos treinta años la literatura sobre la dictadura se ha desarrollado y transformado en literatura sobre el totalitarismo [1]. Esto es perfectamente explicable. Pero queda el hecho de que en la discusión sobre la dictadura totalitaria, que es una «especie», ha permanecido en la sombra la dictadura *sic et simpliciter*, que es el «género» [2]. De ello se deriva, en primer lugar, que la teoría de la dictadura como tal está hoy extraordinariamente envejecida, dado que lo mejor de esta literatura se remonta a los años veinte-treinta [3]. En segundo lugar, de

---

[1] Cfr. S. Neuman, *Permanent Revolution: The Total State in a World at War*, N. York, Harper, 1942 (2.ª ed., Praeger 1965, con título modificado); H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, N. York, Meridian, 1951 (ed. revisada, 1958) (ed. española, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza Ed., 1981); J. L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy*, N. York, Praeger, London, Secker Warburg, 1952, (ed. española, *Los orígenes de la democracia totalitaria*, Madrid, ed. Aguilar, 1956); C. J. Friedrich (ed.), *Totalitarianism*, Cambridge, Harvard Univ. Press, 1954, (trad. española, *Totalitarismo*, Buenos Aires, ed. Libera, 1975); C. J. Friedrich, Z. K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Harvard University Press, 1956, (ed. revisada, 1965). Para una puesta a punto del concepto, véase L. Schapiro, «The Concept of Totalitarianism», *Survey*, otoño 1969, pp. 93-115.

[2] Entre la escasa y poco significativa producción sobre el tema, véase: Franz Neumann, «Notes on the Theory of Dictatorship», escrito incompleto recogido en el vol. póstumo: *The Democratic and the Authoritarian State*, Glencoe, Free Press, 1957, pp. 233-256; O. Stammer, *Demokratie un Diktatur*, Berlín, Gehlen, 1955; M. Duverger, *De la Dictature*, París, Julliard, 1961, que es un panfleto oportunista. Realmente, en la postguerra tras la II Guerra Mundial las contribuciones más interesantes provienen de historiadores como Ernst Nolte, que aunque no teoriza sobre la dictadura en general enriquece nuestra comprensión de las dictaduras fascistas. Véase especialmente *Theorien über den Fscgusnys*, Köln, Kiepenheuer & Witsche, 1967; y *Die Krise des Liberalen Systems und die Faschistischen Bewegungen*, München, Piper Verlag, 1968.

[3] De hecho, sigue siendo un clásico C. Schmitt, *Die Diktature*, Dunker & Humblot, 1921 (ed. revisada, 1928), (trad. española, *La dictadura*, Madrid, ed. Revista de Occidente, 1968). De las demás, A. Cobban, *Dictatorship- Its History and Theory*, London, Cape, 1939 sigue siendo, entre las obras de crítica

ello se deriva también una cierta fragilidad de la propia literatura sobre el totalitarismo, que carece de un soporte adecuado. Tenemos la prueba de ello en la creciente tendencia a poner en cuestión la validez y utilidad científica de la noción de totalitarismo [4]; una puesta en cuestión que da buen juego sobre todo en la medida en que la teoría de la especie «dictadura totalitaria» se ha desarrollado sin interesarse demasiado en los fundamentos, y por lo tanto en la teoría del género «dictadura».

Por otra parte, y en lo que concierne a otro asunto, no se puede tampoco afirmar que la teoría de la dictadura tenga sobre sus espaldas una larga tradición. Cuando se dice tal cosa se confunde entre *el dictador* y *la dictadura*, entre el sustantivo y la sustantivación. La doctrina tradicional se refiere total y únicamente al «dictador-persona», no versa sobre la «dictadura-institución». Por lo tanto, también a este respecto se debe subrayar que entre el discurso sobre las dictaduras totalitarias, por un lado, y el discurso sobre el dictador-persona, por otro, falta, o está ausente, el anillo de conjunción: la dictadura como forma de Estado y modo de gobierno. Por consiguiente, en el sentido antes precisado podemos decir que falta una *teoría general* de la dictadura. El objetivo de este escrito es, por un lado, documentar esta carencia, y, por otro lado, reunir y reordenar los elementos de una posible teoría general.

La evolución histórica

La palabra «dictador» y «dictadura» han sufrido, históricamente hablando, una profunda y también singular serie de transformaciones. La historia de la institución y del concepto puede ser periodizada distinguiendo cuatro fases:

a) La dictadura romana de los siglos V-III a. de J.C.: una magistratura extraordinaria instituida *de iure* para hacer frente a situaciones de emergencia;

b) La fase degenerativa de la institución romana: el séptimo consulado de Mario, la dictadura de Silla y la dictadura de César;

c) Las vicisitudes del concepto en la tradición iuspublicista y en la historia de las doctrinas políticas desde el momento en el cual la institución romana se suprime formalmente (*lex Antonia de dictatura tollenda*, 44 a. de J.C.) hasta el siglo XX, es decir, cuando el término dictadura fue restaurado para calificar una forma de Estado y de gobierno;

d) Las dictaduras del siglo XX, y para ellas el nuevo significado, o significados, del término.

Estas transformaciones de significado y de referentes deben también ser seguidas

histórica, la mejor del género. Y véase la copiosa literatura constitucionalista de los años treinta, citada y discutida en este ensayo.

[4] Cfr. las contribuciones de Curtis, y sobre todo de Barber, en C. J. Friedrich, M. Curtis, B. R. Barber, *Totalitarianism in Perspective. Three Views*, N. York, Praeger, 1969. Estas reservas son ampliamente recogidas por H. J. Schapiro en su voz «Totalitarianism», en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Macmillan & Free Press, 1968, vol. XVI (trad. española, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, ed. Aguilar, 1979). Pero véase, *contra*, la contribución de Friedrich y Schapiro, *The Concept of Totalitarianism*, op. cit.

en su dimensión axiológica, es decir, en orden a las asociaciones evaluativas del concepto. A este respecto el nombre dictatura ha sido usado primero de forma apreciativa, y después negativamente; ha sido además transmitido a partir de la tradición con una connotación ampliamente positiva, para asumir sólo recientemente un significado derogatorio [5]. Más exactamente, la connotación negativa del vocablo dictadura se consolida en los años que siguen a la I Guerra Mundial en los países de democracia clásica (Estados Unidos, Inglaterrra y Francia) y aparece únicamente al final de la II Guerra Mundial en los otros países, incluyendo también los países de la órbita soviética, que adoptaron en 1944-45 la denominación de «democracia popular» dejando en la penumbra la de dictadura del proletariado.

En cierta medida la evolución axiológica del término dictadura no ha sido diferente de las de tiranía y absolutismo, desde el momento en que también estas etiquetas han asumido un significado negativo sólo con el transcurso del tiempo. La diferencia reside en el hecho de que no sólo la institución, sino también la propia noción de dictadura ha estado casi olvidada durante dos milenios (salvo raras excepciones). Marx fue uno de los primeros que retomaron la «dictadura» como una referencia práctica y actual, habló de ella casi siempre incidentalmente y con un significado en ningún caso técnico. Y el hecho de que Farini en Emilia en 1859 y Garibaldi en Sicilia en 1860 asumieran el poder como dictadores confirma que en aquellos años el término podía usarse todavía con su significado romano y con toda inocencia.

Tanto el largo eclipse como el reciente resurgimiento de la «dictadura» pueden explicarse si se tiene presente que toda la elaboración de la teoría política y iuspublicista de Occidente, después de la caída de las democracias griegas y de la república romana, tuvo lugar predominantemente bajo la sombra del principio monárquico. Ahora bien, el monarca o el príncipe podía ser un tirano, no un dictador: no sólo porque la dictadura romana era una magistratura republicana, sino también porque la figura del dictador no había sido recibida por la tradición como una figura tiránica. No sorprende, por lo tanto, que en los autores del absolutismo —que hoy podemos llamar favorables a las soluciones dictatoriales—, como Bodino y sobre todo Hobbes, la institución de la dictadura no haya tenido relieve, mientras que ésta fue recordada y elogiada por el Maquiavelo republicano de las *Décadas* y por Rousseau [6].

El hecho de que el monarca pudiera ser un tirano pero no un dictador explica

[5] Un primer uso peyorativo se encuentra en la propaganda contrarrevolucionaria que imputaba a Robespierre, Marat y Danton ser dictadores. Cfr. Schmitt, *Die Diktatur*, op. cit, pp. 149-152. Véase también el *Dictionnaire Politique*, París, Pagnerre, 1848. Sin embargo, esta connotación negativa tuvo poco eco, y no se encuentra casi ningún rastro durante todo el siglo XIX. El propio Marx, que probablemente recibió el término de los círculos Blanquistas, lo usó muy poco y con un significado *sui generis*. El hecho es que en el siglo XIX, para indicar un poder personal no se hablaba de dictadura, sino de «bonapartismo» (así, por ejemplo, Treitschke, *La Politica*, trad. italiana, Bari, Laterza, 1918, vol. II, pp. 189 ss.). La utilización contemporánea no está, por lo tanto, vinculada por ninguna continuidad con el precedente de la revolución francesa.

[6] Maquiavelo, *Discursos*, I, 33, 34, 35 y II, 33; Rousseau, *El Contrato Social*, IV, 6. Son excepciones a la regla del olvido. Montesquieu, que sin embargo cita siempre a los romanos, sólo recuerda la dictadura de pasada y de modo polémico (*Dialogue de Sylla et d'Eucrate*; *Considerations*, VIII, XIII; *Esprit des Lois*, II, 3).

ya cómo el término dictadura vuelve a ser popular en el siglo XX, y en particular tras la guerra de 1914, y también cómo éste adquiere rapidamente una connotación opuesta a la que había tenido durante casi 25 siglos. De hecho, si la enfermedad de las monarquías se había denominado tiranía, con el progresivo debilitamiento de la institución monárquica, y con la afirmación de las repúblicas era necesario un nombre distinto para designar la enfermedad de las repúblicas: y este nombre terminó siendo dictadura.

El hecho de que el *dictator* romano no haya tenido ninguna descendencia histórica (ni tampoco doctrinaria) unido al hecho de que la noción contemporánea de dictadura haya sufrido una rápida oscilación e inversión de significado (de manera que mientras que el fascismo y el nazismo hacían gala, no sin complacencia, de su propia naturaleza de dictaduras, después de 1944 las dictaduras han suprimido el vocablo de su propio léxico) sitúan al estudioso en la difícil situación de carecer de una adecuada senda histórica que seguir. No se encuentran ya casi dictaduras que se declaren como tales. Si han existido siempre las dictaduras, y cuáles son o han sido, son cuestiones que deben ser resueltas por el estudioso: que depende, por lo tanto, de una definición del fenómeno que se deja en gran medida a su discrecionalidad. Al no tener ni siquiera el hilo conductor del nombre, el estudioso se encuentra constantemente teniendo que rebautizar a los regímenes o a los gobiernos que tenían o tienen una denominación distinta.

Las incertidumbres de la doctrina se revelan en las numerosas historias de la dictadura, las cuales —al carecer de criterios— mezclan desordenadamente a tiranos, dictadores, héroes, «hombres fuertes» y monarcas absolutos. Bainville ha llegado a convertir a Solón, y hasta a Pericles, en unos dictadores. Carr no duda en considerar como tales, de modo indiscriminado, a Richelieu, Luis XIV, Federico el Grande y Bismarck. No estamos ni siquiera de acuerdo sobre quién fue el primer dictador moderno típico: ¿Cromwell?, ¿Napoleón?, ¿Lenin? [7]. La situación no es mejor si volvemos la vista al presente. Porque las dictaduras se están convirtiendo de endémicas en epidémicas. Y la proliferación de las dictaduras contemporáneas está revelando variedades tan heterogéneas, que se tiene toda la razón en preguntarse: ¿cuál es, si es que existe, el elemento común y el principio de individuación que permite reconducir una fenomenología política tan variada al mínimo común denominador dictadura?

La dictadura romana

Tanto el orígen del término como el de la institución es oscuro [8]. El primer dictador del que se tiene noticia fidedigna es del 500 a. de J.C., año más, año

[7] Cfr. J. Bainville, *Les Dictateurs*, París, 1935; y A. Carr, *Juggernaut, The Path of Dictatorship*, N. York, 1939. Según Cobban, *Dictatorship*, cit., pp. 243-250, la dictadura moderna deriva de la revolución francesa y presupone la afirmación del principio de la soberanía popular. Es una tesis mantenida con diversos argumentos incluso por Schmitt, y que éste parece recoger.

[8] Tanto si el *dictator ab eo appellatur, quia dicitur*, como si se relaciona el término con *edictum*, en líneas generales la semántica transmite la idea de alguien que dispone sin consultar con los demás, «sin apelación» y «sin consulta» (así, Maquiavelo, *Discursos*, 33). Acerca de la institución romana, véase: Mommsen, *Römisches Sttasrecht*, II, I, Leipzig, 1887, pp. 141-180 (todavía fundamental, incluso si su tesis de la dictadura como exhumación provisional de la institución monárquica ya no es aceptada); Bandel, *Die Römischen Diktaturen*, Breslau, 1910; Beloch, *Römische Geschichte*, Leipzig-Berlín, 1926; Meyer, *Römischer Staat und Staatgedanke*, Zurich, 1948, especialmente pp. 148-150.

menos; y el último dictador *optimo iure* es del 216 (o 210) a. de J.C. Pero la institución ya estaba en declive a fines del siglo IV, aunque volvió a surgir —con modos y formas anormales en ocasiones— en el curso de las guerras púnicas. En la medida en que se recurría también a dictadores civiles para tareas que no estaban necesariamente vinculadas con exigencias militares (como, por ejemplo, el *dictator comitiorum habendorum causa*, encargado de convocar los comicios consulares cuando los cónsules se encontraban imposibilitados de hacerlo), estos dictadores —que en realidad eran suplentes de los cónsules ausentes o impedidos— no caracterizaron a la institución y no tuvieron importancia. El dictador por antonomasia, al que implícitamente hacemos referencia al hablar de la institución romana, es el dictador que gozaba del *imperium maius*, es decir, de la totalidad de los poderes civiles y militares.

El dictador era nombrado por los cónsules, o por los tribunos con potestad consular, a requerimiento del Senado y con frecuencia, de hecho, por designación suya. Aunque dotado con el *imperium maximum*, no podía abolir la constitución y como mucho podría suspender las magistraturas ordinarias, del mismo modo que el ejercicio del mando militar (*dictator rei gerundae causa*) no constituía su aspecto más improtante y su sustancia efectiva. El dictador militar no podía ostentar el cargo más de seis meses. La dictadura romana era, por lo tanto, una magistratura extraordinaria, prevista y disciplinada por el derecho público para casos de emergencia, inderogablemente limitada en el tiempo y asignada expresamente a una tarea. El dictador decaía de su cargo apenas realizada la tarea para la cual había sido nombrado, y también aunque la tarea no hubiera sido ultimada si por ventura el período de seis meses hubiera transcurrido mientras tanto.

Esta férrea limitación cronológica, unida a la progresiva transformación en sentido democrático del sistema (la intercesión de los tribunos prevalece poco a poco sobre su *imperium maximun*; en el 356 el acceso a la dictadura se permitió también a los plebeyos; y en el 217 fue elegido mediante comicios) llevaron, en la práctica, a la desaparición de la institución. Desde el punto de vista de la funcionalidad, la extensión de los dominios de Roma hubiera requerido, de hecho, una extensión de la duración del cargo. Por otro lado, el episodio de la elección de un dictador debe haber consolidado el temor de que, por esta vía, la dictadura hubiera terminado por abocar en el mismo plano inclinado que las tiranías griegas. (No hay que olvidar cómo habían insistido Platón y Aristóteles en subrayar que la tiranía sigue y es resultado de la democracia.) Por ambas razones se prefirió no correr el riesgo, es decir, se prefirió renunciar a la institución. Y los acontecimientos del siglo I, con Mario, Silla y César, demuestran que —más allá de la defensa de los privilegios de los patricios— estas aprensiones tenían un buen fundamento. Pero este desarrollo degenerativo no impide que mientras que la institución permaneció en vigor en el ámbito de la constitución republicana dio buena prueba de sí misma.

En una primera aproximación podría decirse —para aprehender la peculiaridad

de la dictadura romana— que ésta era coyuntural y no estructural: es decir, algo bastante similar a nuestros plenos poderes. Podría decirse también —utilizando la clásica distinción de Schmitt— que ésta fue una dictadura «comisaria», no una dictadura «soberana» [9]. Y dado que ésta estaba instituida y disciplinada *de iure*, algunos autores han extraído la idea de un tipo de dictadura que puede calificarse de «dictadura constitucional» [10]. Pero en esta última denominación da lugar a muchos equívocos, al tiempo que las dos primeras caracterizaciones no resaltan bien la originalidad del fenómeno.

En primer lugar, es necesario situar siempre al dictador romano en el contexto de un constitucionalismo que aumenta sus precauciones hasta el punto de convertir las supremas magistraturas no sólo en anuales, sino también en colegiadas. La dictadura representa la válvula de seguridad de este sistema: es la suspensión provisional —en los casos de grave necesidad y urgencia— del principio colegiado, llevada a cabo por medio del recurso a una magistratura constitucional de emergencia que se superpone sobre las magistraturas ordinarias. Obsérvese que no se confería un poder extraordinario a un órgano ordinario, sino que se recurría a un órgano extraordinario; extraordinario también y precisamente en el sentido de que era totalmente innecesario y aberrante para los fines de la gestión normal de la cosa pública. No se tocaba el sistema: las magistraturas ordinarias simplemente se ponían —durante un período de tiempo bastante breve— en un estado de reposo, dispuestas a reasumir automáticamente sus propias funciones. Obsérvese también esta característica: el dictador concentraba en sí mismo el poder de los dos cónsules, pero por ello la duración de su *imperium maximun* se dividía por dos taxativamente: tenía doble poder pero la mitad de tiempo. Y esta cadencia preestablecida era una condición tan esencial que se prefirió renunciar a la institución antes que prolongar su duración.

La institución romana es, en efecto, tan peculiar que, con el fin de evitar confusiones con las dictaduras modernas, algún autor ha llegado a proponer que la dictadura romana se vuelva a clasificar como «gobierno de crisis» [11]. La sugerencia da verdaderamente en el clavo. Pero presenta el inconveniente de disgregar el hilo de un discurso que, ya de por sí, es fácil de perder. Tal y como volveremos a ver.

Si la institución romana cae en desuso en el siglo III, el nombre reaparece en el siglo I con Silla (que se hizo nombrar en el año 82 *dictator reipublicae costituendae*) y sucesivamente con César, que en el año 48 se hizo nombrar dictador por un período de tiempo indeterminado y en el año 46 durante diez años. Pero el propio vocablo de la dictadura de Sila revela que ésta subvertía el objetivo y la naturaleza de la institución. Lo mismo vale para César: al hacer prácticamente ilimitada la duración de su dictadura, le robaba a la institución aquella garantía y limitación que le era esencial. Por consiguiente, y no sin fundamento, se ha observado que la dictadura de Sila y la de César (y, si se tiene en cuenta la sustancia en lugar del

[9] Schmitt, *Die Diktatur*, op. cit, especialmente pp. 2-3 y caps. I, IV.

[10] Cfr. F. M. Watkins, «The Problem of Constitutional Dictatorship», *Public Policy*, vol. I, Cambridge, Harvard University Press, 1940. Pero esta denominación atañe sólo lateralmente a la dictadura romana: véase *infra* la nota 27.

[11] Cfr. Rogers, *Crisis Government*, N. York, 1935.

nombre, los siete consulados de Mario) se parecen más a la dictadura moderna que a la magistratura que las había precedido. Y desde el momento en que el séptimo consulado de Mario y la dictadura de Sila no desmerecen frente a las más sanguinarias tiranías, es probable que —si la serie no hubiera finalizado con César— el concepto de dictadura nos hubiera llegado desde la antigüedad con una connotación negativa. Pero no ocurrió así. La grandeza de César hizo olvidar a sus predecesores, y el nombre mantuvo, hasta tiempos más recientes, una connotación sustancialmente positiva en la que confluía, de manera confusa, el elogio por la magistratura originaria y la admiración por la personalidad de César. Mario, Sila y César entran, por lo tanto, en la categoría de las excepciones que no han adquirido un significado normal. Por consiguiente, es necesario referir el término «dictadura romana» a la magistratura *de iure* de los siglos V-III, evitando extenderla al uso abusivo de la palabra (y, bien entendido, del cargo) en los años de la crisis de la república.

Dictadura, tiranía y absolutismo

Puesto que la dictadura moderna no es la romana, un primer modo para identificar nuestro fenómeno será el de compararlo con los que constituyen sus precedentes más próximos, determinando cuál ha sido y cuál es hoy la diferencia entre la noción de dictadura, por un lado, y las de tiranía, despotismo y absolutismo, por otro. En su uso común se ha vuelto difícil distinguir entre dictador, déspota y tirano. Pero ello no significa que convenga utilizar estos términos como sinónimos.

Si nos referimos al significado originario de dictadura y de tiranía, los términos designan tipos totalmente diversos. La dictadura romana era un órgano extraordinario, mientras que la tiranía griega y después la renacentista era una forma de gobierno. La primera era una *summa potestas* legítima cuyo *exercitium* no era tiránico; la segunda se refiere a una ausencia de título o a un ejercicio tiránico del poder, o a ambos [12]. Sin embargo, la diferencia originaria entre ambos conceptos tiene bastante poca relevancia para nosotros, puesto que la dictadura contemporánea no es ya la romana y puesto que, por otra parte, la noción de tiranía se ha ido haciendo cada vez menos precisa con la desaparición del mundo antiguo y después del mundo del renacimiento que la definían. La diferencia parece reducirse a lo siguiente: la tiranía tiene un sabor anticuado, mientras que la dictadura es el término moderno; el primer término se aplica también a las monarquías, mientras que el segundo sólo a las repúblicas (salvo aparentes excepciones) [13]; y mientras que el

[12] Olvido el significado primitivo de *tyrannos* (que se usaba como sinónimo de *basileus*, y que se refería también a los jefes victoriosos y a los dioses). Debe advertirse, por otra parte, que la noción de tiranía mantiene una cierta ambigüedad hasta la literatura renacentista. Sin embargo, la figura del tirano ya está examinada con agudeza en Platón (especialmente en *La República*), Aristóteles, y también en el *De Regime Princippum* y, sobre todo, en la *Summa Theologica* de Santo Tomás.

[13] Por ejemplo, la dictadura del rey Alejandro de Yugoslavia del 6 de enero de 1929. Pero el caso es claramente anómalo. Sólo las circunstancias y los propósitos de restauración constitucional de Alejandro atribuyen una cierta adecuación a la noción de «rey-dictador»; en principio, un soberano que vuelve a asumir plenos poderes es simplemente un monarca absoluto. Otros casos análogos son: Boris III de Bulgaria en 1935, Carol II de Rumania en 1938.

juicio sobre una tiranía suele estar separado del modo de ejercitar el poder, la calificación de dictador suele estar separada de la naturaleza de su poder. Son, en realidad, diferencias bastante aproximativas, y por lo tanto no se puede censurar excesivamente el uso, ya muy frecuente, de adoptar los dos términos como sinónimos. Sin embargo, se deben plantear reservas sobre aquella historiografía que se dice de la dictadura que, de hecho, es en gran parte una historia de la tiranía, y que ignora diferencias que no pueden ser ignoradas históricamente [14].

En relación a la noción de despotismo, baste notar que ésta fue acuñada por los griegos para los «bárbaros», para decir (como decimos hoy en día) «despotismo oriental» [15]. Todavía hoy cuando pensamos que los regímenes políticos están vinculados a una concepción particular del mundo, solemos reservar el término «dictadura» para los sistemas políticos que emergen en el seno de la civilización occidental, o que están claramente contagiadas por ésta, y «despotismo» para aquellos sistemas políticos que corresponden a otras civilizaciones y matrices culturales. Lo que permite precisar que el mundo no-occidental no ha conocido las dictaduras, más que en nuestros tiempos, y sólo, de modo crónico, ha conocido despotismos; y, por lo tanto, que el hecho de que Oriente y Oriente-Medio estén caracterizados hoy por sistemas dictatoriales es verdaderamente una novedad y una importación occidental. Ello no niega que se hable de despotismo ilustrado [16] y que en la conversación corriente se diga que un dictador es un déspota. Pero en este último caso el término despotismo no añade nada al concepto de dictadura.

Más bien es útil detenerse en la distinción y en la relación entre dictadura y absolutismo. Es necesario precisar, en primer lugar, un singular paralelismo en la evolución de los dos conceptos. El concepto de *potestas absoluta*, y, por lo tanto, etimológicamente, de poder *carente de* limitaciones o vínculos no podía adquirir un significado defectivo —de ausencia, y, por lo tanto, de imperfección— mientras que la evolución del constitucionalismo no hubiese marcado una solución institucional apta para someter al soberano a las leyes. Ello explica por qué la sustantivación «absolutismo» aparece sólo en el siglo XVIII, y por qué en los siglos precedentes la idea de un poder absoluto —no obligado por impedimentos de cualquier tipo— se haya asociado sólo raramente a la de tiranía virtual.

El caso del término dictadura es análogo. Sólo después de una experiencia de «gobierno consentido» adecuada y con éxito, se advierte que la voz *dictar* permite

[14] Cfr. *supra* la nota 7, y G. Hallgarten, *Histoire des Dictatures de l'Antiquité a nos Jours*, trad. francesa, París, Payot, 1961.

[15] De esta manera, y de un modo notable, K. Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, New Haven, Yale University Press, 1957. Sólo con Montesquieu el «despotismo» se incluye dentro de la tipología general de los regímenes políticos, pero por poco tiempo (véase la nota siguiente).

[16] Pero en esta asociación —es decir, cuando se refería la idea del déspota a las monarquías europeas— el término adquiría un significado más blando. El «despotismo» se distinguía, de hecho, claramente de la «tiranía» no sólo porque el tirano podía ser ilegítimo mientras que el déspota era por definición legítimo, sino también porque el déspota podía ser tanto bueno como malo, mientras que en los siglos XVII-XVIII el tirano era por definición malo. La distinción entre déspota y tirano viene a menos sólo después de la revolución francesa, dado que el principio de la soberanía popular llevaba a equiparar los conceptos de déspota tirano y de usurpador.

distinguir un sistema no-consentido [17]. Se puede decir que esta contraposición es necesaria para que *dictar* asuma un significado derogatorio y pueda calificar una forma de gobierno por sí sola. Del mismo modo que un soberano *absolutus* ya no es aceptado cuando se sabe cómo convertirlo en *obligatus*, igualmente una imposición dictatorial se ve rechazada cuando se sabe cómo sustituir la unilateralidad del *dictar* por la bilateralidad del consenso. Si —la etimología es justa— *dictator est qui dictat*, el dictador se convierte en innecesario y es reprobado sólo si, y cuando, se encuentra un modo para gobernar sin *dictar*.

Planteado esto, ¿cómo distinguir hoy entre dictadura y absolutismo? Con el declive de la concepción patrimonial del Estado, el término absolutismo mantiene únicamente el significado etimológico de un poder sin vínculos, exento de límites. Un sistema político puede, por lo tanto, denominarse absoluto tanto *de facto*, porque el poder está concentrado (no simplemente centralizado) hasta el punto de no permitir en juego, en la vida social, de adecuados poderes niveladores; o bien *de iure* porque no está limitado y disciplinado por leyes, y en particular por leyes constitucionales. En ambos casos es evidente que la noción de absolutismo confluye sin dificultad en la de dictadura: un ejercicio absoluto del poder es una característica del poder dictatorial. A este respecto la dictadura puede definirse como la forma republicana del absolutismo, una no-monarquía absoluta. Y esta conclusión (sobre la que volveremos) debe tener en cuenta las exigencias de calificar mejor el concepto de dictadura, para evitar también que se diluya en la ya vaguísima noción de absolutismo.

La dictadura del proletariado

Si la dictadura romana se distingue claramente de la moderna, con mayor razón debemos tener en cuenta la denominada dictadura del proletariado, y a través de ésta la noción marxista de dictadura. En verdad Marx utilizó el término «dictadura del proletariado» muy raramente, sólo de pasada, y sin atribuirle importancia [18]. Ha sido el marxismo, y sobre todo el marxismo-leninismo, quien le ha dado importancia y ha difundido la fórmula de una dictadura de clase o de partido, afirmando de esta forma la idea de una dictadura cuyo sujeto sería una colectividad.

Para comprender el significado del término marxiano es necesario remontarse, recordando que en 1850 —cuando Marx lo adoptó por primera vez— el término dictadura era escasamente conocido, no tenía una connotación peyorativa (estaba asociado con la idea de fuerza, o quizá de revolución, pero no con la de tiranía) y

[17] Tanto es así que en la Edad Media la idea de «dictador» pierde toda referencia y significado político. Volvemos a encontrar un *dictator* en la Dieta del Imperio; pero era el secretario del arzobispo de Maguncia, así llamado porque en su calidad de archi-canciller «dictaba» a los cancilleres en la sala de la «dictadura». Del mismo modo, en los colegios de los jesuitas el primero de los alumnos asumía el título de *dictator*. Recuerda también al *dictatus papae* de Gregorio VII.

[18] En el siglo XIX el término dictadura fue usado con una cierta frecuencia no por Marx sino por Comte, tanto en el *Cours de Philosophie Positive* de 1830-1842 como en el *Système de Politique Positive* de 1851-54 (especialmente en el vol. IV, caps. 4-5). Marx habló de «dictadura del proletariado» en una sola ocasión relevante: la *Critica del Programa del Gotha* de 1875 (pero publicada únicamente en 1891).

que no designaba una forma de Estado. Nada más natural, por lo tanto, que Marx usara el término dictadura de un modo totalmente genérico y simplemente para aludir al uso de la fuerza. De ello se desprende que el vocablo «dictadura del proletariado», que es oscura para nosotros, era obvia para él. El proletariado, para Marx, era el sujeto de la frase, y, por lo tanto, la frase debe comprenderse al pie de la letra. Quiere decir simplemente: uso de la fuerza por parte del proletariado. Marx no predicaba la tesis de una dictadura en favor del proletariado, sino la tesis de un proletariado que aboga para sí, como clase, el ejercicio de poderes dictatoriales. La dictadura del proletariado no era el acto y el método de creación de un Estado-dictadura, sino, por el contrario, el acto de destrucción del Estado como tal por obra del proletariado-dictador (es decir, del proletariado en armas que hace uso de su propia fuerza).

Se podría estar tentado de decir que para Marx la dictadura del proletariado era la forma institucional de la revolución. Pero sería decir demasiado, puesto que Marx no pensaba de hecho en crear nuevas superestructuras jurídicas y políticas, sino en crear nuevas formas, y a partir de éstas un nuevo Estado, el Estado del proletariado. Es más exacto decir, por consiguiente, que la dictadura del proletariado es para Marx simplemente la organización que emerge del acto revolucionario. Como Engels, y después Lenin subrayaron, lo que Marx tenía en mente era la Comuna de París: esta era para él la dictadura del proletariado. Nada más ni nada menos que «el proletariado organizado como clase dominante» [19]. Nada más ni nada menos, porque la tarea del proletariado era abatir el Estado, no rehacer otro Estado en el que volver a confiarse.

Habiendo aclarado esto, se explica fácilmente por qué Marx podía dar por descontado que la dictadura del proletariado sería, necesariamente, transitoria. No se trata de una reminiscencia romana. Es que Marx usaba «dictadura» en una estrecha referencia a la existencia de un estallido revolucionario. La dictadura del proletariado no podía ser provisional, para Marx, exactamente por la misma razón por la que la revolución no puede ser eterna: o tiene éxito o fracasa, pero en ambos casos se agota en un cierto momento. El punto a subrayar en lo que concierne a nuestro problema es que, para Marx, la condición *sine qua non* de una dictadura del proletariado es que el Estado disminuya. Se podrá discutir sobre los tiempos, es decir, sobre la diferencia entre el Estado a fragmentar (*zerbrechen*), es decir, el Estado burgués, y aquel Estado ya-no-Estado (la dictadura del proletariado) que se habría deteriorado por sí mismo. Pero esta diferencia tiene poca importancia, puesto que su dictadura del proletariado presuponía ya la abolición de la burocracia, de la policía y del ejército permanente. Por lo tanto, en el momento en que hay una dictadura del proletariado el Estado se extingue. Viceversa, cuando menos se extingue el Estado, en menor medida existe una dictadura del proletariado. Este es un punto constante y clarísimo no sólo en Marx y Engels, sino también en Lenin. Una vez planteado esto, es necesario clarificar a título de qué la doctrina (especialmente la doctrina jurídica) incluye en sus clasificaciones la denominación «dictadura de clase».

[19] Cfr. La «Introducción» de 1891 de Engels a los escritos de Marx sobre la Comuna de París; y Lenin, *Estado y Revolución, passim*. Para un análisis más profundo, véase ahora G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatman House, 1987, cap. 15.2, (trad. española, *La Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza Ed., 1987).

Existen dos casos. O bien la dictadura del proletariado es un Estado, y entonces no será —en concreto para Marx, Engels y Lenin— una dictadura *del* proletariado, sino una dictadura pura y simple. O bien es necesario demostrar que en la URSS, en China y en los sistemas políticos que se declaran comunistas, no existe ya Estado. A la espera de esta demostración no se comprende a título de qué la voz «dictadura de clase» se incluye en la clasificación de los sistemas políticos. Una dictadura como *gobierno de una colectividad* —de toda una clase, o de una clase-partido— no existe, y no ha existido jamás. *Ergo* la hipótesis de una dictadura ejercitada realmente por una amplia colectividad pertenece a la historia de las ideas (doctrinas políticas, ideologías y utopías), y no a la tipología de los sistemas políticos.

Se entiende que el problema del dominio del hombre sobre el hombre puede examinarse también pasando del terreno de las estructuras jurídico-políticas al de las infraestructuras económico-sociales, y, por lo tanto, en términos de «hegemonía de clase», para decirlo en palabras de Gramsci. Incluso así el hecho sigue siendo que el problema de la denominada clase hegemónica no es el problema del Estado (mientras que exista Estado), que la solución del primero no es la solución del segundo [20], y que insertar en el discurso sobre los sistemas políticos el término «dictadura del proletariado» equivale a reconocer, superficialmente, la existencia de lo inexistente.

Dictadura, democracia y constitucionalismo

Puesto que por dictadura debe entenderse hoy en día una forma de Estado o por lo menos de gobierno, el problema es el individualizar las características diferenciadoras con respecto a otras formas de gobierno. Es cierto que se debe también contemplar el caso de una dictadura que no constituya una forma de gobierno, que se plantea «cuando en una monarquía o en una república las autoridades competentes nombran un dictador por las autoridades competentes con una tarea determinada y circunscrita» [21]. Sin embargo, este caso tiene una relevancia totalmente secundaria. El problema no está planteado por el *Fürstliche Kommissaren* analizado por Carl Schmitt [22] o —en la experiencia del «risorgimento» italiano— por las «Luogotenenze» conferidas por Vittorio Emanuele II para los territorios de reciente anexión. El problema lo plantea la «dictadura soberana».

El método más simple para caracterizar a la dictadura como forma de Estado y de gobierno es el de recurrir a las definiciones *a contrario*. Desde esta perspectiva la dictadura se caracteriza por: a) gobierno no democrático; b) gobierno no constitucional; c) gobierno por la fuerza, o violento.

[20] N. Bobbio plantea bastante bien esta cuestión, véase «Democracia e Dittatura», en *Politica e Cultura*, Turín, Einaudi, 1955, especialmente pp. 150-152.

[21] S. Romano, *Corso di Diritto Costituzionale Generale*, Milán, Giuffrè, 1947, p. 148. Entra dentro de este tipo el caso del general Mac Arthur en Japón entre 1945-1951.

[22] *Die Diktatur*, op. cit, especialmente el cap. 2.

Las antítesis entre dictadura y democracia, entre sistema dictatorial y sistema constitucional, y entre régimen basado en la ley (o consentido) y régimen basado en la fuerza y en la violencia, poseen un indudable fondo de verdad. Sin embargo, no resulta fácil puntualizarlas. Consideremos, para comenzar, la afirmación común de que la dictadura es lo contrario de la democracia. Ahora bien, es cierto que si se excluye la hipótesis de una dictadura de clase (que anularía la antítesis planteando un caso de dictadura democrática) la contraposición entre democracia entendida como poder del pueblo, y la dictadura entendida como poder del dictador, mantiene su validez fundamental. Sin embargo, de ello no se desprende que todo sistema no-democrático sea un sistema dictatorial; y sigue siendo cierto que la antítesis se hace difícil de demostrar en la hipótesis de las dictaduras plebiscitarias galvanizadas por un líder carismático.

La primera objeción es, por lo tanto, que una situación no-democrática constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para calificar a una dictadura. En realidad, la antítesis en cuestión es demasiado simplificadora; sin contar con que entre las democracias y las dictaduras existe una vasta y diversa zona intermedia (que podemos llamar de semi-dictaduras o de semi-democracias) que se le escapa [23]. En cuanto a la segunda objeción, debe recordarse que se ha mantenido con frecuencia —incluso con argumentos jurídicos plausibles— que el dictador «representa» la voluntad popular. Esta objeción no es insuperable, pero se debe conceder que la incertidumbre en la que se debate la doctrina jurídica de la representación política no permite superarla fácilmente [24]. Se debe observar además que la contraposición entre dictadura y democracia se difumina, o incluso es superada también por aquellos que hablan de dictaduras pedagógicas «que preparan la democracia» [25] o bien —desde una perspectiva opuesta pero convergente— de «democracias tutelares» [26]. Incluso aquí se puede objetar que la introducción de un criterio teleológico en la clasificación de las formas de gobierno se presta fácilmente a los abusos, o a confundir con frecuencia esperanzas y realidad. Sin entrar en una cuestión tan compleja, falta por señalar que el *telos* —y, por lo tanto, el discurso en clave finalista— constituye, o puede constituir, un tercer modo de hacer ineficaz la contraposición entre dictadura y democracia.

Abordando la segunda antítesis —aquella entre la dictadura y el régimen constitucional—, se plantea un primer problema en relación a la clase de las denominadas «dictaduras constitucionales» [27]. Esta denominación se adoptó para reagrupar e

[23] K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1957, pp. 65-69, sugiere para este hecho la denominación «neo-presidencialismo»; una sugerencia que no me parece feliz.

[24] Para la complejidad del problema, véase mi voz «Sistemas Representativos» en *International Encyclopèdia of the Social Sciences*, op. cit, vol. XIII (trad. española, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, ed. Aguilar, 1979) (ahora recogida en este volumen).

[25] F. Neumann, *Notes on the Theory of Dictatorship*, *loc. cit.*, p. 248.

[26] E. Shils, *Political Development in the New States*, Gravenhage, Mouton, 1962, pp. 60-67.

[27] Cfr. C. Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1948. Véase también Watkins, *The Problem of Constitucional Dictatorship*, loc. cit.; y la discusión de C. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn, ed. revisada, 1950, cap. XXVI («Constitutional Dictatorship and Military Government»), retomada y puesta al día en el cap. XXV de la 4.ª ed., Waltham, Blaisdell, 1968.

indicar el estado de necesidad (*Notrecht*), el estado de asedio (*Belagerungszustand*), el estado de emergencia (o de urgencia) y otros casos similares. Un caso muy discutido lo planteó a este respecto el artículo 48 de la Constitución de Weimar, y un ejemplo de dictadura constitucional sería también el del gabinete de guerra inglés durante la II Guerra Mundial. Pero no parece que la asimilación del *Staatnotrecht* y del estado de asedio (y similares) con la dictadura pueda ser aceptada, desde el momento en que en estos casos no se crea un órgano extraordinario, sino que se confieren atribuciones extraordinarias a los órganos estatales normales [28]. Por otro lado, la denominación «dictadura constitucional» permite muchos equívocos, y por lo tanto desde el punto de vista de la claridad terminológica parece preferible la de gobierno de emergencia, o de «gobierno de crisis» [29].

Una vez planteadas y clarificadas estas cuestiones podrá mantenerse que la dictadura es un gobierno no constitucional en dos sentidos: a) infringe el orden constitucional en el momento en el que se hace con el poder (el dictador que podemos llamar *ex defectu tituli*); b) el dictador ejerce un poder no controlado ni frenado por límites constitucionales (el dictador que podemos llamar *quoad exercitio*). Por otro lado, desde el punto de vista de la dogmática jurídica se ha mantenido que cualquier nuevo régimen —y por lo tanto no únicamente la dictadura— se califica en el acto de su instauración como hecho anticonstitucional que constituye una violación del ordenamiento positivamente vigente; y por otro lado, no se dice que el dictador carezca de título. En cuanto a la segunda acepción, está claro que la dictadura puede calificarse como régimen anticonstitucional sólo a condición de que se acepte una definición estricta de «constitución» en la acepción garantista del término [30]. Lo que no sucede con recuencia [31]. La antítesis entre dictaduras y sistemas constitucionales se ha disuelto también en clave de la antítesis entre dictadura y estado de derecho, una antítesis que ha perdido su primitiva nitidez de contornos a medida que el concepto de *Rechtsstaat* se ha alejado de su significado originario garantista para resolverse en una teoría de la justicia administrativa.

Falta la tercera caracterización, aquella que asocia dictadura y violencia, tanto con respecto a su instauración como en referencia al ejercicio del poder dictatorial. Pero aunque a este respecto se deberá observar que, aunque siendo verdad que el elemento autoritario es coactivo, o que por lo general el recurso a la fuerza es una

[28] P. Biscaretti di Ruffia, «Alcune Osservazioni sul Concetto Politico e sul Concetto Giuridico della Dittatura», *Archivio di Diritto Pubblico*, 1936, pp. 517-518, que señala con exactitud: «El hecho de ser extraordinario... que en la dictadura caracteriza al órgano, en este caso, por el contrario, caracteriza únicamente a las funciones del propio órgano». Un caso análogo al del artículo 48 de la constitución de Weimar es el planteado por el artículo 16 de la constitución francesa de 1958.

[29] De este modo, Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, op. cit., pp. 217-227. Pero era la denominación de Rogers, *Crisis Government*, op. cit.; y también el subtítulo de Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, op. cit.

[30] En la tradición garantista sigue sin superarse el tratado de Friedrich, *Constitutitonal Government and Democracy*, op. cit. Véase también C. H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell University Press, 1947, trad. italiana, *Costituzionalismo Antico e Moderno*, Venecia, Neri Pozza, 1956.

[31] Véase G. Sartori, «Constitutionalism: A Preliminary Discussion», *American Political Science Review*, diciembre 1962 (ahora en este volumen); y para el debate consiguiente, Nicola Matteucci, *Positivismo Giuridico e Costituzionalismo*, Milán, Giuffrè, 1963.

característica sobresaliente de los sistemas dictatoriales, no es necesario creer por ello que un dictador no puede gobernar mediante leyes. Por lo tanto no es necesario hacer decir al término violencia que las dictaduras sean necesariamente sistemas terroristas en los cuales no existen leyes [32]. Más bien son sistemas en los cuales el dictador hace la ley: lo cual es otra cuestión.

La dictadura convencional

Puesto que procediendo *a contrario* no hemos andado mucho camino, lo conveniente es volver a Aristóteles, y por lo tanto a la diferencia entre el gobierno de muchos, de pocos y de uno solo. Hemos considerado ya una hipótesis de la «dictadura de muchos» —la marxista-leninista— y la hemos arrinconado observando que tanto la dictadura de la colectividad-proletariado como la de la colectividad-partido corresponden a la historia de las ideas, pero no a la de los hechos. Pero existe otro caso de gobierno de muchos que con frecuencia ha sido incluido dentro del fenómeno dictadura: la denominada dictadura convencional, o de asamblea. Aunque la categoría jurídica del «gobierno de la colectividad» no distingue entre colectividades constituidas por millones, o bien por quinientas personas, no hay quien no vea que hay colectividades y colectividades, que los números marcan una diferencia, y que, por lo tanto, el caso de la dictadura de asamblea es un caso por sí mismo. Una asamblea sí es un grupo numeroso, pero ciertamente no es una colectividad en el mismo sentido en que lo es una clase social. El problema se reduce, por lo tanto, a la siguiente pregunta: ¿se puede hablar de dictadura al referirse a un gobierno de muchos que tenga la dimensión de una asamblea? Según Hauriou, al que siguen otros muchos juristas, la respuesta es afirmativa. Hauriou habla, de hecho, de *dictature conventionelle* referiéndose a un poder constituyente que —acumulando también el poder legislativo ordinario y el poder ejecutivo— se plantea como órgano dictatorial precisamente porque su supremacía no está delimitada en modo alguno [33]. Pero aquí se llega, de hecho, a los límites de la óptica jurídica.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico no hay duda de que un poder constituyente es un poder teóricamente ilimitado, puesto que no está limitado por una constitución que le preceda, ni tampoco por una preexistente división de poderes. Esto es cierto por definición, porque si una asamblea está provista de poderes constituyentes debe estar dotada del poder de superar todo impedimento que obs-

[32] La asociación entre dictadura y violencia caracteriza la literatura democrática de entreguerras. Cfr. B. Mirkine-Guetzévitch, «Les Theories de la Dictature», *Revue Politique et Parlamentaire*, enero 1934, p. 136, y E. Cayret, «La Dictature: Essai d'une Théorie Juridique de la Dictature», *L'Année Politique Française et Etrangère*, octubre 1934, p. 280. Se trata de dos escritos dignos de consideración, que merece la pena leer todavía hoy.

[33] M. Hauriou, *Précis de Droit Constitutionnel*, París, 1929, especialmente pp. 248, 251, 252, 256 (trad. española, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, 2.ª reimpr., Barcelona, ed. Ariel, 1978). Su tesis es recogida por Santi Romano, *Corso di Diritto Costituzionale*, op. cit, e ídem, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, op. cit., por Biscaretti di Ruffia, *Alcuni Osservazioni sul Concetto Politico e sul Concetto Giuridico della Dittatura*, op. cit., p. 521, y por otros.

taculice el «poder de fundación». En la realidad encontramos órganos constituyentes revolucionarios y organos constituyentes legales; pero no porque una preexistente limitación jurídica haya impedido a los segundos ejercer el poder del mismo modo que a los primeros. Por lo tanto, si aceptamos la tesis de Hauriou de que el problema de la dictadura puede plantearse en términos constituyentes, entonces es difícil escapar a la conclusión de que casi todas las asambleas constituyentes han sido, o son, asambleas dictatoriales. Si se admite dicho criterio, en este siglo los italianos habrían sufrido no una, sino dos dictaduras: la de Mussolini y la de la Asamblea Constituyente de 1946. Del mismo modo, en el caso de los alemanes, las dictaduras habrían sido tres: la de los constituyentes de Weimar, la de Hitler y la de los ampliadores de los *Grundgesetze* que han fundado la República Federal. Y así podríamos seguir.

Estas conclusiones son desconcertantes, lo que hace sospechar que haya algún defecto en sus premisas. El vicio del argumento es (me parece) que no podemos juzgar una forma de Estado (y el hecho es que nosotros usamos «dictadura» para calificar una forma de Estado) mientras que un Estado no ha adquirido su forma: allí donde las convenciones son todavía un Estado sin forma, y por lo tanto en fase de construcción en el cual el Estado está todavía *in fieri*, en formación. Lo que equivale a decir que las asambleas constituyentes son únicamente asambleas constituyentes y que su reducción y equiparación a una dictadura es arbitraria. Sin contar lo que habría que objetar, igualmente, al criterio por el cual un poder es ilimitado si no está limitado por el derecho. En realidad, en una asamblea numerosa el poder encuentra *de facto* su límite y contrapeso interno en el propio número de las personas (bien entendido, a condición de que las personas sean libres y mutuamente independientes). Y si este tipo de límite puede escapar a las categorías de relevancia jurídica, no debe escapársele al científico político.

La personalización del poder

Por lo tanto, y pasando al otro extremo de la clasificación aristotélica, ¿la dictadura es siempre y únicamente el gobierno de uno sólo? Para responder conviene aclarar antes de nada la expresión «uno sólo», que ciertamente no puede entenderse al pie de la letra: nadie puede hacer nada verdaderamente solo, y menos aún el más omnipotente de los dictadores. Pero si la soledad o la preeminencia del dictador se entienden *cum grano salis*, entonces es exacto el que las dictaduras son, y han sido siempre, la expresión de un poder centralizado que se resume, las más de las veces, en el poder personal y discrecional de una sola persona. Lo que se discute es si esta característica debe extraerse de la expresión «poder personal» o de la de «centralización de los poderes en un solo órgano» [34]. Esta segunda expresión es jurídicamente más satisfactoria, pero no parece caracterizar bien el fenómeno. Convendría precisarla observando que en las dictaduras (a diferencia de los sistemas presiden-

[34] Biscaretti di Ruffia, *Alcune Osservazioni sul Concetto Politico e sul Concetto Giuridico della Dittatura*, op. cit, p. 495.

ciales) tiene lugar no sólo la concentración, sino también la fusión de los poderes en un solo órgano. De todos modos, incluso si se puntualiza así, la definición en cuestión suscita una cierta perplejidad en relación a la pertinencia de la noción de «órgano».

Un órgano puede estar constituido tanto por una persona singular como por un cuerpo colegial o por una asamblea. Por consiguiente, através de esta vía, se vuelven a abrir las puertas, o las ventanas, a todas las acepciones de dictadura que hemos refutado (no sólo la dictadura de asamblea, sino también la de la colectividad en su conjunto). Y la objeción es que el concepto de órgano ha sido elaborado presuponiendo, aunque implícitamente, la existencia de un Estado de derecho, y por lo tanto de un tipo de Estado caracterizado por la despersonalización en el órgano, o en el cargo, de la persona física que actúa en nombre y por cuenta del órgano. La pregunta es, entonces: ¿en qué medida la noción de órgano puede transferirse desde el Estado de derecho a un Estado cuya característica es su negación, y es decir no ser un «Estado de Derecho»? Un órgano (en la acepción jurídica del término) presupone unas reglas jurídicas. De este modo, hablar del dictador como de un «órgano» equivale a postular, o a dejar creer, que el dictador está sometido al cargo o que está absorbido por el órgano. Ahora bien, y para poner un ejemplo, ¿en qué sentido Hitler era un órgano del Estado sometido a las reglas jurídicas de éste? Probablemente sólo en el sentido de ser un órgano en sí mismo: es decir, en ningún sentido. Hitler no era un órgano, sino una persona cuya voluntad arbitraria se situaba más allá y fuera de su cargo [35].

Por lo tanto, la definición jurídica de dictadura —una forma de Estado o de gobierno caracterizada por la centralización de poderes en un solo órgano— cae en el error de transferir a la dictadura una *fictio* que no la compete, y que corre el riesgo de ser totalmente engañosa. El dictador no es un órgano, o una «persona jurídica»: es, *in primis*, una persona física. Lo que nos lleva a la observación de que la personalización del poder es la característica determinante de un sistema dictatorial.

Las dictaduras colegiadas

Hasta aquí hemos esquivado el mayor escollo: el caso del gobierno de los pocos. Si es cierto que la dictadura es *in primis* un poder personalizado y, en este sentido, el gobierno de uno sólo, monocéfalo, ¿cómo clasificar el caso de la dictadura de los pocos, y por lo tanto de la «dictadura colegial», de directorio o de junta?

Hasta los años cincuenta las denominadas dictaduras colegiadas no planteaban un problema serio: podían considerarse como una subclase secundaria y transitoria. En el curso de la historia los triunviratos, los directorios, las juntas militares aparecieron casi siempre como soluciones efímeras, aptas para dar lugar a una dictadura, o bien para resolver los complejos problemas de sucesión, pero incapaces de

[35] La doctrina del *Führerprinzip* no deja entreveer, en realidad, otra conclusión. Es necesario insistir sobre el escaso valor jurídico de la literatura nacionalsocialista, indudablemente bastante menor que el de su *vis à vis* italiano bajo el fascismo.

durar como tales. Por otra parte, la misma razón de ser de un sistema dictatorial parece converger irresistiblemente en el dictador-persona. Se recurre a una dictadura para llegar a soluciones rápidas, resueltas y no apelables. Mientras que una dictadura colegial —si es una auténtica— corre el riesgo de reproducir una situación de parálisis del poder, o por lo general de privar al sistema de aquella dinámica que le es funcionalmente necesaria. Sin contar con que un líder que represente la encarnación viviente de la autoridad, y que puede, por consiguiente, convertirse en objeto de proyección y de identificación, constituye el punto de fuerza de muchas dictaduras, exactamente igual que el poder anónimo o mal personificado de muchas repúblicas democráticas ha constituido su punto débil.

No se trata de que la regla de la personalización del poder haya sido, recientemente, desmentida de forma clamorosa. Castro en Cuba, Nasser en Egipto, Tito en Yugoslavia, Mao en China, constituyen ejemplos elocuentes del grado en que las dictaduras continúan encarnándose en los dictadores. Por el contrario, las juntas militares de América Latina siguen siendo una buena confirmación de la regla que ve en las dictaduras colegiales soluciones efímeras, o al menos dictaduras con poca potencia. Sin embargo, existe al menos una gran excepción: la fase post-estalinista de la dictadura soviética. Una excepción que hace sospechar que algo parecido esté madurando, o pueda madurar, en Pekín, en Hanoi, en Belgrado, además de en otros países. La gran dificultad, aquí, es la de acertar. A la espera de que los historiadores tengan acceso a los archivos secretos, parece arduo establecer si la colegialidad de una denominada dictadura colegial es efectiva, y sobre todo el modo en el que funciona.

Un primer interrogante es si, y en qué medida, una dictadura colegial efectiva pierde las características de un gobierno monocrático, o monocéfalo, para asumir algunas de las características de un gobierno oligárquico, o policéfalo. Para puntualizar mejor este interrogante es necesario diferenciar entre *interna corporis* y efectos externos, entre lo que sucede dentro del colegio y lo que resulta fuera de él. Una verdadera colegialidad se resuelve en un «control recíproco entre líderes por medio de otros líderes» [36]. ¿Pero este control recíproco equivale —en sus efectos sobre terceros, y en un último análisis frente los súbditos— a una división, y a partir de ésta, a una efectiva limitación del poder? Si la respuesta es afirmativa, entonces la claridad obligaría a que este fenómeno volviera a bautizarse como *oligarquía dictatorial*: por consiguiente, la oligarquía se convierte en el sujeto.

Pero se puede responder también negativamente, y, por lo tanto, puede muy bien darse el caso de que la colegialidad en cuestión se resuelva sobre todo en un mecanismo de contra-seguridad recíproca (el líder defenestrado —Kruchev, y antes de él Malenkov— salva su vida) basado sobre algo parecido al equilibrio del terror (más que sobre reglas jurídicas de formación de la voluntad del órgano). En tal caso, en sus efectos sobre terceros la diferencia entre dictadura monocéfala y dictadura policéfala se hace imperceptible, y, por lo tanto, el sistema sigue siendo, *in primis*, dictatorial. En este caso se debería hablar no de oligarquía dictatorial, sino

[36] Cfr. R. E. Dahl, C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, N. York, Harper, 1953, parte IV; y también de Dahl, «Hierarchy, Democracy and Bargaining», en AA.VV., *Research Frontiers in Politics and Government*, Washington, Brookings Institution, 1955.

de *dictadura oligárquica*, para decir que se trata de una variante interna de la dictadura monocrática que no modifica su naturaleza externa, y por lo tanto tampoco el ejercicio del poder frente a los súbditos.

A la espera de saber más el discurso sobre las denominadas dictaduras colegiadas debe, por lo tanto, seguir teniendo carácter de conjetura. Un solo punto parece emerger con claridad: que la discrecionalidad personal del poder que caracteriza las dictaduras no requiere necesariamente al dictador único, solitario. Más concretamente, en la medida que aumenta el aparato (burocrático o de otro tipo) requerido para ejercicio del poder, o sobre el que se basa una dictadura, se hace igualmente plausible, por decirlo así, el «dictador multiple», la dictadura policéfala (bien entendido en el ámbito de un pequeño grupo, de muy pocas personas). Este desarrollo ha sido ya captado por los estudios de las dictaduras totalitarias, pero desde la óptica de quien explora una especie, olvidando el género. Desde la óptica de quien explora el género no se dice que una dictadura pueda ser oligárquica (o colegial) sólo si es, al mismo tiempo, una dictadura totalitaria. El soporte de una colegialidad duradera no es necesariamente el totalitarismo: puede ser cualquier «aparato», y, por lo tanto, un aparato burocrático, un aparato de partido, o incluso un aparato militar. Si las dictaduras colegiadas todavía no son la regla, nada excluye —a modo de predicción— que éstas puedan enraizarse y durar incluso prescindiendo de una extensión y penetración totalitaria del poder.

Dictadura y sucesión

Hasta el momento el análisis de la dictadura ha versado, por un lado, sobre la estructura y el ejercicio del poder dictatorial, y, por otro, sobre el número de quienes detentan el poder. Quedan todavía dos criterios clásicos de análisis: el modo de adquisición y el modo de sustitución y sucesión del poder. Se ha señalado ya que el primero no puede ser concluyente. El problema de la instauración de un ordenamiento estatal y de su legitimación es delicado y no está claro con qué fundamento se puede asegurar que las dictaduras tienen una instauración ilícita, mientras que los regímenes que las han precedido no lo tienen. En líneas generales, se puede mantener que todo nuevo régimen lo es en cuanto que viola en cierto modo el orden jurídico preexistente. Y si existen excepciones a esta regla, ésta se plantea concretamente por la existencia de sistemas democráticos que como tales prevén —implícitamente aunque no de modo explícito— un procedimiento *de iure* para dar lugar a un nuevo ordenamiento constitucional. Lo que significa que, razonando en términos de legitimidad constituyente, las dictaduras post-democráticas tienen, por lo tanto, mayores ventajas con respecto a los regímenes que las han precedido, comprendiendo también los regímenes liberal-democráticos.

Una dictadura que sucede a un ordenamiento democrático no debe recurrir necesariamente a un modo de instauración ilícito y violento. Incluso si el acontecimiento sigue siendo frecuente, en rigor, no es necesario. Por otro lado, una característica de las dictaduras contemporáneas es ser, o por lo general, actuar para parecer plebiscitarias. En tercer lugar, no se debe olvidar que, si salimos del campo de la dogmática jurídica, también el hecho antijurídico se convierte —o puede comprenderse como— un hecho de (nueva) producción jurídica. Por todas estas razones no es fácil demostrar que las dictaduras han de caracterizarse como sistemas basados sobre una adquisición violenta, ilegítima o, en todo caso, no consentida del poder. Es necesario añadir que hoy sentimos en menor medida, o de un modo distinto, los problemas de la legitimidad que apasionaban a nuestros antecesores. Mientras que el antiguo tirano se sentía «usurpador», e intentaba sanar de su propia carencia de título, los dictadores modernos similares no tienen ya este problema.

Si el examen del modo de adquisición del poder no es concluyente, el criterio que más se omite —es decir, el modo en que tiene lugar la sucesión del poder— se manifiesta, por el contrario, como un eficaz principio de individuación de la institución [37].

De hecho, las dictaduras manifiestan, de modo característico, una incapacidad constitutiva para someterse a normas dirigidas a disciplinar la sucesión en el poder. Entre un dictador y lo que lo sucede se interpone un interregno más o menos largo caracterizado, como mínimo, por la incertidumbre y, en la mayoría de las ocasiones, por conjuras de palacio o golpes de estado, por el recurso a la fuerza, y, por lo general, por la violación de la designación o de las reglas de sucesión propuestas por el difunto dictador. Omnipotente en vida, el dictador se convierte en el más impotente de los hombres en el momento en que su voluntad «efectiva» debe transformarse en una voluntad «jurídica», es decir, jurídicamente vinculante. El sistema puede sobrevivir, pero sigue siendo siempre incapaz de dar lugar a una sucesión jurídicamente predeterminada y ordenada. Y esta incapacidad de «regularizar» su propia perpetuación es un elemento tan típico y tan constante de los tipos dictatoriales como para constituir el signo distintivo de dicho tipo.

A este respecto, las dictaduras pueden definirse, por lo tanto, como sistemas de duración discontinua o intermitente, en los cuales ningún principio preestablecido de sucesión es considerado como vinculante por sus sucesores y en los cuales, por consiguiente, no existe ninguna garantía de continuidad, y por lo tanto ninguna certidumbre. Esta caracterización es importante por dos razones: por un lado, porque caracteriza la noción de «poder personalizado», y por otro, porque subraya los límites del intento de calificar a las dictaduras como sistemas *de iure* reforzando la tesis de que son y siguen siendo sistemas fundamentalmente *de facto* en los cuales rige únicamente una constitución «en sentido material» [38] en su estado fluido.

La definición anterior clarifica además la diferencia entre dictadura y monarquía absoluta, atribuyendo un significado rico en connotaciones a la observación de que la dictadura es una enfermedad de las repúblicas. El elemento diferenciador es que

---

[37] Paso por alto la cuestión —que está no obstante relacionada— de la rotación en el poder porque se puede seguir manteniendo que si las dictaduras no prevén mecanismos de acceso al poder, este hecho significa solamente que no son democracias. Lo cual es irrefutable, pero no ayuda a explicar la diferencia entre una dictadura y cualquier sistema autocrático. Friedrich es de los pocos que entienden la importancia del problema de la sucesión: véase *Man and his Government*, N. York, McGraw-Hill, 1963, cap. 28: «Sucession and the Uses of Party»; véase también Friedrich y Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, op. cit, cap. 5: «The Problem of Succession». Existe algún apunte también en D. A. Rustow, «Succession in the Twentieth Century», *Journal of International Affairs*, 1, 1964.

[38] Cfr. Costantino Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, Cedam, 1958.

el absolutismo monarquico posee una continuidad que es menor en el absolutismo republicano. Y la enfermedad reside precisamente en esto: mientras que el absolutismo monárquico es una fórmula coherente, un absolutismo republicano está viciado por una contradicción interna. La contradicción entre el principio republicano (el Estado como «cosa publica») y el principio absolutista (el Estado como «dominio privado») estalla precisamente en el momento de la muerte física del dictador. De hecho, un absolutismo republicano no puede —en cuanto absolutismo— «elegir» al nuevo dictador; pero tampoco puede «heredar» a causa del principio republicano. Lo que explica por qué precisamente el momento de la sucesión constituye el momento de crisis de los sistemas dictatoriales. Crisis —adviértase— y no caída, porque la muerte del dictador equivale al fin de una dictadura sólo en la medida en que la *dictadura-institución* se resuelve totalmente en el *dictador-persona*.

Tipologías

Después de haber precisado las características que identifican a la dictadura *como tal*, y después de haber eliminado del cómputo a las dictaduras *impromiamente dichas* (las dictaduras de clase, de partido y de asamblea), una vez establecido cuál es el *género* se plantea en este momento el problema de la *especie*, y por ello el problema de una adecuada tipología de las dictaduras. La fauna de las dictaduras es riquísima, creciente y —decirlo no causará sorpresa— está clasificada sin criterios. De hecho, se mezclan por un lado de forma variada los criterios geográficos, ideológicos y nombres propios, cuando se habla de dictaduras de tipo sudamericano, de caudillismo, de dictaduras militares, de dictaduras balcánicas, de dictaduras fascistas, nazis, comunistas y de otras. Por otro lado, se recurre, por el contrario, a una tipología histórica, como cuando se habla de dictadura cesarista, jacobina, convencional, termidoriana, bonapartista, etc. Si se desea poner en orden este amasijo de etiquetas, y así poner en evidencia lo esencial, es necesario distinguir entre una clasificación: i) por intensidad; ii) por finalidad; iii) por orígen; iv) por ideología.

Con respecto a su distinta intensidad —es decir, a su respectivo grado de extensión y penetración coercitiva—, Hermens, y con él la mayor parte de los autores, distingue entre dictaduras autoritarias y dictaduras totalitarias [39]. Neumann propone sustituir esta dicotomía elemental por una tripartición entre: a) dictadura simple, que se corresponde a la generalmente denominada autoritaria; b) dictadura cesarista, y c) dictadura totalitaria [40]. En la dictadura simple el poder dictatorial es ejercido por medio de una intensificación de los instrumentos normales de coerción: ejercito, policía, burocracia y magistratura. En la dictadura cesarista el poder dictatorial se basa también en el apoyo de las masas (y aquí se podría especificar aún más, distinguiendo entre cesarismo clásico —de César a Napoleón— y cesarismo

[39] F. A. Hermens, *The Representative Republic*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1958, pp. 134-141 (trad. con el título de *Verfassunglehre*, Colonia, Athenäum Verlag, 1968, cap. VI). El análisis fundamental es el de J. Linz, «Totalitarian and Authoritarian Regimes», en N. W. Polsby and F. I. Greenstein (eds.), *The Handbook of Political Science*, Reading, Addison, Wesley, 1975, vol. III.

[40] Neumann, «Notes on the Theory of Dictatorship», op. cit, especialmente pp. 233-247.

ideológico carismático). En la dictadura totalitaria, al monopolio de los instrumentos coercitivos ordinarios y a la fascinación de las masas se añade el control de la educación, de todos los canales de comunicación (prensa, radio, TV), además de la puesta en marcha de técnicas coercitivas *ad hoc* con el fin de establecer un control «total» [41].

Con respecto a su finalidad se suele distinguir entre: a) dictaduras revolucionarias, y b) dictaduras de orden, paternalistas, reaccionarias, o conservadoras-restauradoras [42]. Bien entendido, incluso las dictaduras conservadoras pueden ser instauradas por una revolución, pero se diferencian de las denominadas revolucionarias porque tienen el objetivo de preservar un *status quo ante*. Como hemos recordado ya, también se ha hablado a este respecto de «dictaduras pedagógicas» en el sentido de preparar la democracia [43] (su ejemplo clásico lo proporciona la dictadura de Pisistrates en Atenas) o de «dictaduras de desarrollo» (cuyo ejemplo más triunfante sigue siendo la de Ataturk en Turquía). De todos modos, mientras que la distinción entre dictaduras revolucionarias y conservadoras encuentra un criterio de validación *ex ante* en los grupos o en las clases que apoyan un determinado sistema dictatorial, la categoría de las dictaduras pedagógicas, y también la del desarrollo, deja a muchos perplejos —como ya se ha señalado [44]— desde el momento en que sólo puede ser validada por medio de un juicio historiográfico *ex post*. Por otra parte, con el mismo criterio se podrían calificar de «pedagógicas» a las monarquías ilustradas; y quizá aún con mayor fundamento.

Con respecto a su origen, es decir, a la distinta extracción profesional del personal de los regímenes dictatoriales, puede distinguirrse entre: a) dictaduras políticas cuyo personal proviene de una fracción de la clase política, b) dictaduras militares, c) dictaduras burocráticas o de aparato (con especial referencia a la hipótesis de las dictaduras duraderas en las cuales ya ha tenido lugar el traspaso por cooptación a una segunda generación) [45].

Finalmente, según el criterio ideológico se debe distinguir entre: a) dictaduras

[41] Véanse *supra* las notas 1 y 4. Para una puesta a punto, cfr. el cap. de Friedrich, en *Totalitarianism in Perspective*, op. cit.: «The Evolving Theory and Practice of Totalitarian Regimes». Para una discusión, véase también mi *Theory of Democracy Revisited*, op. cit, cap. 7; y D. Fisichella, *Analisi del Totalitarismo*, Messina, D'Anna, 1976.

[42] Duverger, *De la Dictature*, op. cit, especialmente pp. 111-138. Pero Wieser, *Das Gesetz der Macht*, Viena, 1926, había ya señalado la distinción entre *Revolutionsdiktaturen* y *Ordnungsdiktaturen*.

[43] *Supra* nota 25.

[44] Acerca de esta perplejidad, cfr., entre otros, R. F. Behrendt, *Soziale Strategie für Entwicklungsländer*, Frankfurt a/M., Fischer, 1965.

[45] La extracción y el curriculum de una gran parte de los «líderes revolucionarios» (léase: dictadores) contemporáneos puede encontrarse en J. H. Kautsky, «Revolutionary and Managerial Elites in Modernizing Countries», *Comparative Politics*, julio 1969, especialmente pp. 466-67. Como es comprensible, el tipo más estudiado —en relación al criterio de extracción— es la de las dictaduras militares, endémicas en América Latina y en crecimiento en buena parte del continente africano. Para una visión de conjunto, aunque relacionada indirectamente, véase: S. P. Huntington, *The Soldier and the State*, Cambridge, Harvard University Press, 1957; S. E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, London, Pall Mall, 1962; J. F. Johnson (ed.), *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, Princeton, Princeton University Press, 1962; W. F. Gutteridge, *The Military in African Politics*, Gravenhage, Methuen, 1969.

que no poseen fundamento o dinamismo ideológico (las dictaduras simples, y con frecuencia las dictaduras conservadoras) y b) dictaduras con contenido ideológico. Dentro de las segundas se debe distinguir posteriormente entre una intensidad ideológica mínima (el fascismo, que fue más cesarista que totalitario), y una intensidad ideológica máxima (las dictaduras totalitarias por antonomasia) [46].

Bien entendido, estas tipologías no son más que esquemas abstractos para recortar una realidad que no se acomoda jamás exactamente a nuestras casillas clasificatorias. Pero sirven para articular la idea demasiado general de dictadura en una serie ordenada de tipos suficientemente precisados. De hecho, está claro que la de Salazar y la de Stalin son dictaduras tan iguales como la monarquía inglesa y la monarquía de Arabia Saudita; y que sería absurdo equiparar —si se plantean algunos ejemplos relativos al caso— la dictadura de Franco en España con la de Castro en Cuba, a Dolfuss con Hitler, a Pilsudski con Bél Kun o a Perón con Tito.

Duverger ha propuesto recientemente una posterior distinción entre dictadura sociológica y dictadura técnica. Las dictaduras «sociológicas» serían aquellas justificadas, es decir, dictaduras necesarias, endógenas y representativas de fundadas exigencias económico-sociales; mientras que las dictaduras «técnicas» (ejemplificadas por el autor por aquella subespecie de las dictaduras militares que él llama dictaduras pretorianas) serían aquellas desprovistas de justificación, y, por lo tanto, dictaduras parasitarias, exógenas y no representativas [47]. Pero incluso admitiendo que se pueda proceder *per ignes* distinguiendo entre dictaduras necesarias e innecesarias, buenas y malas, la diferenciación que lleva a cabo Duverger está viciada en su sustancia por intentos polémicos contingentes, y en su forma, por una infeliz elección terminológica.

Hablar de dictaduras innecesarias como de dictaduras «técnicas» en una era típicamente tecnológica, y en la cual si bien se puede mantener que en muchos países son realmente las exigencias de desarrollo tecnológico y de industrialización forzosa las que hacen necesaria a la dictadura, verdaderamente es escoger una etiqueta muy poco apropiada. Del mismo modo, por otro lado, el término «dictadura sociológica» tampoco es muy feliz, y da lugar a graves equívocos. Nadie pone en cuestión la validez de una *sociología de la dictadura*, y, por lo tanto, del estudio de las causas socio-económicas de las dictaduras. Pero de la investigación sobre las causas de la dictaduras no se deduce una clase de dictaduras sociológicas por sí mismas, desde el momento en que todas las dictaduras así estudiadas son sociológicas, es decir, reconducibles a una explicación social o económico-social.

El problema de la dictadura como forma institucional y sistema político examinado hasta el momento es una cosa y el problema de la explicación del *por qué* de las dictaduras es otra. No es apropiado confundir los dos problemas y por lo tanto es necesario declarar cuándo se desea pasar al segundo contexto de la sociología de la dictadura, entendiendo por ésta un estudio etiológico del fenómeno. A la sociología de la dictadura, entendida de un modo amplio, se adhieren también los estu-

[46] La creciente difuminación de la noción de ideología hace que este criterio sea de difícil aplicación. Para una estrategia analítica aplicable también al caso que se examina cfr. G. Sartori. «Politics, Ideology and Beliefs Systems», *American Political Science Review*, junio 1969 (ahora en este volumen).

[47] *De la Dictature*, op. cit., parte I, especialmente pp. 76-95.

dios sobre la denominada «personalidad autoritaria» [48], algunos estudios de psicología social y, en general, la literatura sobre las tensiones sociales y la denominada sociedad de masas [49]. Todas ellas son investigaciones que merecen la pena ser tenidas en cuenta, a condición de que los estudios dirigidos a descubrir las condiciones que favorecen o no el advenimiento de los regímenes dictatoriales se distingan del examen del fenómeno, y, por lo tanto, de lo que es la dictadura y de cuando existe [50].

La provisionalidad de la dictadura

Para quien vive y escribe en una sociedad liberal-democrática, el tema de la dictadura constituye un ejercicio intelectual. Pero un ejercicio intelectual no exento de implicaciones y preocupaciones muy concretas. Un interrogante supera a todos los demás: ¿funcionan los sistemas dictatoriales? Lo que significa preguntarse también si, a largo plazo, las dictaduras prevalecerán sobre los regímenes liberales. Pero para hacer más manejable este interrogante, planteémoslo de otro modo: ¿de qué manera puede afirmarse, y prever, que los sistemas dictatoriales *no funcionan*?

Al pasar revista a la literatura nos sorprende la siguiente singularidad: tanto los adversarios como los que apoyan la dictadura parecen de acuerdo en un punto: las dictaduras no son regímenes de duración ilimitada y (desde una perspectiva ideal) que puedan eternizarse: las dictaduras están hechas para ser *provisionales*. Naturalmente esta unanimidad disminuye en el momento en que las dos partes ofrecen su interpretación de esta previsión, o en concreto de la asociación de ideas entre dictadura y «brevedad». La crítica democrática de los sistemas dictatoriales las declara transitorias porque carecen de auténticos fundamentos y porque hay algo de fundamentalmente equivocado en su propio mecanismo de gobierno. Por el contrario, los protagonistas o defensores de las soluciones dictatoriales plantean un discurso totalmente distinto: la dictadura es transitoria porque es una forma de gobierno «excepcional» estrechamente vinculada con una solución de emergencia, con el fin de cumplir una «misión», o para ambas cosas. No obstante, el hecho de que este segundo grupo también ponga el acento sobre la naturaleza provisional de la dictadura, sobre

[48] Cfr. T. W. Adorno et al., *The Authoritarian Personality* , N. York, Harper, 1950 (trad. española, *La personalidad autoritaria*, Buenos Aires, Gráficas Yunque, 1965); R. Christie, M. Jahoda (eds.), *Studies in the Scope and Method of the Authoritarian Personaly*, Glencoe, Free Press, 1954. Pero véase, en general, la voz de R. E. Lane y D. J. Levinson, «Personality: Political», en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, op. cit., vol. XII.

[49] Se ha escrito mucho en clave psicológica, aunque de un modo poco convincente. Cfr., por ejemplo, H. Cantril, *The Psychology of Social Movements*, N. York, Wiley, 1941; y Zevedei Barbu, *Democracy and Dictatorship: Their Psychology and Patterns of Life*, London, Routledge & Keagan, 1956. Para la literatura sobre la sociedad de masa que toca más de cerca nuestro tema, véase especialmente W. Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, Glencoe, Free Press, 1959. Pero es necesario no olvidar el clásico de J. Ortega y Gasset, *La Rebelión de las Masas*, Madrid, Revista de Occidente, 1930; ni tampoco a E. Lederer, *The State of the Masses: The Threat of the Classless Society*, N. York, Norton, 1940.

[50] Es necesario añadir que la explicación del por qué de las dictaduras no se agota en las explicaciones sociológicas. Para una primera introducción a este problema más amplio, véase N. Stamps, *Why Democracies Fail: A Critical Evaluation of the Causes of Modern Dictatorships*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1957.

su inevitable extinción en un plazo no demasiado largo, permite pensar que incluso para sus mismos apologetas la idea de dictadura posee implicaciones negativas: de otro modo, ¿por qué subrayar el hecho de que un sistema político será o deberá ser provisional? Y, por lo tanto, es lícito concluir que, al menos en un sentido todos están de acuerdo en mantener que el sistema *no* funciona: en el sentido de que no puede o no debe funcionar durante mucho tiempo. Aquí hay por lo tanto una singular y sorprendente unanimidad en asignar a las dictaduras una delimitación cronológica, en valorarlas como sistemas políticos «con una vida corta». Hay que añadir que esta característica se presenta como una cualidad esencial, incluso muy esencial, de este hecho.

Al margen del interés sustancial de la cuestión, preguntarse por el fundamento de la convicción de que las dictaduras son, por su constitución, sistemas a corto plazo sirve también para verificar, de modo resumido, el grado de consistencia de la teoría general de la dictadura. Y, por lo tanto, la pregunta es: ¿sobre qué bases se puede mantener, y se mantiene, que las dictaduras son formas de gobierno transitorias?

Un primer grupo de argumentos, o de pruebas, puede ser rebatido y dejado de lado rápidamente. En primer lugar, es fácil responder a todos aquellos que se refieren a la dictadura romana que una homonimia no es una homología, y que el caso del dictador romano no puede probar nada con respecto a la provisionalidad del Estado-dictadura moderno. Lo mismo vale, en segundo lugar, para todos aquellos que confunden dictadura comisaria y dictadura soberana (la distinción es de Carl Schmitt). Nadie niega que un dictador comisario sea temporal y revocable. Pero lo es precisamente porque no es un dictador soberano, es decir, este no es un caso de dictadura como forma de Estado o de gobierno. Por lo tanto, no se puede demostrar que el dictador soberano es temporal, aduciendo como prueba el ejemplo del dictador no soberano. Del mismo modo, y en tercer lugar, no se puede demostrar que las dictaduras son efímeras utilizando el ejemplo de las dictaduras colegiadas. Este argumento vale sólo para la colegialidad, y no se aplica a las dictaduras que no son colegiadas. Por último, y en cuarto lugar, no vale recurrir a Marx y Lenin. Basta recordar que la profecía del fin de la dictadura del proletariado está estrechamente vinculada con el significado anómalo e impropio que los marxistas atribuyen al vocablo dictadura. En realidad, a la vista de la dictadura-como-Estado —y como Estado que opera en nombre del proletariado— no hay doctrina más indefensa e ingenua que la marxista.

Más sutiles, aunque no con mayor capacidad de prueba, son los argumentos estrictamente jurídicos. Un primer argumento se basa en la premisa de que las dictaduras son, por definición, regímenes «extraordinarios» y «excepcionales». De aquí se infiere que las dictaduras no pueden ser más que regímenes provisionales. Pero es necesario ponerse de acuerdo, concretamente, sobre la premisa. Que la dictadura sea una forma de gobierno extraordinara o excepcional presupone entender por «excepcionalidad» una «condición de excepción con respecto a un sistema de principios que se entienden como normales y necesarios» [51]. Pero una excepcionalidad así definida no permite previsiones de brevedad. Se podrá seguir manteniendo que la dictadura «es la excepción» a los principios éticos y morales; pero con ello no se demuestra, a pesar de todo, que la dictadura no sea, o no pueda ser, una «normalidad» histórica, como, por ejemplo, mantiene Edgar Hallett Carr [52].

[51] Así Biscaretti di Ruffia, *Alcune Osservazioni sul Concetto Politico e sul Concetto Giuridico della Dittatura*, op. cit., p. 495.

Siempre dentro del ámbito de las argumentaciones jurídicas, la tesis más insidiosa es la que se basa en la concepción «constituyente» de la dictadura [53]. El hilo de la demostración puede resumirse del siguiente modo. Puesto que las dictaduras pueden asimilarse a un poder constituyente, y dado que el poder constituyente está inevitablemente seguido por un poder constituido, ello da lugar a que una dictadura no pueda durar, o mejor aún a que pueda durar tanto como un poder constituyente. Pero la premisa es inexacta porque mantiene el hecho de que una dictadura constituida mantiene una competencia constituyente [54]. Lo que equivale a decir que la distinción entre poder constituyente y poder constituido no se aplica a las dictaduras. El dictador, precisamente porque es un dictador, no se despoja del poder de modificar o de derogar el propio orden por el constituido: el dictador está, precisamente, *legibus solutus*. Y una retención permanente del poder constituyente no demuestra que la dictadura no pueda ser permanente, pero demuestra, por el contrario, que ningún otro sistema político puede asegurar tan fácilmente su propia longevidad y perpetuación.

Por consiguiente, no se puede aceptar el intento (aunque loable, si se piensa en las circunstancias en las que escribían, por ejemplo, los constitucionalistas italianos en el período de entreguerras) de calificar a la dictadura como una forma de Estado o de gobierno provisional. El derecho público puede calificar a un gobierno, o a un órgano, como provisional sólo a condición de que exista una norma inderogable para el mismo *imperium maximun* que preestablezca de modo taxativo su decadencia (aunque esté lejana), preveyendo además el procedimiento mediante el cual sustituir y poner término a aquella concentración excepcional de poderes que se declara provisional. No obstante esta condición presupone que una dictadura soberana no sea soberana. Si el dictador ejerce, como tal, un poder constituyente, no se entiende cómo un ordenamiento jurídico puede lograr ser eficaz y vinculante con respecto al modo de revocarlo. Es decir, no se entiende cómo la doctrina jurídica puede atribuir a la dictadura la característica de la temporalidad [55].

[52] Cfr. *L'influenza Sovietica sull'Occidente*, trad. it., Florencia, Nuova Italia, 1950, *passim*.

[53] Es la tesis de fondo de Carl Schmitt, *Die Diktatur*, op. cit., especialmente p. 144; una tesis seguida, entre otros, por Santi Romano y por Biscaretti di Ruffia.

[54] Una competencia constitucional que está explícitamente sancionada, en Italia, por las leyes del 9 de diciembre de 1928, n. 2693, y del 14 de diciembre de 1929, n. 2099, que atribuían el carácter de órgano constitucional al Gran Consejo del Fascismo, al que se le pedía una función consultiva obligatoria para los actos del jefe de Gobierno que tuvieran un carácter constitucional. Es necesario recordar que entre estos actos se enumera además, en 1939, la creación (constituyente) de la Cámara de los fascios y de las corporaciones. De una manera más evidente, en Alemania, el art. de la ley del 31 de enero de 1934 votada por el *Reichstag* atribuía al canciller un poder discrecional de modificar la constitución *motu proprio*. Lo mismo vale para la constitución soviética: ¿dónde y cuándo termina el poder constituyente de Stalin y de sus sucesores?

[55] Puede aducirse, como lo hace Schmitt, que el dictador soberano está, no obstante, vinculado por el logro de un fin determinado, y por lo tanto no vale separar la decadencia de la dictadura del logro de su objeto. El criterio del logro del fin es la más indeterminada de todas las posibles «normas programá-

Queda un último argumento: el hecho de que la incapacidad de resolver el problema de la sucesión, o mejor dicho de preveer un mecanismo regular de sucesión, constituye el talón de Aquiles de los sistemas dictatoriales. De ello puede deducirse que un sistema «sin sucesión» no es un sistema longevo. De todos los argumentos a los que se ha pasado revista, éste es quizá el más plausible. Pero tampoco la clave de la «sucesión difícil» prueba demasiadas cosas. No se puede pasar por alto, de hecho, la diferencia que existe entre *discontinuidad* y *transitoriedad*. Puesto que un sistema dictatorial se caracteriza —si y cuando dura— por intermitencias, estas intermitencias no son necesariamente decadencias. De este modo, la probabilidad de que una crisis de sucesión se convierta en una crisis de régimen son tanto menores cuanto más se afirman los aparatos y las dictaduras totalitarias. En concreto, en los sistemas comunistas es siempre más evidente que la dictadura se consolida con raíces que la muerte física del dictador no llega a romper. Si, por lo tanto, la hipótesis de una *duración discontinua* ha encontrado ya una conformación, y si, por otra parte, no sabemos encontrar ningún argumento ulterior y mejor para demostrar que las dictaduras no pueden durar, es obligado concluir que la asociación entre «dictadura» y «brevedad» sigue sin demostrarse.

El interrogante era: ¿cómo se demuestra que las dictaduras son provisionales o transitorias? Como se ha visto, la tesis se demuestra a la sombra —es necesario decirlo— bajo un cúmulo de confusiones, y, en concreto, confundiendo, *inter alia*, entre: a) dictador soberano y dictador comisario, b) dictador-persona y dictadura-institución, c) excepcionalidad y provisionalidad, d) discontinuidad y transitoriedad. Y puesto que en torno al tema de la longevidad o de su inexistencia en las dictaduras se anudan todos los hilos del discurso, no es necesario añadir nada a lo que nos habíamos propuesto documentar: el estado totalmente embrionario de todo lo que se refiere —o de todo lo poco que hay que— a una «teoría general» de la dictadura. La laguna es grande. Y es verdaderamente paradójico que mientras que las dictaduras prosperan [56] nuestro dominio cognoscitivo del fenómeno esté deteriorándose.

ticas» con un valor preceptivo indefinidamente diferible, y no puede, por lo tanto, asumir ninguna relevancia en el tema de la decadencia.

[56] De un examen minucioso de los regímenes políticos existentes (en diciembre de 1969) se concluye que sobre un total de 125 estados, casi 56 pueden calificarse como dictaduras, mientras que los regímenes que dan pruebas de estabilidad democrática son unos 30 (los otros 39 estados están en equilibrio inestable o a medio camino). Cfr. S. E. Finer, *Comparative Government*, London, Allen Lane Penguin Press, 1970, pp. 575-585.

Capítulo 4
IGUALDAD

La progresión histórica de las igualdades (en plural) puede sistematizarse en cuatro expresiones: i) igualdad jurídico-política, ii) igualdad social, iii) igualdad de oportunidad, iv) igualdad económica [1]. La primera es evidente, y no me detendré en ella: es la igualdad planteada por leyes iguales para todos (la generalidad de la ley), por iguales derechos y, en definitiva, por una libertad igual [2]. Tampoco me detendré en la igualdad social, en la igualdad de «estima» y del status subyarada por Tocqueville y por Bryce. Baste con decir que para la igualdadad social las diferencias de clase y censitarias «no establecen diferencia alguna»: todos tienen derecho a una igual consideración, a ser tratados, en las relaciones sociales, como iguales. Me detendré, sin embargo, en la igualdad de oportunidades.

[1] La bibliografía sobre la igualdad es amplia, y (con la excepción de Aristóteles) ha sido durante mucho tiempo poco interesante y monótona. R. H. Tawney, *Equality* (1931), London, Allen & Unwin, 1952 (4), sigue siendo hasta los años sesenta el escrito más relevante. El tema ha recibido un nuevo impulso con la nueva floreciente literatura sobre la justicia que lidera J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971 (trad. española, *La justicia como equidad...*, Madrid, ed. Tecnos, 1986). Dos obras en la misma línea con contribuciones útiles son: L. Bryson *et al* (eds.), *Aspects of Human Equality*, New York, Harper, 1956; y J. R. Pennock, J. W. Chapman (eds.), *Equality*, New York, Atherton, 1967. Pero los autores que más han contribuido, recientemente, a refinar la teoría de la igualdad son Oppenheim y Douglas Rae. De este último (junto a otros) véase *Equalities*, Cambridge, Harvard University Press, 1981. De Felix Oppenheim, el autor que me ha sido más útil de todos, véase la voz «Equality» en la *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan & Free Press, 1968, vol. V (ed. española, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, ed. Aguilar, 1979); «Egalitarianism a Descriptive Concept», *American Philosophical Quarterly*, abril 1970, y *Political Concepts: A Reconstruction*, Chicago, University of Chicago Press, 1981, cap. 6.

[2] Es obvio que las libertades son, al mismo tiempo, igualdades, pero precisamente por ello es fácil que se nos escapen. Por lo tanto vamos a decirlo: libertad es «igual libertad», la misma libertad para cada uno y para todos.

Igualdad de oportunidades

La igualdad de oportunidades, o en las oportunidades, no consiste, en realidad, en una, sino en dos igualdades. En una primera acepción la igualdad de oportunidad significa *igual acceso*, es decir, igual reconocimiento a igual mérito, y en este caso la igualdad de oportunidades se traduce en la mayoría de las ocasiones en la fórmula de la «carrera abierta al talento», en función, y únicamente en función, de la capacidad y de los méritos. En una segunda acepción igualdad de oportunidades significa, por el contrario, *igualdad de partida*, igualdad de condiciones iniciales (para lograr la igualdad de acceso). Se entiende que ser igual en las oportunidades de partida requiere ya, en cierta medida, una igualdad de las condiciones materiales. Se podrá objetar que lo que se pide es igual educación y no iguales (aunque mínimas) condiciones económicas. Pero en la práctica el límite entre una educación igual y una igual (mínima) riqueza es un límite sutil. Quien es pobre está también menos favorecido en las oportunidades educativas. Y, por lo tanto, igualar en las oportunidades de partida implica iguales *posiciones* de partida; posiciones que en cualquier medida razonable no pueden dejar de ser *también* económicas. Lo que significa que la igualdad de oportunidades se extiende, en su versión más avanzada, hasta incluir una versión moderada de la igualdad económica.

La igualdad económica no es menos compleja y multiforme que la igualdad de oportunidades. Pero si transferimos a esta última una posición de la igualdad económica, entonces el resto puede tratarse en bloque y como una categoría residual. En principio está claro que podemos concebir un continuo de grados de igualdad económica. Pero en la práctica se salta: se salta de la igualdad mínima (y relativa), de las posiciones de partida alcanzables mediante *redistribuciones*, a las igualdades drásticas conseguidas *desposeyendo* y convirtiendo a todos en materialmente iguales al poseer lo mismo, al no poseer nada. Y, en la práctica, el no tener nada (y al ser el Estado quien lo posee todo) termina por ser con mucho la solución más practicada.

De este modo, las cuatro clases tradicionales de igualdad se han convertido en cinco. Transcribámoslas, para concretarlas mejor, en forma de tabla.

TABLA 1. *Tipos de igualdad*

1. Igualdad jurídico-política
2. Igualdad social
3. Igualdad (de oportunidad) de acceso
4. Igualdad (de oportunidad) de partida
5. Igualdad económica

En base a los principios de justicia que justifican las susodichas igualdades, y a los «poderes» correlativos, la tabla puede reescribirse del siguiente modo:

1. A cada cual los mismos derechos legales y políticos, y por ello el poder legalizado de resistir al poder político.
2. A cada uno el mismo estatus, y por ello el poder de resistir a la discriminación social.
3. A cada uno las mismas oportunidades de acceso, y por lo tanto el poder de hacer que el mérito cuente.
4. A cada uno un poder material inicial adecuado para conseguir los mismos talentos y posiciones que cualquier otro.
5. A ninguno ningún poder, económico o de otro tipo.

Durante demasiado tiempo la teoría liberal-democrática ha arrinconado el problema de la desigualdad económica con el argumento (cito a Bryce) de que puesto que la democracia es «sólo una forma de gobierno, y no un discurso sobre los fines para los cuales puede deberse un gobierno, la democracia no tiene nada que ver con la igualdad económica... La igualdad política puede existir tanto junto como separada de la igualdad en la propiedad» [3]. Ahora bien, es verdad que la democracia política es una cosa y la democracia en sentido económico otra distinta. Pero el problema no es tan fácil como Bryce lo hace parecer. En primer lugar, una vez implantada la democracia como forma de gobierno, es probable que las políticas que ésta persigue tengan mucho que ver con las igualdades económicas. En segundo lugar, Bryce daba por descontado que de la misma forma que se da la igualdad política sin igualdad económica, del mismo modo la igualdad de propiedad no afecta tampoco a la igualdad política. Pero, de hecho, no es obvio que suceda así. Iguales haberes o igual indigencia no son estados naturales: ambos son estados impuestos por un Estado dotado de la fuerza de imponerlos; una fuerza que está seguramente en condiciones de trastocar la igualdad política. Sustancialmente Bryce arrastra el mismo error que los marxistas. Para Bryce la forma de gobierno no está afectada por la igualdad económica; para los marxistas cuenta la igualdad económica y no la forma de gobierno. A mi juicio, ambos se equivocan.

Sea como fuere, el punto que me importa plantear es que la línea divisoria entre las distintas formas de igualdad reside aquí: si logran o no una *igualdad de circunstancias*. Y hay que notar que esta línea divisoria atraviesa la noción de igualdad de oportunidad. Veámoslo mejor.

El acceso igual requiere, en sustancia, la no-discriminación en las admisiones y en las promociones. Flew lo amplía así: «Lo que normalmente se entiende por «iguales oportunidades» estaría mejor descrito como competición abierta por unas oportunidades escasas» [4]. El acceso es igual, se entiende, para capacidades iguales; y cual sea la causa de capacidades o talentos desiguales es un problema que la fórmula no se plantea ni sabría afrontar. Por lo tanto, está claro que esta versión de la igualdad de oportunidades no iguala las circunstancias. Igual acceso implica que lo que se reconoce y premia es la *performance*, lo bien que se hace lo que se

[3] J. Bryce, *Modern Democracies*, New York, Macmillan, 1924, vol. I, p. 67.

[4] A. Flew, *The Politics of Procustes: Contradictions of Enforced Equality*, Buffalo, Prometheus, 1981, p. 45.

hace. De este modo, la igualdad de acceso lleva a la igualdad de mérito, capacidad o talento.

Por el contrario, la igualdad de partida se refiere al problema preliminar de *igualar la potencialidad* de cada uno, de desarrollar de la misma forma iguales posibilidades. Bien entendido, no existe una contradicción entre las dos versiones de la igualdad de oportunidades. Una vez atribuida a todo individuo una igual posición de partida y a través suya la ocasión de desarrollar las propias potencialidades al máximo, en este momento y desde este momento se supone que éste se abre camino con sus propias habilidades y capacidades. Las dos cosas se conectan tan bien que quizá es por esto, y a pesar de esto, por lo que las consideramos como una. Pero su conexión requiere que la igualdad de las condiciones de partida preceda al igual acceso y al ascenso por iguales méritos. En el mundo real la *consecutio* no es ésta, y la mayoría de las veces no existe. No lo existe por la razón evidente de que los *medios* (y los costes) de un acceso igual son infinitamente menos difíciles y menos costosos que los *medios* a poner en funcionamiento con el fin de igualar los puntos de partida. El acceso igual no requiere una distribución igual; la igualdad de puntos de partida sí.

Subrayar, como lo he hecho hasta este momento, la distancia que separa la igualdad de oportunidades ofrecidas a iguales talentos, de la oportunidad de partir iguales, no equivale a aproximar esta última a la igualdad económica. Iguales puntos de partida e iguales posesiones (o no posesiones) siguen siendo muy distintas por dos razones. En primer lugar, iguales puntos de partida requieren redistribuciones, mientras que iguales posesiones requieren expropiaciones. En ambos casos es necesario un Estado «fuerte» que intervenga sin descanso en la vida asociada; pero el Estado expropiador (que recorta, en el límite, todo a todos) requiere una fuerza inconmensurablemente mayor que la del Estado redistributivo. En segundo lugar, no sólo el tamaño sino también la intención de la intervención del Estado es, en ambos casos, divergente. En un caso se quiere dar a cada uno suficientes recursos para ofrecerles igualdad de oportunidades de ascenso; en el otro ninguno debe disponer de ningún recurso. Y no hay realmente nada en común entre la atribución de iguales derechos, oportunidades y partidas presuponiendo que los beneficiarios de estas atribuciones ni son ni deben convertirse en iguales (idénticos), y/o resolver el problema de la igualdad imponiendo la uniformidad y preconizando lo idéntico.

Criterios de igualdad

Sea cual sea el mapa de las igualdades, es necesario individualizar los criterios que las establecen. Seamos claros: en concreto no se da nunca la igualdad en todo. La pregunta sigue siendo: ¿igual con *respecto a qué características*? ¿Iguales *en qué*? Los seres humanos difieren entre ellos en salud, longevidad, belleza, inteligencia, talento, atracción, gustos, preferencias, además de muchas otras cosas. Si especificáramos estas categorías generales, llegaríamos sin dificultad a centenares de características. E incluso cuando no especificamos nada, cuando usamos «igualdad» en singular, incluso entonces nos fijamos en relativamente *pocas diferencias*: aquellas que se perciben, en determinados períodos históricos, como *relevantes*, evidentemente *injustas* e, implícitamente, *remediables*. Por ejemplo, las diferencias de belleza son indudablemente injustas; y son ya, al menos en parte, remediables; pero no han sido declaradas relevantes en el plano de las políticas igualitarias. Pero supongamos que una cierta diferencia en una determinada característica se perciba como injusta y remediable. ¿Cómo procederemos para eliminarla? Depende de los *criterios de igualdad*. Presentémoslos en forma de tabla.

TABLA 2. *Criterios de Igualdad*

1.	*Lo mismo para todos*, es decir, partes (beneficios u obligaciones) iguales para todos.
2.	*Lo mismo para los mismos*, es decir, partes (beneficios u obligaciones) iguales para los iguales, y desiguales para los desiguales, según los subcriterios siguientes:
2a.	Igualdad proporcional, es decir, partes atribuidas en una proporción monotónica a la desigualdad.
2b.	Partes desiguales a las diferencias relevantes.
2c.	A cada uno en razón a su mérito (capacidad, talento).
2d.	A cada uno en razón a su necesidad [5].

Volvámoslo a repetir: el criterio 1 no asume partes iguales para todos *en todos los respectos*; ni el criterio 2 asigna *todo* en partes iguales a los iguales. Es necesario clarificar también que los beneficios u obligaciones en cuestión consisten no sólo en asignaciones favorables o desfavorables, sino también permisos o prohibiciones, y que, en todo caso, la naturaleza de las *shares*, de las partes, es irrelevante para los criterios. Finalmente, todos los criterios sub 2 son reagrupables como criterios de «igualdad proporcional»; lo que no impide que la proporcionalidad pueda ser distinta en cada ocasión e incluso diverger del criterio monotónico.

El criterio 1 —*partes iguales para todos*— es fundamentalmente el principio del Estado de derecho y de los sistemas jurídicos caracterizados por leyes generales y por la igualdad en las relaciones con la ley. Aquí el «a todos» es verdaderamente crucial y no debe admitir ni siquiera una excepción. Si existen exclusiones en la población destinataria de las normas, entonces la norma no es igual, o bien es igualitaria en una de las acepciones sub 2. Concretamente, las leyes «sectoriales» que contravengan el principio de la generalidad de la ley, y que destinan beneficios o deberes a ciertos segmentos o bloques de una población, no son leyes iguales por el principio «lo mismo para todos». Hay que comprenderlo: al igual que cierta regla trata igualitariamente (y por ello es una regla), la diferencia entre reglas se plantea, a este respecto, por su mayor o menor inclusividad. Lo que quiere decir que únicamente una regla que incluya al todo es auténticamene igualitaria al tratar a todos del mismo modo. Por el contrario, cuanto más pequeña es la población destinataria de la regla (con respecto a la jurisdicción de quien regula), tanto mayor es la cuota

[5] Se entiende que 2c y 2d son especificaciones de 2a y 2b. Pero merece la pena distinguirlas en aras de la claridad del argumento.

de población que es tratada de forma desigual (en beneficios u obligaciones) por aquella regla.

¿Cuales son los límites del criterio 1? En el caso del derecho los límites están exactamente expresados por el dicho *dura lex, sed lex*. Con el fin de ser lo que debe ser, una ley no sólo es *dura*, sino que también puede serlo injustamente, en el sentido de que unas reglas generales no pueden reparar en los casos particulares. Las leyes no son, y no pueden ser, *person-regarding*, atentas a las personas y sensibles a sus diferencias. Por otra parte, el precio de este defecto es que el criterio no permite distorsiones ni trucos. Cuando establecemos «a cada uno lo mismo», no hay astucia que pueda exonerarse y salvarse: estamos todos en la misma barca. Por ejemplo, una norma que diga «se cortan todas las cabezas» sería igualitaria, pero sólo un loco la propondría si su cabeza también tuviera que sufrir el mismo castigo. La cuestión no es que este criterio asegure la calidad de las leyes o de buenas leyes (aquellas que se adecúan a los valores que profesamos); la cuestión es que el criterio elimina un importante racimo de «reglas nocivas», en concreto, todas aquellas reglas que desearíamos para los demás pero no para nosotros mismos. Una regla que vale, sin ni siquiera una excepción, *para todos* es por esto mismo una regla de salvaguardia, una regla que protege.

El criterio 2 —*partes iguales a los iguales*, y *desiguales a los desiguales*— es el criterio que Aristóteles denominaba de «igualdad proporcional» [6], y en realidad es un criterio invocado y aplicado con bastante más frecuencia que el criterio 1. Su ventaja reside en su flexibilidad; lo que permite no sólo «rendir justicia» a quien más la necesita, sino que también permite, como veremos en seguida, conseguir «iguales resultados». La flexibilidad del criterio es, sin embargo, su talón de Aquiles. Aquí la máxima ya no es «para todos lo mismo», sino «a cada uno igual, lo mismo». Lo que remite a la pregunta: ¿qué similitud (*sameness*) es relevante? Es una pregunta que abre la caja de Pandora. Hay que añadir el hecho de que para el criterio 2 no hay casi ninguna regla o situación que no pueda ser declarada igualitaria, especialmente si sabemos movernos con la debida destreza entre los subcriterios de la igualdad proporcional. Por ejemplo, la sociedad medieval o una sociedad de castas se defendería muy bien bajo 2b (partes desiguales para las diferencias relevantes) y también bajo 2d (a cada uno en razón de sus necesidades), puesto que la diferencia entre un guerrero y un campesino se define como «relevante», o mientras se asuma que las necesidades de una casta superior son incomensurablemente mayores que las necesidades de una casta inferior. Por lo tanto, lo que se pierde al pesar del criterio 1 al criterio 2 son los frenos y las salvaguardias inherentes al principio de que los beneficios o daños de una regla deben recaer de forma igualitaria, sin excepciones, sobre todos.

Lo que no obsta para que las políticas de igualdad no puedan ser satisfechas sin una igualdad proporcional. El caso clásico es el de la política fiscal. Un impuesto similar (criterio 1) para el millonario y para el mendigo no tiene sentido; y, de hecho, todos los sistemas fiscales otorgan iguales cargas a los iguales (a los que

[6] Aristóteles contraponía a la igualdad proporcional la «igualdad numérica», y por lo tanto la igualdad para todos. Pero su análisis, que sigue siendo fundamental, es bastante más complejo. Véase sobre todo en la *Etica Nicomachea*, II, 5; V, 2, 3, 6, 8; VIII, 7; pero también en la *Política*, los libros II y V, *passim*.

pertenecen al mismo estrato de renta), y cargas desiguales a los desiguales (a las diferencias de riqueza). Pero el potencial de arbitrariedad del criterio 2 vuelve a emerger rápidamente. ¿La imposición proporcional debe ser monótona o progresiva? ¿Si es progresiva, en qué medida? La progresión se traslada del criterio 2a al 2b: obligaciones desiguales para las diferencias relevantes. En materia fiscal lo peor que puede suceder es la expropiación total o parcial del demasiado rico. Pero tómese el caso de la denominada «acción afirmativa» en los Estados Unidos, que se entiende como una igualación (compensatoria) por parte de sus autores, y, por el contrario, como una discriminación (injusta) por parte de sus defensores [7]. Ciertamente estamos aquí de pleno dentro del criterio 2b: a las *diferencias relevantes* de raza y/o de sexo les esperan *beneficios desiguales*; lo que implica que obligaciones desiguales recaen sobre grupos que no se definen como racial o sexualmente relevantes. Con ello estamos a un sólo paso de pisar un avispero. La cuestión no es tanto de principio —la justificación igualitaria de una «compensación que privilegia»—, sino por qué *éstas* y no *otras* diferencias (de la misma naturaleza) deben tomarse como relevantes. ¿Por qué favorecer a algunas razas, y desfavorecer, de este modo, a otras? [8].

Pasaré rápidamente por encima de los subcriterios restantes. La igualdad de mérito, capacidad o talento (2c) se explica por sí sola. En cuanto al criterio 2d —a cada cual en razón a su necesidad—, bastarán dos consideraciones. Si las necesidades en cuestión se entienden como primarias, y si el argumento es que es necesario asegurar a cada uno unas condiciones mínimas de vida (más allá de la mera supervivencia, si bien por debajo del umbral deseado), entonces «este es un argumento igualitario sólo en un sentido altamente diluido. En realidad es simplemente un argumento en favor de un Estado del bienestar más adecuado; lo que no es la misma cosa. Lo que aquí combatimos no es la desigualdad, sino el sufrimiento y la inseguridad de la vida» [9]. Si, por otra parte, las necesidades se extienden más allá de lo «primario», entonces casi no hay límites para las arbitrariedades o excesos que puede permitir el criterio 2d.

Igual tratamiento e igual resultado

Del análisis de los criterios se desprende que existen dos maneras totalmente diferentes de concebir la igualdad: o como *tratamiento igual*, y por lo tanto un

[7] A favor cfr. M. Cohen, T. Nagel y R. Scanlon (eds.), *Equality and Preferential Treatment*, Princeton, Princeton University Press, 1977. Para las críticas, cfr. N. Glazer, *Affirmative Discrimination*, New York, Basic Books, 1975; y D. Bell, «On Meritocracy and Equality», *The Public Interest*, 29, 1972. Oppenheim, «Equality, Groups and Quotas», *American Journal of Political Science*, 21, 1977, propone una valoración neutral de las cuotas.

[8] Para ilustrarlo, ¿por qué es importante ser negro, mejicano, puertorriqueño, indio-americano, filipino, chino, japonés (las voces de las *quota guidelines*), y no tiene importancia ser de extracción armenia, cubana, polaca, irlandesa, italiana, etc...? A corto plazo la respuesta es que la «relevancia», y por lo tanto las inclusiones (primer grupo), se establecen por los grupos étnicos que están menos favorecidos. Pero a largo plazo serán los grupos excluidos los que se verán desfavorecidos; y lo será en mayor medida cuanto mas éxito tenga la discriminación compensatoria en favor de los demás.

[9] Charles Frankel, «Equality of Opportunity», *Ethics*, abril 1971, p. 199.

tratamiento que sea *idéntico* para todos e *imparcial* con todos; o como *igual resultado*, es decir, el llegar a resultados, a estados finales, que sean estados de igualdad. El criterio 1 es, en efecto, un criterio de igual tratamiento. Por el contrario, los diversos criterios reconducibles al criterio 2 suponen un modo distinto de perseguir iguales resultados (aunque se pueden justificar bien, igualmente, resultados altamente desiguales). Con frecuencia se nos escapa lo fundamental de esta distinción. Para citar un caso general, Rees afirma que la igualdad absoluta (máxima) «supondría que todos fueran literalmente tratados del mismo modo en todos los respectos» [10]. Pero no. Un sistema de leyes generales trata a todos igualitariamente en todos los respectos sin llegar por ello a ninguna igualdad absoluta (en ningún sentido del término). El error es, por lo tanto, decir *tratamiento* cuando se debería decir *resultado*. La máxima demanda igualitaria no es «todos han de ser tratados de forma igualitaria en todo», sino «todos permanecen (en los resultados) iguales en todo».

Iguales tratamientos e iguales resultados no son únicamente diferentes en sí mismos; lo son también en el sentido de que reflejan modos diversos de interpretar el mundo. Lo que sobreentienden los tratamientos iguales es que los seres humanos deben ser tratados de forma igualitaria (respecto a las características x, y, z) *aunque* sean diferentes; mientras que lo que se sobreentiende por iguales resultados es que los seres humanos *no deberían ser diferentes* y que, por lo tanto, deben ser restituidos a su previa no diversidad. Incluso así podría parecer que los dos enfoques son complementarios e integrables. Pero me temo que no, dado que iguales tratamientos no llevan a resultados iguales y, viceversa, iguales resultados requieren tratamientos desiguales. El dilema es éste: *para ser igualados* (en los resultados), *es necesario ser tratado de forma desigual.*

Se sabe desde hace tiempo que un tratamiento igual no elimina las diferencias y no lleva a iguales resultados (en condiciones o en otros aspectos). Leyes iguales, en cuanto que bien acogidas e importantes, nos dejan o hacen iguales en relación a la ley; pero los privilegiados y los desposeídos, los capaces y los incapaces, siguen siendo lo que son. Lo que está menos claro aquí es, por el contrario, que *estados finales iguales* requieran *medios desiguales*, es decir, tratamientos discriminantes. Una vez establecido que algunos grupos están en situación de desventaja con respecto a otros grupos en las características (relevantes) x, y, z para eliminar la ausencia de igualdad en cuestión los desfavorecidos han de ser privilegiados y, viceversa, los favorecidos han de ser penalizados. Si los buenos y los malos corredores tienen que tener iguales oportunidades de vencer una carrera, los primeros deben colocarse detrás y los segundos situarse hacia adelante [11]. Y así, contrariamente a una opinión difundida, iguales resultados postulan *desiguales oportunidades*, y es un grave error observar los estados finales para valorar la desigualdad de oportunidades. No sólo iguales puntos de partida no son y no alcanzan iguales metas, sino que no existe la oportunidad si los resultados están predeterminados.

[10] J. Rees, *Equality*, New York, Praeger, 1971, p. 98.

[11] Paso por encima el siguiente problema de la diferencia —en la búsqueda de iguales resultados— entre «asignación de objetos» (por ejemplo, todos reciben un par de botas al año) y los «efectos» (beneficios) que tales objetos tienen para sus asignatarios (que quizá no los necesitan o tienen otras preferencias). ¿Cuál es, entonces, el punto del resultado igual? ¿El objeto, o el mismo estado de satisfacción?

Se entiende que las compensaciones entre iguales tratamientos e iguales resultados son siempre posibles. Un tratamiento puede hacerse menos igual con el fin de incentivar un resultado más igual; y, al contrario, podemos contentarnos con resultados menos iguales con el fin de salvaguardar tratamientos mínimamente iguales. Pero si esto no se comprende, y si la igualdad se convierte en un objetivo obsesivo, entonces el fin igualitario deberá destruir los tratamientos iguales; lo que puede comportar fácilmente que el fin destruya su medio. A este respecto es importante recordar que los frenos a salvaguardar están todos dentro del criterio 1. Si este valor intrínseco del principio «lo mismo *para todos*» no se entiende debidamente, entonces la persecución de estados finales iguales puede violar los tratamientos iguales hasta un punto de ruptura en el cual no sabemos ya ni siquiera si el objetivo sigue siendo verdaderamente la igualdad. Más allá de la igualdad de acceso, las políticas igualitarias requieren intervenciones que presupongan decisiones sobre qué igualdades (características) son relevantes, y cuáles no; y toda redistribución basada en una determinada característica perjudicará a las distribuciones que resultarían de otras características. Finalmente, un exceso de tratamientos desiguales lleva más fácilmente a una guerra de todos contra todos, de privilegios contra privilegios, y no a la satisfacción de demandas igualitarias. Si toda igualdad se consigue generando otras desigualdades, y si este desarrollo se hace ampliamente conocido, entonces estamos desembocando en un círculo vicioso.

¿Cómo maximizar?

Volvamos a los cinco tipos de igualdad de la tabla 1: 1. jurídico-política; 2. social; 3. de acceso; 4. de partida; 5. económica (nivelación de todos los bienes, o su expropiación). Las primeras tres igualdades están recogidas según el orden de sucesión histórica en las que han sido reivindicadas y afirmadas. Las dos últimas, por el contrario, son propuestas alternativas con respecto a igualdades que no tenemos, o que tenemos poco o mal. Que las igualdades que señalo en primer lugar hayan nacido históricamente primero (y en el orden indicado) no es obviamente un hecho. Una razón de ser de esta secuencia es que lo más simple precede, en general, a lo más complicado. Pero la explicación más importante es que las igualdades más nuevas *presuponen* las igualdades que las preceden (en el tiempo). Las igualdades nacidas después son *sostenidas* por las igualdades nacidas antes. Lo que puede sugerir que las igualdades crecen de forma acumulativa, y, por lo tanto, que la maximización de la igualdad resulta de la suma de las igualdades particulares. Pero es demasiado bonito para ser verdad.

En la literatura marxista la igualdad jurídico-política se declara «formal», y la noción de forma se entiende como ausencia de sustancia, como apariencia e ilusión y, por lo tanto, la distinción entre igualdades formales e igualdades materiales significa que las primeras son falsas y que únicamente las segundas son verdaderas, son reales. Pero el argumento se basa en una inaceptable interpretación errónea del significado técnico del concepto de forma, que es el significado en el cual el término es correctamente aplicable al debate sobre la igualdad.

Comencemos por observar que la «forma jurídica» no significa, de hecho, apa-

riencia o vacuidad. La forma de ley y la naturaleza formal de la ley son, por lo menos en el ámbito del derecho positivo, las características en virtud de las cuales una ley es una ley. Se da incluso una acepción ética más amplia del concepto de forma por la cual es precisamente la «formulación formal» de las normas morales la que trata al hombre como un agente libre. Este es el argumento de Kant; y es por ello por lo que sus imperativos categóricos se formulasen de modo a indicar únicamente la forma de toda posible acción moral. Kant rechazaba una ética de «órdenes», de tablas de Moisés, y por lo tanto fundamentada en normas de contenido, porque pensaba que de este modo la experiencia moral se convertía en una sumisión a normas externas, una ética heterónoma, en lugar de ser una ética autónoma en la cual nos sometemos libremente a normas establecidas por nosotros mismos. Ahora bien, la igualdad jurídica, política e incluso de oportunidad-de-acceso, son «formales» en estas acepciones especiales o técnicas del término. Declararlas formales no es declararlas vacías. Formal es el método, no el resultado. Afirmar que algunas igualdades son formales es precisar que son, en principio, *tratamientos iguales*, y que lo que hace que el tratamiento sea igual es precisamente su formulación formal. Una vez aclarado esto, sigue siendo lícito mantener que las igualdades en cuestión son menos importantes que otras. Ello puede mantenerse, pero no utilizando una palabra que no hayamos comprendido, y ciertamente no contraponiendo «formal» a «real». Si la contraposición se establece con falta de realidad, entonces las igualdades jurídico-políticas no son menos «reales» que las demás (puesto que, entre otras cosas, las sostienen y consienten).

Volviendo a la maximización, con el fin de establecer si las diversas igualdades crecen de forma acumulativa, y por lo tanto son acumulables, es necesario establecer si son complementarias entre sí o bien incompatibles. En buena lógica, el problema es si las igualdades particulares están vinculadas entre sí, de dos en dos, por una relación de *exclusión recíproca* o no, si son contradictorias o no. ¿Pero qué es lo que debemos analizar para determinar una contradicción? Mantengo que debemos enfrentarnos con los criterios de la igualdad. De este modo, vuelve a sernos útil la anterior tabla 2, que reformulo — también para una mayor facilidad expositiva— como sigue:

1. Partes iguales para todos
2. Partes proporcionadas para las diferencias relevantes
3. Partes tan desproporcionadas como para neutralizar las diferencias relevantes
4. A cada uno en razón a su capacidad
5. A cada uno en razón a su necesidad

La lista se presta a diversas interpretaciones posibles. Yo la interpretaré del siguiente modo: si cualquiera de los criterios anteriores es llevado al límite entra en colisión con todos los demás. Lo que equivale a decir que, *en principio,* todos los criterios de igualdad son mutuamente excluyentes entre sí; pero sólo bajo la condición «llevados al límite». De otro modo, la lectura se transforma en que dichos

criterios resultan compatibles entre sí, mientras que otros se contraponen irreduciblemente. Por ejemplo, los criterios 1 y 2 pueden integrarse entre sí en el sentido en que uno puede hacer concesiones al otro sin contradecirse demasiado a sí mismo. Por otro lado, el criterio 1 entra verdaderamente en pugna con el criterio 3, y también es muy incompatible con los criterios 4 y 5. El criterio 2 puede convivir con el criterio 1 (ya se ha dicho), pero se combina bastante mejor, incluso muy bien, con el criterio 4, mientras que está en clara contradicción con el criterio 3. A su vez, el criterio 3 se asocia sin dificultad con el criterio 5, pero es incompatible con todos los demás. No me detendré proponiendo ejemplos. Lo que importa no son las particularidades (más o menos discutibles) de mi lectura, sino su esencia. Es decir: cualquiera que sea la lista de los criterios, y sea cual fuere el modo en el que midamos su compatibilidad, en todos los casos nos encontramos con un conjunto que no puede sumarse y que seguramente no crece sumándose. En conjunto, las igualdades no «están en armonía».

¿Cómo proceder, entonces, en la búsqueda de una mayor igualdad? Del hecho de que la maximización de la igualdad no se obtiene mediante una suma se desprende la consecuencia de que no existe una igualdad total, en mayúsculas, que subsume en sí las igualdades concretas menores. Como mucho la supuesta igualdad total es una igualdad más radical dirigida a nivelaciones materiales; pero en tal caso iguales resultados destruyen los tratamientos iguales y, con ellos, la confianza misma en los procesos de igualdad. Si es verdad, como es verdad, que a iguales derechos no se corresponden iguales poderes (recursos de poder), atribuir al Estado el poder de nivelar y/o borrar todo otro poder nos hace caer a plomo en la peor de las impotencias.

Por lo tanto responderé así a la pregunta: la maximización de la igualdad consiste, en concreto, en un efectivo *contraequilibrio de desigualdades*. El problema sigue siendo el de la compensación recíproca y el de la neutralización entre desigualdades [12]. Quizá hagamos más eficaz el reequilibramiento: entre otros, es el sistema de las igualdades-desigualdades en su conjunto el que se reorganiza a la luz de nuevas prioridades o de un nuevo sentido de la justicia; y se entiende que ambos procesos pueden ser simultáneos. En todo caso hay que mantener que seguimos deseando eliminar o reducir *algunas* desigualdades, no todas; y que la pregunta sigue siendo: ¿igual con respecto *a qué*, y/o igual con respecto *a quién*? Igualar no es fácil; es más fácil, en este caso, equivocarse. Y equivocarse estrepitosamente.

[12] Esta es una tesis que ya mantuve en *Democrazia e Definizioni*, Il Mulino, Bologna (1957), 1985, pp. 222-23. Para una profundización debo reenviar al lector a *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House, 1987, cap. 12.6 (ed. española, *La Teoría de la democracia* , Madrid, Alianza Ed., 1987).

Capítulo 5
IDEOLOGIA

Cuanto más popular se hace la palabra ideología, tanto más oscura se hace. ¿Mantiene el término todavía una validez eurística? [1]. La distinción preliminar, y de fondo, se plantea entre la ideología *en el conocimiento* y la ideología *en política*. En el primer contexto la pregunta es si, y en qué medida, el conocer está ideológicamente condicionado o incluso distorsionado. En el segundo contexto la pregunta es si la ideología es parte intregrante de la política y, si es así, qué es lo que explica. En el primer caso el problema es de verdad (o no); en el segundo caso el problema es de eficacia (o no). La ideología en el conocimiento abre un debate epistemológico y de teoría del conocimiento; la ideología en política remite a un análisis funcional. En el primer contexto la ideología significa *doctrina ideológica*; en el segundo basta con que el referente sea una *mentalidad ideológica* (el ideologismo). La distinción entre la ideología en el saber y la ideología en la acción no es, necesariamente, una separación: existen problemas que afectan a ambas. Por ejemplo, cuando discutimos sobre el liberalismo, el socialismo, el nacionalismo y sobre otras cuestiones similares, la discusión es en parte sobre la verdad (o de validez) y en parte sobre la eficacia. Lo que no obsta para que existan también problemas que afectan únicamente al aspecto gnoseológico, o únicamente a la dimensión funcional de la ideología.

Para proceder rápidamente es necesario que yo plantee, de modo axiomático, lo que sigue a continuación.

En primer lugar, la adopción de nuevos términos no se justifica si no sirve para

[1] La suposición de Arne Naess es que «la entrada del término ideología en la ciencia social, la psicología social y la ciencia política llevará, en el espacio de una generación, a una inversión de tendencia. La "Ideología" continuará siendo usada en los títulos de los periódicos o en vulgarizaciones, pero no en aseveraciones que expresen... teorías, hipótesis o clasificaciones de observaciones». (*Democracy, Ideology and Objectivity*, Oslo, Oslo University Press, 1956, p. 171). El volumen proporciona una útil reseña de numerosas definiciones de «ideología» (*ivi*, pp. 141-198).

individualizar nuevos fenómenos. Por lo tanto, la palabra ideología sirve en cuanto sirve para captar el «desarrollo de la política», y también para aprehender el desarrollo de una nueva característica de la política. Ciertamente, nada impide aplicar la palabra «ideología» a todo tiempo y lugar; pero si lo hacemos supone una pérdida de sustancia y perspicacia conceptual. Si todo es ideología, nada es ideología.

En segundo lugar, o el término ideología es comprobable o bien el término no puede utilizarse en un plano empírico. Lo que implica que debemos establecer lo que no es ideología, y por lo tanto definir la ideología *en su contrario*. Con este fin me valdré de la contraposición entre política ideológica y política pragmática, y, por lo tanto, utilizaré el término pragmatismo para indicar la «no-ideología» [2].

En tercer lugar, mi regla metodológica será que *salvo prueba contraria* ningún concepto es sinómino de ningún otro concepto. En concreto, doy la vuelta al peso de la prueba: es la sinonimia, la identidad (no la diversidad) de significado, lo que se demuestra. En espera de dicha demostración no acepto la posibilidad de intercambio entre «ideología», por un lado, e idea, creencia, opinión, mito, utopía u otros conceptos similares, por otro lado. El mal hábito de reunir en un único racimo estos términos da lugar a una *ampliación simultánea y superflua*, y como consecuencia a una utilización indiscriminada en menoscabo de la economía del lenguaje y de la lucidez del pensamiento. Cuanto más racimos de conceptos contiguos y vinculados tengamos, en mayor medida se nos ofrece la oportunidd de especificarlos y distinguirlos. Por lo tanto, a la espera de que se demuestre que la «ideología no es más que X» (la perfecta reducción de la ideología a otra cosa) utilizaré «ideología» con un significado que no está expresado por ningún otro concepto contiguo.

Una vez planteado esto, la vinculación primaria puede ser la que se establece entre ideología e *idea* o bien (alternativamente) entre ideología y *creencia*. Cuando la ideología se relaciona con la idea, se enfoca el análisis sobre la génesis de las doctrinas ideológicas, sobre cómo aparecen, y la discusión se centra en la relación entre ideología y verdad, sobre el valor cognoscitivo (o no) de la ideología. Pero esta es una línea de análisis que no voy a seguir. Bastará con señalar, para dejarla de lado, que las ideologías *ya no son* ideas —ideas sometidas a la jurisdicción de la lógica y al tamiz de la verificación—, sino más bien «ideas convertidas en palancas sociales» [3], ideas convertidas en ideales dirigidos a la acción [4]. Podremos incluso afirmar: en el plano ideológico las ideas no son tratadas lógicamente (con fines cognoscitivos), sino que, por el contrario, se tratan *persuasivamente* (con fines de

[2] No tengo objeción alguna en conceder que ideología y pragmatismo no son opuestos satisfactorios. Adopto la contraposición a falta de algo mejor y sobre todo porque la noción de «política pragmática» ha sido relativamente bien precisada por Almond. No serviría de nada contraponer un *obscurius per obscurum*.

[3] D. Bell. *The End of Ideology*, N. York, Collier Books, 1962, 2, pp. 440 (ed. española, *El fin de la Ideología*, Madrid, ed. Tecnos, 1964)

[4] Cfr. C. J. Friedrich: «Llamar ideología a cualquier sistema de ideas... genera confusión. Las ideologías son sistemas de ideas relacionadas con la acción («action-related»)» (*Man and His Government*, New York, McGraw-Hill, 1963, p. 89). La idea me parece muy exacta. Esta es también, en defintiva, la concepción de Lenin que Gramsci explicaba así: las ideologías son «vulgarizaciones filosóficas que inducen a las masas a la acción concreta, a la transformación de lo real» (*Quaderni del Carcere*, Torino, Einaudi, 1977, 2, n. 10, II).

praxis-lógica). Pero si las ideologías son ex-ides, ideas-ya-no-ideas, y, por lo tanto, «ideas que ya no son pensadas» [5], entonces se pone en evidencia la vinculación entre ideología y creencia. Y este será mi hilo argumental. Por otro lado, es en el contexto ideología-creencia donde mejor se entiende la estructura y la función del ideologismo. Por estructura entiendo *como* creemos; por función entiendo *la eficacia*, la efectividad de la creencia.

Abraham Kaplan distingue entre «notaciones» y «términos sustantivos» sobre la siguiente base: «Los términos sustantivos no pueden eliminarse sin pérdida de contenido conceptual, mientras que los términos notacionales son fundamentalmente abreviaciones y son sustituibles» [6]. Esta puntualización se aplica bien a nuestro tema. Aquellos que usan «ideología» con significados omnicomprensivos, tan vagos como no comprobables (todos ideologizan siempre), se detienen en la «notación». En tal caso la palabra ideología abrevia y resume pero no explica, no posee valor explicativo. A mí me interesa, por el contrario, asegurar en qué modo y con respecto a qué la «ideología» explica la «política». La gran preocupación de la literatura más reciente es la de ser «neutra», y por lo tanto de usar la palabra ideología con significados neutrales. Pero así hemos llegado únicamente a significados *insignificantes*, a notaciones que no ayudan a comprender nada.

La ideología como mentalidad

Cuando el concepto de ideología se vincula a «creencia» se hace evidente en seguida que la clase general es el «sistema de creencias» y que la ideología sólo es una subclase. Mientras que «el sistema de creencias-ausencia de creencias de una persona es en efecto un sistema político-religioso-filosófico-científico, etc» [7], y, por lo tanto, una estructura total y difusa, la ideología denota únicamente la *parte política* del sistema de creencias que aquí bastará con definir como el sistema de orientación simbólica que se encuentra en cada individuo. Del mismo modo el sistema de creencias políticas será el conjunto de las creencias que orientan la navegación de los particulares en el mar de la política. Pero no basta con decir que la ideología es la franja o la parte política del sistema de creencias. A la espera de pruebas contrarias (la cláusula antes recordada) diré que la ideología define una estructura específica, un particular estado o modo de ser, de los sistemas de creencia política. De lo cual se desprende que no todos los sistemas políticos de creencia son ideológicos.

De todo ello se derivan dos consecuencias. Primero, que incluso el pragmatismo es un estado del sistema de creencias. Contraponer ideología y pragmatismo como una presencia frente a una ausencia de creencias ante las cosas políticas equivale a decapitar el problema en su inicio. El primer corolario es, por lo tanto, que ideologismo y pragmatismo son, *ambos*, estados posibles de creencia. En segundo lugar,

[5] Así, W. Weidlé, «Sur le Concept d'Idéologie», *Le Contrat Social*, marzo 1959, p. 77. Weidlé se refiere a las creencias en general pero el paso se aplica igual de bien a las creencias ideológicas.

[6] A. Kaplan, *The Conduct of Inquiry*, San Francisco, Chandler, 1964, p. 49.

[7] M. Rokeach, *The Open and Closed Mind*, N. York, Basic Books, 1960, p. 35.

y por el contrario, la presencia de creencias no es suficiente, por sí sola, para establecer que se trata de creencias de tipo ideológico, dado que también el actor pragmático está orientado por creencias. El segundo corolario es, por lo tanto, que las creencias no son, como tales, el elemento discriminante. Mientras que no es necesario que toda ciudad política contenga públicos ideologizados, ninguna ciudad política puede existir sin públicos dotados de creencias.

Ya se ha dicho que todo sistema de creencias no es *eo ipso* ideológico. Pero, ¿cuál es el fundamento de la división? Según Talcott Parsons, por ejemplo, la ideología es «un sistema de creencias comunes a los miembros de una colectividad... que está orientado a la *integración de valores* de la colectividad» [8]. Pero el poder discriminante de la noción de integración de valores, así como el de la noción de valor en general, está muy cerca del cero [9]. Todas las creencias están conectadas con valores (son anteriores a la distinción analítica entre hechos y valores), y, por otra parte, cualquier sistema de creencias sirve para integrar (de modo axiológico o de otra forma) a la colectividad que participa en éste. Por el contrario, la integración de valores de un determinado grupo puede ser, al mismo tiempo, su «desintegración» con respecto a otros grupos que se adhieren a creencias distintas u opuestas. De este modo, por lo tanto, obtenemos únicamente agregaciones o desagregaciones, pero no un criterio que diferencie un sistema de creencias ideológico de otro que no lo es. La solución es, por lo tanto, buscar en otro lugar y, a mi parecer, en una diferenciación estructural del *cómo* creer.

Tanto los conceptos de creencia y de sistema han de ser tomados en serio. Para comenzar, y como requisito de la claúsula de «a la espera de una prueba contraria», una *creencia* no es una opinión ni una idea. Las opiniones se llaman así porque denotan un nivel epidérmico y voluble del discurso. Por lo tanto, las características de las opiniones son bien distintas de las de las creencias. En cuanto a las ideas, para ser verdaderamente tales las debemos pensar, lo que equivale a decir que las ideas pertenecen al discurso del raciocinio y al nivel de la autoconciencia. Por el contrario, las creencias son *creídas*, son ideas tenidas por ciertas, que se dan por descontadas, y por lo tanto ampliamente exoneradas de inspección y revisión. Si se quiere, las creencias son ideas enraizadas en el subconsciente cuya función es la de economizar el pensar.

Pasando al concepto de sistema, como mínimo un sistema es tal en cuanto que está caracterizado por una *ausencia de límites*. Por lo tanto, un sistema de crencias postula que un conjunto de creencias «están juntas» en un cierto tipo de forma de concatenación y coagulación. Hablar de «coherencia» de un sistema de creencias es una interpretación que excede el propio significado, puesto que la coherencia es un atributo lógico que se aplica mal al susodicho tipo. En realidad, los elementos particulares de creencia, los *belief elements* particulares, pueden muy bien ser lógicamente contradictorios. Lo que no obsta para que estos elementos «estén relacionados entre sí por una cierta forma de vínculo y de interdependencia funcional» [10]. Por lo tanto, las creencias se agregan en *sistemas*, incluso si no son sistemas caracterizados por una congruencia lógica, por una organización racional.

El primer problema es el de individualizar la *forma mentis* que caracteriza una estructura ideológica de creencias respecto a una estructura pragmática de creencias. Siguiendo a Rokeach [11], aquí el factor discriminante lo proporcionan las «autoridades cognitivas» y, más en concreto, el modo en que cada individuo se relaciona con las autoridades que declaran lo que es cierto y lo que es falso del mundo y de los acontecimientos. A su vez, esta relación se establece por medio de *authority beliefs*, las creencias sobre cómo creer a quién. Desde el momento en que nadie puede actuar sin autoridad cognitiva (nadie puede asegurarse y controlar todo por sí mismo), la diferencia no puede más que encontrarse en cómo escogemos determinadas autoridades y en cómo seleccionamos sus instrucciones. En este sentido, Rokeach distingue entre mente *cerrada* y mente *abierta* del siguiente modo: «El sistema de creencias de una persona es abierto o cerrado... en la medida en que la persona puede recibir, seleccionar y actuar en base al mérito intrínseco de la información relevante» [12]. Y la mente cerrada se caracteriza según él como un estado cognitivo en el cual la persona no distingue la información sustantiva de la fuente de la información. Por lo tanto, cuanto más cerrado es un sistema de creencias de un sujeto, menos sabrá valorar este sujeto el valor de la información relevante. La esencia de la cuestión es la siguiente: la mente cerrada se confía a una autoridad absoluta, y no está en condiciones de escoger y de controlar sus propias autoridades cognitivas.

No hay quien no vea que las características de la mente cerrada corresponden a las características, o por lo menos a algunas de las características, de la mente (*forma mentis*) ideológica. No dudo de que esta aproximación me expondrá a la acusación de prejuicio anti-ideológico. Pero la cerrazón ideológica está «mal» y la apertura pragmática está «bien» sólo en términos de juicio intelectual. Y mi tesis es, por el contrario, que la medida de juicio a aplicar a la ideología es práctica, es el criterio de la eficacia. Y para los objetivos de la eficacia y de la acción la mente cerrada funciona muy bien. El prejuicio pro-ideológico reivindica por sí mismo tanto una primacía práctica como una primacía teórica. Es excesivo. No se puede tener todo al mismo tiempo.

Decía que la mente cerrada y la mentalidad ideológica se corresponden. Más exactamente, la mente cerrada de Rokeach explica bastante bien el aspecto *dogmático* del ideologismo, y por lo tanto su rigidez e impermeabilidad. Pero a la mentalidad ideológica se le atribuye también la característica de ser *doctrinaria*. ¿Cómo hacemos con esta característica? ¿La dejamos de lado como un atributo secundario,

[8] T. Parsons, *The Social System*, N. York, Free Press, 1964, p. 349 (trad española, *El Sistema Social*, Madrid, Alianza Ed., 1988). La cursiva es mía.

[9] La relevancia se aplica también a las tesis de Bergman y de Geiger, que definen a la «ideología» (en contraste con la verdad científica) como juicios de valor cambiables por, o camuflados como, aseveraciones de hecho. Cfr. G. Bergmann, «Ideology», en *The Metaphysics of Logical Positivism*, N. York, Longmans Green, 1954; y T. Geiger, *Ideologie und Wahrheit*, Stuttgart, Humboldt Verlag, 1953. Estos autores se diferencian de Parsons al analizar la «ideología en el saber» y, por lo tanto la relación ideología-verdad. Sin embargo, su criterio de individualización es todavía menos satisfactorio que el de Parsons.

[10] P. E. Converse, «The Nature of Belief Systems in Mass Publics», en D. Apter (ed.), *Ideology and Discontent*, N. York, The Fre Press, 1964, p. 207.

[11] *The Open and Closed Mind*, op. cit., spec., pp. 39-51.

[12] Rokeach, *The Open and Closed Mind*, op. cit., pp. 57; y *passim*, p. 54-67. El libro de Rokeach está útilmente retomado por L. Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, Stanford University Press, 1957 (trad. española, *Teoría de la disonancia cognitiva*, Madrid, IEP, 1975).

o bien la adscribimos a una fuente distinta, a otro origen? A mi entender, para explicar el doctrinarismo debemos implicar a otro elemento, en concreto a la ideología como *cultura*. El centro de interés aquí ya no reside en las *authority beliefs* (creencias de autoridad), y en las autoridades cognitivas, sino más bien en los *processing-coding beliefs*, en las creencias que presiden la codificación de las percepciones y de los mensajes. En definitiva, aquí entramos en el ámbito de la psicología de la forma: un *pattern* o modelo cultural se plantea por medio de las formas (*Gestalten*) en las cuales nuestra mente ordena y encasilla aquello que procede del mundo exterior. Para nuestros fines las «formas de codificación» pertinentes son —afirmo— el racionalismo y el empirismo entendidos como matrices culturales; matrices culturales aptas para explicar, recordémoslo, la presencia o ausencia de la característica «doctrinarismo».

Lo que sorprende, a este respecto, es el grado en que los típicos *ismos* de la política, y sobre todo el marxismo, el socialismo y el comunismo, están insertos (antes de ser exportados) en el área cultural que adcribimos al racionalismo, y ciertamente no en el área cultural del empirismo. El empirismo ha generado, como mucho, el liberalismo: un *ismo* de un tenor ideológico relativamente bajo, y seguramente un competidor a tener poco en cuenta en el terreno de la competición ideológica. Los *ismos* que han conquistado el mundo en el último siglo no nacieron en Inglaterra y aún menos en los Estados Unidos, sino en París y en Alemania. Podemos plantearlo así: las ideologías que viajan, que se difunden más y mejor son las ideologías de cuño racionalista. Lo que, si es cierto, avala la sospecha de que la ideología y el pragmatismo como «culturas políticas» se corresponden, respectivamente, con las «matrices culturales» racionalismo y empirismo.

Racionalismo y empirismo se contraponen con frecuencia del siguiente modo: el primero privilegia a la verdad como «coherencia», mientras que el segundo se adhiere a la teoría de la verdad como «correspondencia», como *adequatio* entre intelecto y cosa. Más exactamente, el racionalismo puede caracterizarse como sigue: a) la argumentación deductiva prevalece sobre la evidencia y sobre el control inductivo, b) la doctrina prevalece sobre la práctica, c) los principios prevalecen sobre los precedentes, d) los fines prevalecen sobre los medios, e) las percepciones son típicamente «indirectas» y, por lo tanto, fuertemente recubiertas y mediadas por teorizaciones. El célebre dicho hegeliano, «lo racional es real» [13], está en el propio corazón de un racionalismo cuyo argumento es que si la práctica falla la culpa es de la práctica, no de la teoría [14]. Por el contrario, y simétricamente, el empirismo se puede caracterizar como sigue: a) la evidencia y el control inductivo prevalecen sobre la argumentación deductiva, b) la práctica prevalece sobre la doctrina, c) los precedentes prevalecen sobre los principios, d) los medios prevalecen sobre los fines, y e) las percepciones están menos «recubiertas» y son más directas. Por lo tanto, la

[13] Bien entendido, lo dicho está formulado de modo circular. Pero no se puede dudar de que la filosofía hegeliana sea un *racionalismo* realista y no, viceversa, un *realismo* racionalista. Lo «racional» es el caballero, lo «real» es el caballo.

[14] M. Oakeshott, *Rationalism in Politics*, N. York, Basic Books, 1962, p. 11, lleva al límite la idea observando que el «racionalismo es la aseveración de que... el saber práctico no es para nada un saber».

disposición del empirista es que si la práctica falla la culpa debe ser de la teoría, no de la práctica.

De todo lo anterior se deduce, para nuestros fines, que la *forma mentis* racionalista es superior en la concatenación deductiva mientras que es sorda (relativamente hablando, se entiende) en la recepción empírica, es fuerte en la resolución de los problemas teóricos, pero es débil en la capacidad práctica de resolución de problemas. De todo ello se deduce que el racionalismo se desarrolla en un nivel de explicitación y de abstracción más alto que el del empirismo. Todo ello se traduce fácilmente en una caracterización *cultural* de la mentalidad ideológica. Si planteamos la hipótesis de que el ideologismo resulta de la matriz cultural «racionalismo», entonces se entiende de qué manera la mentalidad ideológica puede ser «abierta», si lo es y cuándo: está abierta a la deducción racional pero difícilmente a la evidencia. El que la experiencia «prueba» no prueba nada para el ideólogo. Otra implicación es que la mentalidad ideológica se encuentra verdaderamente a gusto sólo con sistemas de creencias eminentemente abstractos y omnicomprensivos. Finalmente, una importante característica de la mentalidad ideológica que proviene de su matriz racionalista es que los elementos centrales de un sistema de creencias ideológico son dados por «fines» y no por «medios».

Volveré sobre estos puntos en seguida. Por el momento me basta con afirmar que al igual que la mentalidad ideológica está caracterizada por una matriz cultural racionalista, en la misma medida el ideologismo puede calificarse como una modalidad típicamente doctrinaria y «de principio» para percibir y resolver los problemas políticos. Pero seamos claros: no mantengo que dada una matriz cultural racionalista de ello se derive necesariamente una mentalidad ideológica. Lo que se deriva es sólo una predisposición. Debe quedar claro también que siempre existen individuos que reaccionan ante la cultura a la que pertenecen. Por lo tanto, una cultura ideológica contendrá minorías anti-ideológicas, del mismo modo que una cultura empírica generará, por reacción, minorías ideologizantes. Estas excepciones no son, por lo tanto, excepciones que desmientan la regla.

Resumo. El ideologismo puede ser entendido o bien como un enfoque rígido y dogmático, o también como una modalidad doctrinaria (toda de principios) de percibir la política. Aunque las dos caracterizaciones se refuerzan mutuamente, nada impide separarlas. Y para simplificar el desarrollo, las separaré a partir de este momento. La mentalidad ideológica se resumirá simplemente en una estructura cognitiva «cerrada» que, a su vez, se definirá como un estado cognitivo de impermeabilidad dogmática, tanto frente a la evidencia como frente a la argumentación. Viceversa, la mentalidad pragmática se resumirá simplemente en una estructura cognitiva «abierta», simplemente definida como un estado de permeabilidad mental.

Un esquema de análisis

Hasta ahora mi análisis se ha centrado sólo en la dimensión de la cognición. Pero las creencias y los sistemas de creencias varían no sólo a lo largo de la dimensión cognitiva, sino también a lo largo de una dimensión emotiva. A lo largo de la primera las creencias varían, como sabemos, de cerradas a abiertas. A lo largo de

la segunda las creencias varían de una alta a una mínima intensidad, pueden ser sentidas de forma apasionada o bien débilmente. Es probable que en cada individuo cognición y «sentimiento» tiendan a variar conjuntamente; pero en los fenómenos de masa, como los bruscos pasos de una política «caliente» a una política «templada», se diría que la cognición y sentimiento varían independientemente el uno del otro. Puesto que la estructura cognitiva se mantiene constante, podemos, no obstante, encontrarnos con fortísimas oscilaciones de intensidad emotiva.

La diferencia entre la estructura cognitiva y el estado emotivo se proyecta en dos concepciones distintas de la ideología: a) el *ideologismo*, es decir, la forma mental, y b) la *pasión ideológica*. Por sí misma la mentalidad ideológica no implica necesariamente una obligación práctica, es decir, un «activismo ideológico». Por lo tanto, cuando encontramos un régimen movilizado que exhibe altas tasas de activismo político, para entenderlo es conveniente fijarse en el componente emotivo, y, a través de éste, a la noción de pasión ideológica. La efectividad de la ideología, su capacidad de excitar y desencadenar energías, no reside en la mentalidad ideológica como tal, sino que requiere, además, un «recalentamiento ideológico».

El esquema global de análisis puede, por lo tanto, representarse como en la figura 1 [15].

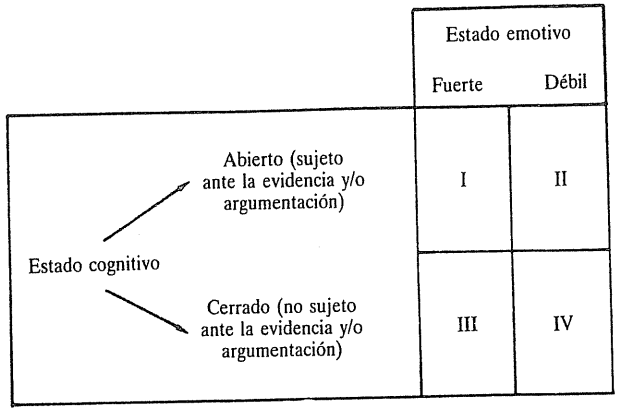


FIGURA 1. *Esquema de análisis.*

Las cuatro combinaciones de la figura 1 nos proporcionan una tipología de las características estructurales de los elementos particulares de creencia, de sus posibles *beliefs-elements*, como los siguientes (y en la figura 2).

I) Cerrados y fuertemente sentidos: estos elementos se denominarán *fijos*.

II) Cerrados pero débilmente sentidos: estos elementos se denominarán *inelásticos*.

[15] El esquema se deriva ampliamente de R. E. Dahl, *Ideology, Conflict and Consensus. Notes for a Theory*, comunicación presentada en el VII IPSA World Congress, Bruselas, 1967. No me consta que dicha relación esté publicada.

III) Abiertos pero fuertemente sentidos: estos elementos se denominarán *firmes*.

IV) Abiertos y débilmente sentidos: estos elementos se denominarán *flexibles*.

La figura 2 merece alguna profundización.

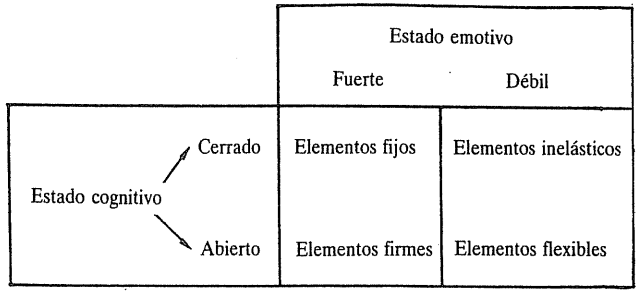


FIGURA 2. *Tipología de los elementos de creencia.*

I) Los elementos *fijos* son rígidos, mantenidos de modo dogmático, y rechazan tanto la argumentación como cualquier evidencia. Los podemos llamar bien defendidos. Como tales son elementos cuyo cambio puede sólo ser traumático y «estresante». Puesto que son elementos con alta intensidad emotiva, tienen también un fuerte potencial activista.

II) Los elementos *inelásticos* son también refractarios a la argumentación y a la evidencia, pero su potencial activista es débil, puesto que no son sentidos fuertemente. Por otro lado, y por el mismo motivo, pueden desvanecerse o abandonarse sin consecuencias traumáticas.

III) Los elementos *firmes* están mantenidos con firmeza, pero al mismo tiempo están abiertos a la evidencia y a la argumentación. Al ser persistentes en el tiempo, son, por lo tanto, siempre adaptables y cambiables. Por otro lado, puesto que son fuertemente sentidos, los elementos *commpactos* tienen un potencial dinámico mayor que el de los elementos inelásticos.

IV) Los elementos flexibles son sentidos muy débilmente, están abiertos a la argumentación, a la evidencia y también a la conveniencia. Son, por lo tanto, eminentemente cambiables. Por otro lado, su potencial dinámico es particularmente bajo.

No es difícil ver que la anterior tipología de los *elementos* de creencia puede transformarse en una tipología de *sistemas* de creencia, como se aprecia en la figura 3.

El modo más simple para establecer una configuración (*pattern*) es el de determinar qué elemento prevalece en intensidad. Converse recuerda, por otra parte, que las «ideas-elementos de un sistema de creencias varían en función de una propiedad que denominaremos centralidad» [16]. Al comentar la figura 3 diremos lo siguiente. Las personas caracterizadas por un sistema de creencias defendidas (*adamant*) no son permeables a influencias externas y están fuertemente motivadas a expandirse

[16] Converse, *The Nature of Belief Systems in Mass Publics*, op. cit., p. 208.

I Defendidos (prevalecen los elementos «fijos-fuertes»)	II Inelásticos (prevalecen los elementos «fijos-débiles»)
III Firmes (prevalecen los elementos «flexibles-fuertes»)	IV Flexibles (prevalecen los elementos «flexibles-débiles»)

FIGURA 3. *Tipos de sistemas de creencias.*

tanto en clave de proselitismo o bien de abierta agresividad. Las personas caracterizadas por un sistema de creencias inelásticas se resisten al cambio, defienden el *status quo* en el que se encuentran y carecen de dinamismo externo. Las personas caracterizadas por un sistema de creencias firmes (*firm*) están, al tiempo, abiertas al cambio y motivadas a expandirse. Finalmente, las personas caracterizadas por un sistema de creencias flexibles, aceptan fácilmente el cambio pero carecen de dinamismo externo.

Sea como fuere, podemos *colocar* ahora con precisión las variedades ideológicas y pragmáticas de los sistemas de creencias, y *definirlas* con respecto al *modo* de creer (no al *qué*). Con referencia al esquema inicial de la figura 1, un sistema de creencias «perfectamente ideológico» (como un tipo ideal) se sitúa en la casilla I, mientras que un sistema de creencias «perfectamente pragmático» se sitúa en la casilla IV, como en la figura 4. Definiciones. Cuando la ideología y el pragmatismo se contraponen dualmente como *sub especies* de tipos «polares», la *ideología* es un sistema de creencias basado en i) elementos fijos caracterizados por ii) alta intensidad emotiva y por iii) una estructura cognitiva cerrada. Por el contrario, el *pragmatismo* es un sistema de creencias basado en i) elementos flexibles caracterizados por ii) baja intensidad emotiva y iii) una estructura cognitiva abierta.

Bien entendido, en el mundo real casi no se dan tipos puros. Lo que no obsta para que el primer paso sea siempre, en el plano de la lógica, definir los conceptos

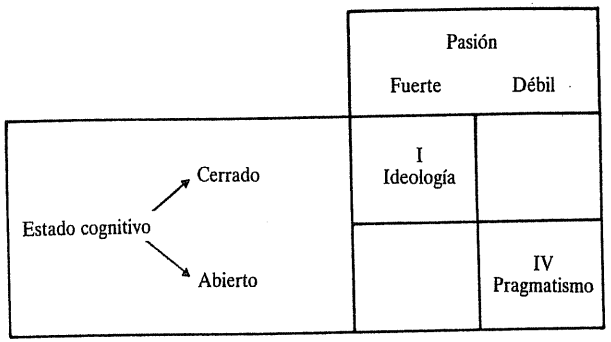


FIGURA 4. *Ideología y pragmatismo como tipos ideales opuestos.*

ex adverso, como opuestos. Estos opuestos, de hecho, van a definir los puntos extremos de un continuo ideología-pragmatismo a lo largo del cual los tipos concretos se sitúan diversamente, se mueven y se mezclan. Lo que equivale a decir que la ideología y el pragmatismo definidos en su oposición recíproca van a definir el continuo sin el cual el análisis empírico no se da. ¿Un continuo de qué? Hasta que los puntos extremos de cualquier continuo no se definen, es el propio continuo el que sigue sin definir. En el caso que examinamos, ahora sabemos *de dónde a dónde* se despliegan la ideología y el pragmatismo, y cuál es (son) la dimensión, o dimensiones, con respecto a las cuales las examinamos.

El grado en que el mapa anteriormente propuesto es útil para clarificar los problemas puede ilustrarse por la discusión sobre el «declive de las ideologías» [17]. Representado en un mapa, el declinar de las ideologías se configura como en la figura 5, una figura de la que se desprende rápidamente que la discusión confunde dos procesos totalmente distintos.

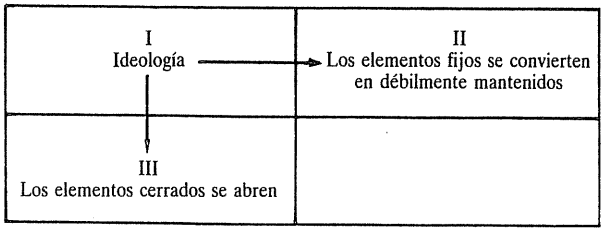


FIGURA 5. *Declive de la ideología.*

El paso de la casilla I a la casilla II refleja únicamente un declive en la intensidad emotiva y no es de gran relevancia, puesto que no indica un punto de no retorno. En el breve período de una generación o dos nada impide retornos de la casilla II a la I, es decir, de una política «templada» a una política «caliente». Hay que añadir que en este tema el juicio depende en buena medida de la base de referencia. Por ejemplo, si en Europa la base la proporcionan los años 1918-1920, entonces los años treinta representan un declive de la ideología; mientras que el período 1946-1950 representa una vuelta a la ideología con respecto al período prebélico. En la misma medida, si la base la proporcionan los años cincuenta, entonces los años sesenta no atestiguan un declive, sino una resurrección. El verdadero y particular declive de la ideología lo indica el paso de la casilla I a la II. Pero este paso todavía no se ha analizado realmente. Obviamente es el paso crucial, pero también es el paso difícil:

[17] Los protagonistas de este debate son principalmente E. Shils, «The End of Ideology», *Encounter*, noviembre 1955; D. Bell, *The End of Ideology*, op. cit; S. M. Lipset, *Political Man*, Garden City, Doubleday, 1960 (ed. española, *El Hombre Político*, Madrid, ed. Tecnos, 1988), y «Some further Comments on the "End of Ideology"», *American Political Science Review*, marzo 1966; y R. Aron, especialmente en *Colloques de Rheinfelden*, París, Calmann-Lévy, 1960. La obra de J. Meynaud, *Destino delle Ideologie*, Bolonia, Cappelli, 1964, es, en gran medida, un análisis del tema.

la transformación de la mente cerrada en mente abierta [18]. Estamos peor que nunca si y cuando la tesis del declive se transforma además en la tesis o previsión del «fin» de las ideologías. El fin, si lo entendemos en serio, conllevaría una transformación global de un sistema de creencias de tipo ideológico en uno de tipo pragmático. Las cosas que deberían suceder y las condiciones que tendrían que ser satisfechas para la realización de dicha previsión se ilustran en la figura 6. Pero quien profetiza el fin de las ideologías va más allá del análisis (del mío o de otro cualquiera), se queda en lo genérico, y no dice nada al respecto.

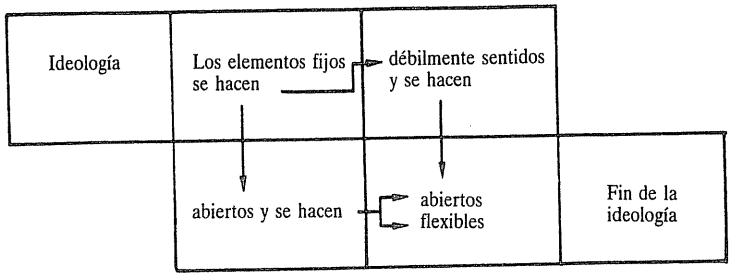


FIGURA 6. *Fin de la ideología.*

Llegamos ahora al problema de definir la ideología y el pragmatismo no ya como tipos puros, o polares, sino como sistemas de creencias concretos. En el mundo real una configuración (*pattern*) ideológica puede denominarse como tal cuando la distribución global de los elementos particulares de creencia gravita —en el esquema aquí empleado— en el ámbito de las casillas I y II. Por el contrario, cuando la distribución de los elementos de creencia gravita, bien en clave de centralidad o de predominio, en el área de las casillas II y IV, entonces tenemos una configuración pragmática. Dada la grandísima variedad y varianza de los casos concretos, podemos afirmar lo siguiente: una ciudad es menos ideológica cuanto menos recae el sistema de creencias que la caracteriza en la casilla I, y, por el contrario, es menos pragmática cuanto menores son los elementos de creencia que se adscriben a la casilla IV. Incluso así, los centros o núcleos de gravitación de los dos casos siguen siendo distintos; pero la atracción gravitacional de cada núcleo puede ser débil y la propia superación de los confines y las mismas mezclas extensos (como se sugiere en la figura 7). Para ser más precisos es necesario introducir ahora en el análisis otras distinciones.

Cuando un sistema de creencias se descompone en elementos, estos últimos pueden ser clasificados en base a las propiedades que siguen: i) pobreza o riqueza de articulación, ii) poder de constricción, iii) divisibilidad en estratos de creencia correspondientes a «públicos creyentes».

[18] Otra posibilidad es que el declive de las ideologías sea una ilusión óptica resultante de la «convergencia» de las ideologías. Dos ideologías similares no se ven la una a la otra como ideologías. En efecto, los elementos comunes de dos o más ideologías establecen una paz ideológica. No estoy de acuerdo con esta interpretación porque no veo, en concreto, la convergencia. Pero en principio la tesis es irreprochable.

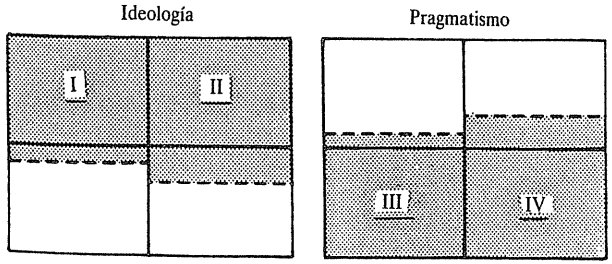


FIGURA 7. *Ideología y pragmatismo de creencias concretas.*

Respecto a la primera propiedad, un sistema de creencias puede ser *rico* (articulado) o *pobre* (desarticulado). Un sistema de creencias rico contiene un número de elementos relativamente elevado y es necesariamente explícito. A la inversa, un sistema de creencias pobre está poco explicitado y contiene relativamente pocos elementos [19]. Con respecto a la segunda propiedad, los sistemas de creencias pueden ser *de fuerte constricción* o *de débil constricción*; en el primer caso los elementos están estrictamente conectados de un modo «casi lógico», mientras que en el segundo los elementos están débilmente vinculados y siguen, en el mejor de los casos, una sintaxis «idiosincrática» [20]. Finalmente, respecto a la *estratificación*, los diversos estratos de creencia pueden identificarse por la cuantía de información política recibida y absorbida por cada público.

Estas propiedades, o aspectos, parecen estar altamente correlacionados. La correspondencia entre la riqueza de un sistema de creencias y los niveles de públicos creyentes fue planteada por Dahl del siguiente modo: «En cada país el número de elementos identificables (riqueza) en el sistema de creencias políticas de los diversos individuos está altamente correlacionado con: a) la entidad de la actividad política en la que se implica el individuo; b) el nivel o la amplitud de su interés político, y c) la educación formal recibida» [21]. La hipótesis es plausible y está apoyada en el plano empírico por la evidencia citada por Converse. Por otro lado, si se combina el argumento de Dahl con la «constricción» de Converse, las siguientes dos conclusiones aparecen razonablemente justificadas: i) un sistema de creencias rico, articulado, casi lógico y, por lo tanto, constrictivo, corresponde a un sistema de creencias de *élite* [22]; ii) por el contrario, los públicos de masa exhibirán probablemente en todos los países un sistema de creencias pobre, inarticulado, inconexo y, por lo tanto, relativamente no constrictivo.

Si todo lo anterior es exacto, de ello se deriva, en primer lugar, que el público a examen debe identificarse claramente, que hay que ocuparse de un solo público a la vez y que cada estrato debe ser valorado según sus propios estándars. También se deriva de esto que el orden de la investigación sugiere que se concede prioridad

[19] De este modo, Dahl, *Ideology, Conflict and Consensus*, op. cit., p. 3.
[20] Así, Converse, *The Nature of Belief Systems in Mass Publics*, op. cit., pp. 210, 211 y 241.
[21] Dahl, *Ideology, Conflict and Consensus*, op. cit., p. 4.
[22] Converse, *The Nature of Belief Systems in Mass Publics*, op. cit., p. 248.

a los sistemas de creencia «ricos» de *élite*; y ello porque los públicos-masa aparecen como variables dependientes de públicos creyentes de *élite*. Esta última hipótesis no sólo es crucial sino también, al menos a primera vista, arriesgada. Sin embargo, es una tesis implícita en el descubrimiento fundamental de Converse: a los individuos de nivel más bajo «les falta la comprensión global del sistema (de crencias) apta para hacerles reconocer cómo deben reaccionar ante el mismo sin ser instruidos por *élites* que gozan de su confianza» [23].

Por una parte, los sistemas de creencias se «difunden en "paquetes" que sus consumidores acaban por aceptar como conjuntos "naturales"». Y es esto lo que los hace constrictivos, el hecho de que se presentan así: «Si se cree en esto, se debe creer también en esto otro, porque es su consecuencia en tal y tal modo» [24]. Por otra parte, el cómo «se deriva en tal y tal modo» no es fácil de seguir: la cadena de argumentos sólo puede aprehenderla el ciudadano atento y articulado. Al público desarticulado no le falta solamente, sin guía, la capacidad de aprehender *qué es lo que va con qué* en la cadena deductiva de un razonamiento altamente abstracto; les falta también y sobre todo la información y la capacidad inductiva de decidir por sí mismos el modo en que un acontecimiento *específico* se vincula con el principio general, y en particular con *qué principio*.

La tesis es, por lo tanto, que un sistema de creencias pobre y pobremente articulado se vuelve constrictivo sólo si está sometido a una *linkage-guidance*, a una «guia de vínculos». Ello significa que los sistemas de creencias ricos, de *élite*, tienden a ser *autoconstrictivos*, mientras que los sistemas de creencias pobres y pobremente articulados son *hetereoconstreñidos*. Los primeros proporcionan un sistema de orientación intradirecto y autopilotado; los segundos necesitan, al menos con fines dinámicos, una heterodirección. De ello se deduce que los públicos de *élite* están ampliamente capacitados para manipular a los públicos-masa. Se entiende que las *élites* en cuestión comprenden también las denominadas contra-*élites*, que el término se aplica a toda autoridad (cognitiva) a la que hace referencia un grupo de creencias.

El argumento puede ser resumido tal y como aparece en la figura 8.

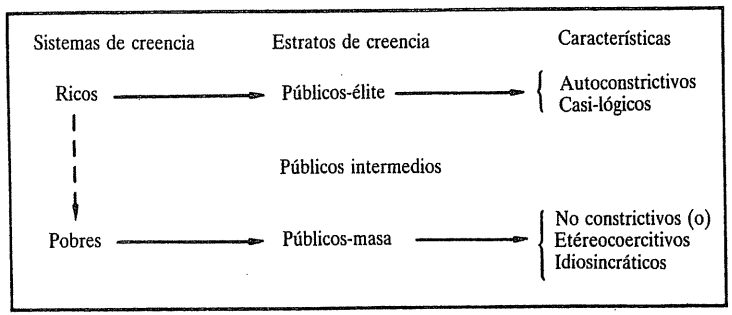


FIGURA 8. *Subdivisiones y características de los sistemas de creencias.*

[23] *Ivi*, p. 216.
[24] *Ivi*, p. 212.

De cuanto se ha dicho hasta ahora se desprende que la cuestión de la ideología ha de analizarse en primer lugar en el nivel de *élites*. Como observa Converse, «la masa es notablemente inocente» [25]. Es probable que en condiciones «no perturbadas», de reposo, cualquier público de masas de cualquier país posea únicamente un sistema de creencias políticas *latente*. Si ello es así, y siempre planteando la hipótesis de un estado de reposo no perturbable, puede presumirse que los sistemas de creencias de masas sean en sí y por sí ampliamente amorfos e indiferenciados en relación a la diferenciación entre ideología y pragmatismo. Lo que equivale a sugerir que la calificación de «ideológicas» o «pragmáticas» atribuida a las creencias de masa esté ampliamente decidida a partir del sistema de creencias de *élite* al que está expuesto el público-masa. Presuponiendo una «no exposición» y un hipotético estado de aislamiento, el sistema de creencias de la masa es neutro, no ideológico ni pragmático.

La bifurcación entre ideología y pragmatismo se refiere, entonces, a los sistemas de creencias de *élite*. Se puede presuponer que en el momento en el que la separación encuentra su origen histórico el punto de partida de una élite ideológica haya estado en la casilla I y, paralelamente, que la plataforma de partida de una *élite* pragmática haya estado en la casilla III. Se puede presuponer igualmente que a lo largo del tiempo una élite ideológica pasará a través de una mezcla de elementos fuertes-débiles «cerrados» (I y II), mientras que una *élite* pragmática pasará a través de una mezcla de elementos fuertes-débiles «abiertos» (III y IV). Por lo tanto, en la medida en que cada *élite* permanece tal y como es, ideológica o pragmática, los respectivos campos de variación pueden representarse como en la figura 9.

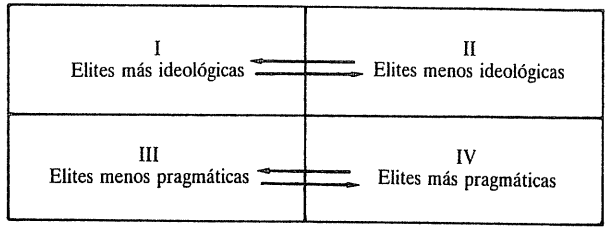


FIGURA 9. *Mezclas y variaciones en el nivel de élite.*

Por el contrario, el campo de variación *independiente* de los públicos creyentes de masa será, más probablemente, el indicado en la figura 10. Es necesario señalar que en esta última figura ya no se hace referencia a la ideología y al pragmatismo. Y ello es así porque en el estado inferior de creencias las transferencias de II a I no representan necesariamente por sí mismas un aumento de ideología, sino solamente un aumento de la intolerancia. Del mismo modo, los pasos de II a IV no representan necesariamente un aumento de pragmatismo, sino simplemente una pérdida de creencias, y por ello un crecimiento de la indiferencia. La casilla III permanece vacía, aquí, para indicar que un sistema de creencias que esté al mismo tiempo vacío

[25] *Ivi*, p. 248.

y que sea sólido es un estado de creencias de *élite* difícil de encontrar en un nivel de creencias latente y poco o nada articulado.

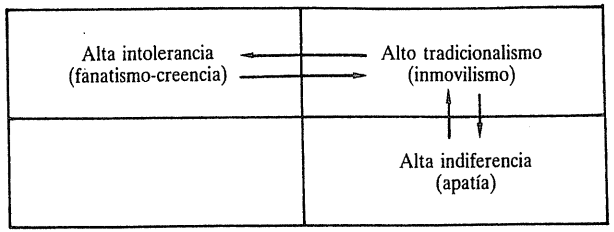


FIGURA 10. *Mezclas y variaciones a nivel de masas.*

Ideología y conflicto

Hasta ahora hemos explicado la «ideología» en lugar de haberla usado para explicar. Llegamos, por lo tanto, a la pregunta: ¿qué es lo que explica el término? Por lo menos dos cosas. En primer lugar, ayuda a explicar el conflicto, el consenso y la cohesión. En segundo lugar, mantendré a continuación que la ideología es la variable decisiva para explicar la movilización y la manipulación de las masas.

Con respecto al conflicto y al consenso, la pregunta es cómo dos o más sistemas de creencias se relacionan entre sí. Si los sistemas de creencias se comparan entre sí, algunos elementos de creencia pueden ser compartidos, y estos serán los *elementos comunes*, mientras que los elementos que diferencian a un sistema de creencias de otro son los *elementos distintivos* [26]. Estipulemos además que los elementos de creencia que de verdad cuentan son los *elementos centrales*. Aplicando estas premisas a las distinciones ya planteadas entre elementos de creencia fijos, sólidos y flexibles [27], se logran tres configuraciones típicas de las relaciones entre los distintos sistemas de creencias y los correspondientes grupos de creencias (*belief groups*).

Primero. Si los elementos distintivos son *sólidos* (cerrados y fuertemente sentidos) dos sistemas de creencias son *incompatibles* y recíprocamente exclusivos. De ello se deriva que las relaciones entre los correspondientes grupos de creencias serán claramente *conflictivas* y no reconducibles a la conciliación. Por otro lado, la intensidad y la extensión de los conflictos variará en función del número de los elementos que son distintivos y centrales: cuanto más numerosos sean éstos, tanto mayor será la hostilidad, y viceversa.

Segundo. Si los elementos distintivos son *flexibles* (abiertos y débilmente sentidos) dos sistemas de creencias son *amalgamables* y las relaciones entre los grupos correspondientes de creencias serán *consensuales* y de naturaleza cooperativa. Es obvio que cuanto menor sea el número de los elementos distintivos centrales, tanto mayores serán las probabilidades de amalgamar y, en lo general, de convergencia.

[26] Dahl, *Ideology, Conflict and Consensus*, op. cit., p. 2.

[27] Véase la figura 2. Para simplificar el argumento, paso por encima de los elementos inelásticos.

Tercero. Si los elementos distintivos son *sólidos* (abiertos pero fuertemente sentidos) dos sistemas de creencias son *compatibles* y capaces de relaciones de *coexistencia* pacífica. Las relaciones entre los grupos correspondientes de creencias serán, por lo tanto, *negociadas*: son posibles nuevos ajustes. Y se entiende que cuanto menos numerosos sean los elementos distintivos, tanto menos fácil será la coexistencia.

Lo esencial es lo siguiente: los conflictos políticos (en su diferencia de los conflictos económicos y de interés) dependen en gran medida de *qué* elementos distintivos están distribuidos y de *cómo* lo están en el interior de un país o bien entre distintos países. En términos de pura y simple distribución —es decir, dejando de lado, por un momento, la naturaleza de los elementos de creencia— podremos afirmar lo siguiente: los conflictos políticos reflejan la emergencia de controversias que afectan a los elementos distintivos de dos o más sistemas de creencias. Viceversa, la existencia de elementos de creencia comunes y divididos indica las áreas en las cuales podemos conseguir un consenso. Estas consideraciones preliminares pueden desarrollarse y representarse como en la figura 11.

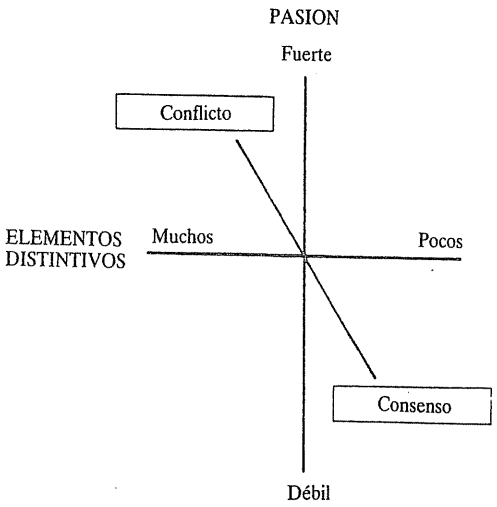


FIGURA 11. *Política conflictiva y política consensual.*

La figura 11 está, por otra parte, incompleta: considera dos variables —el número de los elementos y su intensidad— pero no incluye la variable crucial, es decir, la naturaleza de los elementos distintivos. La pregunta ahora es: ¿cuál es la distribución de *cuáles* elementos de creencia? Si los elementos distintivos centrales son «cerrados», entonces la controversia será ideológica; si, por lo tanto, son «abiertos», entonces la controversia será pragmática. En ambos casos existirá controversia, pero las probabilidades y las modalidades de resolución del conflicto serán muy distintas. En un extremo, si los elementos distintivos no son únicamente cerrados sino también

sentidos de forma apasionada, entonces tendremos «guerra ideológica», las relaciones serán de mutua incompatibilidad y el conflicto no tendrá solución. En el otro extremo, cuanto más abiertos y débilmente sentidos sean los elementos distintivos, tanto más «transacciones pragmáticas» y relaciones de ajuste recíproco tendremos.

El mismo discurso vale para los elementos de creencia divididos. En un extremo, un grupo de creencia cuyos elementos comunes son cerrados y sentidos apasionadamente mostrará una «cohesión ideológica», y, por lo tanto, vínculos de solidaridad fuertes y durables, una disciplina y una activa consagración al conjunto o a la causa. En el otro extremo, cuanto más abiertos y débilmente sentidos son los elementos comunes de un grupo creyente, tanto más mostrará este grupo un «consenso pragmático» caracterizado por una débil cohesión, vínculos de solidaridad efímeros y poco intensos y la tendencia a disolverse en múltiples lealtades.

Hasta ahora hemos planteado la hipótesis de que los sistemas de creencias son homogéneos, ideológicos pragmáticos ambos. Pero los sistemas que están relacionados pueden también ser heterogéneos, uno ideológico y el otro pragmático. En tal caso existe una complicación añadida: un desfase de las comunicaciones. Las dos mentalidades no sólo no se entienden, sino que difieren además en sus respectivas lógicas. No obstante, cada grupo de creencias está inevitablemente inducido a proyectar su propia *forma mentis* sobre el grupo contrapuesto. Resulta un juego vendado diferenciado por falsas percepciones, malas interpretaciones y una espiral de sospechas recíprocas. Por ejemplo, se llega a mantener que para el actor pragmático los intereses y los conflictos de interés son suficientes para explicar y predecir los comportamientos políticos. Pero en el actor ideológico la «lógica de los intereses» se combina con una «lógica de principios». En efecto, la política ideológica se configura como una escala de una utilidad alterada por una escala ideológica. Por lo tanto, y ante la constante sorpresa del pragmático, la lógica de los intereses no sirve para interpretar y prever los movimientos del ideólogo.

En conclusión, quien no está sensibilizado ante la naturaleza del ideologismo no comprende el «gran conflicto» de nuestro tiempo. Así sucede cuando mantenemos que los conflictos ideológicos pueden reducirse a conflictos económicos situados por debajo de éstos y que pueden curarse con medicinas económicas. Lo que no se tiene en cuenta es que el diálogo político puede muy bien ser un diálogo entre sordos. Por otro lado, no se debe tampoco olvidar que el consenso ideológico es muy distinto del consenso pragmático y que la cohesión interna de una comunidad ideológica es algo muy distinto de la solidaridad interna de un grupo pragmático.

Ideología y manipulación

Antes de pasar a mi último punto —que la ideología explica la fuerte e inédita manipulación de masas de nuestro tiempo— será útil recapitular. Los sistemas de creencias varían, hemos visto, a lo largo de cuatro ejes o cuatro dimensiones: a) cognición cerrada o abierta, ii) intensidad emotiva, iii) articulación rica o pobre, iv) capacidad de constricción. Por otro lado, en relación a las respectivas matrices culturales los sistemas de creencias varían según las siguientes características: i) receptividad hacia la demostración deductiva o hacia la evidencia empírica, ii) centralidad de los elementos de creencia, iii) nivel de abstracción, iv) comprensión. Merece la pena decir todavía otra cosa sobre este último conjunto de características.

Con respecto a la *receptividad* es plausible mantener que en la medida en que la mentalidad ideológica recibe comunicaciones externas será más receptiva a demostraciones racionales que a pruebas empíricas. Viceversa, la mentalidad pragmática recibirá mejor evidencias que «razones de la razón». Respecto a la *centralidad* de los elementos de creencia la hipótesis es que en los sistemas de creencias ideológicas los elementos centrales son los «fines», mientras que en los sistemas de creencias pragmáticos son los «medios» los que tienden a convertirse en más centrales. Con respecto a la *abstracción* los sistemas de creencias ideológicos gozan de un nivel bastante más remoto y abstruso que los sistemas pragmáticos. Finalmente, con respecto a su capacidad de *comprensión*, los sistemas de creencias ideológicos son bastante más universales y «totalizadores» que los pragmáticos. Las calificaciones anteriores atañen al punto que aquí interesa profundizar, es decir, la *capacidad de constricción* de los sistemas de creencias. Ya se ha señalado que los públicos de masas son, por lo general, fácilmente hetero-guiados (si no son hetero-coercitivos) en base al hecho de que la escasa articulación de su sistema de creencias hace necesario que sean instruidos no sólo sobre cómo se relacionan los elementos particulares entre sí, sino también sobre cómo se relaciona el principio con el acontecimiento. Ahora podemos decir algo más sobre el tema.

Primero, cuanto mayor es la centralidad de los elementos de creencia que designan *fines*, en mayor medida un sistema de creencias extraerá respuestas (comportamientos) normativos, orientados al futuro, o también muy numerosas.

Segundo, cuanto mayor es la *abstracción* de un sistema de creencias, en mayor medida el «qué es lo que se deriva de qué» (la conexión entre-elementos) y el «qué acontecimiento remite a qué principio» (la conexión acontecimiento-creencia) escapan a los públicos de masas y requieren la intermediación de guía de las *élites*. Por lo tanto, cuanto más abstracto es un sistema de creencias, tanto mayor manipulación y libertad de maniobra permiten a las *élites*.

Tercero, y paralelamente, cuanto más transciende un sistema de creencias los límites espaciales y temporales accesibles al sentido común, y por lo tanto está caracterizado por una inclusividad de tipo global, requiere en mayor medida ser interpretado por las *élites* y les facilita el control sobre las masas.

De todo lo anterior se desprende, por lo tanto, que el poder o la capacidad de constricción de los sistemas de creencias aumenta con el aumento de la ideología y decrece con el aumento del pragmatismo. En síntesis: las ideologías son los sistemas de creencias *hetero-coercitivos* por excelencia. Lo que equivale a decir que las ideologías son el instrumento crucial a disposición de las *élites* con objeto de manipular y movilizar a las masas. Y esta es la razón que más que ninguna otra hace necesario recurrir al concepto de ideología. Nos ocupamos y preocupamos por las ideologías sobre todo porque nos preocupa el poder del hombre sobre el hombre, y cómo puede suceder que naciones y poblaciones enteras sean movilizadas en clave mesiánica (aunque ya no en nombre de un Dios) con altos niveles de fanatismo.

La óptica aquí sugerida —analizar la ideología como instrumento de manipulación-movilización— satisface el requisito de la explicación causal. Ya no estamos diciendo simplemente «esto es *lo que* el término significa y denota»; estamos dicien-

do también «esto es el *porqué* de la política ideológica». ¿Pero hemos llegado con ello a una conclusión demasiado restrictiva?

Al comienzo de este análisis me había planteado dos interrogantes. Uno era: ¿qué es lo que interesa explicar? El otro era: ¿qué es lo que queda sin explicar? Los dos interrogantes son dos caras de la misma moneda. La diferencia es que el primero de ellos abre un discurso que se amplía cada vez más, mientras que el segundo interrogante dirige el discurso hacia una determinada conclusión. No hemos nacido ayer, y disponemos ya de muchos conceptos que ya explican. El concepto de ideología es, históricamente, el último en llegar. No lo empleemos para estropear los conceptos que lo preceden, sino que empleémoslo para añadirlo a lo que no explican.

La política no es un fenómeno monótono. A veces la política es «mística», materia de fe, de religión secular; otras veces la política es asimilable a puros y simples «asuntos» (a tratar). Algunos sistemas políticos revelan una alta «capacidad de extracción» y logran obtener una sumisión entusiasta, apasionada y fiel; otros sistemas políticos tienen, por el contrario, una baja capacidad de extracción y movilización. En algunos casos encontramos unidades políticas casi monolíticas caracterizadas por una fuerte cohesividad; en otros casos encontramos unidades políticas caracterizadas por una ausencia desesperante de solidaridad. Por último, el diálogo político se topa con una vastísima gama de «sordera». ¿Necesitamos la «ideología» para explicar, al menos en parte, estas variedades y variaciones? Respondo que sí, a condición de que: i) no entorpezcamos demasiado el concepto en el intento ambicioso de explicar (peor) lo que otros conceptos explican mejor y, por lo tanto, ii) a condición de que el uso del término se restrinja a los significados provistos de valor explicativo específico y no subrogable.

Capítulo 6
LIBERALISMO

Entre los términos que designan a los sistemas o regímenes políticos el de «liberalismo» es el más evanescente, es el término que más se escapa a los intentos de definirlo [1]. He ilustrado en otro lugar la mala fortuna de la palabra y de qué modo esta mala fortuna ha contribuido a su pérdida de identidad [2]. Aquí bastará con señalar que en ocasiones nos referimos al *concepto* prescindiendo enteramente del vocablo (lo que le confiere una excesiva libertad de interpretación), mientras que otras veces seguimos la pura y simple *palabra* (lo que nos pierde en el laberinto de los significados secundarios, partidistas o incluso meramene sectarios del término). En este escrito me fijaré en la palabra, pero no dejaré que la palabra me desvíe; y mantendré que el liberalismo posee una precisa identidad histórica a redescubrir, o a desenterrar, con la ayuda de distinciones apropiadas. Por lo tanto mantendré que existe un liberalismo en singular que precede y sostiene a los liberalismos en plural.

Ante todo, tratar conjuntamente, indiferenciadamente, un *sistema político* (el liberalismo) y un *sistema económico* (el librecambismo) atenta tanto contra la evidencia histórica como contra toda claridad analítica. Por consiguiente, es necesario distinguir con atención el liberalismo del *laissez-faire* y de la economía de mercado. Para los verdaderos padres fundadores desde Locke a los autores de los *Føderalist Papers*, y desde Montesquieu a Benjamin Constant el liberalismo significaba *rule of law* (gobierno de la ley) y el Estado constitucional, y la libertad era la libertad *política* (la libertad *de* la opresión política) no el libre comercio, el libre mercado y (en los desarrollos spencerianos) la ley de la supervivencia del más capacitado. Hay

[1] Ha de quedar claro que mi análisis trata aquí sobre el «liberalismo» (un componente), no sobre la liberal-democracia (el compuesto).

[2] Véase «Liberalismo e Democrazia», *Biblioteca della Libertà*, 18, enero-febrero 1969, espec. pp. 4-10. Pero véase ahora, más ampliamente, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House, 1987, cap. 13 (ed. española, *La teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Ed., 1987)

que añadir que desde el momento en que el liberalismo político nació mucho antes que el liberalismo económico, al igual que pudo funcionar antes sin *laissez-faire*, también es plausible que pueda funcionar después sin *laissez-faire* .

Por otra parte, es verdad que el Estado liberal nació como expresión de la confianza frente al poder estatal, y, por ello, con el fin de reducir más que aumentar el ámbito y el rol del Estado. Por lo tanto, en el siglo XIX el Estado liberal, de hecho, se construyó como un «Estado pequeño», si no como un Estado mínimo y, por consiguiente, como un Estado que «hace poco» o casi nada [3]. Pero el Estado liberal no se caracteriza por su dimensión o por la cantidad de cosas que hace; se caracteriza por su estructura, y por ello es, ante todo, un *Estado constitucional* en la acepción garantista del término. Nada impide, por lo tanto, que Estado liberal se convierta en un «Estado grande» o incluso omni-interventor; pero con una condición esencial: que a medida que deje de ser un Estado mínimo, tanto más importa que siga siendo un Estado constitucional.

Distinguir no significa separar. Mi argumento es, entonces, que sólo después de haber distinguido el liberalismo del librecambismo se puede discutir de un modo apropiado su relación. La respuesta puede bien ser que ambas cosas se optimizan mutuamente, es decir, que el liberalismo funciona mejor cuando tiene como complemento una economía de mercado, y viceversa. Una tesis que no conviene negar, pero que puede ser planteada en otra clave, y por lo tanto dando cuenta de las prioridades mutables de cada época. Se puede preferir, por ejemplo, una justicia distributiva (a pesar de sus costes) a la maximización de los ingresos y a la minimización de los costes [4]. Sea como fuere, lo que me urge poner en evidencia es que el vínculo entre liberalismo y librecambismo puede (o debe) ser entendido de modo elástico. La pregunta sigue siendo: ¿pueden desligarse totalmente las dos cosas? Más concretamente, y fundamentalmente: ¿puede la solución liberal del problema del poder funcionar y subsistir en el contexto de cualquier sistema económico? Puesto que se trata de una pregunta última, para afrontarla es necesario pensar en dos casos límites: una economía no de mercado, de tipo comunista, que elimina la propiedad privada y, en el otro extremo, la santificación de la propiedad privada. Y puesto que la cuestión comienza y depende del modo en que el liberalismo se conjuga históricamente con lo que ha sido vívidamente denominado «individualismo posesivo» [5], la primera aseveración es la siguiente: individualismo sí, posesivismo no.

Los marxistas transcriben en la historia un concepto de propiedad privada que no pertenece a la fábrica y al concepto de fabricarse de la historia. La intangibilidad de la propiedad, afirmada en el curso de los siglos por las teorías del derecho

[3] Una reciente reformulación y defensa de la teoría del Estado mínimo es la de R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, N. York, Basic Books, 1974 (trad. italiana, *Anarchia, Stato e Utopia*, Firenze, Le Mnnier, 1981).

[4] Entre las propuestas distributivas y redistributivas, la más conocida es la solución preferida por Rawls: dar más a quien tiene menos. El criterio rawlsiano no me convence; pero es verdad que en todo caso iguales resultados requieren tratamientos desiguales. De Rawls véase *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971 (trad. española, *La teoría de la justicia*, México, FCE, 1985).

[5] Véase C. B. Macpherson, *The Political Theory of Possesive Individualism*, Oxford, Clarendon Press, 1962 (trad. española, *La teoría política del individualismo posesivo*, Barcelona, ed. Fontanella, 1970), que considero la más sutil interpretación en su género.

natural, no comparte nada con la noción capitalista de propiedad. Desde los romanos hasta finales del siglo XVIII, propiedad significaba, en un conjunto indivisible, «vida, libertad y bienes»; no significaba posesión con fines de acumulación de capital, inversión y beneficio. Por ello en los escritos de los *Niveladores* —los más extremistas entre los seguidores de Cromwell— encontramos que se afirma que la libertad es una función de la propiedad. ¿Eran quizá éstos, por ello, unos revolucionarios incoherentes? Es una incoherencia que a mí se me escapa. En una economía de pura subsistencia, y en tempos de inseguridad, endémica, indiferenciada, «poseer» significaba, muy simplemente, acrecentar las propias oportunidades de vida: la propiedad era *protección*, una piel protectora que alejaba la inseguridad de la desnuda superficie de la propia piel. Bien entendido, también entonces «tener» significaba «tener poder». Pero el poder *económico* de la propiedad debía todavía despegar y llegar a ser percibido como tal. El Estado patrimonial (ampliamente basado, todavía, en un tejido feudal) no era un Estado económico: le eran necesarios recursos para reclutar ejércitos, que eran, a su vez, su verdadera base de poder. Hasta el momento en que la política no llega a domesticarse, el poder significaba *fuerza*, la fuerza de las armas, la fuerza que es violencia, y no la fuerza (metafórica) de la propiedad [6].

Por ello la tesis según la cual el liberalismo estuvo basado en una «sociedad de mercado posesiva» [7], o según la cual el liberalismo es una superestructura de una economía de tipo capitalista, simplemente no se corresponde con los hechos. El liberalismo no puede reducirse a premisas o presupuestos económicos, ni siquiera *in nuce*. Si la propiedad es un concepto económico referido a una sociedad adquisitiva y a la multiplicación industrial de la producción, entonces no es este el concepto que mantiene el liberalismo. El liberalismo predica y defiende al individuo [8], y lo defiende con aquella *seguridad* que le da su propiedad: una propiedad que es garantía, y que no tiene nada que compartir con una visión económica de la vida.

Dejando de lado la interpretación marxista de la historia podemos también preguntarnos, de modo prospectivo en lugar de retrospectivo, si la solución liberal del problema del poder político puede sobrevivir en un sistema económico sin mercado y sin propiedad. Este es un interrogante en sí mismo, puesto que el hecho de que el liberalismo haya precedido históricamente al mercantilismo, al liberalismo y al capitalismo, no establece cuál sea el estado de la cuestión en las sociedades industriales o postindustriales. En estas nuevas circunstancias, y en el caso extremo de los sistemas comunistas, la esencia del problema ha sido centrada por Trotsky: cuando el Estado es el único que provee de trabajo, «quien no obedece no come». Lo que equivale a decir que la protección liberal de la libertad individual pierde todo sostén en una economía de tipo comunista. Pero esta afirmación no ha de malinterpretarse. La tesis no es que el liberalismo no puede sobrevivir en el contexto de un capitalismo comunista (una paradoja en apariencia, pero no en realidad) *porque* el liberalismo es un derivado de la economía de mercado y/o de la propiedad privada. El hecho es, por el contrario, que *cualquier concentración de todo el poder* (político y

[6] Para una profundización, véase *The Theory of Democracy Revisited*, op. cit, cap. 14.3.

[7] C. B. Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism*, op. cit., pp. 270-271 e *passim*.

[8] No el individuo entendido de una forma atomista, sino el *valor* de la vida y de la persona humana.

económico) implica que el individuo, y cualquier libertad individual, se machacan. La tesis es, por lo tanto, que los súbditos se convierten en ciudadanos (provistos de derechos y de «voz») sólo en el interior de estructuras sociales que dispersan el poder y que permiten una variedad de poderes intermedios y equilibradores. Los mecanismos y las estructuras de mercado pueden muy bien no gustarnos. El problema sigue siendo reemplazarlos sin perder de vista que la infraestructura que requiere el liberalismo y que el comunismo destruye es la difusión socio-económica del poder. Como decía, distinguir entre un sistema político y un sistema económico no significa separarlos. Pero la relación entre ambos ha de concebirse, al menos en principio, de un modo flexible, es decir, como una relación que permite una vasta gama de combinaciones intermedias entre los casos límite antes planteados como hipótesis.

Existe una última distinción que es necesario apuntar: la que existe entre liberalismo y libertad. Ciertamente, puede decirse que «el elemental deseo de ser libres es la fuerza que está en el interior de todas las libertades, viejas y nuevas» [9]. De ello *no* se desprende que dicho deseo elemental sea tambien «natural» (de hecho debe ser alimentado) [10], que ello conduzca necesariamente a la ciudad liberal, o a soluciones de tipo liberal. El deseo elemental de ser libres ha encontrado su primera expresión —en el ámbito de la civilización occidental— en la noción griega de *eleutheria*, en lo que los romanos definían como *licentia* (en oposición a *libertas*) [11]; y este deseo se proyecta fácilmente también en lo que ahora llamamos anarquía. Han sido necesarios dos mil años para hacer derivar «liberalismo» de *libertas* y de «libertad». Si dicho paso hubiera sido obvio y natural, el retraso sería inexplicable.

Esta consideración nos debe sensibilizar, entre otras cosas, frente a la diferencia que existe entre liberalismo filosófico, por un lado, y teoría empírica y praxis del liberalismo, por otro. La diferencia es sutil y de escasa relevancia antes de la revisión idealista del liberalismo; pero asume una importancia capital después de Hegel y en referencia al liberalismo que Cranston ha calificado de *étatiste*, estatalista y también «estatocrático». Benedetto Croce desarrolló, entre ambas guerras, la que él proclamaba que era la filosofía del liberalismo. La suya era, no obstante, sólo una *filosofía* de la Libertad (con mayúscula), de una «pura categoría del Espíritu», que no contenía ninguna de las técnicas y modos para frenar el poder absoluto, y por lo tanto nada del *quid sui* del liberalismo [12]. Según Croce, un hombre es libre incluso si está

[9] R. Dahrendorf, «The Reith Lectures 1974», *The Listener*, 14 noviembre 1974, frase de apertura, ahora bajo el título de *The New Liberty*, Londres, Routledge & Keagan Paul, 1975.

[10] Muchas civilizaciones y sobre todo las sociedades tradicionales no expresan (o reprimen, si se quiere) este deseo elemental. Aquí se podría también plantear la duda de si la «pregunta liberal de libertad ha sido planteada por alguien más, además de por una pequeña minoría de seres humanos extremadamente cultos y autoconscientes» (I. Berlin, *The Concepts of Liberty*, 1958, ahora en *Four Essays on Liberty*, Londres, Oxford University Press, 1969, p. 46).

[11] Sobre estos conceptos sigue siendo fundamental el análisis de C. Wirszubski, *Libertas*, Bari, Laterza, 1957.

[12] La versión hegeliana del liberalismo contamina también la, sin embargo, siempre bellísima *Storia del Liberalismo Europeo* de G. de Ruggiero, Bari, Laterza, 1925, pero es en Croce donde se encuentra su máximo representante. Lo poco que la «filosofía de la libertad» crociana tuviera que compartir con el liberalismo ha sido demostrado de un modo persuasivo por N. Bobbio, *Politica e Cultura*, Einaudi, 1955.

en prisión. Lo que es cierto si se habla de libertad moral, o de nuestra libertad *interior*. Pero el problema del liberalismo es la libertad *externa*, es impedir que un ser humano sea enviado a prisión a causa de la voluntad discrecional de un déspota.

Sacando cuentas, y resumiendo muy brevemente, diré lo siguiente: el liberalismo, en su connotación histórica fundamental, es la teoría y la praxis de la protección jurídica, por medio del Estado constitucional, de la libertad individual. Bien entendido, este es el liberalismo *solo*, en sí mismo, y no la liberal-democracia o el liberalismo democrático. Pero, puesto que el liberalismo del siglo XX es una realidad compuesta, con muchos estratos y muchas ramificaciones, una comprensión ordenada requiere descomponer el «compuesto» y distinguir, ante todo, entre: a) liberalismo en cuanto tal, en su forma pura y distintiva, y b) la progenie del liberalismo. Esta progenie ha generado a su vez, en el período contemporáneo, un número considerable de los denominados neo o nuevos liberalismos. Para nuestros fines, sin embargo, no es necesario detenerse en derivados de origen relativamente recientes como el liberalismo del bienestar, el liberalismo social y otros similares. Es suficiente seguir el filón principal: la transformación del «liberalismo puro» en liberalismo democrático.

Se trata de una transformación que ha recibido una escasa atención sobre todo en la literatura americana, entre otras cosas porque el liberalismo americano ha sido incorporado *in toto*, y desde el comienzo, en la teoría y en la práctica de la democracia. Desde el momento en que los Estados Unidos no estaban estorbados por un pasado medieval, la consiguiente transición no comportó convulsiones revolucionarias y sucedió velozmente; tan velozmente que el vocablo «liberalismo» desembarcó rápidamente desde Europa en los Estados Unidos. La literatura europea examina, por el contrario, a fondo la relación entre liberalismo y democracia, cuya esencia es entendida generalmente —desde Tocqueville a De Ruggiero, Kelsen y Raymond Aron— como una relación entre libertad e igualdad.

A decir verdad, el liberalismo incluye ya un cierto número de igualdades, así como la democracia añade por sí misma nuevas libertades. Pero (como se desprende de la interpretación de Tocqueville) los dos principios implican una lógica diferente. El liberalismo en cuanto tal requiere igualdad de derechos y leyes iguales, mientras que desconfía de las igualdades dispensadas gratuitamente desde lo alto y de los modos desiguales de igualar. Por otro lado, las libertades de la democracia son libertades *de*, y el espíritu democrático es ampliamente insensible al carácter apriorístico de la libertad *para*. Se puede decir también que el liberalismo se centra en el individuo, la democracia en la sociedad, y mientras que el liberalismo tiene un ímpetu vertical (favorable a la diferenciación que genera preeminencia) mientras que la democracia es difusión horizontal. Si dejamos la esfera tocquevilliana de los principios y descendemos a la más terrenal de los resultados, la distinción se transforma: el liberalismo es sobre todo una técnica de control y de limitación del poder del Estado, mientras que la democracia es la inserción del poder popular en el Estado. De ello se deriva que mientras que la mayor preocupación del liberalismo es la forma del Estado (el *cómo*, o método de formación de las normas), el problema de la democracia es sobre todo *el qué*, es decir, el objeto, el contenido de estas normas.

Si analizamos los componentes de la democracia-liberal de esta manera, es también posible trazar una clara distinción entre la democracia *política* y la democracia

en sentido *social* y/o *económico*: la democracia política es el Estado liberal que recibe su sustancia con la introducción del *demos* [13], mientras que las instancias sociales y económicas representan los añadidos que distinguen a la democracia en cuanto tal. Este tipo de análisis podría continuar largamente, y debería también tener en cuenta —en el momento de la reconstrucción del conjunto— de las concesiones recíprocas o incluso de los contagios recíprocos. Por ejemplo, el liberalismo se ha abierto a la noción de igualdad de oportunidades, mientras que la democracia ha acogido la advertencia de que el poder debe ser controlado. Del mismo modo, en dicha alianza la naturaleza aristocrática del individualismo liberal ha sido corregida por el contacto con la «democracia social» (a no confundir con una democracia socialista), y por lo tanto por la democracia entendida en el sentido atribuido por Tocqueville y Bryce: «igualdad de estima», igual respeto para nuestros iguales, independientemente de las diferencias de *status* y de riqueza.

¿Cuál es la utilidad y la importancia de este análisis? Respondo: es necesario no tanto y no sólo con fines retrospectivos, sino principalmente para una futura memoria. De hecho, el liberalismo y la democracia, después de un largo período de fructuosa convergencia, si no además de simbiosis, han llegado a dividirse, a desembocar en dos carreteras divergentes. Las fisuras surgen cuando los componentes de la democracia-liberal llegan a estar desequilibrados, es decir, cuando se requiere *más* democracia a expensas de *menos liberalismo*. Un ejemplo oportuno lo proporciona la erosión del constitucionalismo perpetrada por las nuevas constituciones que son tan democráticas como para perder su razón de ser garantista. No digo que estos y otros desequilibrios no puedan ser contrarrestados; pero con una condición esencial: que todas las partes implicadas perciban que el proceso de democratización tiene una cabeza y una cola, de modo que la extensión de la cola no se convierta, de hecho, en una decapitación. El itinerario que va *desde* la libertad *hasta* la igualdad sigue este orden, un orden que no es reversible: la ausencia de impedimentos y constricciones o la libertad *para*, precede necesariamente a la libertad *de* y a la participación *en* [14]. El individuo libre del liberalismo tiene «voz» y tiene el poder de «alzar la voz» para pedir, si quiere, más igualdad; mientras que los seres iguales pueden muy bien seguir siendo no libres, iguales al estar constreñidos al silencio e iguales en el sometimiento al abuso. Bien entendido, la preeminencia en cuestión es una *preeminencia de procedimiento*, no de importancia. Una vez entendido esto, se procede, pues, a alargar la cola. Pero si no se comprende —como sucede cada vez con mayor frecuencia— entonces la democracia-liberal se dirige al colapso.

En este punto estamos en condiciones de examinar un problema a la vez, y en particular de valorar el liberalismo *en sí mismo*, con respecto a: a) sus límites, b) su perenne validez (en el plano de los principios) y c) su declive (en el plano de los hechos).

[13] Es en este contexto en el que H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard University Press, 1945 (trad. española, *Compendio de teoría general del Estado*, Barcelona, ed. Blume, 1979) afirmaba, quizá de un modo algo forzado, que «la democracia coincide con el liberalismo político».

[14] En la *Theory of Democracy Revisited*, op. cit, el paso de la «libertad completa» se subdivide en cinco etapas: i) independencia de (ausencia de impedimentos), ii) *privacy* (esfera personal), iii) capacidad, iv) oportunidad, v) poder (cap. 11.1).

Los límites son fáciles de sintetizar. El liberalismo representa una solución política al problema tan vívidamente formulado por Rousseau: los hombres nacen libres, pero están encadenados por doquier. Tales cadenas no son solamente políticas, a decir verdad. Pero hasta que las cadenas políticas no se rompan, las constricciones económicas (o de otro tipo) siguen estando comprimidas y no caminan, por decirlo así, sobre sus propias piernas. Lo que no obsta para que el liberalismo encuentre su propio límite precisamente en el *no* ser una receta global, una solución omnicomprensiva. Su preocupación es la ciudad política.

Después de haber reconocido los «límites» o la delimitación, ¿cómo pasar, de éstos, a la «limitación» y, en último término, a la denominada falta de adecuación del liberalismo? La conversión está simplemente en función de la realización del liberalismo. Si el liberalismo hubiera permanecido en los libros y en las bibliotecas no se le ocurriría a nadie declararlo inadecuado. Si, en efecto, hubiese producido sólo una libertad «formal» y vacía —como, engañados, se nos ha hecho creer [15]— ¿cómo es que las masas han entrado efectiva y poderosamente en el mercado político? Está claro, por lo tanto, que si observamos al liberalismo desde la perspectiva de su inadecuación, ello sucede porque hemos cambiado de perspectiva, porque nuestro metro posee ahora nuevos fines y mayores ambiciones. Muy bien; pero a condición de que el niño, llevado demasiado lejos allí donde las piernas no alcanzan ya el fondo del mar, no acabe ahogándose. Precisamente para salvar al niño, entonces, debemos subrayar la duradera, y diría yo, eterna *validez* del liberalismo. El liberalismo ha mostrado que el poder absoluto, el poder arbitrario puede ser domado; ha roto el círculo vicioso del *quis custodiet custodes?;* ha liberado de modo efectivo al hombre *del miedo* al príncipe. Hay que añadir que el liberalismo es único en sus propias conquistas también desde otro punto de vista. Como quiera que se conciba —como una filosofía, una teoría, una doctrina o una ideología—, el hecho es que el liberalismo sigue siendo la única *ingeniería de la historia* que no nos ha traicionado: abarca a medios y fines, y su praxis traduce (en lugar de traicionar) en realidad a su teoría. En su propio ámbito —la construcción del Estado— el liberalismo (no el marxismo) es una teoría *con* praxis, un programa que «funciona», un saber capaz de realizarse [16].

A pesar de esta virtud exclusiva, el *declive* o incluso la decadencia del liberalismo no es sorprendente ni difícil de explicar. El «liberalismo» (la palabra) ha perdido la guerra de las palabras: gran parte de lo que hoy sobrevive del liberalismo no es reconocido como tal, es decir, con el nombre que lo designa. De ello podría deducirse que la esencia del liberalismo es bastante más viva de lo que parece; y no seré ciertamente yo quien niegue que la esencia tiene más exito que el nombre. Sin

[15] Entre las refutaciones véase R. Aron, *Essais sur les Libertés*, París, Calmann-Levy, 1964 (trad. española, *Ensayos sobre las Libertades*, Madrid, Alianza Ed., 1979). Como señala concisamente N. Bobbio, «La libertad como poder de hacer culaquier cosa interesa a cuantos son lo bastante afortunados para poseerla, mientras que la libertad como no-constricción interesa a todos los hombres» (*Politica e Cultura*, op. cit., p. 278).

[16] Me detengo sobre la conversión de la teoría en la práctica y sobre la noción paralela de «saber aplicativo» en *La politica: Logica e Metodo in Scienze Sociali*, Milano, SugarCo, 1979, especialmente pp. 38-43, 73-75, 223-231 (ed. española, *La Política: Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, México, FCE, 1984).

embargo, una derrota en la guerra de las palabras lleva consigo una crisis de identidad, y como consecuencia de ésta, una infausta pérdida de fuerza. Finalmente, si la gente no sabe ya lo que dice cuando habla de liberalismo, la conclusión más probable es que se mate al liberalismo inconscientemente o por error.

Otro modo de observar la decadencia del liberalismo se vincula con la propia naturaleza de la fábrica de la historia. Bernard Crick tiene una frase espléndida a este respecto: «El tedio por las verdades establecidas es el gran enemigo de los hombres libres» [17]. Si el dicho de Crick se vincula con la aceleración de la historia y todavía más con lo que yo denomino «novitismo», un frenesí de novedad cuya máxima es el ser siempre nuevo, y nuevo a toda costa, entonces el liberalismo no puede sino caer en desgracia. Porque el liberalismo deriva de un larguísimo proceso de verificación histórica, de pruebas y errores, que acaba por expresar —horror, horror— verdades establecidas. El ciclo del liberalismo puede también considerarse acabado (*pro tempore*, como se sobrentiende en la propia noción de ciclo) sobre la base del principio «la victoria mata». La victoria mata, en la historia, no sólo porque el hombre es un animal que desea, y por ello siempre insatisfecho, que pierde rápidamente interés en aquello que ya posee, no sólo porque la realidad es siempre inferior a las expectativas, sino todavía más porque, en el momento de la propia victoria un «ideal» deja de ser tal, dejando así un vacío deontológico, el espacio y la exigencia de «otro ideal». Y el principio según el cual la victoria mata al vencedor (que contradice, entre otras cosas, las concepciones lineales de la historia y, con ellas, nuestras técnicas de proyección predictiva) no es realmente algo sin importancia en el tema de la liberal-democracia, de aquel «compuesto» al que paso antes de concluir.

Puesto que la liberal-democracia llega después que el liberalismo y constituye su extensión, de ello se deriva, por implicación, que ésta supera la admitida «restricción» de su predecesor. La cuestión se convierte, entonces, en si este proceso de superación de los límites del liberalismo no termina por superar al propio liberalismo. Hasta hoy tenemos todavía una democracia *en* el liberalismo, en el contexto del liberalismo. Pero si la cola se come la cabeza, entonces tendremos una democracia *sin* liberalismo (lo que equivale, a mi modo de ver, a un perfecto Leviatán). Asumiendo que el éxito final esté vinculado no a la fuerza de las armas, sino a la de las ideas y los ideales, entonces el éxito dependerá de la medida en que logremos mantener en buen estado el «terreno llano» liberal de todo el edificio. Como indica la metáfora, no es que el elemento liberal de la construcción importe más. La imagen implica, por el contrario, que al añadir nuevas plantas al edificio estamos obligados a reparar las grietas y desperfectos allí donde los haya.

Los liberales occidentales (en el sentido partidista o sectario del término) no descienden necesariamente del liberalismo: se puede decir que muchos de los que se proclaman liberales no han comprendido ni apreciado jamás al liberalismo en su identidad y en sus auténticas conquistas históricas. Ello ha sucedido, en buena parte, porque la cosa y la palabra se han perdido de vista recíprocamente. En los Estados Unidos, hoy en día, el liberalismo es típicamente «rawlsiano»; en Italia todavía es,

[17] B. Crick, *In Defense of Politics*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1962, p. 11.

con frecuencia, «crociano». Hay quien remite el liberalismo a Keynes, y quien lo remite a la escuela de Manchester. En resumen, andamos en orden disperso, sin reconocer ni reconocernos, en los padres fundadores. Lo que hace del liberal contemporáneo un animal sin identidad, incapaz de hacer verdaderamente un frente común.

Quizá el liberalismo ha de ser redescubierto del mismo modo en que ha sido descubierto históricamente. Más que en Occidente es en Europa del Este donde un número creciente de intelectuales está reinventando, de hecho e inconscientemente, el liberalismo como tal, puro y simple. Es en el Este donde se van redescubriendo las virtudes políticas (que, en mi interpretación, son su esencia) del liberalismo: y, por lo tanto, se redescubre que el poder incontrolado es intolerable y desastroso; que los jueces y los tribunales deben ser verdaderamente independientes; que las constituciones no son únicamente cualquier tipo de estructura que un Estado se da a sí mismo, sino unas estructuras de garantía que circunscriben y limitan a los detentadores del poder. Este redescubrimiento requerirá sacrificio (incluso en la vida), lagrimas y tiempo. Pero si el área occidental sabe tenerlos, entonces la democracia-liberal terminará por obtener alimento y vigor fresco del Este. Esta conclusión puede parecer paradójica. Pero las vías de la historia son paradójicas. Y no hay necesidad de invocar la astucia hegeliana de la Razón para explicar cómo es que el liberalismo que precede a los liberalismos (en plural) es tan importante para aquellos que no poseen la libertad.

Capítulo 7
MERCADO

Los sistemas económicos modernos se llaman de formas distintas: sistemas de mercado, capitalistas, mixtos, programáticos y planificados. Puesto que quiero simplificar, y también clarificar, mantendré que: i) la división de fondo es la de mercado y no-mercado; ii) todas las demás formas pueden reconducirse, en último término, a esta alternativa, y que iii) la noción de sistema capitalista es, en sí misma y por sí misma, engañosa.

La primera ventaja de referirse a la contraposición entre mercado y no-mercado es que de este modo podemos definir con precisión la «planificación». El término se acuñó para definir el sistema económico que se había desarrollado en la Unión Soviética a partir de 1928. Sobre esta cuestión, Marx es inocente [1]. Marx concentró sus dardos sobre la abolición de la propiedad privada y no se detuvo nunca en los requisitos, ni tampoco en las implicaciones concretas de un sistema económico centralizado y estatalizado. Si la mayoría de las veces auspició la centralización de los medios de producción en manos del Estado, es también cierto que en algunos escritos (sobre todo los de 1871 sobre la Comuna de París) se declaró partidario de una autogestión descentralizada de los productores. Se dirá que la concepción descentralizada (la autogestión de los productores) es, en Marx, incidental. Pero yo no lo diría, puesto que es la concepción que más y mejor se concilia con la visión final de una comunidad «transparente», sin Estado, en la cual todos ejercitan continuamente el control colectivo sobre su propia vida. En realidad la planificación soviética

[1] Si no fuese así, Lenin —que era un lector muy atento de Marx— no habría vagado, como de hecho hizo, sin guía. El denominado (y mal denominado) comunismo de guerra de Lenin no era para él únicamente «de guerra», sino sobre todo «comunismo»; un tipo de economía «natural» a realizar igualando las pagas y, por lo demás, expropiando. En vista del colapso económico Lenin se replegó en la NEP (nueva economía política) concebida como una restauración temporal del capitalismo de Estado al que debería haber seguido el socialismo de Estado. Pero fue la NEP la que sobrevivió hasta 1927.

es una criatura de Stalin [2], sigue siendo, hasta hoy, el sistema económico de la Unión Soviética, y es el tipo de economía que caracteriza a los regímenes comunistas. Por lo tanto, se me escapa cuál puede ser la ventaja eurística de usar «economía planificada» en una acepción diluida, mal definida, y que no denota ya el sistema económico para el que el término fue inventado. Por lo tanto, ha de quedar claro: por «planificación» *tout court* entiendo la planificación colectivista, la planificación total, y, por lo tanto, una «economía de mando» rigurosamente centralizada en la cual una *master mind*, una mente soberana, sustituye a los mecanismos de mercado [3].

Decía que *in nuce*, todo se reconduce a la alternativa entre mercado y no. La objeción usual es que este es un modo de pensar dicotómico, y que las diferencias entre los sistemas económicos se entienden mejor como diferencias de grado. Pero la objeción no me impresiona. Veremos dentro de poco si los «grados de mercado» difieren a causa de los efectos del problema planteado. Y veremos en seguida si el *degreeist*, la gradación, verdaderamente nos ilumina en materia de planificación.

La simulación del mercado en los sistemas planificados

Quien niegue que la planificación y el mercado se definen por exclusión recíproca debe demostrar o que el mercado está en alguna medida planificado (y de esto discutiremos a continuación), y/o que existe también algo de mercado en la planificación colectivista. Lo que no puede apoyarse en el hecho de que incluso las economías dirigidas toleran un «mercado negro», o incluso alientan un «mercado libre» paralelo. No. Para demostrar que los mercados libres o negros indican algo distinto al simple fracaso de la planificación central es necesario demostrar que dichos mercados entran en los cálculos de la mente soberana. ¿Sucede realmente así?

Preguntemónos: ¿en qué modo los planificadores soviéticos o aquellos que se inspiran en ellos deciden lo que debe hacerse? Ciertamente no lo hacen sobre la base de informaciones proporcionadas por mercados «libres» secundarios. Los planificadores de cuño soviético reconocen muy bien qué bienes de consumo son escasos y cuáles serán requeridos; y toleran un mercado privado en la medida en que son incapaces o no están interesados en proporcionarlos. Es igualmente cierto que las preferencias del consumidor, aunque sean conocidas, no son en modo alguno soberanas. La planificación total es la planificación de un Estado propietario de todo y vendedor de todo, que es el único que decide la ubicación de los recursos, del nivel de los salarios y de los consumos permitidos (o negados). La planificación total es, en suma, una planificación en nombre de la soberanía de los objetivos. Pero,

[2] Como subraya, entre otros, Alec Nove, hasta 1926 no hubo ninguna economía dirigida. El Gosplan, es decir, el órgano asignado al plan no producía «planes en el sentido de órdenes a poner en marcha, sino —cifras de control— que eran en parte previsiones y en parte una guía... para discutir y establecer las prioridades». *An Economic History of the URSS*, Harmondsworth, Penguin Books, 1982, p. 101 (trad. española, *El sistema económico soviético*, México, Siglo XXI, 1982).

[3] Lo llamaré de otra forma: «planificación limitada» al tiempo que lo califico. Pero en este caso los términos economía programática, planificación indicativa, dirigismo y otros similares encajarían igualmente bien.

dicho esto, ¿qué sucede con los costes? Los economistas se siguen preguntado cómo puede funcionar una economía de mercado de modo «económico». A mediados de los años treinta la objeción central había sido ya plenamente formulada: era teórica y prácticamente imposible, para el planificador colectivista, *calcular los costes* [4]. Es decir, sus costes, así como sus precios, no pueden ser «arbitrarios»; bien entendido, no en el sentido de que se establezcan de modo caprichoso, sino arbitrarios en el sentido de que no pueden derivarse de bases económicamente significativas.

Esta objeción, al menos en la crítica formulada por Mises y Hayek, no iba sola: su corolario político era que la planificación colectivista encontraba su inevitable complemento en una dictadura totalitaria. Ha sido este corolario, la tesis de que planificación y libertad son incompatibles, lo que ha provocado apasionados contraataques. Pero si el argumento sigue siendo técnico y económico, y por ello si la objeción sigue confinada al problema de cómo calcular los costes, entonces es difícil de desmontar; y es evidente que las objeciones económicas de Mises y Hayek han provocado un amplio replanteamiento incluso en las teorías socialistas de la planificación. Para decirlo brevemente, los economistas hoy concuerdan ampliamente en el hecho de que, si el problema del coste (o del *efficiency pricing*) tiene una solución en el ámbito de la planificación colectivista, esta solución ha de plantearse así: en ausencia de un mercado real, el planificador debe poder «simular un mercado».

¿Cómo? La revolución de las calculadoras electrónicas aparentemente ha acabado con el obstáculo tecnológico para una simulación del mercado. En los últimos decenios hemos tenido también importantes progresos matemáticos en la programación lineal. Sin embargo, la ineficiencia del sistema sigue siendo la misma: la simulación no tiene éxito, los ordenadores ya no bastan, y mientras tanto es la burocracia la que se va haciendo cada vez más gigantesca. Al final nos encontramos en el punto de partida. Vale todavía la objeción de 1935: sin un sistema de mercado los recursos no pueden ser ubicados de modo racional o eficiente, y ello porque el planificador colectivista se encontrará en el círculo vicioso de no disponer de ninguna base (económica) para el cálculo de sus propios costes.

En busca de una línea sobre la que replegarse (que no sea el mercado negro o el libre) la observación de buen sentido es que el sistema de precios de la URSS se vale (a título de referencia) de los precios del mercado de Occidente. Cierto, y es realmente así a causa de las mercancías que Este y Oeste intercambian entre sí. Pero este argumento viene a confirmar únicamente que el planificador soviético anda a tientas, solo y en su propia casa casa, en la oscuridad. Queda únicamente, entonces, la tesis según la cual la única solución para el socialismo, y también para el comunismo, es el recrear —en cierto modo, y en un grado suficiente— un mercado real.

[4] Véase para todos F. A. Hayek (ed.), *Pianificazione Economica Collettivistica*, Torino, Einaudi, 1946. Una antología útil es la de W. A. Leeman (ed.), *Capitalism, Market Socialism and Central Planning*, Boston, Houghton Mifflin, 1963.

¿Qué es el mercado?

La planificación, hemos visto, debe definirse en relación al mercado. Pero, ¿qué es el mercado o el sistema de mercado? Se denomina al mercado como una «mano invisible», y hay quien lo compara con un milagro. Además, se afirma con frecuencia que los sistemas de mercado no existen ya, o bien porque se han convertido en demasiado impuros, o bien porque han sido sustituidos por un tercer sistema, por un sistema mixto.

Examinemos, en primer lugar, la noción de *sistema mixto*. Si implica que los mecanismos de mercado son únicamente uno de los componentes de la esfera global de la economía, se puede admitir sin más; pero el descubrimiento es banal. La noción tiene un valor eurístico únicamente si significa que un sistema es verdaderamente mixto y no de mercado. ¿Mezclado con qué, entonces? ¿Con la planificación? Puesto que se hace referencia a lo que hacen verdaderamente las democracias actuales, se trata de una exageración. Una «planificación limitada» ha sido puesta en práctica, tímidamente, sólo por pocas democracias. ¿Mezclado con qué, por lo tanto? ¿Con la propiedad pública, o bien con interferencias y santuarios? En tal caso es verdad que la mayor parte de los actuales sistemas de mercado están perturbados y ven restringirse su área de operaciones. ¿Pero es suficiente esto para dar lugar a un tercer género, a un tipo *sui generis* de sistema económico?

Puesto que en muchas discusiones se confunde entre sistema mixto y sistema impuro (o imperfecto), es importante diferenciarlos. El mercado se denomina generalmente *sistema* de mercado; lo que es justo, puesto que el mercado está indudablemente caracterizado por propiedades sistémicas; pero también es impreciso, puesto que la precisión obligaría a que definiésemos el mercado como un *subsistema* del sistema económico. Nadie ha mantenido nunca que el mercado y el sistema económico sean o deban ser coextensivos. Sin embargo, el argumento de que todos los sistemas concretos son mixtos, y que en un sistema mixto el mercado no es el elemento predominante, se basa con frecuencia en el equívoco de tratar el subsistema en la proporción al sistema. Que un sistema económico sea más grande que su subsistema de mercado está ya implícito (por definición) en la distinción entre sistema y subsistema. Por lo tanto el hecho de que el subsistema de mercado no coincida con el sistema económico, no establece en modo alguno quién o qué es predominante. Si un púgil se enfrenta a tres asaltantes poco experimentados, no será la relación de tres a uno la que determine quien vence. Lo que cuenta, probablemente, es la fuerza del puño. Del mismo modo, para establecer lo que de veras cuenta en el sistema económico es necesario establecer la fuerza que lo mueve.

Comencemos por determinar cuántas son las cosas que el subsistema del mercado hace, o debería hacer. Para empezar, los servicios públicos (al menos algunos) son realmente indivisibles, y como tales no son accesibles sin costes. Ello comporta que existen «bienes públicos» que no son ni pueden ser proporcionados mediante incentivos de mercado. Nos encontramos, además, cada vez más expuestos a acumulaciones «externas», como la contaminación y la degradación del ambiente. ¿Quién paga? ¿Quién sufraga los costes de la descontaminación de un lago o de un curso de agua? También la defensa nacional es un problema del Estado que el mercado no puede satisfacer. Si pasamos revista a las múltiples exigencias que los mecanismos

de mercado no pueden satisfacer, veremos que también el sector de los servicios —el sector que caracteriza a las sociedades postindustriales— no está necesariamente bien servido por éstos. Muchos servicios públicos pueden dejarse a la competencia privada, y por lo tanto funcionar según las reglas del mercado; pero servicios como la electricidad están necesariamente sometidos a precios controlados y otros pueden ser proporcionados sólo por la dirección pública. Finalmente descubrimos que el mercado es sobre todo el *subsistema del sector productivo* que vincula a los productores de bienes (no de servicios) con los consumidores de bienes. ¿Qué tamaño tiene este sector en relación al conjunto del sistema económico? La respuesta depende de donde tracemos la línea de demarcación entre «productivo» y no. Pongamos, por ejemplo, que el subsistema de mercado se corresponda a un tercio del sistema económico. ¿Es demasiado poco? ¿O bien es demasiado? Está bien el discutirlo, pero no con el fin de establecer si y como un sistema se convierte en «mixto».

Iremos incluso a peor si la noción de sistema mixto se deriva de las «impurezas», imperfecciones, limitaciones o incluso carencias del mercado. El mundo real es siempre una pálida aproximación de nuestras construcciones teóricas, y está caracterizado en su constitución por obstáculos, fricciones y resistencias. Lo que equivale a decir que las realizaciones del mercado estarán siempre por debajo del nivel de optimización, y que cualquier mercado concreto será impuro o bien no funcionará como nuestras simplificaciones mentales —tipos ideales, modelos o esquemas— desearían que funcionase. Por lo tanto, para mantener que los sistemas de mercado han cesado, de hecho, de existir, no basta con declararlos imperfectos e impuros. Es necesario demostrar que una impureza fisiológica ha sido sustituida por una impureza letal de modo que, de hecho, ha producido un sistema distinto basado en un epicentro diferente.

A la espera de que las nociones de sistema mixto o de mercado imperfecto lleguen verdaderamente a demostrar lo que se proponen mostrar, volvamos a la pregunta central e incluso previa: ¿qué es el mercado y qué hace? Puesto que todos los sistemas político-económicos que no adoptan la planificación colectivista (total) contienen —aunque en modos y medidas bien diversos— un subsistema de mercado, es bien cierto que el epicentro (y también el hipocentro) de dichos sistemas reside en sus mecanismos de mercado; y ello porque es el subsistema de mercado el que establece los costes y los precios (como mínimo, para el sector productivo, pero con importantes efectos de reequilibrio sobre los servicios y sobre otros sectores). Planteada esta premisa, pasemos a desvelar el denominado milagro o misterio del mercado.

A fin de plantear el problema en perspectiva conviene referirse en gran medida a Hayek. Según él, las sociedades se mantienen unidas por dos tipos de órdenes, donde «orden» significa que las actividades de sus miembros están «recíprocamente adaptadas las unas a las otras». Una de éstas, «el tipo de orden alcanzado disponiendo las relaciones entre las partes según un plan preestablecido, se denomina *organización*... Es un orden que todos comprendemos porque sabemos cómo está hecho. El *descubrimiento* de que existen en la sociedad órdenes de otro tipo que no han sido diseñados, sino que son el resultado de acciones de individuos que no pretendían crear dicho orden... sacude a la convicción profundamente difundida de que allí donde existe un orden debe haber existido también una persona que orde-

nara... (y) ha constituido el fundamento de un argumento sistemático en favor de la libertad individual... Este tipo de orden... se forma por sí mismo. Por ello se define habitualmente como un orden espontáneo...» [5].

Existen muchos órdenes espontáneos, o bien *órdenes que se autoorganizan*. El sistema (subsistema) de mercado es, entre ellos, aquel que «ordena espontáneamente» los cambios y las adaptaciones recíprocas entre los seres humanos que se afanan por obtener comida, alojamiento, después bienes y, finalmente, su acumulación. Puesto que es un orden espontáneo, la primera implicación (desde el punto de vista económico) es que el mercado no cuesta: un sistema basado en «retroacciones», en *feedbacks*, no requiere ni permite administradores (por sí mismo). La segunda implicación es que el mercado es enormemente flexible y está en continua adaptación: no manifiesta jamás —como siempre sucede en los «órdenes organizados»— resistencias al cambio ni tampoco esclerosis y senilidad. El mercado no envejece nunca: sin embargo, produce envejecimiento. Una tercera implicación es que un orden espontáneo que se autoorganiza es un *orden libre*. Pero aquí debemos guardarnos de las interferencias apresuradas.

Libertad y libre mercado

Comencemos por señalar que la expresión «libre mercado» no tiene nada que ver, por sí misma, con la libertad de los individuos; significa simplemente que se deja el mercado a sí mismo, a sus propios mecanismos. La pregunta, por lo tanto, se convierte en la siguiente: ¿cómo se relaciona un «orden libre» con la libertad individual? La respuesta más apropiada es que un orden espontáneo no es coercitivo (al menos en el sentido en el cual lo son los órdenes organizados) en cuanto que no es gestionado ni por personas únicas ni por un único poder; es espontáneo precisamente porque está autorregulado por sus propios estímulos-respuestas. Hasta aquí todo va bien. Pero, con frecuencia, se mantiene una tesis con mayor pretensión, la de que el sistema de mercado *promueve*, al menos de hecho, la libertad individual. Para sopesar esta pretensión debemos ampliar el discurso.

Los órdenes espontáneos no presentan todos las mismas características. El sistema de mercado tiene la peculiaridad, en cierto modo única, de ser un orden que genera incesantemente alternativas; y la existencia de alternativas es el complemento necesario de la *libertad de elección*. Pero el argumento se desarrolla con cautela. Si el mercado es (ofrece) una *estructura de alternativas*, de ello no se deriva que todos los participantes en transacciones de mercado sean efectiva e igualmente libres de escoger. Las estructuras «permiten» y basta. O mejor dicho, una determinada estructura puede alentar la actuación; pero el paso de la potencialidad a la realidad requiere el mantenimiento de condiciones adecuadas. Mi libertad *real* de elección de consumir es una función de lo llena que esté mi billetera. Mi libertad *real* de producir depende de tener o al no lo que necesita para poner en marcha la producción. Por lo tanto, el reconducir el mercado a una libertad de elección esta sometido a importantes restricciones; restricciones que pueden también ser impedimentos. Queda el hecho de que la potencialidad existe, y que dicha potencialidad está abierta, como tal, a todos. Lo que no puede decirse de otros órdenes o sistemas económicos, y en concreto de los sistemas de no-mercado.

Análogas consideraciones valen para la *libertad de intercambio*. Es verdad que las partes implicadas en una transacción son libres de entrar en ella o no; pero eso es cierto con reservas. Las partes que entran en una relación de intercambio no tienen, o pueden no tener, igual fuerza: sus *recursos de poder* (financieros o de otro tipo) pueden ser altamente desiguales. Entonces, las transacciones del mercado sí son libres, pero, al mismo tiempo, están condicionadas y «vinculadas» por la desigualdad de las condiciones de partida. Son auténticamente libres cuando las partes pueden rechazar el intercambio; son menos libres cuando no lo pueden rechazar. Finalmente, volvemos a concluir que el vínculo entre el mercado y la libertad individual se precisa (y defiende) mejor comparativamente: los sistemas de mercado no obstaculizan el ejercicio de cualquier «poder de libertad» del que los individuos disponen (en el momento de la elección o del intercambio), mientras que los sistemas sin mercado, o antimercado, restringen y, en el límite, vetan la libertad de elección (comenzando por la libertad de elegir su ocupación).

Retomando el hilo del argumento, es necesario añadir una última serie de propiedades a las características del sistema de mercado. La teoría de las decisiones asume como un parámetro suyo un estado de «perfecta información» y atribuye las decisiones erróneas a informaciones imperfectas. Por otro lado, la economía de mercado está regulada cotidianamente por millones e incluso billones de decisiones individuales tomadas por personas que están seguramente por debajo de todo nivel mínimo de información imperfecta. No tiene, por lo tanto, sentido en el mercado imputar decisiones erróneas a la «causa» de insuficientes informaciones. Lo que no quiere decir que el individuo particular opere en la oscuridad en el mercado. Sabe lo poco que debe saber. Este poco basta porque es el mercado el que procede, en su lugar y para él, a desenmarañar las informaciones. La competencia de mercado, como subraya Hayek, es por sí misma un *procedimiento de descubrimiento*, y acaba también por ser un enorme *simplificador de información*. El mercado, de hecho, no sólo produce informaciones bajo la forma de señales extraordinariamente simplificadas, sino que verifica (o rechaza) dicha información por medio de los mismos procesos de *feedback* (retroalimentación) que la producen. Para decirlo concretamente, el productor particular tiene únicamente necesidad de saber si un cierto producto «tiene mercado» y si le es posible producirlo a un precio similar o inferior al del mercado. En el peor de los casos, todo esto lo descubre probando. Los órdenes organizados, para funcionar, imponen altos costes de información y también de conocimiento. El orden del mercado, por el contrario, no tiene necesidad de ser comprendido (no comporta altos costes cognoscitivos) y minimiza los costes de información. El mercado no es sólo una mano invisible; es también una *mente invisible* [6].

[5] F. A. Hayek, *Kinds of Order in Society*, Menlo Park, Institute for Human Studies, 1975, p. 5. Pero véase más ampliamente, en la trilogía *Law, Legislation and Liberty*, el volumen I: *Rules and Order*, Chicago, Chicago University Press, 1973, cap. 2.

[6] Ya lo había demostrado bien Vilfredo Pareto *a contrario* calculando que una sociedad imaginaria de 100 personas que usara sólo 700 bienes y servicios, requeriría la solución de 70.699 ecuaciones simul-

La competencia como estructura

Resumiendo, el mercado: a) es la única base para calcular precios y costes; b) no tiene costes de gestión; c) es flexible y sensible al cambio; d) es el complemento de la libertad de elección; e) simplifica enormemente la información. ¿Cómo se explica que, frente a tal cúmulo de méritos, el sistema de mercado suscite tanta hostilidad y tan poco reconocimiento? Es necesario observar que las críticas de sus enemigos no apuntan tanto contra sus fallos e ineficacias, sino contra el hecho de que el sistema de mercado presupone, de hecho, la empresa privada, lo que lo hace intrínseca y pérfidamente «capitalista». Pero hablaremos de esto más adelante. Antes de nada afirmaré lo siguiente: que el mercado está mal visto porque se opone a la potente corriente que Raymond Aron ha llamado el «proyecto igualitario».

Es importante decir proyecto igualitario porque sería insensato atribuir al sistema de mercado una hostilidad intrínseca hacia el principio de igualdad como tal. En realidad quien defiende el mercado defiende a ultranza *algunas* igualdades; en concreto aquellas que no están de moda. No sería tampoco correcto acusar al sistema de mercado de insensibilidad frente a cualquier principio de justicia. En verdad el sistema de mercado refleja y respeta el criterio de justicia que dice: partes iguales a iguales, y desiguales a desiguales. Este principio de *igualdad proporcional* (así lo llamaba Aristóteles) por lo general es aprobado, por ejemplo, en el plano fiscal; pero desagrada en el plano del mercado. El hecho no es inexplicable. La justicia proporcional adquiriere, cuando es atribuida al mercado, una característica irritante: no permite que un intérprete la interprete. Es el mercado el que establece implacablemente, mediante los propios mecanismos, «quien es igual» y «quien es desigual» (les guste o no a las partes implicadas).

En síntesis, el mercado requiere leyes iguales para todos (frente a legislaciones sectoriales), e igualdad de oportunidades. Pero aquí se detiene. La igualdad de condiciones es incompatible con la lógica del mercado. De hecho, iguales circunstancias y condiciones requieren tratamientos desiguales y por lo tanto leyes desiguales, lo que choca con la «ley» del mercado. Tratamientos desiguales favorecen al peor y desfavorecen al mejor, negando de este modo la propia esencia del mercado, es decir, la competencia y la eficiencia económica. Brevemente, el mercado corresponde a una justicia proporcional, el proyecto igualitario para una justicia redistributiva; el mercado favorece a los «iguales» (quien sabe hacerse valer como igual), mientras que el proyecto igualitario favorece a los «desiguales» (aquellos que son menos iguales). El sistema de mercado no es anti-igualitario en sí y para sí; pero así les debe parecer a los defensores del proyecto igualitario.

Admitámoslo sin tapujos; el mercado es una entidad cruel. Su ley es la del éxito del mejor. Se dedica a encontrar un puesto adaptado a cada uno, y se dedica a motivar en los individuos el máximo esfuerzo. Pero los irremediablemente inadaptados son expulsados de la sociedad del mercado y dejados perecer o sobrevivir de otros recursos. ¿A quién o a qué se imputa dicha crueldad? ¿A un «individualismo» exasperado, o incluso a un individualismo «posesivo»? Así se nos dice continuamente, pero me temo que la verdad sea, por el contrario, que la *crueldad del mercado es una crueldad social*, una crueldad colectiva. El mercado es ciego frente a los individuos, es daltónico de forma individualista; es, por el contrario, una máquina despiadada al servicio del conjunto de la sociedad [7].

Cómo un punto tan crucial pueda escaparse, y de este modo se plantee al revés, es una cuestión digna de investigarse. Pero mientras tanto, y en primer lugar, es necesario aclarar cuál es el verdadero protagonista de los acontecimientos; ¿es el sistema de mercado, o bien el capitalista? A pesar de los quintales de apasionada retórica dirigida a mantener lo contrario, la respuesta es que la entidad que cuenta, el verdadero sujeto, es el mercado, no el capitalista. El capitalista privado está *en* el mercado, es *parte del* mercado, está subsumido *en el interior del* mercado. Este se enriquece por las leyes del mercado, es decir, por medio leyes que él no ha hecho y a las cuales debe someterse. Tanto es así que del mismo modo que las leyes del mercado lo enriquecen, también lo pueden arruinar de hoy a mañana. Es necesario recordar siempre que el mercado nace espontáneamente, sin ser concebido o diseñado por nadie, y todavía menos por los capitalistas. No son los capitalistas los que han inventado el mercado; más bien es el mercado el que ha inventado los capitalistas.

La objeción de rigor es que el mercado y su ley de la competencia valen para los peces pequeños o medios, no para las multinacionales y los supercapitalistas: los grandes, y sobre todo los grandísimos, controlan o por lo general circundan el mercado y acaban con la competencia. Pero esta objeción no distingue entre *competencia como estructura*, es decir, como regla del juego, y *capacidad de competencia*, es decir, el grado de competividad. Mientras la regla del juego es la de que el juego varía y puede ser jugado: i) demasiado competitivamente (próximo al suicidio); ii) de un modo óptimo, o bien iii) poniéndose fuera de juego (cuando están en vigor monopolios o subsisten elementos intocables). La excesiva competencia, sobrerrecalentada, no nos concierne. Para nosotros el problema está planteado, en el otro extremo, por la infra-competitividad de una situación en la cual no existen competidores en situación de competir. La pregunta es: ¿dado un *estado de infracompetitividad*, qué ocurre con la competitividad como estructura? Esta es la pregunta que no se plantea aquel que niega el sistema de mercado. Así planteada, la respuesta es indudable: un estado de infra-competitividad no es óbice para que *las potencialidades estructurales* subsistan. De este modo, el juego siempre es abierto, y siempre puede jugarse. No es, de hecho, cierto que un monopolista pueda alzar los precios según su voluntad. Mientras que el monopolio opere en un sistema de estructura competencial (es un monopolio de hecho, no de derecho) sus precios deben impedir siempre que el competidor infra-competitivo se convierta en competitivo. Por lo tanto, la estructura sigue siendo operativa incluso cuando los competidores no existen; un paso en falso del monopolista, y helo aquí dispuesto a despuntar. Quien

táneas para igualar la demanda y la oferta del modo en que lo hace el mercado él solo. *Manuale di Economia Politica*, Milano, 1909, cap. 3, pp. 201-217.

[7] La cuestión es teórica (la sociedad es aquí el interés colectivo). Históricamente es cierto, como lo ha mostrado magistralmente K. Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press, 1944 (trad. italiana, *La Grande Trasformazione*, Torino, Einaudi, 1979), que el mercado ha destruido la «sociedad orgánica» que precedió a la revolución industrial. Polanyi describe la «crueldad histórica» del mercado; pero después de que se haya absorbido esta devastación histórica, queda sin embargo la crueldad cotidiana del mercado a la que yo me refiero.

infravalora el mercado no advierte que el sistema está mantenido no sólo por la competencia de hecho, sino también, y no en menor medida, por como está (y sigue) estructurado.

Retomando el hilo argumental, cuando el capitalismo privado se abole, el problema sigue siendo: ¿cómo disponer del sistema de mercado? ¿Qué hacemos con él? Los colosales fracasos dentro de la más colosal ineficiencia de todas las planificaciones colectivistas demuestran ciertamente lo siguiente: lo que cuenta es el mercado. Por mucho que se haya eliminado a los capitalistas, siempre es necesario un mecanismo para determinar costes y precios, para incentivar la productividad y, en general, para hacer frente a todos aquellos problemas que resuelve un sistema de mercado. A fin de cuentas la expropiación de los capitalistas (una minoría) es rechazada sobre todo por quienes poseen capital; no por la mayoría de quienes tienen poco o nada. ¿Cómo es que siguen a flote, por lo tanto, los capitalistas? ¿Corrompiendo y conspirando? Dejaré que lo crean quienes creen en las teorías conspirativas de la historia (en las cuales yo no creo). No, la verdad es que el sistema de mercado camina sobre sus propias piernas y se mantiene en pie por su propia fuerza.

Planteadas estas premisas, extraigamos coherentemente sus consecuencias. Si deseamos mantener que las sociedades capitalistas están irremediablemente manchadas por un pecado original, este pecado se deberá al mercado. Si, por el contrario, insistimos en ver el pecado en el capitalismo y en los capitalistas, entonces no podrá tratarse de un pecado original (ni tampoco capital) porque el capitalista es sólo un pedazo (aunque un pedazo grande) en el ajedrez del mercado [8]. Lo mismo vale para quien demoniza al individualismo (posesivo, tanto desenfrenado como atomista). Si el pecado está en el individualismo, entonces se trata de un pecado secundario. Y es igualmente cierto que es el mercado el que genera el individualismo. A este respecto es útil volver sobre el punto del mercado *servidor-del-individuo* o no.

La paradoja del valor-trabajo

Para llegar al fondo de la cuestión es necesario hacer frente a la noción de valor económico. Ya señalaba Locke que el «valor mercantil» (*marketable*) no tenía relación alguna con «el valor intrínseco, natural de algo». Ricardo, hace un siglo y medio, fue casi el último gran economista que creyó en la existencia de un cierto tipo de valor absoluto. Desde entonces los economistas han abandonado esta idea y mantienen que el valor es o puede ser solamente *valor de cambio*, es decir, un valor que se sitúa entre el precio al cual compra el consumidor y el coste por el cual los productores son capaces de producir. Marx, por el contrario, continuó el esfuerzo ricardiano de buscar un valor absoluto. La clave le venía proporcionada por Hegel y en particular por su *Fenomenología*. Desligándose de la «dialéctica del Espíritu», pero haciendo uso de las categorías analíticas de la filosofía hegeliana del

[8] Como ya señalaba H. Pirenne, *Les Périodes de l'Histoire Sociale du Capitalisme*, Bruselas, 1922, las familias de la burguesía mercantil perdieron generalmente su preeminencia a lo largo de dos-tres generaciones. En comparación con las dinastías nobiliarias, las dinastías industriales no han durado lo bastante para calificarse de dinastías.

trabajo, Marx concibió la condición del *homo laborans* en la primera sociedad industrial como «alienación» del hombre en el producto de su trabajo y halló el remedio en la «reapropiación» (igual que Hegel) [9]. ¿Cómo probar y, más aún, medir esta alienación? La respuesta de Marx fue que el «valor» no es el valor de cambio, sino un *valor-trabajo*; todo producto tiene un valor intrínseco (absoluto) constituido por la cantidad de trabajo que éste incorpora, cuyo coste viene dado (medido) por el tiempo-de-trabajo.

Para el economista el concepto de valor elaborado por Marx es irrelevante. La fuerza de persuasión de este concepto no es económica, sino ética; el «valor» de Marx es lo que *debería tener valor* si las leyes de la economía no fuesen las que son. Una vez planteado esto, veamos lo mejor. ¿La implicación del principio del valor-trabajo es quizá que cada trabajador debe ser compensado en base a su propia medida individual? Por ejemplo, si un reloj le cuesta a un fabricante un día de trabajo, y el mismo reloj le cuesta a otro fabricante diez días de trabajo, ¿debería pagarse a este último, pues, diez veces más que al primero? Si nos quedamos en los principios, esta es la implicación *en el plano de los principios*. En la práctica este principio es impracticable. Marx dedicó más de veinte años de su propia vida leyendo obras de economía y dedicado a *El Capital* como coronación de su propia teoría económica. El propio Marx, por lo tanto, vio lo absurdo de aplicar el principio del valor-trabajo al pie de la letra, tanto es así que se opuso a la interpretación de Lassalle y de los socialistas ricardianos según la cual al trabajador se le debía la totalidad de lo que había producido. Marx mantenía, por el contrario, que el principio del valor trabajo había de entenderse como *valor medio* y, en la práctica, se calculaba como el tiempo de trabajo socialmente necesario para producir un determinado bien en unas condiciones tecnológicas dadas. En el ejemplo del reloj Marx quizá hubiera calculado la media así: todo reloj es igual, para todos, a cinco días de valor-trabajo. Por otro lado, incluso así estamos muy lejos de la lógica del mercado, según la cual si se logra producir aquel reloj en un día no hay motivo alguno para pagarlo más, y quien no puede hacerlo no debe dedicarse a ser relojero.

Por lo tanto, el mercado es «indiferente frente al individuo» (*individual disregarding*), mientras que Marx «sirve al individuo» (*individual regarding*). Como se ha visto, el principio del valor-trabajo no puede ser aplicado al pie de la letra. Por otro lado, Marx admite que antes de pagar al trabajador por su propio trabajo el producto social requiere sustracciones (para el mantenimiento y expansión de los instrumentos de producción, costes administrativos y similares), por lo que no es exacto que al trabajador le correspondan los frutos integrales de su propio tiempo-trabajo. Pero todos estos correctivos no obstan para que el mensaje del principio del valor-trabajo sea clarísimo, y sea éste: bajo la égida del capitalismo los trabajadores

[9] La diferencia entre Hegel y Marx sobre el concepto de «reapropiación» es la de que, para el primero, se trataba de un proceso dialéctico omnitemporal, mientras que Marx atribuía la alienación al presente (capitalismo) y reenviaba la reapropiación al futuro (la sociedad comunista). En *El Capital* Marx no usa ya el término alienación, pero el concepto sigue siendo central en toda su teoría económica. Con ello no me olvido de la influencia de Feuerbach. Pero este último refería la alienación a la religión, mientras que Hegel ya aplicaba el concepto al trabajo. Cfr. K. Löwith, *Von Hegel vis Nietzsche*, Zurich-Wien, Europa Verlag, 1938, trad. italiana, *Da Hegel a Nietzsche*, Turín, Einaudi, 1949, Parte II, cap. 2.

reciben menos de lo debido. Este «menos de lo debido» es plus-valía, el trabajo no pagado y, por ello, explotación. Finalmente, por lo tanto, volvemos al *principio* de que el trabajo constituye la base objetiva intrínseca del valor. Si pocos leen *El Capital* (verdaderamente una tarea tediosa) casi todos recuerdan la fórmula «a cada uno según su propio trabajo», que es la fórmula que resume exactamente el principio del valor-trabajo [10]. Cuando todo está dicho y precisado, desembocamos siempre en la misma conclusión paradójica: es Marx quien, en nombre del comunismo, defiende a los particulares que el mercado ignora y aplasta. Con respecto al sistema de mercado es Marx quien se yergue en paladín del individualismo [11].

Lo esencial es que Marx condena el mercado en base a un principio ético-político *individualista*. Por el contrario, el mercado es defendido por «individualistas» (librecambistas, liberales, neo-liberales, libertarios) sin tener en cuenta que el mercado aplasta al individuo (bajo la especie de *homo faber* y de *homo laborans*) en beneficio del bien colectivo de los consumidores, y, por lo tanto, en base a un principio ético-político de tipo *colectivista*. Es por el mercado, no por Marx, por lo que el todo —el cuerpo global de los consumidores— debe prevalecer sobre las pequeñas partes. Lo repito: el colectivista es, en sus premisas, individualista; y el individualista, aprueba, en sus resultados, un colectivismo. ¿No están ambos en flagrante contradicción consigo mismos? Lo están; incluso si hay que calificar la paradoja por dos cuestiones distintas.

Primero, los individualistas son coherentes de entrada, en el *input*, desde el momento en que plantean el interés individual como motor de los procesos de mercado. Pero son incoherentes en su defensa. Cuando son atacados por los colectivistas no saben responder que al final del proceso, en el *output*, son verdaderamente ellos los que proponen y producen beneficios colectivos que son nocivos para el individuo. Viceversa, los colectivistas son coherentes mientras que atacan la «avidez capitalista» como una perversión individualista; pero su coherencia en el mismo punto en que comienza su terapia. Segundo, la paradoja en cuestión trata sobre los *resultados involuntarios* ni vistos ni entendidos por los agentes. De este modo, el resultado colectivista de los procesos de mercado es así con independencia de las motivaciones de los actores particulares (llamados únicamente a perseguir su propio interés privado). Viceversa, Marx acaba por defender a los trabajadores particulares de la crueldad del mercado con independencia de los motivos y movimientos colectivistas adoptados por él. La paradoja subsiste una vez que se ha clarificado y admitido todo esto: Marx es inconscientemente individualista, y el argumento del mercado es, sin comprenderlo, colectivista. De un modo irónico el juego de las partes se invierte. ¿Cómo ha podido suceder? ¿Cómo se explica? En parte se explica ob-

[10] En la *Critica al Programa del Gotha* de 1875 Marx enuncia tres principios: no sólo «a cada uno según su trabajo», sino también «a cada uno según su capacidad» y « a cada uno según sus necesidades». Este último criterio vale únicamente para el comunismo plenamente realizado, que Marx preveía estaría caracterizado por una superabundancia de bienes. Por lo tanto, el criterio de difícil interpretación (para quien no acepte mi tesis) es «a cada uno según su capacidad».

[11] Muestro en otro lugar (*The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chathham House, 1987, cap. 15, ed. española, op. cit, Alianza Ed., 1987) que esta conclusión es plenamente aceptable para la antropología filosófica de Marx, puesto que se precisa que el individualismo de Marx era (en sentido hegeliano) de tipo «orgánico» u organicista.

servando que la noción de capitalismo ha desprovisto de poder a la noción de mercado, y que el ataque frontal contra el capitalismo lo golpea *a ciegas*, sin centrarse jamás ni distinguir lo esencial de lo trivial.

Capital, capitalismo y capitalistas

El Estado anti-capitalista es un Estado que reduce o elimina la propiedad privada de los capitales, no el capital. De este modo, el Estado anti-capitalista es, al mismo tiempo, el Estado capitalista por excelencia. La propiedad tomada o negada a los particulares es, de hecho, una propiedad que pasa de una multiplicidad de particulares a un único Estado-propietario. Podemos distinguir así entre propiedad social, pública y del Estado. Pero queda el hecho de que los Estados comunistas no han creado una «propiedad social», sino únicamente una propiedad «estatal» [12]. La pregunta decisiva es: ¿quién controla el capital, y, por lo tanto, decide sobre la acumulación y destino del capital? Teóricamente (incluso anti-económicamente) la tierra y quizá incluso los inmuebles pueden ser *res nullius*, cosa de nadie; pero el capital no; el capital es continuamente generado, gestionado e invertido por alguien (no por nadie). Sea cual sea el régimen económico, cuando se llega al capital financiero y de inversión, el control es como la propiedad, y la propiedad es control. Por lo tanto, el Estado propietario es al mismo tiempo el Estado poseedor de capitales; como decía, es el Estado capitalista supremo. Y si ese punto está bien planteado, entonces es conveniente establecer qué parte del «capitalismo» (en bruto) puede eliminarse y cuál es, por el contrario, la parte imprescindible.

Todo el discurso comienza con la invención de la máquina. Mientras que la máquina es un instrumento simple y poco costoso no hay sociedad industrial, sino sólo sociedad comercial. El cambio sucede en torno al final del siglo XVIII, con la implantación de la máquina «costosa» y compleja que ya no es la *ayuda del hombre*, sino, cada vez más, una máquina que *trabaja para* el hombre. La máquina que trabaja para el hombre, se ha subrayado siempre, libera al hombre del trabajo. Lo que se subraya menos es la otra cara de la moneda, es decir, que el hombre trabaja para la máquina: la tiene que pagar. Y es aquí donde Marx se atasca y nos hace atascarnos. Puede decirse que a Marx se le escapa la grandeza y lo inexorable de la *dinámica* de la revolución de la máquina, y por ello de la revolución industrial [13].

[12] Lo señalaba perspicazmente Trotsky al observar que la nacionalización de la propiedad no crea en modo alguno una «propiedad social», que esta equivalencia es «el principal sofisma de la doctrina oficial (soviética)» y que, por el contrario, «la propiedad del Estado se convierte en propiedad socialista en la medida en que deja de pertenecer al Estado» (*La Revolución traicionada*, trad. americana, New York, Pioneer, 1957, pp. 236-239; trad. española, *La revolución traicionada*, B. Aires. ed. Yunque, s.f.). La noción de propiedad social no es fácil de definir y de poner en práctica; pero esta sería, por ejemplo, una autogestión de los empleados que son copropietarios de las acciones de la empresa en la que trabajan, acciones que atribuyen *por cuotas* voz en las decisiones y dividendos, pero que no pueden venderse libremente. En cuanto a la noción de propiedad «pública», se trata de una noción fundamentalmente jurídica.

[13] De hecho la previsión de Marx era que el capitalismo hubiera sido ahogado por la necesidad de destinar cantidades crecientes de «capital constante», a las inversiones lo que hubiera provocado: 1) el

Su plusvalía (la cumbre sobre el valor-trabajo) lleva a una teoría de la explotación que comporta, a su vez, estancamiento tecnológico y económico. Eliminar la explotación *es también eliminar la acumulación del capital*. Por lo tanto la teoría económica de Marx no mantiene, en su aplicación, el *quantum* necesario de inversión para pagar los costes crecientes de la máquina. No es que Marx lo destine todo a la distribución (como ya he señalado); sino que aquella parte que debe destinarse al valor-del-trabajo (so pena de renegar de los propios principios) ya es ampliamente suficiente como para producir una dinámica insuficiente (infra-competitiva).

Todo lo anterior equivale a decir que la revolución de la máquina da lugar a una nueva realidad y a un nuevo concepto de «capital». Para aprehender esta metamorfosis es necesario referirse a la distinción muy elemental entre *riqueza para el uso y riqueza para la inversión*. La primera de ellas ha existido siempre en todas las latitudes y formas de organización política. El denominado comunismo primitivo se llama acertadamente «primitivo» puesto que lo es. Aparte de las sociedades muy simples o migratorias, en todos los demás ordenamientos encontramos poseedores y no-poseedores, o por lo general personas privilegiadas que gozan de un bienestar desconocido para los no privilegiados. Hay que añadir que el uso y consumo «ostentoso» de la riqueza —el *conspicous consumption* de Veblen— caracteriza a edades pasadas y no a la época actual. En los antiguos imperios mediterráneos, en China, en la India y en Europa (hasta la revolución industrial) los pobres trabajaban «a mano» para los ricos, y la riqueza que se producía era transformada fundamentalmente en palacios, monumentos, templos y catedrales, es decir, en «bienes de consumo estético», en símbolos de *status*. Es con la revolución industrial cuando esta utilización de la riqueza (la riqueza para el uso) se convierte en despilfarro y por lo tanto en un lujo imposible. La riqueza para el uso sigue siendo aceptada y útil; pero la riqueza para la inversión se hace necesaria, puesto que se convierte en una condición a previa.

Es entonces, y únicamente entonces, cuando nace el «capitalismo», como revela el hecho de que la palabra «capital» siguió estando relacionada, hasta el siglo XVII, con *caput*, con cabeza (como en la expresión pena capital: cortar la cabeza), y de que «capital» se relaciona con «capitalismo» (fijando así el significado económico del término) únicamente en el siglo XIX. La riqueza para el uso o el consumo no es, por lo tanto, *capital*. Y no hay capitalismo hasta que el dinero se concibe como uno de los *consumptibles*, algo a consumir (quizá a acumular, pero siempre como ahorro o reserva para el consumo) [14]. Por el contrario, el capital como concepto

creciente empobrecimiento de los trabajadores y 2) la caída de los beneficios capitalistas. Ahora bien, si Marx hubiera concebido la acumulación de capital como un imperativo tecnológico, sus famosas «leyes» valdrían incluso para la economía comunista. Y, por lo tanto, Marx nunca entendió «el imperativo de la máquina».

[14] Esta percepción del dinero no está invalidada por la existencia del préstamo ni afectada por la previa aparición de los banqueros. Como observa Fernand Braudel, entre los siglos XIII y XVIII existieron únicamente tres momentos de «avanzado desarrollo (bancario) que parecía llevar hacia... alguna forma de capitalismo financiero»; y las tres fueron «bloqueadas a medio camino» y acabaron «en fracaso». F. Braudel, *The Wheels of Commerce: Civilization and Capitalism 15th-18th Century*, N. York, Harper & Row, 1982, vol. II, p. 392 (trad. italiana, *Civiltà Materiales, Economia (sec. XV-XVIII) e Capitalismo*, vol. II, *I Giocchi dello Scambio*, Turín, Einaudi, 1981). Merece la pena también recordar que el préstamo con interés todavía fue condenado como «usura» por el papa Benedicto XVI en 1745.

económico es una riqueza destinada a la inversion, producción y beneficio, y, por lo tanto, está destinada a regenerarse y multiplicarse bajo la forma de *acumulación de capital*; y es la acumulación de capital (con objeto de invertir) la que se convierte desde el siglo XIX en adelante en la condición *sine qua non* del crecimiento económico. A los ricos ya no les servían los pobres que trabajaban para ellos; mejor dicho, tanto los ricos como los pobres necesitaban una acumulación de capital productiva de mayor poder de inversión para los primeros y de mayores puestos de trabajo para los segundos. En las épocas pre-capitalistas (pre-industriales) el pobre era indispensable; pero para el capitalista del siglo XX el pobre es tan inútil como fastidioso: a él le sirve un consumidor que posea un cierto bienestar y por lo tanto capaz de consumir.

Está claro, por lo tanto, que la acumulación de capital nos deberá no sólo hacer compañía siempre a partir de ahora, sino que está destinada a crecer en función de los progresos y de los imperativos tecnológicos. Cuanto más nos adentremos en la edad electrónica y de los robots, tanto más deberá aumentar, a ritmo exponencial, el capital para la inversión. Y, nos guste o no, la acumulación necesaria es tan necesaria para una economía colectivista como para una economía de mercado. Nos guste o no, nuestras sociedades se basan en la plusvalía (lo no pagado al valor-trabajo) y no pueden ser, en este sentido y referencia, anti-capitalistas. La única elección que se nos ha ofrecido hasta hoy ha sido, en concreto, entre *capitalistas* privados y *capitalismo* de Estado. El capital para el uso es la parte secundaria y en modo alguno distintiva del capitalismo, mientras que el capital para la inversión es su parte fundamental y característica.

La planificación del mercado

¿Podemos salvar dos cosas irreconciliables, y así amordazar al capitalista y combinar al tiempo mercado y planificación? Lindblom mantiene que sí y propone un *market planning*, es decir, la soberanía del planificador *sobre* el mercado. El planificador (el Estado) no elimina ni sustituye el mercado con su propia planificación, sino que, por el contrario, planifica el mercado (manteniéndolo). En la economía de mercado la producción está orientada por las adquisiciones *de los consumidores*, mientras que en la fórmula de Lindblom la producción está regulada por las adquisiciones *del Estado*. En concreto, aquí el Estado manda «comprando», y ello porque el Estado es el único comprador de *todos* los productos finales. En palabras de Lindblom, «toda la producción, bienes de consumo incluidos, estaría guiada por las adquisiciones de un gobierno, que ha reemplazado al consumidor como su "soberano"»... La autoridad del gobierno dirigiría la inversión de los recursos en el proceso productivo comprando o no comprando los productos finales, o comprándolos en mayor o menor cantidad. Por ejemplo, «el gobierno indicaría que desea una mayor producción de zapatos comprando más zapatos». A la objeción de que sería mucho más simple e incluso eficiente dejar que los productores de zapatos los vendan directamente a los consumidores, Lindblom responde que «el funcionario público desea productos distintos de aquellos que comprarían los consumidores por sí mismos». Lindblom concede que la soberanía del planificador puede llevar a la supre-

sión de la «soberanía del trabajador» además de la del consumidor, inicialmente en el sentido de que «los niveles salariales reflejarían las preferencias del planificador con respecto a los puestos de trabajo», pero también en el sentido de que, en última instancia, podría «hacerse necesario hacer el trabajo obligatorio» [15].

La fórmula de la «planificación del mercado» forma parte de las teorías del socialismo de mercado en cuanto que las empresas privadas siguen siendo las unidades productivas (si bien ya no las unidades de venta). Esto implica que la función más importante del mercado —la determinación de los precios— sigue estando, en opinión de Lindblom, intacta. Por otro lado, su teoría me parece insuficientemente meditada y poco profundizada. De hecho, no es cierto, y en ningún caso obvio, que cuando el planificador destina mayores fondos para la adquisición de zapatos existan rápidamente fabricantes dispuestos a producirlos. Sin contar con que el ejemplo de los zapatos es demasiado simple para la complejidad del problema. Compensémoslo tomando como ejemplo el caso de los ordenadores electrónicos, y pongamos que los planificadores deciden, en 1985, que los usuarios los infrautilizan o los utilizan mal, y por lo tanto que hay demasiados. En este momento es probable que la estimación de los planificadores sea justa. Al reaccionar a menores adquisiones y menores fondos, los fabricantes de ordenadores deberían comenzar a reducir las inversiones no directamente productivas como las destinadas a la investigación; y si no serán los planificadores quienes deciden quien debe echar el cierre, a largo plazo será todo el complejo de la industria de los ordenadores la que deberá sobrevivir vegetando. Después de cinco años, pongamos en 1990, es verosímil que los planificadores descubran que sus ordenadores están obsoletos y son incapaces de soportar la competencia. ¿Podrán remediarlo pagando más para adquirir más ordenadores? Casi con toda certeza no, tanto más porque el suyo es un *sistema cerrado* (una implicación que parece que se le escapa a Lidblom). Ejemplos aparte, es altamente improbable que con un sistema de soberanía de los planificadores continúen verificándose los «milagros» debidos a los mecanismos de autorregulación del mercado. Es cierto que las empresas seguirían siendo privadas; ¿pero que sucedería con su capacidad emprendedora? Probablemente nada; y lo que cuenta es precisamente el emprender. Por otro lado, existe la experiencia constante de que el Estado «comprador» es tan pésimo comprador como gran corruptor (corruptor y corrompido). Por lo tanto, existen todas las probabilidades para que la soberanía del planificador se resuelva rápidamente en un gigantesco y muy ineficiente sistema de connivencias entre el comprador público (que encarga todos los bienes) y los productores a la búsqueda desesperada de modos «privados» (no modos de mercado, es decir, de competencia) de supervivencia. Una vez eliminada la soberanía del consumidor, y con ella la «verificación del consumo», se requiere que el planificador no sólo no se equivoque nunca (puesto que no subsisten ya mecanismos autorreguladores, correctivos y de control), sino también que sea un ángel incorruptible. Si no existe el planificador ángel, y si es corruptible, entonces hemos diseñado el sistema óptimo para asignar de un plumazo colosales fortunas a los productores «preferidos» y, al

[15] C. Lindblom, *Politics and Markets*, N. York, Basic Books, 1977, pp. 98-99 (trad. italiana, *Politica e Mercato*, Milán, Etas Libri, 1979.

mismo tiempo, a los planificadores que los prefieren. Es difícil hacerlo mejor para aumentar el derroche, el abuso y el latrocinio como sistema.

La idea de planificar el mercado no es una buena idea. Hay que añadir que el sistema propuesto por Lindblom se adcribe a los intentos de mejorar la vieja planificación colectivista, mientras que el socialismo de mercado merece atención en cuanto que propone algo efectivamente nuevo. «Al planificar el mercado» seguimos con un control centralizado total, y por ello, con un gigantesco y omnipotente Estado burocrático (o algo peor). Por el contrario, el nuevo socialismo de mercado mantiene que el mercado hace mejor lo que la burocracia hace peor. Queda por preguntarse: ¿si el Estado burocrático ha de ser desmantelado, qué es lo que lo sustituye? Si la idea de Lindblom es la de planificar, desde lo alto, *sobre* el mercado, la otra idea es la de planificar *a través del* mercado, y *en medio del* mercado [16]. Quizá entre la eficiente crueldad del mercado y la plúmbea e insensata ineficiencia de la planificación colectivista se está abriendo realmente un camino hacia un «sistema mixto» que sea verdaderamente tal, realmente un tercer tipo por sí mismo. Afirmar, como lo hace Lindblom, que todos los sistemas practican de hecho «un cierto grado de socialismo de mercado» [17] es una afirmación que no ayuda y no aclara nada. La diferencia entre los sistemas económicos se plantea desde su *primum movens*, desde sus respectivos principios y mecanismos impulsores. Mientras qué la política del socialismo en el gobierno consista simplemente en «transferencias» (de la propiedad privada en propiedad del Estado), por este camino el socialismo podrá llegar a acabar con el mercado, pero no llegará a establecer una lógica económica distinta, un nuevo principio motor: con lo que la conclusión no podrá más que ser el deterioro económico. Por el contrario, el socialista de nueva convicción no cree ya en la estatalización, desea que el mercado funcione en sus aspectos pluralistas y de competencia, y por lo tanto mantiene que el mercado debe seguir siendo, aunque dirigido, un protagonista central. Se entiende que el economista puro o de otras convicciones preferirá el mercado sin socialismo al socialismo de mercado. Incluso si tuviese razón, respetar las «razones de la economía» no quiere decir que todo haya de subordinarse a la economía.

Recapitulo. Afirmaba a modo de introducción que la noción de sistema capitalista era engañosa. De hecho, ¿cuál es el capital que hace el «capitalismo»? Si es, aunque yo, por mi parte, lo dudo, el capital para la inversión, entonces el Estado denominado capitalista está «mal capitalizado» (vive de impuestos y tiende a dilapidar el capital que adquiere), mientras que el Estado capitalista por excelencia y el Estado propietario exclusivo de todo el capital es, por consiguiente, el Estado comunista. ¿Quién es, entonces, el verdadero protagonista de las economías llamadas (mal llamadas) capitalistas? Los capitalistas (personas concretas) o bien el mercado, y por lo tanto un mecanismo impersonal? Si es el mercado, como yo mantengo, entonces es necesario comprenderlo mejor. Con este objetivo afirmar que todos nuestros sistemas económicos son «mixtos» no clarifica para nada el problema. Si por sistema mixto entendemos un «tercer tipo», entonces no lo encontraremos va-

[16] Para este desarrollo véase L. Pellicani, *Il Mercato e i Socialismi*, Milán, SugarCo, 1979.
[17] *Politics and Markets*, op. cit, p. 112.

riando la mezcla entre mano invisible y mano visible. Mientras tanto, la alternativa sigue planteándose entre el mercado (aunque imperfecto, impuro y mezclado con otras cosas) o la planificación colectivista. Y puesto que la alternativa es ésta, escoger el no-mercado es verdaderamente un pésimo negocio.

Capítulo 8
OPINION PUBLICA

Marco general

El término «opinión pública» es de cuño relativamente reciente: se remonta a los decenios que preceden a la Revolución francesa de 1789. La coincidencia no es fortuita. No se trata sólo del hecho de que los ilustrados se atribuían la tarea de «difundir las luces» y, por lo tanto, de modo implícito, de formar las opiniones de un público más amplio; sino también que la Revolución francesa preparaba una democracia en grande —bien distinta de la democracia en pequeño de Rousseau— que a su vez presuponía y generaba un público que manifiesta opiniones. El hecho de que la opinión pública emerja —bien como término, bien como fuerza operante— en concomitancia con la Revolución de 1789 indica también que la asociación primaria del concepto es una asociación política. Es evidente por sí mismo que una opinión generalizada (difundida entre un gran público) puede existir, y de hecho existe sobre cualquier tema. No obstante, los estudios sobre la opinión pública y el significado que podemos denominar técnico del término se centran, en primerísima instancia, sobre un público interesado en la «cosa pública». El público en cuestión es sobre todo un público de ciudadanos, un público que tiene una opinión sobre la gestión de los asuntos públicos, y por lo tanto, sobre los asuntos de la ciudad política. En síntesis: el «público» no es sólo el sujeto, sino también el objeto de la expresión. Una opinión se denomina pública no sólo porque es *del* público (difundida entre muchos, o entre los más), sino también porque afecta a objetos y materias que son de *naturaleza pública*: el interés general, el bien común, y en esencia, la *res publica*.

A pesar de que el nombre surge a mediados del siglo XVIII, es lícito mantener que el fenómeno existió siempre aunque bajo otros nombres: la *vox populi* del Imperio romano tardío, el *consensus* de la doctrina medieval, la «pubblica voce» y la «pubblica fama» de Maquiavelo. Locke en particular introducía, junto a las leyes

divina y civil, una «ley de opinión y de reputación». Se ha mantenido también que el concepto de opinión pública se encuentra prefigurado en el «espíritu» de Montesquieu y en la «voluntad general» de Rousseau; y algunos han encontrado incluso afinidades entre el concepto de opinión pública y el de *Volksseele* o *Volksgeist*, el alma o espíritu del pueblo de los románticos [1]. Todos los términos mencionados se repiten y en parte se superponen. No obstante, un nombre nuevo denota por lo general un fenómeno nuevo, o normalmente evidencia nuevos aspectos del propio referente. Al decir *vox populi*, espíritu general, voluntad general, y todavía más *Volksgeist* evocamos una entidad que no desea ser descompuesta y tampoco contabilizada *pro capite*. Incluso la doctrina medieval del consenso pertenece a la misma familia, desde el momento en que designa un consenso presumible, no sometido a la certidumbre ni tampoco a la posibilidad de pruebas contrarias. Por otra parte la «voz publica» o «fama» de Maquiavelo es simplemente la *fama, fama popularis* o incluso los *rumores* de los romanos: una reputación, o bien una serie de «voces» que circulan *os ad aurem*, de boca en boca, en un agregado social. Más que ninguno otro es, sin duda, Locke el que tiene en mente la opinión pública tal y como se concebirá en la más madura doctrina liberal constitucional, es decir, como fuente no sólo de legitimidad, sino también de conducción de un gobierno recto.

Una opinión se denomina «pública», por lo tanto, cuando se dan conjuntamente dos características: la difusión entre públicos y la referencia a la cosa pública. Queda por precisar por qué decimos «opinión», es decir, por qué ya no decimos *vox*, espíritu o voluntad. ¿Cuál es, al menos en clave semántica, la diferencia? *Vox* indica únicamente una exteriorización, una manifestación verbal cuyo entorno queda sin precisar. Por lo tanto la «voz» puede expresar únicamente deseos o necesidades inmediatos, y por ello no presupone estados de información y todavía menos estados de cognición. La diferencia entre «opinión» y «espíritu» es todavía más evidente. Cuando Montesquieu trata del espíritu de las leyes, o cuando decimos «el espíritu de la constitución», aludimos a un sentido profundo, a un ánimo; mientras que el «espíritu del pueblo» de los románticos es una esencia metafísica, aunque historiada, y por lo tanto referida a un «espíritu del tiempo». Sin embargo, ¿por qué decir opinión pública en lugar de decir, con Rousseau, «voluntad general»? En parte la denominación roussoniana ha sido derrotada parcialmente por su sabor metafísico, en parte por su monolitismo y en parte por su ambigüedad o incluso indescifrabilidad. Por otro lado, entre la «opinión», que es el estado mental, y la «voluntad», que es la energía activadora y el sostén de la acción, la diferencia es, por lo menos para nosotros, grandísima. Lo era menos para Rousseau, puesto que la suya era una voluntad racional, intelectualizada, y no ciertamente la «voluntad voluntarista» (antirracional, o por lo general a-racional) celebrada por muchas filosofías posteriores. Queda el hecho de que la voluntad general de Rousseau sintonizaba con un contexto de pequeñas democracias directas y participativas, mientras que el concepto de opinión pública se sitúa en el contexto de la democracia representativa y se plantea el problema de instituir la democracia en gran escala.

Finalmente, «opinión» es *doxa*, no es —para referirse a la clásica distinción

[1] Para todos estos precedentes, cfr. W. Bauer, *Die öffentliche Meinung und ihre geschichtlichen Grundlagen*, Tübingen, 1914.

platónica— *episteme*, no es saber o ciencia. Incluso por esta vía se llega a entender de qué modo la democracia de los modernos se ha aproximado al concepto de opinión pública, y cómo este último concepto se presta mejor que todos sus antecesores y parientes para fundamentar la democracia liberal. La máxima objeción contra la democracia es, de hecho, que el pueblo «no sabe». Platón argüía que la tarea de gobernar debía concernir a los depositarios de la *episteme*, es decir, a los filósofos. No es necesario seguir las múltiples variaciones del tema del filósofo-rey, del gobierno de los sabios. El hecho es que la democracia representativa se caracteriza no como «gobierno del saber», sino, por el contrario, como «gobierno de la opinión»; lo que equivale a decir que a la democracia le basta la *doxa*, que el público tenga opiniones: nada más, pero —es necesario subrayarlo cuanto antes— nada menos.

Este breve marco histórico circunscribe el análisis que vamos a hacer y permite una definición preliminar de este hecho. Con respecto a lo primero, no nos ocuparemos de cualquier opinión que se encuentre diseminada, individuo a individuo, en amplios públicos, sino únicamente de aquellas opiniones que asuman una cierta relevancia política, que los impliquen no sólo como particulares, sino también como ciudadanos. En relación a lo segundo la «opinión pública» puede definirse, en primera instancia así: un público, o una multiplicidad de públicos, cuyos estados mentales difusos (opiniones) interactúan con los flujos de información sobre el estado de la cosa pública.

Esta definición puede parecer demasiado vaga o fluida; pero su fluidez refleja la naturaleza del fenómeno en observación. Por otra parte, aun en su vaguedad la definición propuesta contiene una especificación que permite aprehender la novedad del fenómeno. Los estados mentales inducidos por «flujos de información sobre el estado de la cosa pública» no son los estados de opinión que encontramos también en las sociedades premodernas y tradicionales, o allí donde los flujos de información no son propiamente «flujos», o no conciernen a la *res publica*. Bien entendido, la opinión pública tal y como se define aquí contiene, como ingredientes propios, necesidades, deseos, valores y disposiciones, es decir, los ingredientes de cualquier estado mental; pero contiene además, y como un factor característico, datos sobre cómo se gestiona la cosa pública. Es en este último aspecto, y por este motivo, por lo que la teoría de la opinión pública se convierte en parte constituyente de la teoría de la democracia.

Opinión pública y democracia

El nexo constituyente entre la opinión pública y la democracia es totalmente evidente: la primera es el fundamento esencial y operativo de la segunda. Cuando afirmamos que la democracia se basa en la soberanía popular indicamos únicamente, o sobre todo, su principio de legitimación. Queda el hecho de que un soberano vacío, un soberano que no sabe y no dice, es un soberano de nada, un rey de copas. Para ser de algún modo soberano el pueblo debe, por lo tanto, poseer y expresar un «contenido»; y la opinión pública es precisamente el contenido que proporciona sustancia y operatividad a la soberanía popular. De esta consideración se desprenden

dos definiciones clásicas de la democracia: que la democracia es un «gobierno de la opinión» [2], y que la democracia es un «gobierno consentido», un gobierno fundado sobre el consenso. La vinculación entre las dos definiciones es fácil de ver: un gobierno de la opinión es un gobierno que busca y requiere, precisamente, el «consenso» de la opinión pública; y un gobierno consentido es, concretamente, un gobierno mantenido por la «opinión pública».

Se ha discutido mucho recientemente si es verdad que la democracia se fundamenta en el consenso, y algunos autores han mantenido que, por el contrario, la democracia presupone el disenso. Con tal de que no se exageren, ambas tesis son verdaderas en los diversos contextos y significados en los que se expresan. Quien subraya el disenso y la conflictividad piensa en la naturaleza pluralista de la democracia y en el disenso que se expresa principalmente en los mecanismos de la oposición y de la alternancia de los gobiernos. El disenso en cuestión es, por lo tanto, un disenso a nivel del gobierno, frente a un personal de gobierno que desearemos cambiar. Por el contrario, quien subraya la importancia del consenso se refiere al denominado consenso sobre los fundamentos, sobre los valores de fondo y sobre las reglas de juego del sistema político. Por ejemplo, sin consenso sobre las reglas que ordenan los conflictos, queda únicamente un conflicto dirigido a imponer estas reglas por medio de la violencia.

El hecho que más interesa, en este punto, es, por lo tanto, que los conceptos de opinión pública y de consenso no sólo se refieren el uno al otro, sino que son coincidentes: ambos son, por consiguiente, conceptos que designan estados difusos. Es difícil demostrar que el consenso de una opinión pública consiste en una multiplicidad de consensos precisos sobre una multiplicidad de cuestiones precisas. Pero, concretamente, el *demonstrandum* no es éste. Del mismo modo, el consenso de la opinión es un *idem sentire* generalizado, un estado de sintonía, o bien de ausencia de sintonía.

Hasta el advenimiento de los instrumentos audiovisuales de comunicación de masas —radio y televisión— la teoría de la democracia podía detenerse en este punto. Existía una opinión pública porque existían periódicos. Más concretamente, el requisito del «flujo de informaciones» era satisfecho por la existencia de una prensa que fuera múltiple y libre. De ello se desprendía, de hecho, que el público era alimentado con noticias que a su vez alimentaban a una opinión que era verdaderamente *del* público, es decir, que el público la hacía por sí mismo. En otros términos, la opinión pública que funciona como arquitrabe de la democracia es una opinión «autónoma». La opinión pública no lo es porque esté ublicada *en* el público, sino porque está hecha *por* el público. Bien entendido, en los procesos de opinión que dependen de los flujos de información el público es un término de llegada que «recibe» los mensajes. Pero hasta el advenimiento de los *media* por antonomasia los procesos de formación de la opinión estaban —hay que recordarlo— en equilibrio, o mejor dicho contraequilibrados, es decir, permitían la autoformación de la opinión de los públicos.

La autonomía de la opinión pública ha entrado en crisis, o ha sido puesta en

[2] Cfr. A. V. Dicey, *Lectures on the Relation betwen Law and Public Opinion in England*, Londres, 1914.

duda, por la propaganda totalitaria y también por las nuevas tecnologías de las comunicaciones de masas. Es un punto sobre el que nos detendremos en seguida. Por el momento basta con señalar esta posibilidad: que la opinión *en* el público no sea para nada una opinión *del* público. No está escrito en ninguna ley natural que una opinión pública sea autónoma, puede ser, o haberse transformado en heterónoma. En ambos casos es una opinión que se sitúa materialmente en el público, pero la primera es a la segunda como un original a una falsificación. De este modo, una opinión pública prefabricada, heterónoma, no es meramente la otra cara, sino también la negación de una opinión pública autónoma. La distinción entre opinión *en* y *del* público es, por lo tanto, una distinción crucial.

Es evidente que una opinión pública puramente autónoma o puramente heterónoma constituyen tipos ideales que no existen, como tales, en el mundo real. La distinción fija los polos opuestos de un continuo, a lo largo del cual encontraremos, en concreto, una distribución de preponderancias, es decir, de estados de opinión preferentemente autónomos o preferentemente heterónomos, más próximos a un polo o bien más cercanos al otro. Una última advertencia preliminar es la de que cuando afirmamos que la democracia se basa sobre la opinión pública, la afirmación vale tanto para la democracia representativa como para la democracia directa, y, en el límite, autogobernada. La diferencia entre los dos tipos es muy grande; pero en este punto se unen. Por lo tanto, en una democracia dirigida la opinión de los públicos es el *porro unum*. En la democracia directa el pueblo ejerce el poder en nombre propio. Por lo tanto, con mayor razón si el pueblo no tiene una opinión pública el llamado autogobierno es una estafa; y si la cualidad de aquella opinión es decadente, si el pueblo quiere sin saber, tendremos un autogobierno que se autodestruye.

La formación de la opinión

Las opiniones no son innatas y no surgen de la nada; son el fruto de procesos de formación. ¿De qué modo, entonces, llegan a formarse o se forman las opiniones?

Una primera representación de los procesos de opinión es la del *bubble-up*, de la opinión pública como un «rebullir» del cuerpo social que sale hacia lo alto. Deutsch contrapone a esta imagen el *cascade model* [3], es decir, una serie de procesos descendentes «en cascada» cuyos saltos son contenidos a intervalos por contenedores en los cuales se vuelven a mezclar cada vez. En el modelo de Deutsch los niveles o depósitos de la cascada son cinco. En lo alto está el contenedor en el que circulan las ideas de las *élites* económicas y sociales, seguido por aquel en el que se encuentran y enfrentan las *élites* políticas y de gobierno. El tercer nivel está constituido por las redes de comunicaciones de masas y, en buena medida, por el personal que transmite y difunde los mensajes. Un cuarto nivel lo proporcionan los «*líderes* de opinión» a nivel local, es decir, aquel 5-10 por ciento de la población que verdaderamente se interesa por la política, que está atento a los mensajes de los *media* y

[3] Cfr. K. W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall, 1968 (trad. española, *Las relaciones internacionales*, 2.ª ed., B. Aires, Paidós, 1974), cap. X.

que es determinante en la plasmación de las opiniones de los grupos y con los que interactúan los *líderes* de opinión. Finalmente el todo confluye en el *demos*, en el depósito de los públicos de masas. Profundizaremos a continuación en los procesos que tienen lugar en este último nivel. Por el momento baste con señalar que el grueso de la literatura más reciente niega la pasividad de las denominadas masas, y de este modo subraya cómo el receptor de los mensajes es, al recibirlos, bastante más activo que pasivo.

Volviendo al esquema de conjunto de Deutsch, es oportuno poner en evidencia tres aspectos. El primero es la importancia del nivel de los *líderes* de opinión local: un lugar de paso y de intermediación que ha estado infravalorado durante largo tiempo. El segundo aspecto es que ninguno de los niveles es monolítico y tampoco, normalmente, solidario: en el interior de cada depósito las opiniones y los intereses son discordantes, los canales de comunicación múltiples y polifónicos. Lo que equivale a decir que en todos los niveles encontramos un ciclo completo de dialéctica de opiniones, por sí mismo un crisol de formación de la opinión. El tercer aspecto es que, aunque el sentido de una cascada es descendente, Deutsch subraya la continua presencia de *feedbacks*, de retroacciones de retorno. En este último respecto podría mantenerse que el modelo de la cascada incorpora, como un elemento propio interno, el del resurgimiento, el del *bubble-up*. Me parece más exacto ver los dos tipos de procesos como fenómenos alternativos que pueden muy bien coexistir, pero que normalmente se reemplazan el uno al otro.

El hecho es que Deutsch elabora su modelo en referencia a la política exterior, es decir, a un sector demasiado remoto para interesar verdaderamente a públicos amplios, al menos hasta que no estallan crisis próximas; Deutsch se refiere, en realidad, a aquel público que hace más de cuarenta años era descrito por Lippmann de forma imaginativa como un «público fantasma», un público que no existe porque no tiene opiniones [4]. Pero en el plano de los asuntos exteriores el *cascade model* puede reabsorber (aunque no comprenda, por ejemplo, la guerra de Vietnam) el *bubble-up*, el caso es distinto cuando pasamos a considerar sectores y problemas que afectan al público de cerca, a personas o cosas propias. Aquí el fenómeno de borbotones, resurgimientos y quizá chorros de opinión —y, por lo tanto, de una opinión pública que emerge auténticamente y se impone desde abajo— no se plantea de hecho como un subtipo del movimiento de cascada. Cada cierto tiempo el público se obstina y reacciona de un modo inesperado, no previsto y ciertamente no deseado por quien está en los depósitos superiores. Por consiguiente, se dan «mareas de opinión» que verdaderamente hacen que se desborde el curso de las aguas. Una vez clarificado esto, y sólo después de que esté bien claro, se puede estar de acuerdo con la tesis de que los procesos normales, o más frecuentes, de génesis de la opinión pública son en cascada.

La doctrina ha sobrentendido siempre que la opinión pública debía su propia autonomía a complejos procesos de reequilibrio y a una neutralización recíproca. El valor del modelo de Deutsch reside en transformar este sobrentendido —que seguía

[4] Cfr. W. Lippmann, *The Phantom Public*, Nueva York, Harcourt, 1925. Véase también, *Public Opinion*, Nueva York, Macmillan, 1922 (trad. española, *La Opinión pública*, B. Aires, Fabril editora, 1964).

siendo ampliamente un sobrentendido— en un esquema analítico. En el mundo real la «autonomía» es un concepto relativo. Cuando afirmamos que en las democracias el público se forma una opinión propia de la cosa pública, no afirmamos que el público lo haga todo por sí mismo y solo. Sabemos muy bien, por lo tanto, que existen «influyentes» e «influidos», que los procesos de opinión van desde los primeros a los segundos, y que en el origen de las opiniones difusas están siempre pequeños núcleos de difusores. El hecho es que la difusión de las influencias que forman la opinión no ha de configurarse como una serie de ondas concéntricas que se expanden, como cuando lanzamos una piedra en un estanque. Incluso si prescindimos de las mareas de resurgimiento, el modelo de cascada permite ver el proceso de formación-difusión de las opiniones de un modo totalmente distinto.

En primer lugar, todo depósito no sólo desarrolla un ciclo completo, sino que en el seno de todo contenedor los procesos de interacción son horizontales: influyentes contra influyentes, emisores contra emisores, recursos contra recursos. En segundo lugar, en todo paso desde un nivel a otro intervienen nuevos factores: cada vez que vuelve a comenzar un ciclo completo que lo vuelve a mezclar todo, y que al volverlo a mezclar modifica lo que llega de los demás depósitos. A este respecto la imagen del «salto» es oportuna no tanto ni simplemente porque denota un descenso, sino porque evoca una discontinuidad, una parada. Comencemos, para simplificar, por el nivel de la clase política; no porque ésta sea la verdadera y primaria forja de las opiniones, sino porque la opinión pública se caracteriza como tal —recordémoslo— en relación a lo que dicen y hacen los políticos. La clase política ejemplifica bastante bien todas las características de un depósito de ciclo completo: es un microcosmos altamente competitivo en el cual los partidos maniobran para robarse los electores y los políticos se pelean entre sí, también, y con frecuencia sobre todo, en el seno de los respectivos partidos, para quitarse los puestos. Y si los partidos como tales son extrovertidos en el sentido de que tienen puestos los ojos en el electorado, los políticos como particulares son, por el contrario, introvertidos, y por ello todos dispuestos a maniobrar los unos contra los otros en el interior de un mundo cerrado de juegos de poder. De la multiplicidad de los partidos, y todavía más de la conflictividad intrapartidista, parten por lo tanto voces casi infinitas y ciertamente contrastadas, que llegan en primera instancia al personal de los *media*. Este personal no las retransmite tal cual. Como mínimo, cada canal de comunicación establece lo que constituye o no constituye una noticia. Todo canal selecciona, simplifica, quizá distorsiona, ciertamente interpreta y con frecuencia es fuente autóctona de mensajes. Por otra parte, también en este nivel valen las reglas de la competencia y, por lo tanto, se vuelven a proponer aquellos procesos de interacción horizontal que vuelven a constituir un nuevo conglomerado.

Los *líderes* de opinión local juegan, en el siguiente nivel, un papel no menos decisivo. Los instrumentos de comunicación de masas son, incluso en potencia, instrumentos anónimos que no pueden sustituir la relación personal, cara a cara, con un interlocutor de carne y hueso [5]. Además los *media* hablan con voces distintas,

[5] Cfr. E. Katz, P. F. Lazarsfeld, *Personal Influence*, Nueva York, Free Press, 1955 (trad. española, *La influencia personal: el individuo en el proceso de comunicación de masas*, Barcelona, ed. Hispano Europea, 1979).

presentan «verdades» distintas. ¿A quién creer? Los *líderes* de opinión son, por lo tanto, las «autoridades cognitivas», aquellos a los que preguntamos, a los que tener fe y en los que creer. Obviamente, incluso en este nivel las opiniones y las autoridades cognitivas están diversificadas: pero con mayor razón cada grupo escucha a un determinado *líder*. Los *líderes* de opinión local hacen, pues, de filtro y también de prisma de las comunicaciones de masa: pueden reforzar los mensajes retrasmitiéndolos extensamente, pero pueden también desviarlos o bloquearlos declarándolos poco creíbles, distorsionados o incluso irrelevantes.

Se ha señalado ya que durante largo tiempo la importancia de este paso ha sido infravalorada. Vale ahora la pena señalar que el modelo de cascada de Deutsch se inspira en concreto en las investigaciones sobre el denominado *two-step-flow*, sobre el flujo de dos niveles de las comunicaciones [6]. En estas investigaciones se ponía en evidencia que el mensaje no encontraba un público «atomizado» y no llegaba en línea recta, sino, por el contrario, llegaba «en escalones», es decir, pivotando sobre el escalón del *líder* de opinión. La intuición de Deutsch fue la de poner sobreescalones, o escalonar, todo el proceso de arriba a abajo.

Queda por centrarse en el papel y la ubicación, en los distintos niveles de la cascada, de los intelectuales en sentido amplio. El punto se le escapa incluso a Deutsch, quizá porque la superproducción y consiguiente masificación de los intelectuales es un desarrollo de los últimos decenios que caracteriza, para decirlo con Daniel Bell, a la sociedad postindustrial. La población que dispone de «diplomas para pensar» ha crecido desmesuradamente y, con su crecimiento, ha aumentado también su peso específico. Si no por otra razón, sí por razones cuantitativas el fermento del intelecto o del pseudo-intelecto se distribuye en todos los niveles. Si hasta hace una veintena de años el grueso de los intelectuales encontraba un empleo relativamente apartado y remoto en la universidad, hoy una «nueva clase» colapsa los *media*, y al no encontrar ya un puesto ni siquiera allí, se orienta en otras direcciones. La expansión de la profesión intelectual y su difusión más o menos activa en todo el cuerpo social da lugar a que el modelo del *bubbling-up* haga agua e intensifica la fermentación de opiniones que no caen de hecho desde lo alto sino que, por el contrario, pululan y germinan o bien en pequeños núcleos de intelectuales o en el nivel de las masas.

Hasta aquí nos hemos detenido, fundamentalmente, en el modo en que los públicos se relacionan con las informaciones y reciben los mensajes relativos, los «mensajes informadores». En este punto es importante subrayar —para reequilibrar el cuadro en su conjunto— que las opiniones de todos los particulares derivan también, y no en poca medida, de los «grupos de referencia»: la familia, las cohortes, el grupo de trabajo, y las eventuales identificaciones de partido, religiosas, de clase, étnicas, además de otras. El yo es un yo-en-grupo que se integra en los grupos y con los grupos, que constituyen sus puntos de referencia. Decimos, entonces, que las opiniones provienen de dos fuentes: de *mensajes informadores*, pero también de identificaciones. En el primer contexto nos encontramos con opiniones que interactúan con informaciones, lo que no las convierte, evidentemente, en opiniones informadas, sino que las caracteriza como opiniones expuestas, y en cierto modo como influidas por flujos de noticias. En el contexto de los grupos de referencia es fácil encontrarse, por el contrario, con «opiniones» sin información. Con ello no se entiende que en este tipo de opinión la información esté totalmente ausente, sino que las opiniones están preconstituidas con respecto a las informaciones. La opinión sin información es, por lo tanto, una opinión que se defiende contra la información, y que tiende a subsistir a despecho de la evidencia contraria.

[6] Cfr. P. F. Lazarsfeld et al., *The People's Choice*, Nueva York, 1948; B. Berelson, P. F. Lazarsfeld, W. N. McPhee, *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, University of Chicago Press, 1954; y E. Katz, «The Two-Step Flow of Communication», *Public Opinion Quarterly*, 21, 1957, pp. 61-78.

En conclusión, ¿quién forma la opinión que se convierte en pública? Después de haber seguido los mil arroyos del modelo de cascada, de haber evidenciado que existen emergencias desde abajo y recordado que las opiniones provienen también de las identificaciones de grupo, de múltiples grupos de referencia, la respuesta global no puede ser más que ésta: todos y ninguno. Bien entendido, «todos» no son verdaderamente todos: sin embargo son muchos, y muchos en lugares y modos distintos. Del mismo modo, «ninguno» no es realmente ninguno, sino, en el conjunto, ninguno en particular o, si se quiere, alguien que es siempre distinto. Incluso si resultara posible asignar a todo aquel que expresa una opinión en particular una específica «autoridad» que lo guía, una sola fuente fidedigna, sigue siendo verdad que el conjunto resulta de un montón de influencias y contra-influencias. He aquí, pues, una opinión pública que puede denominarse auténtica: auténtica porque es autónoma, y ciertamente autónoma por lo que es suficiente para fundamentar la democracia como gobierno de opinión.

Policentrismo y requisitos de la autonomía de la opinión

Es justo subrayar que los procesos de formación de la opinión que hemos descrito hasta aquí se aplican únicamente a las democracias liberales, y esto porque una opinión que sea autenticamente *del* publico presupone toda una serie de condiciones. Estas condiciones se resumen en los principios de la libertad de pensamiento, libertad de expresión y libertad de organización. Los principios son evidentes, pero no todos comprenden sus implicaciones concretas y más profundas.

La libertad de pensamiento no es, para comenzar, un valor que sientan todos. Es un valor occidental, un valor descubierto y afirmado por el pensamiento griego; y es un valor en la medida en que está sostenido por un ansia de verdad y, todavía más fundamentalmente, por el «respeto a la verdad»: la verdad de lo que ha sucedido verdaderamente, de lo que se ha dicho verdaderamente. Si falta el fondo de respeto y de deseo de verdad, la libertad de pensamiento ya no significa nada, y ya no hay motivo para moverse en pro de la libertad de expresión. Además la libertad de pensamiento no es sólo la libertad de pensar en silencio, en lo cerrado del alma, lo que nos plazca: presupone que el individuo pueda acceder libremente, todas las fuentes del pensamiento; y presupone además que cada uno sea libre de aceptar y controlar lo que encuentre escrito u oye decir, y por lo tanto presupone, entre otras cosas, mundos abiertos, mundos atravesables que nos permitan ir a verlos en persona.

A su vez, la libertad de expresión, la libertad de escribir o decir lo que se piensa

en privado, presupone una «atmósfera de seguridad». En la medida en que la libertad de expresión está tutelada por una carta constitucional, allí donde existen intimidaciones, donde tememos las consecuencias de lo que decimos y, en resumen, donde aletea el miedo, la libertad de expresión se convierte rápidamente en una libertad sobre el papel, y como reflejo la propia libertad de pensamiento se anquilosa y se deforma. Con la excepción de unos pocos héroes solitarios, quien teme decir aquello que piensa acaba por no pensar en lo que no puede decir. Finalmente, la libertad de expresión es también, en su evolución natural, libertad de organizarse para propagar lo que tenemos que decir. Los modernos partidos políticos, cuya matriz se encuentra en los *clubs* de opinión y de difusión de las opiniones del siglo XVIII, constituyen la primera ilustración concreta de cómo la libertad de expresión se convierte en «organización de la opinión». A nosotros nos interesa además, por otro lado, la libertad de organizar las comunicaciones, y más precisamente la estructura de las comunicaciones de masas, que es, al tiempo, el producto y el promotor de la libertad de expresión.

La estructura de las comunicaciones de masas que caracteriza a las democracias liberales es una estructura de tipo policéntrico, incluso si el grado de policentrismo varía igualmente de país a país. En los Estados Unidos no existe ningún monopolio estatal ni de la radio ni de la televisión: el policentrismo es máximo. En Inglaterra la radiotelevisión del Estado se atiene a reglas de imparcialidad que corrigen eficazmente esta concentración. Existen también democracias con un policentrismo relativamente bajo, o mal acoplado con los fines que declara querer servir. Incluso así, cuando la estructura de las comunicaciones de todas las democracias se pone bajo acusación, es difícil negar, al menos con los datos en la mano, el policentrismo. De hecho, las acusaciones versan, en general, sobre una insuficiente «democraticidad» de las comunicaciones de masa, y salen de lo genérico cuando señalan que los costes de puesta en marcha de un órgano de prensa, de una estación de radio, o de antenas televisivas, son costes prohibitivos que privilegian el poder del dinero. En verdad, el poder del dinero coincide cada vez menos con el poder del capitalista; pero es bien cierto que la libertad de expresión no es —en su proyección en los *media*— igual para todos. Con más razón entonces es conveniente establecer que el requisito necesario y suficiente para los fines de la autonomía de una opinión pública es el requisito policéntrico.

Precisémoslo mejor. Para ser suficiente el policentrismo de los *media* debe ser un policentrismo con un cierto equilibrio, y específicamente un policentrismo no dominado por una voz quebrantada. Por lo tanto, un coloso rodeado por una multitud de pigmeos no constituye un estado de policentrismo satisfactorio. Y si pensamos en lo difíciles que son de satisfacer las condiciones de un «policentrismo reequilibrador», es necesario estar atentos a no confundir el problema del pluralismo de los *media* con el problema de la igualdad en los *media*. Incluso en economía se puede mantener que el productor no es igual al consumidor, y que un sistema económico justo necesitaría que todos fueran, particular e igualmente, productores-consumidores; pero este sería un perfeccionamiento igualitario que destruiría nuestros sistemas económicos y que retraería a los supervivientes a la poco atrayente economía feudal del Medioevo. Del mismo modo, cualquier análisis de costes-beneficios, e incluso más de riesgos-beneficios, pone en evidencia costes y riesgos —al

perseguir objetivos de igualdad en los *media* o de los *media*— totalmente desproporcionados con los beneficios. Por lo tanto, puesto que el policentrismo es ya una condición suficiente, es conveniente darse cuenta en su contexto de lo que ya es, de por sí, una conquista difícil y precaria. A este fin basta con alargar la mirada y mirar alrededor [7], como nos disponemos a hacer ahora.

La propaganda totalitaria

Se ha dicho ya de pasada que la fe en la opinión pública, o mejor en su autonomía, ha sido golpeada por dos hechos nuevos: la potencia intrínseca de las comunicaciones de masa y la propaganda totalitaria. Comencemos por la primera.

Hasta ahora hemos considerado un sistema de comunicaciones de masas con una estructura policéntrica y contraequilibrada. En tal caso la potencia, diremos técnica, del instrumento está en cierta medida neutralizada por su dispersión, por el hecho de que emite mensajes distintos, y por el hecho de que toda voz está contrastada por contravoces. En tal caso, por lo tanto, es válida la regla general de que cualquier fuerza resulta domable si se divide en contrafuerzas. Pero en el mundo contemporáneo no existen mas que una treintena, o poco más, de sistemas policéntricos de este tipo. Pongamos, por consiguiente, aparte a todos aquellos países en vías de desarrollo cuyos sistemas de comunicaciones de masas son verdaderamente subdesarrollados y, por lo tanto, cuentan todavía poco o nada. Queda un nutrido grupo de países con alta, o al menos suficiente tecnología de comunicaciones, que no satisfacen las condiciones del policentrismo y que poseen, por el contrario, una estructura unicéntrica. Y es aquí, en el caso de su concentración monopolista y monista, en donde verdaderamente se mide la potencia del instrumento.

Desde la perspectiva de las relaciones de fuerza toda la evolución histórica puede ser vista como una sucesión de medios ofensivos que prevalecen sobre medios defensivos, y viceversa. La caballería supera al soldado a pie, pero el fusil del hombre a pie destruye al hombre a caballo; la fortaleza resiste a quien sólo posee únicamente la bombarda, pero es eliminada por el cañón. Lo mismo sucede con la opinión pública. Mientras que es asaetada por una multitud de flechas es una coraza que resiste; pero si el cañón sustituye a las flechas finaliza el tiempo de la coraza.

La autonomía de la opinión pública se demuestra por sus casos óptimos: las democracias con una alta estructuración pluralista y policéntrica. Un correcto procedimiento eurístico requiere el mismo tratamiento para la heteronomía, o sujeción, de la opinión pública, y ello es lo que ilustraba el caso óptimo opuesto: las dictaduras totalitarias. Los ejemplos por antonomasia son el régimen de Hitler, la Unión Soviética, los países comunistas del Este y el régimen de Mao en China. Se entiende que, al igual que ninguna democracia real es una democracia pura, del mismo modo ninguno de los totalitarismos existentes es un totalitarismo completo o perfecto (si se compara, por ejemplo, con el mundo imaginado por Orwell). Del mismo modo, al igual que las democracias liberales son más o menos democráticas, los países de

[7] Es esta omisión la que caracteriza la crítica de J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied, 1962.

dictadura comunista son más o menos totalitarios y el grado de su «totalismo» varía no sólo entre uno u otro, sino también en el tiempo. Grados aparte, en la óptica que nos compete un sistema totalitario se define por las siguientes características.

Primero, la estructura de todas las comunicaciones de masas es rígidamente unicéntrica y monocolor, y por lo tanto habla con una única voz: la del régimen. Segundo, y quizá todavía más importante, todos los instrumentos de socialización, y principalmente la escuela, son también instrumentos de una única propaganda del Estado: la distinción entre propaganda y educación se borra. Tercero, el mundo totalitario se preserva como un mundo cerrado que no desea parámetros externos, que impide la salida de la gran mayoría de sus propios súbditos y que censura todos los mensajes del mundo que le circunda. Cuarto, el mundo totalitario está movilizado capilar e incesantemente, y en esta perenne movilización los *líderes* de opinión local que emergen espontánteamente son machacados, incluso más que por el control policial por el freno de los activistas del partido. Por último, y a modo de resumen, el totalitarismo se caracteriza por ser la invasión última de la «esfera privada».

En estas condiciones el ciudadano está expuesto, casi desde la cuna al féretro, a una propaganda obsesiva y adoctrinante que hace que todo cuadre porque todo es falso, y que hace que todo parezca verdadero impidiendo determinar lo verdadero. ¿Es posible que en dichas circunstancias la opinón *en* el público sea también la opinión *del* público? Si es cierto que la formación de una opinión pública autónoma depende de los factores que antes se han descrito, entonces es seguro que, cuando faltan o incluso cuando se invierten todos estos factores, el producto no puede ser el mismo. Lo podemos llamar opinión pública; pero, en este caso, un mismo término no vale para una misma realidad. De un totalismo omnipresente sólo puede resultar una opinión pública prefabricada en bloque, una opinión pública heterónoma.

Habiendo planteado esta premisa, busquemos captar más de cerca las diferencias que existen entre la opinión *del* público que caracteriza las democracias y la opinión *en* el público que encontramos en los totalitarismos. Señalábamos al comienzo que la opinión pública se caracteriza como tal en cuanto que está alimentada por un flujo de informaciones sobre la cosa pública. No habíamos dicho —pero es necesario explicitarlo ahora— que este flujo de informaciones se caracteriza a su vez como tal, como «información» en cuanto que está dirigida, dentro de los límites de la imperfección humana, a la totalidad y a la objetividad. No se pretende, obviamente, que estos requisitos se satisfagan por cada una de las voces. Es la polifonía la que proporciona una relativa totalidad; y es el policentrismo el que corrige, dentro del conjunto, la subjetividad, unilateralidad o incluso falsedad de los mensajes de las fuentes particulares. Importa además recordar que la libertad de pensamiento nos es querida en la medida en que nos es querido, digámoslo entonces, el espejismo de la Verdad (con mayúscula). Este espejismo alimenta, entre otras cosas, una ética profesional de los transmisores de informaciones. Sólo pequeños grupos intensamente ideologizados cultivan, en Occidente, el culto a la mentira; además está vigente una íntima repugnancia por el mensaje patentemente falso, patentemente distorsionado. Y, por lo tanto, se puede hablar legítimamente de una información que es, en las democracias occidentales, relativamente completa y relativamente objetiva.

Este es el elemento que falta totalmente en los regímenes de propaganda total, cuando todo es adoctrinamiento y el culto a la Verdad sustenta el culto a la Causa. Nótese: un totalitarismo no lo es (no llega a serlo) si no está sustentado por creyentes, por una fe en un «hombre nuevo», en una regeneración *ab imis* de la humanidad [8]. En una escatología como ésta los seres vivos se convierten en animales y el fin justifica cualquier medio, incluyendo la mentira pura, la distorsión sistemática (incluso si el ideólogo fanático no la percibe ya como tal). Así un flujo de informaciones se transforma en su opuesto, en un flujo de desinformación y mistificación.

Respecto al modelo de cascada, sigue existiendo la cascada: pero tiene un solo escalón, y todo depósito es únicamente una caja de resonancia, una tapa de refuerzo. El paso de un nivel a otro no interrumpe y modifica, sino que por el contrario multiplica la irradiación del único verbo. La dócil sumisión del inferior al superior no requiere, sin embargo, un férreo control: basta con una «bóveda de miedo». Los fenómenos de bóveda son simples, tanto en su arquitectura como en su política. Una bóveda se sostiene porque todas las dovelas del arco están en su lugar, pero se rompe si una sola dovela se cae. En una bóveda de miedo puede darse, en el límite, que todas las dovelas humanas que la mantienen deseen, en el fondo de su corazón, la caída; pero, al tener miedo, esperan que sea otro el que se salga de la bóveda. A la espera continúan pasándose la patata caliente, y así la bóveda se mantiene. Podremos decir, entonces, que la cascada (con retroacciones) de Deutsch se transforma en una cascada de miedo, en la cual basta el miedo para mantener a lo largo de toda la línea una transmisión correcta (sin retroacciones).

En definitiva, a la opinión heterónoma le falta todo lo positivo de la opinión autónoma, y por lo tanto la propia posibilidad de «opinión informada». La única posible semejanza entre los dos fenómenos reside en lo negativo, y por lo tanto en eventuales reacciones de rechazo. Si la propaganda totalitaria impide *a limine* la formulación en positivo de los sistemas de opinión distintos de el que se propaga, a la larga puede, no obstante, fracasar. El público, cansado de bombardeo y saturado de monotonía, elude la presa, no creyendo, o bien no interesandose: se cierra en sí mismo, se defiende mediante la apatía, y termina eventualmente por reaccionar con una hostilidad generalizada. Es probablemente cierto que, en el nivel de las masas, existen hoy más creyentes en el comunismo en los países occidentales que en los países del Este europeo. A la larga, como decíamos, incluso la propaganda totalitaria puede fracasar. Pero este pronóstico necesita comprenderse bien.

En primer lugar, incluso si existe fracaso, no es un fracaso total. Un totalitarismo no fracasa en lo que eliminina, es decir, en lo que no hace llegar a su público; puede fracasar sólo en lo que comercia, es decir, en la venta de las mentiras que vende. En todo caso, por lo tanto, un totalitarismo produce una opinión pública anquilo-

[8] Cfr. A. Inkeles, *Public Opinion in Soviet Russia: A Study of Mass Persuassion*, Cambridge, Harvard University Press, 1951; R. A. Bauer, *The New Man in Soviet Psychology*, Cambridge, Harvard University Press, 1952; R. I. Lipton, *Thought Reform and the Psychology of Totalitarism: A Study of Brainwashing in China*, Nueva York, 1961; A. Bidereman, H. Zimmer (eds.): *The Manipulation of Human Behavior*, Nueva York, Wiley, 1961; y, por último, el profundo análisis de M. Taddei, *Il Crampo Mentale e la Società Totalitaria*, Florencia, Cesasti ed., 1985.

sada y dividida, la opinión que hemos denominado en negativo. En segundo lugar, incluso si un totalitarismo fracasa en la parte en la que fracasa, no debemos creer que el reflujo del rechazo sea fácil ni mucho menos rápido. El objetivo con el que los totalitarismos se inician es, recordémoslo, la destrucción de la esfera privada, la invasión del espíritu. Para remontar la pendiente de esta invasión debemos recordar que un totalitarismo envejece y, con el advenimiento de las generaciones postrevolucionarias, se pudre. Más en concreto, para remontar la pendiente es necesario que la esfera privada recupere su vitalidad y que esté en disposición de reconstituir «grupos de referencia» espontáneos, es decir, en concreto, grupos de contrarreferencia.

En tercer lugar, y como conclusión, el fracaso es posible, no cierto. La tesis según la cual una propaganda totalitaria pierde la guerra necesaria e inevitablemente es plausible si se argumenta en clave de inexorables ciclos históricos de decadencia; pero es una tesis que sigue estando hasta hoy largamente indemostrada a corto o medio plazo. En la Alemania hitleriana y en la Rusia estalinista el adoctrinamiento de las mentes ha funcionado muy bien y la destrucción de los grupos en contrarreferencia ha sucedido realmente; no se puede dudar de que la opinión inculcada *en* aquellos públicos fuese una opinión fuertemente creyente y auténticamente persuadida. Además, en buena lógica, no es sobre la base de los fracasos acaecidos (si es que ya han ocurrido) como se puede demostrar que no existe potencial, y que por lo tanto una tecnología de las comunicaciones de masa instrumentalizada por un régimen totalitario (y por lo tanto ampliada a todos los ámbitos de la socialización) no puede ser irresistible. Como recordaba Gaetano Mosca, no es verdad que las persecuciones no tienen éxito; lo que es cierto, por el contrario, es que no tienen éxito las persecuciones que no persiguen hasta el último hombre, que no persiguen hasta el fondo.

En los últimos veinte años el sentido que ha prevalecido en la literatura especializada ha sido la de desdramatizar el impacto de las comunicaciones de masas, sobre todo revalorizando los procesos de retroacción, de *feedback* y el «papel activo» de los que reciben los mensajes. Como reflejo, la dirección que ha prevalecido ha sido también la de atribuir a la propaganda una relativa inocuidad. Esta literatura está basada sobre investigaciones y posee la fuerza de la comprobación. Su límite es olvidar, cuando generaliza, que las investigaciones aciertan únicamente en lo que observan en donde lo observan. Por ejemplo, uno de los más notables exponentes de la literatura sobre los *media*, W. Schramm, denuncia un «miedo casi patológico a la propaganda» en los estudios de los años treinta-cincuenta, y observa que las investigaciones de los últimos treinta años «han demolido esta visión de las cosas», y por lo demás (lo no investigado) se limita a observar de forma hipotética que si «un punto de vista particular monopolizara los canales que componen los *media*.... el influjo de la propaganda sería verosímilmente mayor» [9]. En el nivel del método la literatura ejemplificada por estos pasos tiene dos vicios: no advierte su propio parroquianismo y permanece inserta en el círculo vicioso de todo el behaviorismo. Para el primer punto bastará con señalar que el grueso de la literatura de investigación de los últimos veinte años conoce sólo los Estados Unidos. Conoce, si se quiere, cada pliegue y meandro; pero cuanto más excava en profundidad, más se restringe su horizonte visual. Hasta aquí no hay nada que objetar: estamos dentro de la lógica de todos los especialismos. El vicio reside en que esta literatura conoce sólo América, pero habla, implícitamente también, de lo que no conoce; y al hacerlo cae en el error de generalizar sobre la base de un caso óptimo, extrapolando desde una situación límite. Para el segundo punto —el círculo vicioso— es necesario recordar que para las ciencias sociales de signo behaviorista no existe conocimiento científico si no existe investigación. Es difícil negar la cientificidad de este precepto. Pero seguimos teniendo un interrogante sin contestar: ¿qué decir de los países en los que no existe investigación o incluso está prohibida?

[9] W. Schramm, «Communicazioni di massa», en *Enciclopedia del Novecento*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1975, vol. I, p. 913.

La pregunta no sólo queda sin respuesta, sino que además en la mayoría de los casos ni siquiera se plantea. De ello se deduce, de hecho, que sobre lo no investigable se cierne una cortina que no es tanto de silencio, sino sobre todo de miopía. No puede ser de silencio desde el momento en que las tres cuartas partes del género humano no pueden ignorarse. Se produce, así, una miopía que con frecuencia es pura y simple ignorancia, cuyo procedimiento eurístico es el proyectar los datos del mundo que permite recabarlos —con ajustamientos de gradación mayores o menores— sobre el mundo en el que la investigación no puede entrar. Al final todo se parece, salvo por algunas diferencias de grado: la propaganda totalitaria es «menos» inocua; una dictadura es «menos» policéntrica; la opinión pública lo es «menos». En virtud de sus premisas, y si se quiere de su propio rigor, el behaviorismo atrofia la imaginación, y de este modo se entrampa. Lo irónico es que esta cientificidad premia a quien la impide, y por lo tanto impide la investigación.

Por lo tanto, la cara oculta de la luna no existe. Si no se deja explorar, al menos hay que tenerla en cuenta al menos en el nivel de los presupuestos. Por ello, en este escrito, hemos contrapuesto al caso límite de una opinión que es verdaderamente *del* público el caso igualmente límite de una opinión que está únicamente *en* el público. En este punto el horizonte está totalmente desplegado, y ya no hay inconveniente en restringirlo. A partir de ahora, por lo tanto, nos limitaremos a profundizar en el papel y los límites de la opinión pública en las democracias liberales.

Elementos y características de la opinión pública

Pasemos a descomponer la opinión pública —en las democracias— en sus diversos ingredientes, tal y como se desprenden de las investigaciones empíricas. La primera observación obvia es que el investigador no encuentra, cuando empieza a excavar, *una* opinión pública, sino opiniones de «muchos públicos». Cuando hablamos de *una* opinión pretendemos simplemente decir que con respecto a un determinado problema encontramos una curva unimodal de distribución de opiniones, en forma de campana, y por lo tanto que existe una opinión de la mayoría que es la opinión modal de esta distribución. Por el contrario se encuentran muchos públicos cuando la distribución es bimodal o plurimodal: lo que indica que una cuestión es controvertida (con cada público individualizado por su moda).

En este punto es necesaria también una definición técnica de «opinión» como la

propuesta por Lane y Sears: «una opinión es una» respuesta «que se da a una "pregunta" es una determinada situación» [10]. Obviamente esta definición vale para opiniones particulares. Todo individuo posee también un conjunto de opiniones que pueden ser —como conjunto— totalmente inconexas, relativamente congruentes, o incluso altamente coherente. Veremos cómo y por qué. Lo que importa señalar aquí es que la definición anterior permite separar al individuo que verdaderamente cambia de opinión (poco seguro, poco enterado, o que responde accidentalmente), del individuo que adapta cada vez su propia respuesta al contexto en que se da (y, por lo tanto, no cambia de hecho, sustancialmente, su propia opinión). La precisión es importante porque cuando acusamos a alguien de incoherencia con frecuencia confundimos dos cosas: el contradecir la misma específica opinión expresada con anterioridad o bien una contradicción de las distintas opiniones entre sí. El primer caso es mucho menos frecuente que el segundo. A la pregunta ¿te casarías con un chino?, la respuesta puede ser no; a la pregunta «¿te gustan los chinos?, la respuesta puede ser sí; lo que no revela, por sí mismo, ninguna íntima contradicción, si recordamos que cada respuesta se adapta al contexto en el que se sitúa concretamente.

Planteadas estas precisiones preliminares, existen dos preguntas de fondo. Primero: ¿cuál es la estructura y cuáles los componentes de lo que se llama, de modo resumido y global, opinión? Segundo, ¿cuál es el grado efectivo o el nivel de información que sustenta las opiniones diseminadas en los públicos de masas?

Los estudios e investigaciones que analizan estas cuestiones son sobre todo las investigaciones sobre los comportamientos electorales. Es fácil entender el porqué, si recordamos que lo que más importa, en el ámbito de la opinión del público, es opinar sobre la *res publica*. Ahora bien, esta es realmente la opinión que el ciudadano manifiesta *sub especie* de elector. En la óptica de conjunto de la teoría de la democracia el discurso se plantea así: el pueblo es verdaderamente soberano, y por ello ejercita el poder del que es titular, cuando vota; y, por el contrario, sin elecciones libres la opinión se queda desarmada y se presume el consenso de la opinión. Por todas estas buenas razones existe ahora una muy nutrida literatura que está reagrupada bajo el título «opinión pública y comportamientos electorales». Al revisarla atentamente Converse distingue entre: a) la base de la información; b) la opinión particular, especialmente en su grado de cristalización; c) la estructura que vincula las opiniones (o estructuras de disposición); d) el entramado de creencias o ideologías que organiza todo el conjunto de conceptos abstractos [11].

Llegaremos dentro de poco a la base de la información. Ya hemos hablado de la opinión particular. Por lo demás, la descomposición analítica de Converse pone en evidencia dos puntos: que la información no es, en sí misma, opinión; y el problema de cómo «están juntas» las opiniones. Con respecto al primer punto sabemos ya que existen opiniones sin información; Converse se detiene, por el contrario, en la diferencia entre mensaje-como-es-emitido y el mensaje-como-es-recibido. El punto que aquí interesa desarrollar es, por lo tanto, el segundo: cómo se

[10] R. E. Lane, D. O. Sears, *Public Opinion*, Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall, 1964, p. 13.

[11] Cfr. P. E. Converse, «Public Opinion and Voting Behavior», en F. Greenstein, N. Polsby (eds.): *Handbook of Political Science*, Reading, Addison Wesley, 1975, vol. IV, pp. 75 y sig. Para el punto d) véase más ampliamente el ensayo «Ideología» recogido en este volumen.

relacionan entre sí las opiniones, al interactuar con la base de la información. Saltando por encima de las estructuras de disposión llegamos rápidamente, por una necesidad de brevedad, al nivel en el que las opiniones se aglutinan e incluso quizá se organicen en un entramado más abstracto (de conceptos abstractos), es decir, en el sistema de creencias o bien en una específica y bien definida ideología.

Un sistema de creencias está indicado por términos del tipo «la visión liberal de la vida» y se caracteriza, en este caso, como una red conceptual de amplias y difuminadas mallas. En consecuencia, un sistema de creencias predispone a la «mente abierta», o al menos no la obstaculizaa, en el sentido de que el receptor de los mensajes escucha también mensajes disonantes, informaciones y opiniones que molestan y que van a contradecir las propias creencias. Una ideología —piénsese en el marxismo— es, por el contrario, un «sistema» verdaderamente sistematizado y caracterizado por su propia sistematicidad. Una ideología es, por lo tanto, una doctrina bien explícita que traza un círculo y se acaba en sí misma, lo que hace que la red conceptual tenga mallas estrechas y cerradas. En este sentido una ideología predispone no a la mente abierta, sino a la «mente cerrada»: el receptor de los mensajes sólo escucha los mensajes de refuerzo y rechaza los mensajes disonantes. En esta cerrazón se halla, al tiempo, el límite pero también la fuerza del ideologizado: es él quien no sólo posee las opiniones más estables y seguras, sino también las opiniones más coherentes, mejor concatenadas. Por el contrario, quien está poco o nada ideologizado se encuentra con frecuencia en dificultades para dar un sentido a los acontecimientos, y es no sólo mucho menos coherente, sino también bastante menos diestro que el ideológo en el manejo de los conceptos abstractos. Los méritos de la mente abierta constituyen, al mismo tiempo, su debilidad.

Llegamos a la segunda pregunta de fondo, y por ello a la determinación de cuánto sabe o no sabe la opinión pública. Con respecto a la base de información acuden en nuestra ayuda no sólo las investigaciones sobre el comportamiento electoral, sino también los sondeos de opinión. Estamos, pues, muy documentados sobre este punto [12]. Y la respuesta es constantemente, salvo diferencias de énfasis, de este tenor: el estado de falta de atención, desinformación, distorsión perceptiva y, finalmente, total ignorancia de los públicos de masas es descorazonador. Sólo un diez o veinte por ciento de la población adulta merece la calificación de informada, o suficientemente informada, y por lo tanto supera el examen de seguir los acontecimientos, lo que supone también, en alguna pequeña medida, comprenderlos; el resto no acaba nunca de asombrar incluso al observador más desencantado.

Por ejemplo, ha resultado que más de una vez menos de la mitad del electorado sabe —en los Estados Unidos— cuál es el partido que mantiene la mayoría en el Congreso; donde hay que subrayar no sólo qué los partidos son únicamente dos, sino también que la mayoría, la mayoría del partido democrático, no ha cambiado desde hace décadas. Otro ejemplo: el caso de Berlín. El bloqueo de Berlín en 1949 provocó la crisis internacional más peligrosa de toda la postguerra; sin embargo, en 1961, en el momento de la construcción del famoso muro de Berlín, una encuesta reveló que más de la mitad de los americanos no sabía que Berlín era una ciudad

[12] Cfr. H. G. Erskine, «The Polls: The Informed Public», *Public Opinion Quarterly*, 26, 1962, pp. 669-697; e ídem, «The Polls», *Public Opinion Quarterly*, 27, 1963, pp. 133-141 y pp. 491-500.

aislada, rodeada por el territorio de la Alemania de Pankow. Pero ilustremos con un ejemplo particularizado en el que la ceguera del electorado es tan fuerte como para reflejarse, a su vez, en una ceguera de sus intérpretes. En 1968 la guerra de Vietnam era sin duda el centro de la opinión pública americana, y constituía su punto más doloroso y controvertido. En aquel año McCarthy se presentó a las elecciones primarias democráticas como candidato a la presidencia contra el entonces presidente Johnson. La primera de estas primarias, la que tradicionalmente señala la tendencia, es la de New Hampshire; y entre la sorpresa general, McCarthy obtiene el 42 por ciento de los votos contra un escaso 48 por ciento del presidente en el cargo. Los observadores dedujeron que el movimiento pacifista (McCarthy se presentaba, sin sombra de ambigüedad, como una «paloma» a ultranza) estaba extendiéndose por el país ; y el presidente Johnson fue el primero en comprender la señal de este modo. Sólo más tarde un sondeo señaló que el grueso de los votantes de McCarthy estaba constituido por «halcones» irritados por la irresolución con la que Johnson dirigía la guerra, e ignorantes del hecho, aunque muy conocido, que McCarthy buscaba su fin a cualquier precio. El ejemplo ilustra también la diferencia entre mensaje-emitido y mensaje-recibido, tanto a la ida como a la vuelta. En la dirección que va desde McCarthy al electorado de New Hampshire se derrumba la defensa del electorado realizada por Key, es decir, la tesis del «público engañado», del público al cual no se deja saber o se deja saber ambiguamente [13]. En el caso que estamos examinando, el mensaje de McCarthy era de una simplicidad evidente, y los *media* lo habían difundido con igual claridad y profusión. Por lo tanto, estamos frente a un caso patente de infrainformación y distorsión perceptiva por parte, adviértase, de un electorado de elecciones primarias y por lo tanto de un electorado que votaba porque estaba interesado. En la dirección contraria, desde los votantes a los *media,* el interés del caso no está tanto en la malinterpretación del mensaje recibido, sino igualmente en el testimonio de que la opinión pública pesa, y lo que pesa. Porque se puede bien mantener que el inicio del fin de la guerra del Vietnam se deriva de esta señal.

Propaganda y publicidad

Si no se ha entendido ya implícitamente, es necesario decirlo: el cuadro precedente, que es el cuadro pintado por el politólogo, no coincide con el trazado por el especialista de comunicación de masas; de este modo, el contraste es bastante estridente. El cuadro que ofrece la ciencia política es, en su conjunto, poco entusiasta, por no decir que desconfortante; mientras que el cuadro propuesto por el segundo se ha convertido progresivamente no diremos que en un cuadro radiante, pero sí de bellas esperanzas [14]. Antes de entrar en el valor de cada uno de ellos es importante establecer que las dos categorías de especialistas no observan exactamente el mismo

[13] Cfr. V. O. Key, *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960*, Cambridge, Harvard University Press, 1966.

[14] Véase para todo M. McLuhan, *Understanding Media: The Extension of Man*, Toronto, 1964 (trad. italiana, *Gli Strumenti del Comunicare*, Milán, Il Saggiatore, 1968).

fenómeno y además lo observan en función de problemas y parámetros bien diversos. El referente del politólogo está constituido principalmente por los efectos, o no efectos; mientras que el estudioso de las comunicaciones de masas mira bastante más a la publicidad, es decir, a la propaganda comercial. En modo alguno son la misma cosa.

El telespectador más inundado del mundo por la publicidad, por los *commercials*, es sin duda el americano, que pasa más de dos horas de media al día frente a la televisión. ¿Persuasión oculta? En este contexto hay bastante poco de oculto. No sólo le llega la publicidad por lo que es, sino que el *reclamo* de una marca está indefectiblemente seguido por el contra-*reclamo* de las marcas en competencia. Se dirá que el caso no es distinto cuando sale en la pantalla un republicano al que responde inmediatamente, o poco después, un demócrata. De hecho, hasta aquí la diferencia no es apreciable, lo que ayuda a explicar cómo para el especialista de comunicaciones americano —que hace también de precursor de sus colegas europeos— la distinción entre publicidad y propaganda acaba por diluirse. Pero ampliemos nuestra mirada y tomemos al propagandista auténtico, que no es un agente publicitario contratado para una campaña electoral, sino un «creyente» que se dedica a propagar su propia fe política.

Mientras tanto, y para comenzar, quien desea convertir a una fe política apunta en primer lugar a la socialización, y en concreto a la escuela, los libros de textos, los asignados a la transmisión del saber. A este respecto el propagandista llega bastante antes que el agente publicitario y trabaja en profundidad sobre un terreno que el otro apenas si toca ligeramente. En segundo lugar, a la propaganda política se le permite un margen de engaño inconmensurablemente mayor del permitido a la publicidad. Dejemos por lo tanto de lado el hecho de que el sistema legal castiga el fraude en el comercio mientras que no puede sino tutelar —debiendo tutelar la libertad de pensamiento y de expresión— el fraude del falso político. La diferencia es que la publicidad se dirige a un consumidor el cual, al consumir, controla (puesto que aunque puede ser engañado, se da cuenta de si aquello que ha comprado como vino es sólo agua coloreada), mientras que la propaganda política puede vender colosales mentiras que ningún ciudadano normal está en condiciones de controlar. Finalmente, y volviendo al caso específico de la televisión, la comparación entre publicidad y propaganda no puede realizarse como se ha hecho hasta este momento, sino que hay que trasladarse detrás de los bastidores. Se puede decir que la propaganda eficaz no es la que se exhibe como tal, la que habla de un hombre político o lo hace hablar. El verdadero juego sucede todo en la oscuridad, y su eficacia persuasiva se la proporciona su invisibilidad. El juego se hace eliminando las noticias disonantes; cuando no es posible comentándolas de un modo minimizante y escogiendo *ad hoc* en los debates a quien ha de presentarse en la pantalla y a quien hay que dejar en casa de manera que se decide previamente la tesis que vencerá. Es verdad que hay también «persuasión oculta» en publicidad [15], pero, en definitiva, persigue el consumismo y, por lo tanto, su objetivo y su culpa es la de inducir a consumir en exceso. La persuasión oculta que se despliega en política tiene un

[15] Cfr. V. Packard, *The Hiden Persuaders*, Nueva York, Pocket Books, 1957 (trad. italiana, *I Persuasori Occulti*, Torino, Einaudi, 1958).

alcance totalmente distinto: se refiere a la vida en su totalidad, y por lo tanto llega, o puede incluso llegar, hasta a vendernos un infierno bajo los falsos ropajes de un paraíso.

Habiendo llevado hasta el límite las características diferenciadoras, precisemos rápidamente que la manipulación o persuasión oculta que se da en política varía en gran medida, en concreto entre país y país. Donde el personal de los *media* es altamente profesional y está permeado por la ética profesional del respeto a la verdad, las diferencias entre publicidad y propaganda pueden resultar mínimas. Por el contrario, el propagandista entra incluso en la escuela, y logra transformar la educación en adoctrinamiento sobre todo en las democracias con alta intensidad y conflictividad ideológica. La regla general, o la norma, parece ser que la manipulación propagandista crece con el aumento de la ideologización. Tiene una entidad modesta y sobre todo una naturaleza subconsciente en los países caracterizados por el pragmatismo político, mientras que se hace preeminente, deliberada y casi sin frenos interiorizados en los países caracterizados por la guerra ideológica, y ello porque una fe ideológica no sólo requiere, sino que legitima una *propaganda fidei*.

Una vez establecida la diferencia entre propaganda y publicidad, de ello se desprende que el politólogo hace bien en circunscribir su propia atención a la propaganda política, así como es justo que el especialista en comunicaciones se interese por cualquier tipo de mensaje. El segundo está equivocado, por otra parte, cuando hace un ramo con cada brizna de hierba —o bien porque confunde los dos fenómenos, o bien porque niega su distinción—, lo que le lleva, a la hora de extraer sus conclusiones, a revestir y disfrazar la propaganda con las vestimentas de la publicidad. El error es explicable en el que analiza países con una modestísima deslealtad e intensidad ideológica. Pero, aunque explicable, el error sigue existiendo.

Decíamos también que el politólogo y el estudioso de las comunicaciones se plantea problemas totalmente distintos. El primero intenta comprender el grado en que la opinión pública puede fundamentar la democracia y cómo se traduce en los comportamientos de voto. El segundo se preocupa sobre todo por establecer —al menos en la fase actual de su disciplina— que el receptor de los mensajes no es ni pasivo ni está indefenso. Si las conclusiones de uno se igualan con las del otro a la luz de las respectivas prospectivas, se harían evidentes muchas alteraciones. No obstante la diferencia de problemas atribuye un significado bien distinto a una misma afirmación. El receptor es caracterizado por Scramm y por la mayoría de su especialidad como «no menos activo que el emisor» [16]. Pero en el análisis del politólogo la grandísima mayoría de estos receptores presentados como «activos» resultan serlo en la actividad de no escuchar o de escuchar mal. De este modo la consolación del primero es la desolación del segundo. ¿Quién tiene más razón? En materia de opinión pública debería tener razón el que se ocupa de la *res publica*, es decir, el politólogo. El estudioso de las comunicaciones incluye la opinión pública en sus argumentaciones; pero su punto de vista se centra en los emisores, los mensajes y los receptores, no en la opinión pública. Por lo tanto, la característica distintiva de este fenómeno —que de hecho no es un sub-fenómeno— se le escapa.

[16] Schramm, «Communicazioni di Massa», op. cit., p. 904.

Opinión pública y comportamientos de voto

Berelson, en un pasaje clásico, asimila a los gustos las opiniones que se expresan en el voto. Escribe: «Para muchos electores las preferencias políticas son algo muy parecido a los gustos culturales... Ambos tienen su origen en tradiciones étnicas, profesionales, de clase y de familia. Ambos despliegan estabilidad y resistencia al cambio en los individuos prticulares, pero flexibilidad y ajustamiento generacional en la sociedad en su conjunto. Ambos incluyen sentimientos y disposiciones más que preferencias razonadas» [17]. En este pasaje se dota implícitamente a la opinión pública de una formidable autonomía; pero no presupone en modo alguno actores «activos». Entiéndase, Berelson no negaría que sus electores decodifican y recodifican incesantemente los mensajes; pero toda esta actividad no le perturba porque no afecta un ápice al hecho de que el conjunto es sobre todo un conjunto viscoso caracterizado, precisamente, por su viscosidad. Por otra parte, está igualmente claro que Berelson no alude en modo alguno a unos protagonistas «pasivos», si por pasividad se entiende —como entiende la mayoría— una cera blanda que se deja fácilmente moldear. De lo cual se deduce, en conclusión, que los términos actividad y pasividad no son apropiados para el caso. No sólo se prestan mal para describir el fenómeno, sino que dan lugar a equívocos: definir al elector como «no pasivo» no equivale en modo alguno a declararlo activo.

Es mejor referirse, entonces, a otra distinción, como la planteada antes entre opinión pública *en negativo* y opinión pública *en positivo*. Esta distinción dispone a la opinión pública en dos vertientes. Berelson, en el pasaje citado, representa de forma característica la vertiente negativa, es decir, la vertiente en la que las opiniones se anclan sobre todo en los «grupos de referencia». En su representación, de hecho, los mensajes de los *media* tienen bien poco peso. Pero podremos decir que tienen poco peso precisamente porque el elector es «activo» al bloquearlos, al rechazarlos, al recodificarlos según su propia imagen y conveniencia. Esta actividad no es óbice, por lo tanto, para que la opinión pública en cuestión sea en negativo, es decir, fortísima al decir que no, o igualmente tenaz al querer y preferir «sin informaciones», prescindiendo del flujo de mensajes informativos. Como consecuencia, podemos decir que el estado en negativo de la opinión de los públicos se traduce, normalmente, en un «preguntar-resistir». Por el contrario, el estado al positivo es el que resulta de las «opiniones informadas», o de las opiniones que interactúan con las informaciones, y por lo tanto es el estado que se convierte, normalmente, en un «proponer-pilotar».

Entendámonos, en ambos casos —el preguntar-resistir o el proponer-pilotar— existe un «preguntar»; pero no es el mismo preguntar. El primer término se refiere a la democracia gobernada; el segundo prefigura una democracia que se autogobierna. Sobre este punto nos explicaremos más adelante. Mientras tanto permanezcamos en la siguiente conclusión. El hecho de que el receptor de los mensajes no sea —mientras que escuche en un *habitat* pluralista y polifónico— fácilmente plasmable va a confirmar la consistencia de la opinión pública en negativo, de la opinión que impide a los gobernantes el «hacer mal». Por otro lado, la masiva evidencia sobre

[17] Berelson, Lazarsfeld, McPhee, *Voting*, op. cit., p. 311.

el estado de desinformación, o peor, de los públicos de masa, deja sobre el tapete el problema de cuanto hace, y puede hacer la opinión pública al positivo, la opinión que indica el «hacer bien».

Llegamos a la pregunta: ¿por qué el elector vota como vota? Es una pregunta central porque es en el voto como el ciudadano termina por expresar concretamente su propia opinión. Es necesario establecer, entonces, de qué modo la opinión pública se manifiesta en el voto, y más exactamente en la elección. Puesto que en las democracias existentes el ciudadano vota eligiendo entre candidatos y entre partidos (el caso del referéndum será tratado como un caso por sí mismo), la pregunta se convierte en: ¿de que modo el votante escoge entre un candidato y otro, y entre un partido y otro? Es superfluo detenerse sobre el candidato en su independencia del partido. El candidato independiente, o que se hace elegir en virtud de sus propios méritos, se ha convertido en un caso bastante marginal que presupone pequeños electorados, o bien sistemas de colegio uninominal (pero incluso aquí sólo cuando un colegio es inseguro). Ciertamente, en una elección presidencial de tipo americano o francés el candidato cuenta; pero se trata no obstante siempre de candidatos sustentados por partidos y que se benefician de su apoyo. Por lo tanto, nos limitaremos a la elección que el elector efectúa primariamente entre partidos.

A este respecto los electores se dividen entre «identificados» y no, entre *issue voters* (que votan en razón de las posiciones de los partidos sobre cuestiones particulares) y no, entre electores estables e inestables. La idea general es que el elector identificado (compenetrado con su partido) es un elector estable que está poco o nada influido por las *issues*, por las cuestiones particulares; y buena parte de la literatura considera a este elector irracional o a-racional, es decir, de menor valor. El elector declarado racional, o por lo general considerado de mejor nivel, es el elector que vota en función de las cuestiones, y que, por lo tantto, cambia el voto para castigar a un partido que lo desilusiona o bien para premiar al partido que lo satisface. Pero no es tan simple. Para comenzar, los electores identificados (compenetrados) constituyen toda una gama que va desde el intenso hasta el débilmente identificado, y estos últimos cambian su voto. Por otro lado, no es cierto que un elector sea estable porque esté identificado: puede resultar estable porque vota con conocimiento de causa, contra o por el menor de los males. Viceversa, un elector fluctuante puede ser también un elector que verdaderamente no sabe lo que vota. Finalmente, dado que incluso el denominado *issue voter* está con frecuencia mal informado, que su percepción de las *issues* es con frecuencia parcial y está distorsionada, ¿por qué razón debería ser calificado con el título de votante «racional», o en general más racional?

Converse desarrolla muy bien esta crítica [18]. En primer lugar observa que en la literatura sobre los comportamientos electorales la racionalidad no se define, o bien se define como «la elección que maximiza la utilidad percibida». En este sentido está bien claro que todo elector es por definición racional, es decir, que sigue su propia percepción de su interés particular. En segundo lugar, una racionalidad así entendida tiene un alcance muy limitado y se convierte fácilmente, a más largo plazo, en una irracionalidad catastrófica para el conjunto. Por ejemplo, el individuo

[18] Converse, «Public Opinion and Voting Behavior», op. cit., pp. 118-125.

que vota para que se le pague sin trabajar es —por el susodicho parámetro— muy racional, pero total y estúpidamente irracional para otros parámetros y a más largo plazo. La propuesta de Converse para comprender el voto dejando de lado las apreciaciones de racionalidad parece, pues, ser digna de tenerse en cuenta.

Para comprender realmente el voto es necesaria una explicación de tipo causal o cuando menos una secuencia. Un posible tipo de secuencia es: a) preferencias de *issue*; b) percepciones de *issues*; c) voto por el partido «próximo», en soluciones de *issue*. En efecto esta secuencia se da, y se pone en evidencia, cuando una o dos cuestiones adquieren una visibilidad particular y dividen una opinión pública. No obstante es una secuencia relativamente rara en los países donde la *issue voting*, el votar en función de los problemas y está facilitado por dos condiciones: un sistema bipartidista y, por lo tanto, con la máxima simplicidad de elección, y un bajo grado de ideologización. Pero en la gran mayoría de los países la secuencia que prevalece desde hace tiempo es una secuencia invertida, que va desde las «imágenes del partido» a un elector que prefiere a uno o se adhiere a él. Por otro lado, a medida que el sistema de partidos se complica (se complica por su estado de fragmentación), y a medida que se pasa de la política pragmática a la política ideológica, estas imágenes de partidos se traducen igualmente en imágenes de «ubicación espacial», es decir, del tipo derecha-izquierda. Dicho en pocas palabras, un partido es escogido, por lo general, porque es considerado de derecha, de centro o de izquierda, y, por el contrario, rechazado porque es demasiado de derecha o demasiado de izquierda. En resumen, el elector medio es un grandísimo simplificador. No sucede casi nunca que un electorado sea, en su conjunto, suficientemente atento y suficientemente articulado como para juzgar sobre cuestiones, y, por lo tanto, para expresar, con un *issue voting*, sus propias preferencias y percepciones de *issue*. Y si esto es así, entonces debemos insistir en preguntarnos cuál sea, y puede ser, el papel en la gestión del sistema político de la opinión que se expresa votando. En resumen: ¿qué es lo que hace este tipo de público y, viceversa, qué es lo que no puede o no sabe hacer?

Democracia electiva, democracia participante y referéndum

Volvamos a recorrer en dos puntos el hilo de todo el argumento. Primero, la democracia postula una opinión pública que, a su vez, fundamenta un gobierno consentido, es decir, gobiernos que están condicionados por el consenso de esta opinión. Segundo, para ser auténtico este consenso debe hacer frente a públicos que poseen opiniones autónomas, y para ser eficaces debe verificarse y expresarse mediante elecciones libres. Una pregunta: ¿este edificio —que es después la teoría de la democracia representativa— reacciona o no a la prueba de los hechos? La respuesta es que reacciona en los términos antes expuestos, es decir, en el ámbito de la democracia de tipo representativo. De hecho, en este ámbito todo lo que la teoría requiere de la práctica es que la opinión pública se constituya como opinión autónoma. Ciertamente, como hemos visto, no es poco; pero tampoco es, como pasaremos a ver, pretender demasiado.

El punto que parece más débil y desgraciado es —lo sabemos— el punto de

partida: la base de información. Nadie pone en duda que se deba intentar curar de todas las maneras posibles el estado de desinformación de los grandes públicos. Pero para encontrar una terapia es necesario comprender primero la naturaleza del problema.

En el pasado las culpas se han atribuido alternativamente a los bajos niveles de instrucción, a la insuficiente variedad o grado de acabado de los canales de información, a la escasa inteligibilidad y claridad del juego político o incluso a la escasez de la puesta en juego, es decir, de las alternativas propuestas al elector. Pero cuando, en un país o en otro, estas condiciones obstaculizadoras han venido a menos, los efectos sobre el estado de opinión han sido desde hace tiempo inferiores a las expectativas. El hecho más sobresaliente es que el porcentaje de los ciudadanos relativamente atentos e informados en política no varía de modo apreciable incluso cuando las condiciones antes expuestas varían. Al final estamos obligados a replegarnos sobre esta obvia generalización: el estrato de los relativamente informados está constituido, fundamentalmente, por los sectores más instruidos. Por consiguiente, se concluye, el nivel de información es una función del nivel de instrucción. Pero, cuidado, esta conclusión —que es en buena medida tautológica— vale para la información en general, es decir, se aplica a un conjunto constituido por una multiplicidad de sectores particulares. Funciona mal, o bastante menos bien, si se refiere especificamente a la información política. El más instruido está, por definición, más informado; pero esto no significa que un crecimiento generalizado de los niveles de instrucción se refleje en un aumento de los públicos informados políticamente.

La información también es un «coste». Por lo tanto, quien se mantiene informado en un sector lo hace, a la fuerza, en perjuicio de los demás. En segundo lugar, el coste de informarse se reduce —se hace pequeño y al mismo tiempo menos gratificante— sólo después de que la información almacenada alcanza un determinado umbral. Para disfrutar de la música es necesario saber música. Un juego que entusiasma al deportista no le dice nada a quien no lo entiende. En política, quien ha superado el umbral lee sin problemas las noticias del día y las capta al vuelo; pero quien se queda por debajo del umbral, quien no ha almacenado, hace un esfuerzo, no aprehende lo mismo y, en definitiva, se aburre mortalmente. Para quien no está informado, por lo tanto, el coste de comprender y digerir la información política se replantea todos los días y ya no se convierte en gratificante. Lo que explica dos cosas. Primero, explica por qué encontramos el salto que enfrenta a quien está informado y quien no lo está, es decir, una distribución discontinua. Segundo, explica por qué los límites entre las distintas zonas o especialidades de información son verdaderamente unos límites, y por lo tanto también por qué la cuota de una especialidad puede convertirse en muy grande, mientras que la cuota de otra puede seguir siendo exigua. Supongamos una población toda compuesta por licenciados; queda todavía por explicar por qué esta población tiene que encontrar el interés político más atrayente que otros intereses.

Habiendo aclarado por qué el nivel de instrucción puede aumentar sin ningun crecimiento necesario o reflujo en el sector de los informados políticamente, es necesario confirmar que, incluso si la base de información de los públicos de masa sigue siendo la misma, sigue siendo, sin embargo, un punto débil digerido —o por lo general digerible— mientras que permanezcamos dentro de la «democracia electoral», es decir, mientras que la opinión pública se exprese eligiendo. Cuando votamos para elegir, no decidimos sobre simples cuestiones de gobierno. El verdadero poder del electorado es el poder de elegir a quien lo habrá de gobernar. Por consiguiente, las elecciones no deciden las cuestiones, pero deciden quien las tomará. La diferencia es muy grande. Y explica por qué la autonomía de la opinión puede bastar. En términos de autonomía no nos preocupamos de qué parte de la opinión pública está en el negativo y cuánta en el positivo ni tampoco postulamos que debe estar informado. Todo lo que presuponemos es que la opinión pública se constituye como un protagonista por sí misma, que los gobernantes deben tener en cuenta. La mala o buena calidad de esta opinión no se pone, pues, en cuestión. Ciertamente es mejor si la calidad es buena; pero el sistema político puede funcionar también si no lo es. Pero si la democracia electoral no nos basta, y si pedimos, como se hace hoy, una «democracia participativa» entonces hay que rehacer todo el discurso.

Entendámonos sobre esta nueva noción, verdaderamene nebulosa. El único punto claro es que una democracia participante no se contenta con la «participación electoral», y tampoco puede contentarse con el referéndum en la medida en que éste sigue siendo un instrumento interno, subordinado, de una democracia que sigue siendo de tipo indirecto y representativo. Georges Burdeau distingue entre una democracia gobernada y una democracia gobernante [19], pero esta distinción vale sobre todo para dar idea de un paso, o de un crecimiento, y no se presta a clarificar cuál es el punto de cambio entre democracia representativa y no representativa. Bien entendido, la democracia representativa es una democracia gobernada (por representantes); pero para Burdeau una democracia ya es gobernante cuando las asambleas representativas se pliegan a la voluntad popular, cuando se convierten en demo-dirigidas. En este desarrollo podemos ver una maximización de la democracia del *demos*, pero podemos también ver aquel gobierno demagógico e irresponsable que ya Aristóteles denunciaba como el inicio de un fin, como un desarrollo degenerativo. Sea como fuere, el hecho es que la óptica de Burdeau no ayuda a encontrar el límite entre la democracia electoral y una democracia con un fundamento distinto. Después de todo, incluso la democracia representativa auspicia la participación y pide «más participación». ¿Cuándo sucede, por consiguiente, que la participación subordina a sí misma la representación y, en los diseños más ambiciosos, la sustituye hasta eliminarla?

En concreto, la división debe ser estructural y traducirse en estructuras. De hecho, lo podemos encontrar en la institución del referéndum. Que quede claro: tanto en la democracia representativa como en la democracia que denominaremos, para entendernos, refrendaria, el ciudadano se limita a votar; y puesto que en el referéndum la opción se reduce a un si-no, es lícito mantener que la opinón que se expresa en el referéndum es todavía más cruda o más elemental que la opinión que se expresa en una elección (en los sistemas pluripartidistas con el voto de preferencia). La diferencia es que, cuando elige, el ciudadano decide sobre quién decidirá por él; mientras que con el referéndum el ciudadano decide por sí mismo, es decir,

[19] Cfr. G. Burdeau, *Traité de Science Politique*, vol. VI, *La Démocratie Gouvernante: Son Assise Sociale et sa Philosophie Politique*, París, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1956, y vol. V, *Les Regimes Politiques*, París, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970.

decide sobre una cuestión. El referéndum hace, pues, de línea divisoria a este respecto: sustituye la decisión de los representantes por la decisión de los representados. Consigue que cuantas más decisiones se deciden por medio del referéndum, tanto más se transforma una democracia representativa en una democracia directa, denominada de formas variadas «in crescendo» —participante, verdaderamente gobernante, o literalmente autogobernante. Quizá se pueda objetar que los que propugnan la democracia participante no piensan de hecho en primera instancia en una democracia refrendaria. Pero incluso si su corazón se inclina por el asamblearismo y por la activación de pequeños grupos, su razón no puede comprender que una democracia cuyo *demos* se cuenta por decenas o incluso centenas de millones no puede sino aproximarse a la técnica del referéndum: no existe otro instrumento de actuación. Y por lo tanto quien desea superar la democracia representativa debe querer —la llame como la llame— una democracia refrendaria, una democracia que gira y se apoya en remitir las cuestiones particulares sobre las que hay que decidir a la decisión del pueblo.

Si es ésta, como lo es, la esencia de una democracia más avanzada que la democracia representativa queda claro rápidamente por qué el problema de la opinión pública ha de replantearse totalmente. En la democracia refrendaria la opinión pública se convierte en el *sine qua non* de todo, y todo depende de ella. Por lo tanto, no basta con que la opinión de los públicos sea autónoma, poco importa que sea temible en lo negativo; importa, por el contrario, que sea «de calidad» en lo positivo. Aquel receptor que es activo en la eliminación de lo que le molesta, y en la recodificación de los mensajes a su modo, es decir, sin ninguna fidelidad, no sólo ya no nos sirve, sino que se convierte en peligroso, por no decir en perjudicial. Quien decide por sí mismo —no para sí mismo, se entiende, sino para todos— debe saber sobre qué decide, y debe también controlar el problema sobre el que decide.

Hasta ahora hemos hablado siempre únicamente de «información», quizá sobrentendiendo que la información comporta «cognición», pero sin poner nunca los puntos sobre las «ies». Sobre todo, hasta ahora hemos pasado por encima de la diferencia, la enorme diferencia, que existe entre *información* y *conocimiento*. La distinción no es esencial cuando se refiere a un electorado elector, pero se hace crucial cuando se refiere a un *demos* que toma decisiones. Incluso si una persona memoriza una enciclopedia, y por lo tanto está informadísima sobre todo, de ello no se desprende en modo alguno que sepa unir de modo fructífero este arsenal de nociones. Ciertamente la maestría cognoscitiva presupone información, es decir, un conjunto de noticias, de datos. Pero lo contrario no es verdad: la información no proporciona, por sí misma, *episteme*, aquel saber que es la comprensión del problema en el que se sitúa una decisión y de las consecuencias de la decisión que vamos a tomar. Y si la democracia electiva basta para la transformación de la información en opinión, la democracia refrendaria necesita la transformación de la información en saber, en conocimiento.

Hoy en día la literatura sobre la democracia participante insiste en la fórmula «participando se aprende» y deja entender, o sobrentiende, que la «verdadera participación» lleva consigo un salto cualitativo. Sin embargo, no es así; y por consiguiente es necesario desarrollar el discurso en sentido contrario. La participación en cuestión ya no es, recordémoslo, la que existe ya de hecho; quiere ser una participación activa, generalizada (en el extremo, de todos), que sustituye al ciudadano que «toma parte» en primera persona por el representante que actúa en nombre suyo. Ahora bien, para este tipo de salto hacia delante no nos ayuda el nivel de instrucción (que corre el riesgo de generar, entre otras cosas, un hombre contemplativo en lugar de un hombre activo), sino que es necesaria la politización: es decir, el factor es juego es la «intensidad». En resumen, la teoría de la democracia participativa plantea la hipótesis de que las características de los grupos pequeños intensos —que sienten intensamente los problemas de la ciudad política— se difunden y alcanzan a todo el cuerpo social. Y aquí está el nudo gordiano.

Es verdad que la intensidad estimula la atención, pero aquella particular atención que activiza, que estimula la acción. El implicado — y es ciertamente de él de quien estamos tratando— no ve, no quiere ver los pros y los contras; ve sólo en blanco y negro, con todo el bien de un lado y todo el mal del otro. En política el muy «intenso» es —ocho de cada diez veces— el dogmático, el sectario, el fanático. Lo que resulta de todas las investigaciones es una altísima correlación entre intensidad y extremismo; quien adopta posiciones extremas es muy intenso, y viceversa [20]. El extremista lo sabe ya todo, tiene ya respuesta para todo: al ser altamente intenso, «quiere» simple y fortísimamente. El hecho es, por lo tanto, que la intensidad que produce el ciudadano politizado, altamente participante, está en las antípodas de la maestría cognoscitiva y erosiona sus mismas premisas. No es que la intensidad —la atención—, la información —la cognición—, la maestría cognoscitiva, varíen positivamente; más bien la serie tiende a variar de forma negativa. Lo que desearíamos que fuese un «crescendo virtuoso» se revela, por el contrario, como un *boomerang*: el triunfo de la mente cerrada sobre la mente abierta [21].

Es obligado concluir, entonces, que mientras que la democracia representativa se basa sobre una opinión pública suficiente —tanto en teoría como en la práctica— para mantenerla, todas las superaciones que requiere la institución de la representación deben todavía comenzar a tener en cuenta el problema de la opinión pública: una omisión que es tan macroscópica como sorprendente. He señalado al comienzo que cuando surge el término de opinión pública el sustantivo no había sido elegido al azar: se ha dicho «opinión» porque se entendía concretamente el opinar. Pero para los objetivos de una democracia refrendaria no basta la opinión, será necesario —y hay que repetirlo— el saber, la competencia cognoscitiva. El salto debe ser verdaderamente cualitativo; es realmente un salto grandísimo; y todo lo que sabemos está en contra de que sea factible. Téngase en cuenta: desde el punto de vista tecnológico una democracia refrendaria integral —es decir, un pueblo que se autogobierna día a día— es ahora algo muy factible. Basta con instalar en cada casa un terminal barato conectado a un ordenador central, frente al cual todas las noches los ciudadanos responden sí o no a las preguntas que aparecen en la pantalla. Es algo muy factible, ¿pero ha de hacerse? Para responder es necesario comenzar por tener claro lo que es y puede ser la opinión pública.

---

[20] Cfr. Lane, Sears, *Public Opinion*, op. cit., pp. 105-106.

[21] Cfr. M. Rokeach, *The Open and Closed Mind*, Nueva York, Basic Books, 1960.

Capítulo 9
PARLAMENTO

El estudio del parlamento puede emprenderse desde tres puntos de vista. Primero, en orden a los canales de acceso, es decir, de cómo y en qué condiciones es elegido en el parlamento. Segundo, en referencia a la extracción económico-social de los parlamentarios (sociología del parlamento propiamente dicha). Tercero, en razón a la función y el funcionamiento correlativo del subsistema parlamento en el ámbito del sistema político en su conjunto.

Con respecto al primer aspecto se debate si los partidos operan como un anillo de conjunción, o bien como un diafragma, entre el país real y el país legal. En el segundo aspecto se debate si el problema es de representatividad (de semejanza sociológica) o bien de sintonía. Y nuestra conclusión ha sido que puede existir ausencia de semejanza y sintonía. Si la sintonía es defectuosa, como lo es en Italia, entonces la culpa es del «bizantinismo» del sistema de partidos [1]. Queda por emprender la tercera investigación, el estudio de las funciones y el funcionamiento de los parlamentos. Pero primero me interesa estudiar un problema por sí mismo y relativamente nuevo: la profesionalización de la política.

Profesionalización y especialización

¿Qué se entiende por político profesional? En una primera aproximación, es una persona que se ocupa de manera estable de la política. No son, por lo tanto, políticos profesionales los que se ocupan de forma ocasional, o durante un período de tiempo limitado, y que provienen de una profesión privada que continúan ejerciendo *a latere* incluso cuando ingresan en el parlamento. No obstante, tanto el caso del

[1] Para este análisis debo reenviar a las pp. 286-322 (omitidas aquí) de G. Sartori (ed.), *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Napoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963.

político profesional puro como el caso del político no profesional puro (el *Nebenruflicherpolitiker* de Max Weber), no son los más frecuentes. Al menos hoy en día el grueso de los casos está constituido por políticos semiprofesionales, es decir, por personas que no son, en rigor, ni totalmente profesionalizados, ni son totalmente políticos ocasionales. Debemos, pues, recurrir a una clasificación a tres voces: i) político no profesional; ii) político semiprofesional; iii) político profesional.

El político no-profesional se identifica con bastante facilidad. Es el equivalente del «político-gentilhombre» de antaño: el gran industrial, la personalidad cultural, el patricio propietario agrícola, el rentista y otros casos similares. En resumen, la persona para la cual la política es claramente una «vocación», no una ocupación en el sentido económico del término. Las dificultades se plantean por la categoría fluida de los semiprofesionales. Y estas dificultades repercuten también sobre la determinación de la clase de los políticos profesionales. De hecho, estos últimos no están constituidos sólo por personal de origen partidista o sindical que entra en el parlamento. Un parlamentario que es elegido consecutivamente durante tres-cuatro legislaturas se transforma con toda probabilidad en un político profesional *de facto*, incluso si no proviene de una carrera de partido. Por otro lado, existen los «notables» y los fundadores de los partidos, que con frecuencia tienen, o poseían, una profesión privada. Pero sería absurdo considerarlos en bloque, por esta única razón, como políticos semiprofesionales.

El criterio seguido ha sido clasificar en la voz «político semi-profesional» a aquellos que no provienen principalmene de una carrera de partido, que poseen una profesión privada, y que en cierto modo continúan ejerciéndola. Este criterio no es taxativo, y por la tanto en la voz «político profesional» se incluyen no sólo aquellos que no han tenido nunca otra profesión y que, por lo tanto, son un personal de estricta extracción partidista, sino también una parte de aquellos que no tienen ya posibilidad de retorno a su profesión civil [2]. A este último respecto se debe proceder, sin embargo, con mucha cautela, y como consecuencia hemos dejado los casos dudosos en el grupo de los semi-profesionales. Y en el parlamento italiano los casos dudosos son numerosos, también porque quince años no es suficiente (especialmente si se considera que la legislatura constituyente constituye por muchos aspectos un caso aparte) para establecer cuántos semiprofesionales se han convertido *de facto* en profesionales como consecuencia de elecciones repetidas.

Está ya claro, por lo general, que el crecimiento de la profesionalización es sensible, «grosso modo» un 5% por legislatura: 22% en la Constituyente, 26% en

[2] El significado que atribuyo a «político profesional» es, por lo tanto, mucho más reducido del que usa D. R. Matthews en el *International Science Journal*, IV, 1961, cuando observa en su monografía sobre el Senado de los Estados Unidos que «cerca del 55% de los Senadores de postguerra pueden ser incluidos entre los políticos profesionales», precisando que se trata en la mayoría de los casos de abogados (p. 633). La cifra indicada por Matthews no debe, por lo tanto, impresionar, y no es susceptible de compararse con las que nosotros hemos encontrado para Italia. Con respecto a nuestros criterios de clasificación, son políticos profesionales sólo aquellos que han cortado definitivamente los lazos con la abogacía o con otra profesión civil. Y en esta acepción Wahlke, Eulau et al., *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, N. York, Wiley, 1962, indican que sólo el 42% de los 476 componentes de las cuatro legislaturas estatales allí estudiadas puede adscribirse a los políticos de profesion (p. 76).

el año 48, 33% en el año 52, 38% en el año 58 [3]. Si se tiene presente que hemos usado con moderación el criterio de la estabilidad, no está fuera de lugar avanzar la hipótesis de que ya en la Cámara de la III Legislatura se puede añadir al 38% de los parlamentarios verdaderamente profesionales un 10% de parlamentarios que lo son potencialmente. Redondeando, después de 15 años casi la mitad de nuestros diputados está, o bien está muy próxima a estar constituida por políticos de profesión, por «profesionalizados».

Frente a este desarrollo se puede estar satisfecho y hablar bien de ello, o bien no estar satisfecho y hablar mal [4]. Ello porque la profesionalización del hombre político puede interpretarse con dos significados bien distintos: en el sentido de especialización, de adquisición de una competencia *ad hoc*, o bien con una serie de significados negativos. En el primer sentido el político de profesión es un experto, una persona que acaba por conocer el oficio que realiza, uno que entiende de ello, y por lo tanto constituye un progreso sobre el político diletante, improvisado, inexperto. En el segundo sentido el político profesional es sólo una persona que no posee otro oficio. Su característica no es la de estar especializado en la propia profesión, sino la de transformar en oficio una profesión que no es tal: éste *hace* política, pero no *sabe* de política. O mejor dicho: sabe para hacer carrera y estar inmerso en ella, pero no sabe, en el plano cognitivo, más que los otros.

Evidentemente no puede echarse a suertes si el político profesional merece o no ser apreciado como un experto. Se tratará de determinar si, en qué sentido y en qué medida, el oficio «ocuparse de política» desarrolla ciertas cualidades y competencias que justifican la profesionalización del hombre político a la luz de una exigencia de especialización. Es verdad que no está muy claro lo que debe entenderse en política por un «experto». ¿Una competencia *ratione materiae*, es decir, el conocimiento efectivo del contenido de los problemas del que el legislador ha de estar investido? ¿O bien un talento formal, como la capacidad de decidir, la rapidez de percepción, o un alto grado de habilidad en la negociación y la transacción? Tampoco está claro, por otro lado, cuáles pueden ser los criterios objetivos que permiten determinar si la profesionalización implica o no una especialización. Indudablemente estas dificultades subsisten, pero es necesario no exagerarlas creando un pretexto para eludir el problema.

No todos aquellos que se ocupan de política lo hacen del mismo modo. Hay quien se ocupa de la *cosa* y quien lo hace del *como*. Los verdaderos *decision-makers*, es decir, los miembros del gobierno o los líderes del partido, deben tomar decisiones y poseer iniciativa y capacidad de persuasión; lo que equivale a decir que a ellos no se les pide que sean verdaderos técnicos, especialistas. Por el contrario, los parlamentarios no son verdadera y propiamente *decision-makers*. A ellos se les pide —especialmente cuando el trabajo se desarrolla cada vez más en comisiones y menos

[3] Cfr. en *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, op. cit., Tabla p. 324.

[4] En todo caso se trata de un desarrollo inevitable. Max Weber señalaba en 1918 que la figura del político profesional «puede amarse u odiarse: ello no obsta para que sea el producto inevitable de la racionalización y especialización del trabajo político de partido en el terreno del sufragio ampliado a las multitudes» (trad. italiana, *Parlamento e Governo nel Nuovo Ordinamento della Germania*, Bari, Laterza, 1919, p. 118).

en el pleno— una competencia *ratione materiae* que les capacite para controlar la calidad y la esencia de la legislación de la que son competentes. De ello se desprende que mientras que para el hombre de gobierno se puede mantener muy bien que lo que cuenta es sobre todo el *como*, la capacidad de decidir, la rapidez de percepción y un talento negociador, para el personal parlamentario el argumento se aplica bastante menos. Si la estabilización del personal parlamentario ha de apreciarse, será más bien porque permite adquirir una competencia específica sobre la *cosa*. Y si esto es verdad, existe un criterio objetivo para determinar si, y en qué medida, la exigencia de la especialización se siente; es el criterio de asignación y la asignación sigue con demasiada frecuencia criterios que no tienen nada que ver con el título de estudio, el oficio o la experiencia anterior, y si al mismo tiempo los cambios de comisión son frecuentes, tanto como para convertirse en una praxis normal, entonces está claro que la exigencia de especialización no se siente y que la profesionalización no transforma al hombre político en un experto.

Los datos convergen e indican que en el parlamento italiano no se advierte el problema de la especialización. A este respecto se debe tener también presente la «psicología ministerial» de nuestro parlamento. No se llega a ser ministro porque se sea especialista, por el contrario se llega por ser versátil. Por decirlo de otro modo, la prospectiva de la carrera ministerial genera, aunque inconscientemente, una tendencia a cultivar no la competencia sino la ductilidad. Está claro que todo partido tiene interés en tener un representante estable en cada comisión, que sea precisamente su experto en un determinado sector de problemas. Es igualmente claro que algunos diputados tienen una vocación propia, y se hacen destinar a una cierta comisión con la clara determinación de quedarse en ella. Sin embargo, el grueso de los diputados no parece tenerle aprecio a la permanencia en una misma comisión, o no parece atribuirle por lo general ninguna importancia a esta cosa. Pero si esto es así, entonces el aspecto sobresaliente de la profesionalización de nuestro universo parlamentario no es el *funcional* (del parlamentario entendido como experto, o como persona que, al profesionalizarse, acumula experiencia), sino el de la *ausencia de profesión alternativa*.

La política como profesión

Dejando al político de profesión que se convierte en un experto y pasando al político de profesión en sentido estricto (o tautológico), que es simplemente quien no dispone de otro oficio, las implicaciones de la profesionalización del hombre político pueden ser: i) menor representatividad, ii) mayor oportunismo, iii) mayor dependencia.

A la luz de la relación de representación se intuye que cuanto más se profesionaliza un parlamentario, tanto más se despega de sus orígenes sociales y también —en muchos sentidos— del electorado. A este respecto la profesionalización es una ralentización de la relación representativa, bien en referencia al significado etimológico de *estar en lugar de*, como al significado de *pertenencia*. El representante profesional se plantea como una categoría por sí misma, en la cual la faceta «profesión» prevalece sobre la faceta «representación». Lo que, con ciertas condiciones, permite suponer que un representante profesional deba preocuparse más por salvar su puesto que de actuar como representante. ¿En qué condiciones?

Una observación bastante obvia es que si la profesionalización del político no equivale a su especialización, sigue existiendo el hecho de que ésta equivale a un ordenamiento. Ordenamiento como adquisición de *status*, pero al mismo tiempo ordenamiento económico. Esto no quiere decir, necesariamente, que el político profesional vive *de* la política, y que por lo tanto tiene necesidad de la política para vivir. Un político adinerado puede vivir igual de bien, incluso si —al perder su puesto— corra el riesgo de quedarse desocupado profesionalmente. Pero, ¿cuántos son hoy, en nuestro parlamento, los adinerados que pueden vivir de las rentas? Entre los políticos profesionales no muchos [5]. Para la gran mayoría la situación es, por consiguiente, ésta: el político profesional ejerce una profesión extremadamente peligrosa y precaria, cuya alterantiva no es la de cambiar de puesto de trabajo o quedarse en paro. Y, en muchos casos, la ausencia de un oficio de recambio, de una profesión privada, los enfrenta al angustioso dilema de salvar su puesto o de encontrarse en la más absoluta miseria.

No es una perspectiva alegre, pero es una perspectiva que explica muchas cosas. Nuestros sistemas fueron concebidos cuando la actividad política no constituía un empleo a tiempo completo, y por lo general sobre el presupuesto de que la clase política fuese una clase acomodada; mientras que hoy la política se ha convertido en una actividad a tiempo completo y los acomodados han sido destronados. ¿Cómo asombrarse, entonces, si el apego al puesto se convierte, en ocasiones, en espasmódico? ¿O cómo sorprenderse si la esfera del subgobierno se extiende, incluso y precisamente en función de la necesidad de «colocar» a los colegas que han sido derrotados en las urnas. Sorpresa o no, la política como «profesión-colocación» está destinada a alentar un aumento de oportunismo, y también a consolidar relaciones objetivas de dependencia entre el representante y su partido.

Sería interesante determinar a este respecto en qué medida la rotación de los parlamentarios es voluntaria, es decir, en qué medida la renuncia al mandato ha sido espontánea; y, en segundo lugar, qué les sucede a los que no han sido reelegidos. Pero no es fácil. La ausencia de reelección puede depender de tres motivos: pérdida de los votos del partido, lucha interna de partido, renuncia espontánea. Nuestro análisis ha revelado que un buen número de los que supuestamente habían renunciado, por el contrario, se habían vuelto a presentar, y habían sido derrotados por una distancia bastante exigua de votos preferenciales; lo que hace pensar que éstos se implicaron en la campaña electoral, y que su retiro no ha sido en modo alguno voluntario. El apego al puesto es, por lo tanto, sin duda muy fuerte. Incluso

[5] M. Weber. *Wissenschaft als Beruf*, Berlín, Duncker und Humboldt, 1919, distinguía entre dos tipos de político de profesión: el que vive (materialmente) *de la* política, y el que vive *para* la política, conforme a los dos sentidos del término *Beruf*, que significa tanto profesión como vocación. (Cfr. trad. italiana *Il Lavoro Intellettuale come Professione*, Torino, Einaudi, 1948, p. 79 y ss.; y también *Parlamento e Governo*, op. cit., pp. 117 y sig). En italiano las dos nociones están, sin embargo, separadas. Y desde el momento en que la política ya no es una prerrogativa hereditaria, y que la figura del político gentilhombre, del *patrician politician* se ha convertido en totalmente marginal, la idea de «vocación» ya no tiene ningún valor de definición.

si es imposible contabilizarlos, aquellos que se retiran espontáneamente, por cansancio o porque prefieren volver a su oficio (es decir, prescindiendo de razones de fuerza mayor como la edad o la salud) no son muchos. No obstante es más difícil —por razones obvias— descubrir lo que sucede con los no reelegidos. En líneas generales, casi todos los ex diputados del PCI fueron recuperados por el partido, y un alto número de los exdiputados de la DC se coloca en la presidencia de entidades paraestatales, aseguradoras, bancos, asociaciones diversas y organismos de apoyo. En un cierto sentido, para los comunistas no se plantea el problema. Casi todos provienen del aparato, son enviados «a prueba» al parlamento, y regresan disciplinadamente a las filas —cuando el partido decide su sustitución— volviendo a hacer lo que hacían antes: dirigente de federación, de sindicato u otros puestos similares. El problema, por el contrario, se plantea para todos los demás partidos, con esta diferencia: que la DC posee los medios para resolverlo —desde el momento en que posee puestos para ofrecer— mientras que los demás no los tienen. En particular, para los ex diputados socialistas el problema de la ubicación es angustioso [6]. Sea como fuere, el destino más favorable de los ex diputados de la DC no impide que todos los diputados profesionales de cualquiera de los partidos estén unidos por un mismo problema: el de depender de su partido para ser repescados, salvados o colocados cuando pierden su mandato.

Con esto no pretendo decir que las acusaciones que se dirigen con tanta frecuencia a nuestros hombres políticos de ser personas sin principios, sometidos a la voluntad del partido y caracterizados por el «carrerismo», el oportunismo, etc..., sean siempre fundadas. El oportunismo no es una novedad introducida por la política como profesión. También el político gentilhombre de otros tiempos o también el que no tiene necesidad de recabar su propio mantenimiento de la política puede revelarse —por razones de ambición o de prestigio— como un camaleón dispuesto a todo con tal de salvar su puesto y hacer carrera. Sin embargo, está fundamentada la sospecha de que la política como colocación sin alternativa, sin posibilidad de retorno a una profesión civil, está destinada a hacer más frecuente el tipo «oportunista», la persona obsesionada por la idea de tener que mantenerse a flote a toda costa. Pero, como decía, se trata de sospechas. Por el contrario, pasamos a un terreno más sólido cuando ponemos nuestra atención sobre otro aspecto del problema, el de la «dependencia-independencia». Porque la situación de quien necesita la política para vivir crea una condición *objetiva* de subordinación del parlamentario en sus relaciones con el partido del que depende su reelección o, por decirlo de otro modo, su colocación. Y aquí es donde tocamos el punto doloroso de la evolución partitocrática del sistema.

[6] Pongo en evidencia el caso del PSI porque los pequeños partidos poseen un número relativamente exiguo de diputados profesionales (con la excepción del MSI). En la III Legislatura más de la mitad de su grupo parlamentario vivía *de* la política, y ello ayuda a explicar el inmovilismo del PSI, paralizado por el temor de que una política de separación del PCI diera lugar a una hemorragia de votos que asumiría para muchos un significado dramático. Por decirlo de otro modo, el PSI es hoy el partido que está en menor medida que cualquier otro en condiciones de correr riesgos electorales, y en particular los riesgos vinculados con un rechazo abierto del «slogan» de la unidad de clase.

Partitocracia y dependencia

Es necesario entenderse sobre el significado, o mejor dicho sobre los significados, de «partitocracia». En el curso de la exposición hemos distinguido entre: i) partitocracia *electoral*, es decir, el poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido; ii) partitocracia *disciplinaria*, es decir, el poder de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina del partido, y más exactamente, un comportamiento de voto que no es decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido; iii) partitocracia literal, o *integral*, es decir, la fagocitación partidista del personal parlamentario: para decir que una representación que se afirma en primera instancia en la vida civil es sustituida por una representación de extracción estrictamente partidista-sindical, burocrática o de aparato. La diferencia es que en las dos primeras acepciones el término partitocracia denota, no obstante, siempre una relación de poder extrínseco, mientras que en la acepción literal el poder del partido sobre su grupo parlamentario ya no es externo, sino *intrínseco*: se convierte en un poder que el partido ejerce sobre la propia duplicación parlamentaria [7].

Para clarificar mejor esta última distinción podemos observar al poder del partido según tres escalones o niveles de intensidad. El primer escalón es el más previsto y el más inocuo; lo plantea la disciplina que el partido impone a su grupo parlamentario (no aquella que el grupo parlamentario se impone a sí mismo). Digo más inocuo porque mientras que el personal parlamentario es un personal servido (electoralmente) por el partido, pero no de partido, es probable que la disciplina en cuestión no esté tan sometida como puede parecer desde fuera: es decir, que ésta sea el fruto de acuerdos y transacciones en el curso de las cuales todos han tenido que hacer concesiones para obtener algo. El segundo escalón, el electoral, se plantea en términos de elección de las candidaturas, del orden de la lista y de las maniobras de las preferencias. Es en este nivel en donde puede tener lugar el cambio: el cambio en el criterio de elegir a los candidatos también, si no sobre todo, en razón a su notoriedad y representatividad en la vida civil (y, por lo tanto, son candidatos *del* partido, pero no estrictamente *de* partido), al criterio de escoger un candidato cualquiera por ser fiel, seguro, es decir, sobre todo por ser una criatura del partido. En la medida en la cual este cambio tiene lugar, un sistema partitocrático pasa de una intensidad mínima o media a una intensidad máxima. Máxima

[7] Estas distinciones no agotan toda la casuística. El caso inglés, por ejemplo, es totalmente peculiar (siguiendo, en su anomalía, una regla casi constante) hasta tal punto en que hace dudar si —a pesar de la estricta disciplina a la que está indudablemente sometido el *back-bencher*, el diputado normal— haya de considerarse como un caso de «partitocracia» en nuestro significado del término. En primer lugar el *grupo* parlamentario se llama en Inglaterra *partido* parlamentario, y esta diferencia no es simplemente nominal porque, precisamente, el partido está desdoblado: existe, por decirlo así, un «partido electoral» y existe un «partido parlamentario». Ahora bien, puesto que es el segundo el que determina el *líder* más que el primero, y puesto que es precisamente en torno al *líder* donde gravita el sistema, de ello se desprende que el «partido parlamentario» (especialmente el conservador, pero en muchas ocasiones también el laborista) tiene mayor peso que el «partido electoral». La peculiaridad del sistema inglés ha de ser comprendida teniendo presente que cuando el gobierno es monopartidista, no apoyar al propio partido en el gobierno es simplemente estúpido.

porque en este punto el control del partido sobre el propio personal parlamentario ya no es del tipo «condicionamiento», sino que se transforma en el tipo «dependencia». Es sobre este tema, en relación a la hipótesis de una partitocracia integral, en donde es necesario ver claro.

El criterio al cual se recurre con más frecuencia para medir el poder de los partidos es el de estudiar la disciplina de voto [8]. Pero es un criterio que no me convence, no sólo porque permite captar un único aspecto del fenómeno partitocrático (el disciplinario), sino porque es inútil incluso a este respecto. El hecho de que los parlamentarios de un determinado partido voten siempre al unísono no demuestra de hecho que el partido manda y que el grupo parlamentario obedece. Puede muy bien suceder que aquel voto unánime en la cámara se derive de laboriosos compromisos de antecámara. Es decir, puede muy bien darse que el voto en el pleno sea siempre unánime, y que un parlamento subsista igualmente como centro de poder autónomo. Razón por la cual no se debe observar la disciplina de voto, sino, previamente, la composición del personal parlamentario desde el perfil de su currículum de acceso y de su extracción partidista (o sindical) [9].

El análisis del currículum ofrece una indicación fundamental sobre la progresiva erosión partidista del personal parlamentario, pero no entra todavía en el corazón de la cuestión de la dependencia-independencia. A este respecto es necesario tener presente que los líderes del partido (que constituyen un grupo más restringido con respecto a aquellos que han hecho una carrera de partido en el nivel dirigente intermedio), aunque casi siempre son políticos profesionales, son, por lo general, empleadores. Su posición de fuerza en el partido equivale a una posición de independencia. Por lo tanto, si el problema de la dependencia se agudiza con la profesionalización del hombre político, de ello no se deriva que todos los políticos de profesión se encuentren en una situación de dependencia. Por el contrario, un sistema partitocrático produce un tipo de independencia *sui generis*: la de los partitócratas. Y puesto que los líderes del partido gozan de una independencia peculiar y predominante, llamaré a esta situación «independencia activa» (a falta de algo mejor).

Aquellos que se encuentran en una verdadera y auténtica posición de «dependencia» son, en el otro extremo, los funcionarios del partido (o del sindicato), los cuales, aunque sean de rango bastante elevado, no pertenecen al grupo de los *decision-makers* efectivos y no detentan posiciones claves. Este segundo grupo no posee alternativas profesionales fuera del partido, pero tiene, no obstante, suficiente poder dentro de este partido. Para el personal burocrático o de aparato la reelección constituye un problema vital, y esta reelección depende del *placet* de los líderes del partido. El suyo es, pues, un papel subalterno, el de ejecutor de las decisiones del partido.

Entre los líderes del partido y los funcionarios encontramos además, en posiciones intermedias, un tercer grupo, que acoge a un alto número de parlamentarios

[8] Bien entendido, en los países en los que se vota normalmente por escrutinio nominal. El criterio no es utilizable en el caso italiano, donde normalmente se recurre al escrutinio secreto. Para las técnicas de construcción —en base al voto— del índice de cohesión partidista, cfr. Wahlke y Eulau (eds.), *Legislative Behavior: A Reader*, Glencoe, Free Press, 1953, la Sección IV.

[9] Para los datos en cuestión, véase *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, op. cit., pp. 332-36.

semiprofesionales y a todos los no-profesionales. Este grupo está formado por personas que —al disponer de otro oficio— son independientes o lo son potencialmente. Por ello están en condiciones de resistir, si quieren, a las directivas del partido, pero no pueden imponer al partido sus directivas: una situación que llamaré «independencia pasiva».

Los datos que hemos señalado [10] indican una constante disminución, en la DC, en el PCI y en el PSI de aquellos que están en condiciones de resistir el *diktat* del partido, y el constante y sensible aumento de aquellos que no lo están. A pesar de ello, las cifras indican que las proporciones entre los tres grupos o las tres situaciones son tales que todavía hoy permiten a la asamblea en su conjunto un amplio margen de autonomía en las relaciones de los partidos. Italia no es todavía, al pie de la letra, una «república *de los* partidos». Naturalmente podrá convertirse en ello si la distribución entre los que hay que adscribir a la independencia pasiva y los que caen en la dependencia continúa desarrollandose en detrimento del primer grupo.

He afirmado que Italia podrá convertirse en una república partitocrática, no he dicho que llegará a serlo. La cuestión no depende sólo de la vulnerabilidad del personal parlamentario y, por lo tanto, de la debilidad de uno de los términos de la relación. Depende también de la fuerza del otro término, del *kratos* de los partidos. Razón por la cual un sistema partitocrático puede suplantar a un sistema parlamentario sólo con una condición: que los partidos sean disciplinados y unitarios, es decir, guiados por un liderazgo fuerte [11]. Ahora bien, el hecho es que todos los partidos italianos (con excepción de el PCI) son —desde el punto de vista de su cohesión— partidos desunidos y carentes de liderazgo. Hablar de las divisiones internas de nuestros partidos como de divisiones de corrientes es con frecuencia recurrir a un eufemismo. Si queremos ser realistas, el término que mejor denota la situación interna de nuestros partidos es el de faccionalismo y el de «facción». Y esta situación de conflicto no tiene el aire de ser provisional. Como he señalado ya, es la consecuencia lógica de la naturaleza de nuestro sistema de partidos. En unas condiciones como éstas los partidos son a su vez potencias carentes en gran medida de poder. Más concretamente, un partido que se resuelve —tras su fachada unitaria— en una confederación de sub-partidos es un partido débil, cuyo potencial partitocrático permanece en estado potencial. Y es necesario estar atentos a no confundir el poder —aquello que se ejercita aquí y ahora, o bien *no* se ejerce— con los meros «potenciales de poder». Objetivamente hablando, no hay duda de que en Italia las premisas de una partitocracia que usurpe al parlamento existen, o se perfilan. Pero siguen siendo premisas. Y estas premisas están destinadas a seguir siendo tales, es decir, un potencial de poder ampliamente inoperante, mientras que la partitocracia no se aplique —para comenzar— al propio partido, indicando un *kratos* que el partido ejerce sobre sí mismo. Fuerza y debilidad están en relación; e incluso un parlamento débil puede resultar fuerte, si tiene por antagonista una partitocracia cuya potencia exterior esconde una fragilidad interior.

[10] Cfr. *ivi*, pp. 336-340.

[11] No aludo, evidentemente, a los partidos totalitarios caracterizados por relaciones verticales (el partido-célula y el partido-milicia de Duverger). Cfr. *Les Partis Politiques*, París, Colin, 1954, espec. pp. 45-59. (trad. española, *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 1974).

¿Cuál es la función del parlamento?

Los parlamentos no deben transmitir únicamente una voluntad; deben darle forma, y la forma «transforma». Por otro lado, los parlamentarios no deben sólo representar, deben también «hacer». De ello se desprende que un parlamento puede tener todos los papeles en regla *sub especie raepresentationis*, y funcionar muy mal, o viceversa, no satisfacer las exigencias de proyección de la representación y, sin embargo, servir muy bien a los representantes. Por ello no basta saber *quién* entra y *cómo* se entra en el parlamento; es necesario además ver *qué* es lo que se hace y, paralelamente, qué es o que no se hace, y por parte de quién. El problema es, por lo tanto, el de la función y al mismo tiempo de la funcionalidad, de las asambleas representativas. Y el observador debe plantearse en primer lugar esta pregunta: ¿cuál es, o cuál se piensa que debe ser, el rol de un parlamentario como tal?

Entendamonos sobre el concepto de rol. El rol es la percepción que cada uno tiene de sí mismo en una ubicación dada, es decir, en relación a cómo el actor espera que los demás se comporten en sus relaciones, y, viceversa, a cómo supone que los otros esperan que él se comporte con ellos [12]. El concepto de rol pone en evidencia cómo nuestros comportamientos se insertan en una red de «expectativas estabilizadas» que están vinculadas al rol que cada uno siente que debe jugar en determinado puesto [13] La diferencia entre un grupo social (es decir, adscrito a un orden social) y un mero agregado de personas es que en el primer caso los particulares se insertan en una red institucionalizada de roles a los que cada uno se siente vinculado, mientras que en el segundo caso no. Y este enfoque es verdaderamente taxativo para un organismo como el parlamento. Un parlamento está constituido por asambleas relativamente numerosas cuya composición es al menos heterogénea, al tiempo que segmentada por profundas rivalidades de partido y de incomprensiones ideológicas. ¿Cómo es que los parlamentarios logran, a pesar de todo, convivir? Porque todos aceptan ciertas «reglas del juego» que son inherentes a la naturaleza de la institución (y que no son únicamente las reglas de procedimiento que disciplinan los trabajos de la asamblea). Ahora bien, la aceptación de estas reglas del juego no es más que uno de los muchos aspectos del *role-taking*, de la asunción del rol de parlamentario. Si una asamblea como el parlamento logra funcionar como un conjunto orgánico y ordenado es porque ésta encuentra su principio invisible de orden y una forma de organización espontánea en un «sistema de roles». Y estas pocas centenas de personas harán funcionar un parlamento de un modo en lugar de en otro según el tipo, o los tipos, de *role-orientation*, de orientación de rol, que prevalezcan.

[12] Para la teoría del «rol», véase R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Free Press, 1957, cap. VIII y IX (trad. española, *Teoría y Estructura Sociales*, México, FCE, 1972); Gross et al., *Explorations in Role Analysis*, N. York, Wiley, 1958; y Jean Viet, «La Notion de Rôle en Politique», *Revue Française de Science Politique*, 2, 1960, pp. 309-334.

[13] Naturalmente cada persona desempeña muchos roles, según los puestos que ocupa en cada ocasión. Por otro lado, el desempeño de un rol se modifica según el interlocutor. Sin embargo, el asumir un rol (*role-taking*) tiene una rigidez fundamental. Y ello porque nosotros asumimos un rol frente a un «otro generalizado», que en el caso del hombre político será el electorado o la opinión pública: el público del hombre político, en suma. En particular, los parlamentarios se atribuyen determinados roles en función de cómo perciben a su «público», y en consecuencia, de cómo piensen que son las «expectativas públicas» con respecto a ellos mismos.

Por lo general a nosotros no nos interesan las asunciones de roles que permiten la convivencia de los parlamentarios entre sí; lo que interesa es el *rol base*. Más exactamente, ¿cuál es la tarea y la función a la que se sienten asignados los parlamentarios por el hecho de serlo? Parece una pregunta obvia. Pero quien se pone a observar un parlamento no tarda en advertir que sobre este tema no recabará ninguna luz por parte de los observados. Lo cual no debe sorprender. Para ingresar en el parlamento es necesario ser un hombre activo más que uno contemplativo. Y los hombres de acción no suelen reflexionar sobre lo que hacen. El sentido, la razón de ser, la función última de un órgano representativo, constituyen materia de reflexión para el hombre contemplativo, para la doctrina. Y, para comenzar, son problemas de competencia de la doctrina constitucional y de la *Staatslehre*.

Hace ya mucho tiempo que el propio constitucionalismo no se plantea ya interrogantes de este tipo [14]. Las nuevas constituciones de postguerra no han estado precedidas ni preparadas por un apreciable replanteamiento constitucional. No obstante las amargas experiencias, y a pesar del hecho de que los lamentos sobre el «parlamentarismo» o mejor dicho sobre las disfunciones y sobre la degeneración de la institución fueran ya oportunas y elocuentes al final del siglo pasado, el grueso de las nuevas constituciones de la postguerra europea tras la II Guerra Mundial repite los esquemas y los principios de hace un siglo, si es que no de hace casi dos siglos. Personalmente tengo mucho respeto por muchos de los principios que destilan los frutos de experiencias milenarias; pero el mejor modo de servirlos no es de fosilizarlos prestando una reverencia dogmática a formas que han perdido su contenido. Que se deba pedir la legislación a los cuerpos representativos es un sabio principio; pero es necesario recordar que aquel principio se afirma en relación a una idea del derecho que en el ínterin ha cambiado profundamente. Que el parlamento deba controlar el gobierno es también un principio sacrosanto; pero es necesario advertir que en el ínterin las ambiciones del parlamento han crecido, mientras que ya no está claro, por otro lado, quién es el controlador y quién el controlado, quién el custodio y quién el custodiado (por quién).

El desarrollo asambleario de los sistemas liberales-democráticos ha desplazado gradualmente el acento de la función de control a una función que se denomina de distinta forma «gobernante», o de «sentido» o de «dirección» política; de todos modos una función que debería ser directiva y propulsora, no sólo de control. Después de todo no hemos pensado mucho en la determinación —en relación al control— de su naturaleza y sentido en nuestros días. Es decir, ¿control sobre qué, sobre quién y de qué modo? Por ejemplo, el control sobre el gasto ya no existe;

[14] La observación tiene los defectos de todas las generalizaciones y se refiere sobre todo a la doctrina italiana. Por ejemplo, la doctrina francesa del período 1920-1940 seguía siendo sensible a los problemas de fondo del constitucionalismo (aunque con escasa eficacia sobre los constituyentes de la IV República). A pesar de las excepciones, la afirmación anterior puede generalizarse. Sobre el empobrecimiento de la problemática clásica del constitucionalismo, y para calificar mejor mi reserva, permítaseme reenviar a G. Sartori, «Constitutionalism: A Preliminary Discussion», *American Political Science Review*, 4, 1962 (ahora recogido en este volumen).

asoma únicamente con las codificaciones del siglo posterior [23]. Y digo se asoma porque también aquí es necesario entenderse.

La idea de un derecho creado de forma legislativa no era entendida en el sentido de que las asambleas legislativas recondujeran el *jus* a su *jussum*, a su mando. En efecto, las codificaciones fueron encargadas a los juristas, y tanto los legisladores que las aprobaron como los juristas que las prepararon pretendían sobre todo dar una racionalidad, una coherencia y una certeza escrita al *corpus juris* preexistente, es decir, al ya caótico desarrollo de la tradición romana, de las «consuetudini» y del derecho judicial. Hay que comprender que los codificadores no se limitaron a ordenar el pasado, sino que innovaron (con frecuencia profundamente) sobre el pasado; pero no con el criterio «esto es derecho porque yo lo quiero así». Por decirlo de otra manera, los parlamentarios decimonónicos estaban todavía muy lejos de una concepción voluntarista del derecho, y en particular de la idea de que las asambleas legislativas tuvieran el deber y la capacidad de crear un sistema de legislación de la nada y en base a su propio *fiat*. Para encontrar verdaderamente la idea de que el *jus* se resuelve en un *jussum*, es decir, que el derecho posee su fuente en la «voluntad» de los legisladores, y no en el «saber» de los expertos jurídicos, hay que llegar a los parlamentos elegidos por sufragio universal y a la cancelación —en los sistemas asamblearios— de toda clara demarcación entre *jus dare* y *gubernaculum*, entre derecho y política. Se trata, por lo tanto, de un paso relativamente reciente. Tan reciente que, quizá por esto, se nos escapa todavía su excepcional gravedad [24].

Las asambleas legislativas no lo son porque sean, o hayan sido, asambleas de «expertos» en ciencia de la legislación. La implicación es que la intermediación del experto jurídico —no importa si es reconocida abiertamente o bien clandestina— es necesaria. Mientras que esta intermediación exista, incluso en la reforma más innovadora de un ordenamiento jurídico, la fase teórica de la investigación del derecho, del *law finding*, precede siempre al momento práctico de la fabricación de la ley, del *law making*. Pero, en la medida en que esta intermediación viene a menos, y en el momento en que un parlamento se toma en serio su propia competencia y capacidad de legislar, se salta intencionadamente la fase del *law finding*, y, por lo tanto, queda sólo un improvisado *law making*. Desaparece, en realidad, el «saber fabricar», y permanece el crudo acto de fabricar *quia nominor leo*, en virtud del principio de que quien posee la mayoría tiene el derecho de hacer lo que quiere

novo un nuevo derecho. El parlamento no es un órgano constituyente, sino un órgano ordinario que opera en el interior de un orden constituido. Razón por la cual el problema que se discute no se plantea para el primer fenómeno —en el plano *ordon ordinans*—, sino para el segundo, en el plano de *ordo ordinatus*.

[24] Una gravedad que perspicazmente subraya B. Leoni, *Freedom and the Law*, N. York, Van Nostrand, 1961.

y hoy puede recapitularse en cinco puntos: a) cuando los parlamentos asumieron la competencia legislativa, se entendía por «ley» una cosa totalmente distinta de la que se entiende hoy; b) la facultad de «crear las leyes» no equivalía de hecho a la facultad de «crear el derecho»; c) incluso concibiendo de un modo limitado a la *lex*, los parlamentos no se convirtieron en cuerpos legislativos para hacer leyes continuamente, produciendo una inflación en la esfera de la ley, sino, por el contrario, para impedir al monarca que hiciera y deshiciera leyes a su arbitrio; d) el sentido originario de todo el edificio constitucional al que todavía hoy nos referimos es el de impedir la arbitrariedad en la creación de la ley; e) y, por lo tanto, por esta vía, llegar concretamente a un estado de derecho en el que los gobernantes estuvieran sometidos a las leyes.

Si estas eran las intenciones, hoy los hechos son, por el contrario: a) la ley ha absorbido todas las demás fuentes del proceso de creación del derecho; b) por lo tanto, los parlamentos se sienten investidos de la tarea de «crear del derecho»; c) nuestros parlamentos no frenan, sino que por el contrario producen una inflación en la legislación; d) la afirmación de una concepción voluntarista del derecho —implícita en la promiscuidad entre legislar y gobernar— vuelve a reinsertar un elemento peculiar de arbitrio en el proceso legislativo; e) y por lo general, el *gobierno de la ley* ha sido sustituido por la realidad bien distinta del *gobierno de los legisladores* [25].

El significado de estas diferencias, que con frecuencia son verdaderos y particulares inversiones no es difícil de percibir. El ideal último y la misma razón de ser del constitucionalismo se resume en la fórmula *protección de la ley*. Y el presupuesto de la protección de la ley es la subordinación de los gobernantes a las leyes. Se entiende que, en este último análisis, son siempre los hombres los que hacen las leyes. Pero esto no significa que el ideal del «gobierno de las leyes, no gobierno de los hombres», dé lugar a una distinción irreal. La distinción subsiste con dos condiciones: que aquellos que hacen las leyes no se identifiquen totalmente con los detentadores del poder del gobierno, y que, por lo general, la modificación y la creación de las leyes se convierta en relativamente lenta y difícil. Por lo tanto el Estado de derecho no es (al menos de que se entienda como una mera tautología) el Estado que crea a su albedrío un nuevo derecho, sino un Estado en el que el ejercicio del poder está limitado por vínculos jurídicos precisos. De ello se desprende que la praxis de «gobernar legislando» está vaciando, en concreto, el Estado de derecho

Si queremos dar cuenta concretamente de las implicaciones corrosivas y autodes-

[25] Sobre este último punto, véase más ampliamente en mi volumen *Democratic Theory*, Detroit, Wayne State University Press, 1962, cap. XIII, y especialmente pp. 306-313.

tructivas de este desarrollo, basta pensar en la facilidad con la que los regímenes democrático-liberales son seguidos por regímenes dictatoriales. Las dictaduras contemporáneas no tienen el problema de cambiar la constitucion, sino sólo el problema de ahuyentar o de domesticar al exiguo número de personas que están destinadas en los órganos de control constitucional; por lo demás, pueden continuar haciendo tranquilamente lo que estaban haciendo hasta pocos días antes, es decir, mandar bajo forma de leyes. Y ello gracias a la reducción del derecho a la legislación, a la consiguiente inflación-devaluación de las leyes y a la correlativa aceptación de una definición puramente «formal» del derecho. Cuando el *jus* se resuelve cada vez más en un *jussum* y pierde todo vínculo necesario con el *justum*, y por ello cuando el imperio de la ley no es otro que el imperio de la voluntad de los legisladores (aunque esté condicionado por el respeto a un cierto procedimiento; pero un procedimiento que ha sido establecido por los propios legisladores), se ha allanado el camino para el ejercicio más insidioso y absoluto del poder «en nombre de la ley»; es decir, sin que los destinatarios de la ley adviertan una ruptura entre las leyes anteriores y las posteriores, entre la ley de un parlamento y la de un déspota. Y ello porque hemos perdido de vista la verdad elemental de que la ley tiene tanto mayor valor cuanto menos se identifica con el *gubernaculum* y en la medida en que representa su contrapeso [26].

Rousseau, al que con tanta frecuencia atribuimos la paternidad ideal de nuestras democracias, había concebido un sistema en el cual las leyes fueran pocas, relativamente inmutables y reverenciadas: reverenciadas porque son «órdenes justos». Nosotros hemos realizado un sistema en el que las leyes son numerosísimas, muy mutables, son sólo obedecidas, y son únicamente «órdenes». No nos hagamos ilusiones: de este modo no se libera al hombre de las cadenas. Más bien se le expone a traición al más ferreo de los despotismos: el despotismo legal.

Hasta ahora hemos subrayado que la praxis de gobernar legislando es pésima, prescindiendo del hecho de que las leyes en cuestión sean buenas o malas, estén bien hechas o mal hechas. Queda por constatar lo que todos advierten por sí mismos, es decir, que el sistema produce también una mala legislación. Mala en muchos sentidos, y tanto en relación a las leyes que se hacen (que son fragmentarias, desorganizadas, con frecuencia improvisadas y técnicamente mal redactadas) como en relación a las leyes que no se hacen, y que, sin embargo, serían necesarias y urgentes. Porque ocurre lo siguiente: las leyes de segundo orden («legine») ocupan el tiempo y el puesto destinado a las leyes de primer orden. Es un viaje demasiado pequeño para tantas alforjas. Las verdaderas leyes, las leyes «generales», por consiguiente, se dejan de un año a otro y de una legislatura a la siguiente. El sistema de condominio de gobernar legislando, y viceversa de legislar sub-gobernando, no es por consiguiente sólo un sistema peligroso por sus implicaciones venideras, es también un sistema que funciona con graves disfunciones aquí y ahora.

Una pregunta: ¿por qué perseveramos en el error? Es decir, ¿por qué el sistema

[26] Es ciertamente por esto por lo que en el medioevo la *consuetudo* vuelve a equipararse con la *lex*, y por esta vía se retorna a un derecho extra-estatal, es decir, a la superposición del derecho común, del *common law*, sobre el derecho estatal. Quien ve en esta solución una involución no advierte que la superposición de la *consuetudo* sobre la *lex* salvaba el derecho.

no muestra capacidad de recuperación? Se podría responder que los legisladores, los de ayer y los de hoy, están poco inclinados a la previsión; que éstos son tan poco sensibles a la perspectiva del diluvio como lo era Luis XIV; y en suma, que su característica es la de vivir el presente, y en su presente más inmediato. Salvo excepciones, esto es así. Pero lo que importa es comprender por qué es así. Para mí, arremeter contra nuestros legisladores es injusto. La culpa no es suya. La culpa es del sistema, en el sentido en que se les atribuye una tarea *ultra vires*, que sobrepasa la medida del hombre. ¿Cómo asombrarse, por ello, y para comenzar, si una vida cotidiana angustiosa y preocupada —y la del parlamentario lo es— no deja tiempo y sitio para una visión a largo plazo.

Dejemos a un lado la legislación y pasemos a los hombres que la crean. Y recordemos un hecho: que el parlamentario no está ocupado sólo por el parlamento. Tiene una infinidad de actividades a desarrollar fuera del parlamento o que por lo general no entran en el orden del día de los trabajos parlamentarios. Un diputado o senador debe ocuparse del partido (y de su posición en el partido), de su circunscripción, y de diversas clientelas (electorales o de otro tipo); al mismo tiempo debe hacer frente a una voluminosa correspondencia, hacer solicitudes y recomendaciones, participar en diversos actos, preparar discursos y etc... Brevemente, el parlamentario no es sólo un legislador, es también un representante que está afectado por mil problemas extra-legislativos, y que debe ocuparse y preocuparse de ser reelegido. El suyo es, pues, un oficio precario y terriblemente disperso. Está obligado a hacer mil cosas distintas y de distinta importancia. Termina por tener que hacerlas todas corriendo, y, con frecuencia, dedicando más tiempo y energías a las minucias o a las actividades extra-parlamentarias que a las cosas importantes que tiene que hacer en el parlamento. Y no por mala voluntad. Es que de las minucias tiene que ocuparse él mismo, solo; mientras que el trabajo parlamentario es un trabajo colegiado: existen siempre «otros» que pueden proceder en nuestra ausencia, o que estarán atentos (se espera) cuando nosotros estemos distraídos.

La moraleja que se extrae de estas consideraciones está clara: el parlamentario de la segunda mitad del siglo XX vive en un estado de *surmenage* crónico. Y este es el mal invisible que está en el origen de los males visibles. Porque en estas condiciones el parlamentario es *ipso facto* absorbido, si no triturado por el engranaje. Que no se me responda que exagero porque, a pesar de todo, nuestros parlamentarios logran en cierto modo mantener el paso, aunque sea jadeando. Aparte del hecho de que esta tesis puede demostrarse únicamente demostrando que no existen relevantes comportamientos de omisión (que, por el contrario, existen y son muy relevantes), el centro de la cuestión no consiste en la capacidad con que se desempeña *materialmente* el trabajo, sino en el modo *mental* de afrontarlo. Se lamenta, y justamente, que nuestros parlamentarios no tengan a su disposición una infraestructura capaz de informarlos y documentarlos sobre las cuestiones a examen. Pero dudo mucho de que, si existiese la infraestructura, ésta se aprovechase. Porque los parlamentarios no tienen un minuto de tiempo para aislarse, para pensar, para reflexionar, para profundizar en un problema, para informarse. Son personas mentalmente extenuadas. Hace medio siglo los diputados hacían las mismas cosas que hoy, pero en una escala infinitamente más pequeña; ni el electorado ni los partidos, ni el Estado de entonces son comparables con el de hoy. Sobre todo el Estado.

Se expresaba de diferentes formas —al menos hasta el siglo XVII— mediante términos como *principatus, regunum, dominium, gubernaculum* [8] (bastante más que por términos *potestas* e *imperium*, que se refieren, por el contrario, a un poder legítimo y usado en el ámbito de un discurso jurídico).

Para los autores medievales y renacentistas —tanto si escribían en latín como en italiano, francés o inglés— el *dominium politicum* no era «político» en nuestro significado, sino en el significado de Aristóteles: era la «ciudad óptima» del *polites*, la *res publica* que practicaba el bien común, una *res populi* igualmente ajena a la degeneración democrática como a la degeneración tiránica. De hecho, los autores medievales usaban *dominium politicum* en contraposición a *dominium despoticum*. Es como decir que la voz *politicum* designaba la «visión horizontal», allí donde el discurso vertical se desarrollaba por medio de las voces realeza, despotismo y principado. Quizá el mejor modo de expresar la idea de *dominium politicum* en la terminología contemporánea sería el decir «la buena sociedad». Podemos también decir que el *cominium politicum* representaba un tipo de «sociedad sin Estado»; pero recordando, en tal caso, que la sociedad en cuestión era, al tiempo, una *civilis societas* y una *iuris societas*; no una sociedad sin adjetivos, aquella sociedad de la que habla el sociólogo de nuestros días. Por el contrario, si hay un término que simbolizaba más que cualquier otro la óptica vertical, el discurso que nosotros llamaremos propiamente político, este término era «príncipe». No por azar *Il Principe* (1513) es el título escogido por Maquiavelo. *De Regimine Principum* (circa 1260-69) era ya el título de Santo Tomás de Aquino (además del de Egidio Romano); mientras que Marsilio de Padua (circa 1280-1343) usaba *principatus* o *pars principans* para indicar las funciones que hoy llamamos de gobierno, y habría podido clasificar el fenómeno descrito por Maquiavelo como un *principatus despoticus* [9].

¿Cuál es la conclusión que podemos extraer de los someros indicios anteriores? La siguiente: la compleja, tortuosa andadura de la *idea* de política no impregna, en todo momento y por mil respectos, a la *palabra* [10]. La política de Aristóteles era,

[8] La palabra *gubernaculum* es característica de Bracton, autor del siglo XII particularmente valorado por McIlwain (véase la nota 10) en relación a la contraposición entre *gubernaculum* y *iurisdictio*. No he encontrado rastro, por el contrario, en los glosistas y en la iuspublicistica italiana de la época.

[9] *Defensor Pacis*, cap. XII de la *Dictio Prima*.

[10] No existe un estudio dedicado a seguir la idea de política en su complicada, pero reveladora, evolución terminológica. Entre las no muchas enciclopedias que incluyen la voz «política», señalo la de M. Albertini en el *Grande Dizionario Enciclopedico* del UTET (ahora en su volumen *Politica e Altri Saggi*, Milán, Giuffré, 1963), y después la voz de N. Bobbio del *Diccionario de Política*, Turín, UTET, 1976 (trad. española, *Diccionario de Política*, 2ª ed., Madrid, ed. s. XXI, 1983), (verdaderamente a consultar). Salvo la investigación autor por autor, las historias del pensamiento político de las que más me he beneficiado son: A. J. y R. W. Carlyle, *A History of Medieval Political Theory in the West*, N. York, Barnes & Noble, 6 vols, 1903-36; C. H. McIlwain, *The Growth of Political Thought in the West*, trad. italiana *Il Pensiero Politico Occidentale dai Greci al Tardo Medioevo*, Venecia, Neri Pozza, 1959; S. S. Wolin, *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Boston, Little Brown, 1960; W. Ullmann, *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, London, Methuen, 1961; O. Gierke, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht* (1881) que puede ser cuando menos consultado en su versión abreviada (editado por F. W. Maitland) *Political Theories of the Middle Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 1900. Es muy pertinente también C. H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell University Press, 1947, trad. italiana, *Constituzionalismo Antico e*

al tiempo, una antropología; una antropología indisolublemente vinculada al espacio de la *polis*. Una vez caída la *polís*, lo «político» se atenúa, diluyéndose de diferentes formas o transformándose en otra cosa. Por un lado, la política se hace más jurídica desarrollándose en la dirección indicada por el pensamiento romano. Por otro lado —que yo he tenido que pasar por alto aquí—, la política se teologiza, primero adaptándose a la visión cristiana del mundo, después con respecto a la lucha entre el papado y el imperio, y finalmente en función de la ruptura entre el catolicismo y el protestantismo. En todo caso, el discursos sobre la política se configura —comenzando por Platón— como un discurso que es al tiempo e indisolublemente ético-político. La ética en cuestión podrá ser naturalista o psicologista, o una ética teológica, o incluso una ética jurídica que debate el problema del «bien» en nombre de lo «justo» y de iguales leyes. La doctrina del derecho natural, en sus sucesivas fases y versiones, resume bastante bien este amalgama de normativa jurídica y de normativa moral [11]. Por todos estos motivos, y también por otros, es cierto que hasta Maquiavelo la política no se configura con su especificidad y autonomía.

La autonomía de la política

Cuando hablamos de autonomía de la política el concepto de autonomía no ha de entenderse en sentido absoluto, sino más bien en sentido relativo. Por otro lado se pueden mantener a este respecto cuatro tesis: primero que la política sea *distinta*; segundo, que la política sea *independiente*, es decir, que siga sus propias leyes, planteándose, literalmente, como sus propias leyes propias; tercero, que la política sea *autosuficiente*, es decir, que sea autárquica en el sentido de que se baste para explicarse a sí misma; cuarto, que la política sea una *causa primera*, una causa que genera no sólo a la misma política, sino también, dada su supremacía, a todo el resto. En rigor, esta última tesis sobrepasa el concepto de autonomía, pero constituye una posible implicación de éste. Puede también precisarse que la segunda y la tercera tesis suelen ir juntas con frecuencia, aunque, en rigor, el concepto de autonomía debe diferenciarse del de autarquía. De todos modos la tesis determinante, la tesis que es necesario clarificar, es la primera.

Afirmar que la política es *distinta* equivale a plantear una condición necesaria, aunque no todavía una condición suficiente (de autonomía). Sin embargo, toda la continuación del discurso está estrechamente condicionada por este punto de partida. ¿Distinta de qué? ¿De qué modo? ¿Y hasta qué punto?

Con Maquiavelo (1469-1527) la política se plantea como distinta a la moral y a la religión. He aquí una primera, clara separación y diferenciación. Moralidad y religión son evidentemente ingredientes esenciales de la políca. Pero a título de instrumentos. «Queriendo un príncipe mantener el estado, está con frecuencia for-

Moderno, Venecia, Neri Pozza, 1956; y del mismo autor, *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1939.

[11] Para un ágil panorama de conjunto que comprende bastante bien la separación entre estas distintas fases, véase A. Passerin d'Entrèves, *Natural Law*, Londres, Hutchinson, 1951, trad. it. *La Dottrina del Diritto Naturale*, Milano, Comunità, 1962, 2.

zado a no ser bueno», a obrar «contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad, contra la religión» [12]. La política es política; y lo es por medio de un *imperativo* que es propio de la política. Maquiavelo no declara sólo la diversidad de la política de la moral; apunta también a una vigorosa afirmación de autonomía: la política tiene sus leyes, leyes que el político «debe» aplicar. En el sentido antes precisado es, pues, exacto que es Maquiavelo —y no Aristóteles— quien «descubre la política».

El descubrimiento de la sociedad

Hasta ahora nos hemos detenido sólo en una primera diversidad: la que existe entre política y moral, entre César y Dios. Es un paso decisivo pero —visto retrospectivamente— era el más obvio, era el más fácil. El paso más difícil —tan difícil que todavía nos atormenta— es el de precisar la diferencia entre Estado y sociedad. Hasta ahora no nos hemos encontrado con el desdoblamiento entre la esfera de la política y la la esfera de la sociedad [13]. ¿Cuándo se libera entonces la idea de sociedad de los múltiples lazos que la atan, afirmando la realidad social como una realidad por sí misma, independiente y autosuficiente?

Hay que ser claros: la «sociedad» no es el *demos*, no es el *populus*. Como actor concreto, operante, el demos muere con su «democracia», es decir, con la *polis* en la que operaba. Y puesto que la República romana no fue nunca una democracia, el *populus* de los romanos no fue nunca el *demos* de los griegos. Una vez caída la República, el *populus* se convierte en una ficción jurídica, y sigue siendo en lo sustancial una *fictio iuris* en toda la literatura medieval. Por otra parte, el pensamiento romano y el medieval no expresaban en modo alguno una idea autónoma de sociedad. La sociedad se configuraba —recuérdese— como una *civilis societas* y como una *iuris societas*. A esta mezcla el pensamiento medieval se añadió una fuerte caracterización organicista, que volvía a comprender la sociedad —desarticulándola y articulándola— en los múltiples «cuerpos» en los que se organizaba el mundo feudal, el mundo de los grupos y las corporaciones.

La división ha sido lentísima. Es sintomático, por ejemplo, la ausencia de la idea de sociedad en la literatura del siglo XVI que teorizaba el derecho de resistir y de rebelarse al tirano. Para los monarcómanos y también para Calvino y Altusio, el protagonista que se contraponía y oponía al poder tiránico no era ni el pueblo ni la sociedad: eran los individuos o las instituciones específicas, como una iglesia, las asambleas locales o las magistraturas concretas. Del mismo modo la revolución inglesa no fue una revolución hecha en nombre de un titular llamado «sociedad», ni tampoco de un protagonista llamado pueblo. El pueblo deja de ser una *fictio iuris* en la medida en que la unidad primaria natural y preestatal deja de ser la familia. Hasta Locke, por debajo del gobierno político existe un gobierno doméstico. Toda-

[12] *Il Principe*, XVIII y XIX.

[13] Se entiende que en el paso de la autonomía de la política en sentido maquiavelista a la autonomía de lo que es político respecto a lo que es social se pasa, al mismo tiempo, a otra problemática. En el primer caso nos preguntamos cuál es la especificidad del comportamiento político, en el segundo registramos una diferenciación estructural que implica las delimitaciones de los respectivos límites.

vía con Hobbes el contrato que instituye la sociedad política es estipulado por padres de familia. Es con Locke con el que el contrato es estipulado por los individuos; y es por esta vía por la que Locke restituye su operatividad a la noción de pueblo teorizando, a fines del siglo XVII, el derecho y la regla de la mayoría.

A Locke se le atribuye también, en verdad, una primera formulación de la idea de sociedad. Pero esta atribución afecta, no obstante, a la doctrina contractualista en su conjunto, y en particular a la distinción de los contractualistas entre *pactum subiectionis* y *pactum societatis*. En realidad la idea de sociedad no es una idea que se formula y afirma en los acontecimientos revolucionarios. Es más bien una idea de paz que pertenece a la fase tardía contractualista de la escuela del derecho natural. No es la revuelta contra el soberano, sino el «contrato» con el soberano, que se estipula en nombre de un contrayente llamado «societario», y por esta vía, sociedad. ¿Sin embargo, no es esta sociedad que se califica en el «contrato social» todavía, y a su vez, una ficción jurídica?

La verdad es que la autonomía de la sociedad en sus relaciones con el Estado presupone otra separación: la de la esfera económica. La división de lo social y lo político pasa a través de la diferenciación entre política y economía. Esta es la vía principal. Hoy en día los sociólogos en busca de antecedentes citan a Montesquieu (1689-1755) [14]. Pero tendrían mayor razón en citar al padre de la ciencia económica Adam Smith (1723-1790), al tiempo que deberían resaltar, a través de Smith, a Hume (1711-1776) [15]. Porque son los economistas —Smith, Ricardo y en general los librecambistas— los que muestran cómo la vida asociada prospera y se desarrolla cuando el Estado no interviene; los que muestran cómo la vida asociada encuentra en la división del trabajo el propio principio de organización, y por lo tanto, los que muestran la parte de la vida asociada que es ajena al Estado y que no está regulada ni por sus leyes ni por el derecho. Las leyes de la economía no son leyes jurídicas: son las leyes del mercado. Y el mercado es un automatismo espontáneo, un mecanismo que funciona por sí mismo, por su cuenta.

Por consiguiente, son los economistas del siglo XVIII-XIX los que proporcionan la imagen tangible, positiva de una realidad social capaz de autorregularse, de una sociedad que vive y se desarrolla según sus propios principios. Y es así como una sociedad toma verdaderamente conciencia de sí misma.

Con esto no se pretende negar que también Montesquieu sea merecedor del título de precursor del descubrimiento de la sociedad. Pero Montesquieu, al igual que Locke, y en general, el constitucionalismo liberal, son precursores de modo indirecto, y por sí parciales. Está claro que cuanto más se reduce la discrecionalidad

[14] Sobre el aspecto considerado por Montesquieu, cfr. S. Cotta, *Montesquieu e la Scienza de la Società*, Turín, Ramella, 1953; y F. Gentile, *L'Esprit Classique nel Pensiero di Montesquieu*, Padua, Cedam, 1967. Montesquieu es considerado como precursor de la propia sociología de Comte; una tesis desarrollada sobre todo por Emile Durkheim, *Montesquieu et Rousseau Précurseurs de la Sociologie*, París, Presses Universitaires de France, 1953, y retomada de distinta forma últimamente por R. Aron, *Dix-huit Leçons sur la Société Industrielle*, París, Gallimard, 1962, cap. II, (trad. española, *Dieciocho Lecciones sobre la Sociedad Industrial*, 2.ª ed., Barcelona, ed. Seix Barral, 1971).

[15] Cfr. Gladys Bryson, *Man and Society: The Scottish Enquiry of the Eighteenth Century*, Clifton, N. J. Kelly, 1945; y J. Cropsey, *Polity and Economy: An Interpretation of the principles of Adam Smith*, La Haya, Nijhoff, 1957, especialmente cap. II.

y el espacio del Estado absoluto, y cuanto más se afirma el Estado limitado, más espacio y legitimidad se deja para una vida extra-estatal. Pero a este respecto el liberalismo político no tenía y no podía tener la fuerza de ruptura del liberalismo económico. No la podía tener porque desde su óptica la sociedad debía seguir siendo una sociedad regulada y protegida por el derecho. Del mismo modo en que el liberalismo se preocupa de neutralizar la política «pura», igualmente el liberalismo ve en la sociedad «pura» una sociedad sin protección, una sociedad indefensa. La sociedad de Montesquieu seguía siendo, a su modo, una *iuris societas*. Los economistas no tenían este problema. Pero tenían el problema inverso de desembarazarse del vínculo corporativo.

Es desde la óptica de los economistas, por lo tanto, como la sociedad resulta serlo en la medida en que es más espontánea, cuanto más se libera no sólo de las interferencias de la política, sino también de los obstáculos del derecho. Es cierto que la «sociedad espontánea» de los economistas era, pues, la sociedad económica. Pero el ejemplo y el modelo de la sociedad económica era fácilmente extensible a la sociedad en general. Las premisas que no existían ni en Maquiavelo ni en Montesquieu, ni en los Enciclopedistas, para «descubrir la sociedad» como realidad autónoma estaban, pues, maduras a comienzos del siglo XIX [16]. De hecho, el *Sistema Industrial* de Saint Simon (1770-1825) se publicaba en tres volumenes en 1821-1822, prefigurando con profética genialidad la sociedad industrial de la segunda mitad del siglo XX. La sociedad se configura a partir de ahora como una realidad tan autónoma como para convertirse en objeto de una ciencia por sí misma, que ya no es la economía y que Comte (1798-1857) bautizará como «sociología». Y Comte no se limita a bautizar a la nueva ciencia de la sociedad, la declara también la reina de las ciencias. La sociedad no es sólo un «sistema social» distinto, independiente y autosuficiente con respecto al sistema político. Es algo más: es el sistema social el que genera el sistema político. El pan-politicismo de Hobbes se transforma en el pan-sociologismo y en la socio-cracia de Comte. Es el momento de extraer las conclusiones y definir concretamente su significado.

La identidad de la política

La política, como se ha visto, no es únicamente distinta de la moral. Es también distinta de la economía. Además no incluye ya dentro de sí misma el sistema social. Por último, se rompen también los vínculos entre política y derecho, al menos en el sentido en que un sistema político ya no se comprende como un sistema jurídico. Despojada de este modo la política resulta distinta de todo. ¿Pero qué es, en sí misma y tomada por sí misma?

Comencemos por señalar una paradoja. Durante casi dos milenios la *palabra*

[16] Falta por escribir en gran parte la historia del descubrimiento de la idea de sociedad. Para una interpretación distinta, que se refiere a Rousseau, cfr. R. Dahrendorf, *Sociologia e Società Industriale* en el vol. *Uscire dall'Utopia*, Bolonia, Il Mulino, 1971. Merece todavía la pena leerse el viejo ensayo de Werner Sombart, *Die Anfänge der Soziologie*, en *Soziologie*, Berlín, Heise, 1923, que antepone los ingleses (especialmente Mandeville, A. Ferguson, Adam Smith y J. Millar) a los franceses.

política —y por lo tanto el término griego— ha caído ampliamene en desuso, y cuando la reencontramos, como en la dicción *dominium politicum*, ésta denota únicamente un pequeño espacio, un fenómeno totalmente marginal. De otro modo la encontramos desviada de distitas formas, entre los siglos XIV-XVIII, en el francés *policie*, en el alemán *Policey*, y en el inglés *policy* [17]. Si seguimos con el término que después prevalecerá, debemos llegar a Altusio —corría el año 1603— para encontrar un autor famoso que incluye la palabra política en su título: *Politica Metodice Digesta*. Sigue Spinoza, cuyo *Tractatus Politicus* se publicaba de forma póstuma en 1677 casi sin dejar rastro. Por último Bossuet escribía la *Politique Tirée de l'Ecriture Sainte* en 1670; pero el libro sólo se publicó en 1709 y el sustantivo no reaparece en otros títulos importantes del siglo XVIII [18]. Es necesario, de hecho, prestar atención a la diferencia entre el sustantivo y el adjetivo. Hume, por ejemplo, tiene dos títulos en los cuales aparece la palabra política: *Essays Moral and Political* (1741-1748) y *Political Discourses* (1748-1752); pero aquí la palabra se usa en genitivo, significa «de política». Decía que durante casi dos milenios la *palabra* política (el sustantivo) cayó ampliamente en desuso; sin embargo, lo que es paradójico es que durante todo este tiempo se ha seguido *pensando* siempre en la política, porque se ha pensado siempre que el problema de los problemas terrenales era el de mitigar y regular el «dominio del hombre sobre el hombre». Rousseau apuntaba al corazón de esta preocupación cuando escribía que el hombre nace libre y está encadenado en todas partes. Al hablar así Rousseau pensaba la esencia de la política, aunque la palabra no aparece en sus títulos. Hoy, por el contrario, la *palabra* está en boca de todos; pero no sabemos ya *pensar* la cosa. En el mundo contemporáneo la palabra se desperdicia, pero la política sufre una crisis de identidad [19].

Un primer modo de afrontar el problema es el de plantear la pregunta que Aristóteles no se planteaba: qué es un animal político en su diferencia con el hombre religioso, moral, económico, social, etc... No es que nos detengamos en abstracciones, en despedazar al hombre en fantoches abstractos. Por el contrario, nos planteamos una cuestión concretísima: cómo reconducir la política, la ética, la economía,

[17] El inglés *policy* ha permanecido como subespecie o complemento de *politics* (de modo que hoy el inglés tiene dos términos mientras que el italiano, el francés o el alemán sólo tienen uno). El francés *policie* ha acabado, por el contrario, en *police* (policía), y el alemán *Policey* ha tenido el mismo fin, convirtiendose en *Polizei*. Para esta línea, véase A. J. Heidenheimer, «Politics, Policy and Policey», *The Review of Politics*, I, 1986, pp. 3-30.

[18] La única excepción que merece la pena señalar es quizá *La Politique Naturelle* de Holbach (1773). Que «política» era, en el siglo de las luces, un vocablo marginal está bien confirmado por la voz «Politique» de la *Encyclopèdie*, que trata, después de haber recordado a Maquiavelo y a Bodino, de Graziano y Boccalini. Cfr. sobre el período, R. Hubert, *Les Sciences Sociales dans l'Encyclopèdie*, París, Travaux de l'Université de Lille, 1923, esec. caps. IV-V. Véase también R. Derathé, *Jean-Jacques Rousseau et la Science Politique de son Temps*, París, Presses Universitaires de France, 1950.

[19] De este modo, la voz «política», registrada en la primera *Encyclopaedia of the Social Sciences*, 15 vols., de 1930-35, desaparece en la nueva *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 17 vols., de 1968. La voz está tambien reveladoramente ausente de la edición de 1965, 23 vols., de la *Encyclopaedia Britannica*. Para algunos intentos recientes de definición —concretamente el de Bertrand de Jouvenel, *The Pure Theory of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963—, cfr. la reseña de M. Stoppino, «Osservazioni su Alcune Recenti Analisi della Politica», *Il Politico*, XXIX (1964), pp. 880-905, que él declara, con razón, insatisfactorios.

a comportamientos, a una acción tangible y observable. Nos preguntamos: ¿en qué se distingue un comportamiento económico de un comportamiento moral? ¿Y qué es lo que los distingue a ambos de un comportamiento político? Sabemos contestar a la primera pregunta; pero en bastante menor medida a la segunda.

El criterio de los comportamientos económicos es la utilidad: es decir, la acción económica lo es en cuanto en que está dirigida a maximizar una ofelimidad, una ganancia, un interés material. En el otro extremo el criterio de los comportamientos éticos es el bien: es decir, la acción moral es una acción «debida», desinteresada, altruista, que persigue fines ideales y no ventajas materiales. ¿Pero cuál es la categoría o el criterio de los comportamientos políticos? Todo lo que sabemos decir al respecto es que no coinciden ni con los morales ni con los económicos, aunque debamos registrar —históricamente— que el reclamo del «deber» se atenúa y la tentación de la «ganancia» crece. Quien estudia los comportamientos electorales los puede incluso asimilar a comportamientos económicos. ¿Pero cómo negar la perdurable presencia y sobre todo la fuerza, en política, de los ideales? Cuando examinamos la cuestión más de cerca, lo que sorprende es la gran variedad de los movimientos que inspiran los comportamientos políticos. No se da, *en política*, un comportamiento que tenga características de uniformidad asimilables a las de los comportamientos morales y económicos. Y, quizá, esta es la cuestión: el término «comportamiento político» no tiene que tomarse al pie de la letra. No indica un tipo particular de comportamiento, sino un *nivel*, un *contexto*. En ocasiones los términos son reveladores. De un comportamiento moral no podemos decir: son aquellos comportamientos que se sitúan y manifiestan en la esfera moral. Cierto, incluso la moral tiene un ámbito, el foro interno de nuestra conciencia. Pero todos los comportamientos deben ser activados *in interiore hominis*. La diferencia es que no existen comportamientos «en moral» del mismo modo en el que decimos que existen «en política».

Pero de este modo, entendámonos, hemos cambiado el planteamiento; es decir, nos hemos replegado sobre la tesis de que para orientarse en las diferenciaciones entre política, ética, economía, derecho, etc..., es necesario referirse a las diferenciaciones estructurales de los agregados humanos. Será por ausencia de categorías, será por otras razones; pero el hecho es que sólo el discurso sobre la moralidad, que es el más antiguo y profundo, se sustrae de la determinación estructural. Sólo el discurso sobre la moralidad porque, si lo examinamos mejor, incluso el discurso del economista está dispuesto estructuralmente. Hasta ahora he usado «económica» y «economía» indistintamente. Pero la económica no es la ciencia de la economía; es la rama de la filosofía que ha teorizado sobre la categoría de lo útil, de lo placentero, de lo deseado. Por lo tanto, la económica es esencialmente una variante o un filón de la filosofía moral. Si hemos adoptado el término económica para oponerlo al término ética es porque admitimos a la concepción kantiana de la moralidad: en este caso la económica se define *a contrario*, es decir, recaba sus propias connotaciones dando la vuelta a las de la ética. Pero sobre estas premisas el economista no avanza mucho en su camino. En realidad su utilidad es una utilidad monetaria, su valor es un valor de mercado, es decir, referido y recabado de aquella estructura que denominamos «el mercado»; y su noción de interés no es ciertamente aquella de la que hablaban los filósofos. Por lo tanto, bien mirados, los comportamientos observados por el economista se sitúan en el «sistema económico», que es, pues, un complejo de estructuras y de roles; y sus rasgos característicos están vinculados a aquellos niveles a los que se refiere el término *en economía*.

Lo mismo vale para el sociólogo. ¿Cuál es el criterio o la categoría de los denominados comportamientos sociales? No existe. O mejor dicho, el sociólogo responde —en la misma medida que el economista o el politólogo— diciendo que «en la sociedad» o en el «sistema social»; para decir que los comportamientos sociales son aquellos que observa en aquellas instituciones, en las estructuras y en los roles que componen aquel sistema. Y, por lo tanto, el politólogo no se encuentra, en lo que se refiere a cómo identificar los comporotamientos políticos, ni peor ni mejor que todos aquellos que cultivan las distintas ciencias del hombre. Los denominados comportamientos políticos son comportamientos calificables en la misma medida que todos los comportamientos no-morales: es decir, calificables en función de aquellos ámbitos que se adscriben al «sistema político» [20].

Mi sugerencia es, por lo tanto, que el modo más fructífero de afrontar la crisis de identidad de la política no es la de preguntarse en qué se diferencia el comportamiento del animal político del del animal social y económico; sino el preguntarse cómo se han ido diferenciando y organizando estructuralmente las colectividades humanas. Por consiguiente, el interrogante se convierte en qué es lo que denotan los términos «en política» y «sistema político», con respecto a las de sistema social y sistema económico.

La sociedad —decía Bentham siguiendo las huellas del descubrimiento que hacía el liberalismo— es la esfera de los *sponte acta*. Pero la sociedad es una realidad espontánea sólo en el sentido en que no está regulada por el Estado, sólo en el sentido en que denota un espacio extra-estatal en el que no se da un control político, sino un «control social». Por lo tanto, los conceptos de poder y de coerción ya no bastan, por sí solos, para caracterizar y circunscribir la esfera de la política. Aparte de la objeción de que la política no es sólo poder y coerción, queda el hecho de que —además del poder político— debemos registrar también un poder económico, un poder militar, un poder religioso, además de otros poderes. Lo mismo vale para la noción de coerción. A la coerción política se añade la coerción social, la coerción jurídica, la coerción económica y otras. Todos estos poderes y todas estas coerciones son —se dirá— distintas. Sin embargo, esta diversidad no se capta sin referirla a los niveles en los cuales los distintos «poderes coercitivos» se manifiestan. Cuando se argumenta, por ejemplo, que el poder político es aquel poder coercitivo que monopoliza el uso legal de la fuerza, esta individuación presupone que el aparato estatal dispone de niveles y estructuras destinadas a ello. Puede parecer que de este modo se vuelve a la identificación —que se considera superada— entre la esfera política y la esfera del Estado. Pero no es exactamente así.

Cuanto más nos alejamos del formato de la *polis* y de la pequeña ciudad-comu-

[20] La noción de sistema político ha sido profundizada y teorizada por D. Easton, especialmente en *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965 (trad. española, *Esquema para el análisis político*, B. Aires, ed. Amorrortu, 1969), y *A Systems Analysis of Political Life*, N. York, Wiley, 1965. Cfr. G. Urbani, *L'analisi del Sistema Politico*, Bolonia, Il Mulino, 1971.

nidad, las aglomeraciones humanas adquieren en mayor medida una estructuración vertical, altimétrica. Esta verticalidad era hasta tal punto extraña a la idea griega de política como para haber sido teorizada durante milenios (como se ha visto) con el vocabulario latino; mediante términos como *principatus, dominium, regnum, gubernaculum, imperium, potestas* y otros similares. El hecho de que toda esta terminología confluya en el siglo XIX en el término «política» constituye por lo tanto una impresionante inversión de la perspectiva. Hoy nosotros adscribimos una dimensión vertical a una palabra que denotaba, por el contrario, una dimensión horizontal. Como consecuencia de esta nueva disposición la dimensión horizontal acaba por atribuirse a la sociología, y paralalelamente, la esfera de la política se eleva y restringe, en el sentido en que se reconduce a una actividad de gobierno y, en concreto, a la esfera del Estado. Pero esta redefinición, que respetaba bastante bien la realidad del siglo XIX, se revela en el siglo XX como demasiado angosta, demasiado limitada. En realidad nosotros registramos un hecho nuevo: la democratización, y en todo caso, la *masificación*, de la política. Las masas, desde siempre extrañas, excluidas o presentes sólo a intervalos, entran en política, y entran de modo estable, para quedarse.

La democratización o masificación de la política no comporta sólo su difusión, y si se quiere su matización, sino sobre todo su *ubicuidad*. A la ubicación vertical se añade una expansión y ubicación horizontal, lo que vuelve a mezclar, una vez más, todo el discurso. Después de milenios de relativo estancamiento, ¡cuántos vaivenes en poco más de un siglo! Al Estado le siguen competiendo, en exclusiva, las *decisiones potestativas* de última instancia; pero los *procesos políticos* ya no pueden estar comprendidos en el ámbito del Estado y de sus instituciones. De hecho, y como consecuencia, el concepto de Estado se amplía, siendo sustituido poco a poco por el concepto bastante más elástico e inclusivo de «sistema político». El sistema político no sólo se descompone en «subsistemas» sino también en subsistemas —por ejemplo, el subsistema partidista y el subsistema de los sindicatos y de los grupos de presión— que escapan totalmente a la visión institucional.

Por lo tanto, no es exacto imputar a la ciencia política contemporánea haberse cerrado en una visión demasiado angosta —estatal— de lo que es la política. A quien observa que tampoco la noción de sistema político basta para dar cabida a la ubicuidad y la difusión de la política puede contraponerse la crítica de quien observa que un sistema político que no llega ya a determinar sus propios confines acaba por no ser un «sistema» o por diluir la idea de política hasta al punto de evaporarla. Las dos objeciones, por el mismo hecho de ser contrarias, vuelven a adquirir sus proporciones una con respecto a otra. Tomemos los procesos electorales, que ejemplifican bastante bien el nexo entre democratización de la política y recuperación, en la política, de la dimensión horizontal. Ahora bien, no es cierto que los procesos electorales se escapen del discurso altimétrico. Basta con observar que los procesos electorales son un método de reclutamiento del personal que llegará a ocupar puestos políticos; de lo que se desprende que son parte integrante también de los procesos verticales del sistema político.

En líneas generales el punto a afirmar es que no debemos confundir los *recursos del* poder, o las *influencias sobre* el poder, con el *tener poder*; así como debemos de distinguir el cómo del dónde *se genera* el poder político, del cómo y dónde *se ejerce* [21]. Una vez señaladas estas distinciones la dificultad de determinr los «límites» del sistema político se resume en la diferencia entre acepción laxa y acepción estricta del concepto de política.

La difusión de la política no sucede, por otra parte, sólo en el nivel de base, en el nivel del *demos*. La encontramos también en los vértices, en el nivel de las *élites*. De hecho, las democracias se estructuran como «poliarquías» competitivas con una amplia diseminación pluralista. Hasta aquí no hay problema en el sentido de que la noción de sistema político posee la elasticidad necesaria para abarcar una vasta y variopinta diseminación del poder. El problema se plantea por el hecho de que entre estos vértices sobresalen las estructuras verticales que no son políticas pero que siguen siendo potentísimas, como en el caso de las «corporaciones gigantes». Pero también en relación a esta dificultad debemos recordar que condicionar e influir al poder político no es lo mismo que ejercerlo. Aunque las corporaciones gigantes, o incluso los potentados sindicales, resulten influyentes, de ello no se desprende que su poder sea «soberano», es decir, superpuesto al poder político. Mientras que un sistema político se mantiene las órdenes principales y vinculantes *erga omnes* son y siguen siendo los mandatos emanados en los niveles políticos. Unicamente las decisiones políticas —no importa si bajo forma de leyes o no— se aplican con fuerza a la generalidad de los ciudadanos. Y si por decisiones colectivizadas se entienden aquellas decisiones que se sustraen a la discrecionalidad de los particulares, entonces las decisiones políticas pueden definirse como las *decisiones colectivizadas* soberanas a las cuales es más difícil sustraerse, tanto por su inclusividad territorial como por su intensidad coercitiva (el monopolio del ejercicio legal de la fuerza) [22]. Está claro que las decisiones políticas abarcan materias muy diversas: pueden ser de política económica, de política de derecho, de política social, de política religiosa, de política educativa, etc... Si todas estas decisiones son, a priori, «políticas» es por el hecho de ser decisiones colectivizadas *soberanas* tomadas por un personal situado en *niveles políticos*. Esta es su «naturaleza» política.

Queda una objeción de fondo que atañe no ya a la identidad, sino a la autonomía de la política. La nueva ciencia de la sociedad —la sociología— tiende a absorber la ciencia política, y a través de ella a la política, en su propio ambito. El reduccionismo sociológico, o la sociologización de la política, está indudablemente vinculado con la democratización de la política y encuentra en esta referencia tanto su fuerza como su límite. Su fuerza, porque la verticalidad democrática está caracterizada por un movimiento ascendente, de modo que los sistemas de democracia política resultan sistemas «reflectantes» y típicamente receptivos de una demanda que sale desde abajo. Su límite, porque este hilo explicativo se rompe en relación a los sistemas dictatoriales, que se denominan «de extracción» precisamente porque están caracte-

[21] Para el concepto de poder y su relación con el de política, véase la antología editada por S. Passigli, *Potere e Élites Politiche*, espec. la *Introduzione*, Bolonia, Il Mulino, 1971, y M. Stoppino, *Le Forme del Potere*, Nápoles, Guida, 1974. Para una descomposición analítica, Robert E. Dahl, *Introduzione alla Scienza Politica*, Bolonia, Il Mulino, 1970, Apéndice; y J. H. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power*, N. Haven, Yale University Press, 1975.

[22] Para la caracterización del poder político como «poder decisional», véase, en este volumen, el capítulo XIV, *Técnicas de Decisión*.

rizados por una verticalidad descendente, por un predominio de los mandatos que descienden desde lo alto. En resumen, las reducciones sociológicas *aplanan* la política, en el sentido de que su verticalidad resulta una variable dependiente: dependiente, precisamente, del sistema social y de las estructuras socio-económicas. Este aplanamiento es plausible, decía, en el caso de los sistemas que «reflejan» un poder popular; pero es altamente improbable en los sistemas políticos caracterizados por una fuerte verticalidad. En particular la sociologización de la política no logra explicar el funcionamiento de los sistemas dictatoriales, de aquellos sistemas en los cuales los mandatos no son en modo alguno reconducibles a demandas ascendentes, y no por otra cosa, sino por que los sistemas dictatoriales impiden la formación autónoma y la libre expresión de la demanda social.

La forma extrema de negación de la autonomía de la política no es, por lo general, la sociológica: proviene, más bien, de la filosofía marxiana. En esta última perspectiva no se apunta únicamente a la heteronomía de la política sino, más drásticamente, a la *negación de la política*. En la concepción económico-materialista de la historia la política es una «superestructura» no sólo en el sentido de que refleja las fuerzas y las formas de producción, sino también en el sentido de que es un epifenómeno destinado a extinguirse. En la sociedad comunista —preveía Marx— el Estado viene a menos, y con ello desaparece la coerción del hombre sobre el hombre. Pero si una filosofía de la historia ha de valorarse en base a los acontecimientos históricos que ha generado, basta con constatar que hoy en día la tesis de la «primacía de la política» encuentra su mejor confirmación en los Estados que se fundan en la doctrina de Marx y de sus sucesores. Quien ha estudiado la experiencia de los países del Este no tiene dudas sobre la identificabilidad de la política; y muchas menos dudas —es lícito sospechar— sobre la autonomía y autosuficiencia de la política. En los países del Este no es ciertamente el sistema social el que explica el Estado. Es más bien el Estado el que fabrica, en mayor medida que en el pasado y que en cualquier otro lugar, la sociedad.

Como se ve el debate sobre la identidad e incluso sobre la autonomía de la política es muy abierto. Hay un hecho cierto: la ubicuidad y, por ella, la difusión de la política en el mundo contemporáneo. Este hecho puede ser interpretado de distintas formas. Puede apoyar la tesis de quien reduce la política a otra cosa, subordinándola de distintas formas al sistema social y a las fuerzas económicas: la tesis de la heteronomía, pero también, en su forma extrema, de la negación de la política. O bien puede apoyar la tesis inversa, la tesis de quien observa que el mundo nunca ha estado tan «politizado» como hoy; una tesis que no afirma necesariamente el dominio o la primacía de la política, pero que ciertamente reivindica su autonomía. En medio de estas tesis opuestas se sitúan las incertidumbres de identificabilidad, la dificultad de ubicar la política. A esta dificultad puede añadirse una tercera tesis, aquella que ve en la difuminación, y por lo tanto en la falta de potenciación de la política, un eclipse de lo político (pero no una heteronomía). Tres tesis entonces: 1) heteronomía o incluso extinción; 2) autonomía, primacía o incluso triunfo; 3) difuminación, ausencia de potenciación, en este sentido eclipse. Tres tesis que se relacionan, de distinto modo, con la ubicuidad de la política, que reflejan una distinta *colocación* de la política, y por ello un modo distinto de identificarla y definirla.

POSTDATA

Schmitt y las modalidades del político

He mantenido que la política, por ausencia de categorías o por otras razones, no puede reducirse a un *criterio de comportamiento*. Si distinguimos, como es lícito, entre categoría (conceptual) y criterio (de acción), la categoría de la ética y el bien y el criterio que les corresponde es el altruismo, el hacer bien al otro. Del mismo modo, la categoría de lo económico es lo útil, y el criterio que se desprende es el lograr el propio interés, el actuar en base a la ganancia. Por el contrario, la política no se deja distinguir del mismo modo y con igual nitidez. Pero definir la política tanto en el plano del concepto como en clave de los criterios es quizá una ambición excesiva. ¿Por qué no concentrar el esfuerzo sobre el concepto, arrinconando el criterio (de acción)? En mi interpretación esta es la vía seguida fundamentalmente por Carl Schmitt, cuya atención se centra en la «categoría de lo político» [23].

Un concepto puede ser analizado en base a las distinciones-oposiciones que lo fundamentan. De este modo, la ética se basa en la contraposición entre bien y mal, la estética en la antítesis bello-feo, la economía en el contraste útil-perjudicial; y la política se basa, a su vez, en la oposición amigo-enemigo. Esta última es la tesis de Schmitt, una tesis que es necesario precisar rápidamente en dos cuestiones: primero, que Schmitt no equipara la distinción amigo-enemigo a las demás (considera que supera a las demás), y segundo, que el elemento que cualifica la dicotomía es el enemigo, el *Feind*, el *hostis*, no el amigo.

Sobre el primer punto Schmitt dice lo siguiente: «Todo contraste religioso, moral, económico, étnico o de otro tipo se transforma en un contraste político si es bastante fuerte como para reagrupar de modo efectivo a los hombres en amigos y enemigos... Lo "político" puede encontrar su fuerza en los más diversos sectores de la vida humana, en las contraposiciones religiosas, económicas... o de otro tipo; de hecho esto no indica un sector concreto particular, sino sólo el *grado de intensidad* de una asociación o de una disociación de hombres... La reagrupación real amigo-enemigo es tan fuerte y exclusiva que la contraposición no política, en el mismo momento en el que causa este reagrupamiento, niega sus motivos y criterios hasta ese momento "puramente" religiosos, económicos y culturales... Como consecuencia la unidad política, en todas las ocasiones que existe, es la unidad decisiva y "soberana" en el sentido en que la decisión sobre el caso decisivo, incluso si este es el caso de la excepción, por una necesidad lógica debe esperar siempre a ésta» (pp. 120-122). Los pasos citados aclaran cómo es que la categoría de lo político es para Schmitt primaria y absorbente: ella transforma lo otro por sí misma (lo reli-

[23] Es el título de su escrito más conocido, *Der Begriff des Politischen* (1927), ahora recogido en el texto revisado en 1932 en Carl Schmitt, *Le Categorie del "Politico"*, ed. por G. Miglio y P. Schiera, Bolonia, Il Mulino, 1972 (volumen al que se refieren las citas de las páginas siguientes). Schmitt utiliza también «criterio» y parece usar *Begriff* (concepto o categoría) y *Kriterium* como términos equivalentes. Pero distinguirlos como aquí sugiero no es forzar su pensamiento. Por otro lado, y casi instintivamente, Schmitt dice casi siempre *Begriff*. La doctrina política de Schmitt es retomada fielmente y es desarrollada por Julien Freund, *L'Essence du Politique*, París, Sirye, 1965.

gioso, lo moral, etc.), en sí misma, y no indica un «sector particular», sino una «intensidad». No se da, para él, una esfera de la política *quae per se est et per se concipitur*; política es la intensidad que nos agrega-opone en amigos contra enemigos.

La segunda precisión es que en la oposición amigo-enemigo el elemento que cualifica es el enemigo. Aunque Schmitt no lo admita, su dicotomía es asimétrica: la amistad es un mero reflujo de la hostilidad. Del mismo modo que amigo-enemigo no son individuos sino colectividades, si el enemigo es un «conjunto de hombres» el contra-conjunto que se opone a él debe permanecer unido, y puede decirse (es la oposición obvia) que está aglutinado por la amistad. Pero Schmitt explica siempre lo que es el *Feind*; no dice nada, o casi nada, sobre la amistad. Por otro lado, sólo «en el concepto de enemigo» es donde reaparece la eventualidad, en términos reales, de una lucha» (p. 115); y es la guerra la que como «presupuesto siempre presente, como posibilidad real la que determina... el pensamiento y la acción del hombre provocando así un específico comportamiento político» (p. 117). Sobre esta asimetría volveré más adelante. Por el momento importa comprender bien lo que Schmitt entiende por enemigo. «Enemigo no es el competidor... (ni) tampoco el adversario particular que odiamos... Enemigo es sólo el enemigo *público*... Enemigo es el *hostis*, no el *inimicus* en el sentido amplio... No es necesario odiar personalmente al enemigo en sentido político...» (p. 111-112). Schmitt precisa posteriormente que «los conceptos de amigo, enemigo y lucha adquieren su significado real del hecho de que se refieren de un modo específico a la posibilidad real de la muerte física» (p. 116). Por otro lado, y por el contrario, él rechaza «al enemigo absoluto», al enemigo a aniquilar y exterminar, «en cuanto inhumano» (p. 120).

A primera vista el *tour de force* de Schmitt nos deja casi sin aliento. Pero, una vez retomado el aliento, la pregunta es: ¿por qué la medida de intensidad que agrupa en amigos-enemigos puede y debe ser únicamente política? ¿Cómo es que Schmitt hace desaparecer la intensidad religiosa, la intensidad racial, la intensidad moral, la intensidad económica? En suma, ¿por qué la «intensidad» es una prerrogativa exclusiva de lo político? Schmitt afirma que «sería totalmente insensata una guerra producida por motivos "puramente" religiosos, "puramente" morales... o "puramente" económicos. De estas contraposiciones específicas de estos sectores de la vida humana no es posible hacer descender el reagrupamiento amigo-enemigo y por lo tanto tampoco la guerra» (p. 119). A esto se puede rápidamente oponer que, insensatez por insensatez, incluso una guerra producida por motivos puramente políticos (para determinar quién es el enemigo) no parece menos insensata. Y la cuestión es que el argumento de Schmitt carece de prueba. «Si se llega a esto» —es decir, a que «contrastes religiosos, morales o de otro tipo... den origen al reagrupamiento de lucha decisivo en base a la distinción amigo-enemigo— entonces» el contraste decisivo ya no es el religioso, el moral o el económico, sino el político» (*ibidem*). Pero aquí el argumento es circular, esta es una suposición de principio. El razonamiento repite como conclusión la propia premisa: que todo lo que regrupa en amigo-enemigo es político, que todo lo que no reagrupa de este modo no lo es, y que lo que es político borra lo no-político.

Demos un paso hacia adelante, volviendo a comenzar desde la afirmación ya citada de que «el enemigo no es el competidor». Sí, es cierto: si decimos competidor decimos algo distinto de enemigo. Pero planteemos la hipótesis de una competencia

con una altísima intensidad, cuya apuesta es la supervivencia (y, paralelamente, la muerte de los perdedores). En tal caso, ¿por qué el competidor no es asimilable a un enemigo? Schmitt respondería, imagino, que la competencia económica no puede nunca calificarse como relación entre enemigos porque no contempla la posibilidad real de la muerte física. Está bien (mientras que los conflictos económicos son reconducibles y reducibles a la «competencia»). Pero no vale para la hostilidad religiosa o racial: aquí la muerte física es una posibilidad muy real. Y, además, si la intensidad calificadora (para calificarse como intensidad política) debe contemplar, como su *ultima ratio*, la guerra, entonces ¿cómo hacer para negar el «enemigo absoluto»? El enemigo absoluto —aquellos que realmente llegan a ser asesinados y que, por añadidura, llegan a ser también odiados— debería representar para Schmitt la encarnación última, la representación límite, de lo «puramente político». No es así. A causa del rechazo al enemigo absoluto Schmitt sale bien parado moralmente; pero sale mal parado lógicamente.

Gira y vuelve a girar, el hilo conductor de la teoría schmittiana es la intensidad; pero este hilo conductor se transforma progresivamente en una goma elástica que se alarga o acorta a voluntad, a medida. Cuando el criterio de la intensidad no basta por sí mismo para hacer emerger lo político, entonces se alarga hasta incluir la contemplación «real» de la muerte; pero cuando el alargamiento conduce, como es inevitable, a la presencia del enemigo absoluto, entonces el recorrido de la intensidad se acorta: el enemigo es «público» y «no es necesario» que sea odiado personalmente (y menos aún exterminado). Ahora bien, hablar así equivale, en buena lógica, a plantear una condición interpretable de formas diversas como necesaria o suficiente: para que surja el enemigo es necesario (y basta) «un conjunto de hombres *que combate* al menos virtualmente» (p. 111). Pero una condición necesaria (y lo mismo vale para una codición suficiente) indica un mínimo: no es una condición que excluya un máximo, que establezca un techo. Por consiguiente, lo repito, si el principio de individuación de lo político es —como lo es para Schmitt— la intensidad de la contraposición, entonces su criterio funciona tanto mejor cuanto más se intensifica. Pararse a medio camino es contradecirlo y contradecirse.

No hay autor que no pueda ser cogido en contradicciones. Pero Schmitt se mueve mal, en clave lógica y metodológica, con demasiada frecuencia. No se trata sólo de que el nudo crucial de su demostración esté invalidado (se ha visto) por una suposición de principio. Se trata también que todo el planteamiento de su argumentación nos deja perplejos. En los pasajes difíciles Schmitt dice «puramente», es decir, desarrolla el discurso *al limite*, sobre el filo del caso límite. Su *Begriffsbildung* —es Schmitt quien lo subraya— se basa en el «dato extremo» (p. 113), en el «caso crítico» (p. 122). Esto funciona cuando se va buscando la esencia, la esencia última y metafenoménica de lo real [24]. De hecho él comienza afirmando «aquí nos ocupamos de la esencia de lo político» (p. 101). Pero al continuar su exposición Schmitt vincula

[24] Es un punto que desarrollo en *La Politica: Logica y Metodo in Scienze Sociali*, Milán, SugarCo, 1979, pp. 133-35 (trad. española, *La Política: Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, México, FCE, 1984), donde distingo entre razonar mediante «caso límite» y «caso medio». Hay que advertir también que razonar al límite es distinto de la construcción típico-ideal. Por ejemplo, los tipos ideales de Max Weber no son ni «extremos» ni «críticos» en el sentido schmittiano.

el «dato extremo» a la consideración de que «todos los conceptos... políticos tienen un sentido *polémico*: estos tienen presente una conflictividad concreta... cuya consecuencia extrema es el reagrupamiento en amigo-enemigo» (p. 113). Pero este es un *sequitur* verbal, poco o nada conceptual. De hecho, se puede decir de todo el pensamiento (lo dijo, entre otros, Benedetto Croce) que es pensar *contra*, un pensar estimulado y precisado al contradecir el pensamiento de los demás; pero esta no es ciertamente la «polémica» que es *pólemos*, que acaba, en el límite, en guerra efectiva. Peor todavía, Schmitt ilustra cómo las «cuestiones terminológicas se transforman... en problemas de alta política» (p. 114) señalando que «términos como Estado, republica y otros, son incomprensibles si no se sabe en concreto quién debe ser golpeado, negado y contrastado», de modo que, «por ejemplo, Maquiavelo llama repúblicas a todos los Estados que *no* son monarquías...» (p. 113). Y aquí la confusión es verdaderamente grande: Schmitt confunde además las definiciones *a contrario* con aquella «polémica» que lleva a la política como guerra-enemistad. No, realmente no. El «dato extremo» como estrategia eurística no tiene nada que ver con el «punto extremo» dado del «reagrupamiento en base a conceptos de amigo-enemigo» (p. 112).

Si se extraen las conclusiones, a mí me parece que la red conceptual de Schmitt tiene al mismo tiempo mallas demasiado estrechas (excluye demasiado) y mallas demasiado amplias (no atrapa los peces que persigue). Excluye demasiado porque incluye únicamente a la «política caliente» —es decir, intensa, combatida, apasionada, ideológica— excluyendo de este modo a la «política tranquila», la política que pacifica los conflictos y somete la fuerza al derecho. La exclusión es totalmente gratuita. Por otra parte, cuando la red de Schmitt es llevada a la orilla descubrimos que está vacía: vacía, bien entendido, para sus fines. Como ya he observado, Schmitt no logra en modo alguno demostrar que la intensidad sea una prerrogativa exclusiva y particular de lo político. Por lo tanto su argumento puede ser tanto transformable como extensible. En la línea del criterio de intensidad se podría mantener que la intensidad religiosa transforma un conflicto político en guerra de religión, la intensidad étnica en conflicto racial, la intensidad moral en conflicto ético, y así podría seguirse. ¿Por qué no? Schmitt *dice* que no, pero no explica *por qué* no.

Volvamos al punto en el que la dicotomía amigo-enemigo es asimétrica, cuando es calificada por el *hostis*. Basta con decir esto para decir que la teoría de Schmitt ha de adscribirse a las concepciones de la política como conflicto. Hay que ser claro: adscribir un autor a estas concepciones no implica en modo alguno que sea partidario de las guerras y que propugne los conflictos. Hobbes, que es su precursor, es también, y coherentemente, el máximo salvaguarda del orden. Si el hombre es, en el estado de naturaleza, un lobo que combate a otros lobos, entonces el orden y la paz se convierten en bienes a adquirir a cualquier precio, incluso a costa de someterse al Leviatán. En verdad, de todos aquellos que conciben la política como conflicto sólo Marx es «conflictualista», e incluso él *pro tempore*, puesto que el advenimiento del comunismo es también para él el advenimiento de la paz y el fin de la política (como conflicto, es decir, como la entendía Marx). Schmitt está un poco entre Hobbes y Marx. No aspira a la paz interna del modo obsesivo de Hobbes (y ciertamente no la desea en la detestadísima versión liberal, que para él es la versión despolitizada del orden); pero detesta el vil desorden de la República de Weimar y

teoriza el Estado fuerte capaz de aplastar «al enemigo interno» [25]. Aunque la política sea lucha, para Schmitt no lo es ciertamente en la acepción e interpretación marxista de lucha-guerra de clase. Si tuviera que escoger entre Marx y Hobbes, Schmitt estaría con Hobbes. Y merece la pena continuar con la comparación entre ambos.

Schmitt desciende de Hobbes, pero le da la vuelta. Una primera diferencia es que Hobbes es «atomista», se enfrenta a individuos particulares, mientras que Schmitt concibe a los amigos y enemigos como agregados. La segunda diferencia, la que hace a Schmitt el que más insiste en el «conflicto» de los dos, es que Hobbes nos sitúa frente a un estado de naturaleza invivible (de guerra de todos contra todos) y por lo tanto a rechazar y superar en el *status civilis*, mientras que Schmitt procede en la dirección opuesta y restaura el *status naturalis* como el estado en el cual la política se manifiesta de modo genuino. El tema es tomado finalmente por Leo Strauss: la definición hobbesiana del estado de naturaleza como *status belli*, «como estado de hostilidad de todos contra todos, se usa como un motivo para recomendar el abandono del estado de naturaleza. Frente a esta negación tanto del estado de naturaleza como de la política, Schmitt reafirma lo político» [26]. De todo ello resulta que si entendemos «político» como lo entiende Schmitt, entonces Hobbes es «el pensador antipolítico» [27], el antipolítico por antonomasia.

Por consiguiente, Schmitt ve, en el sentido que se ha precisado, la política como conflicto. Pero esto es *un modo de interpretar* la política, no es *definir la esencia* de la política. Schmitt, como han comprendido también otros autores, no se dirige a donde cree. Cree que capta *la categoría* de lo político, y por el contrario explica y desarrolla *una de sus modalidades*. De él recabamos, más que de cualquier otro autor después de Hobbes, que la política-como-guerra, como percepción delotro (delotro generalizado, o concretado en contra-reagrupamientos) como «enemigo potencial», es la modalidad fundamental y recurrente en la vida política, en la vida en una ciudad y en la supervivencia como ciudad. En resumen, Schmitt nos impone el hacer cuentas con un modo de concebir la política que es también un *modo de ser* muy fundamental.

Yo disiento frontalmente de Schmitt en la valoración, en el mantener que «domar» la política constituya el grandísimo mérito y, al menos en parte, la conquista

[25] La política de Weimar, y en general la del liberalismo, es para Schmitt *Policey* (o *Polizey*), una política pequeña y mezquina, baja política, mientras que la suya es «alta política», *Politik* en el propio y específico sentido del término, política en contraposición, precisamente, a *Policey* (véase antes la nota 17). La distinción, especialmente por cómo se planteaba para los cameralistas, es importante para encuadrar el pensamiento de Schmitt y ayuda a comprender cómo sitúa la *Politik* en los límites (como si fuese únicamente o sobre todo *Aussenpolitik*, política exterior) y puede así afirmar que «la tarea de un Estado normal consiste... sobre todo en asegurar en el interior del Estado y de su territorio una paz estable, en establecer "tranquilidad, seguridad y orden"...» (*Le Categorie del "Politico"*, op. cit., pp. 129-130).

[26] «Comments on Carl Schmitt's der Begriff des Politischen», en *The Concept of the Political by Carl Schmitt*, ed. de George Schwab, New Brunswick, Rutgers, University Press, 1976, pp. 88. Es importante señalar que tampoco Hobbes concibe el *status belli* como una guerra real. Este escribe: «la naturaleza de la guerra no consiste en *combates de hecho*, sino en la notoria *disposición* a ésta» (*Leviatán*, XIII). En este punto no hay diferencia entre Hobbes y Schmitt.

[27] Leo Strauss, *loc. cit.*, p. 90, nota.

efectiva de la civilización occidental. Pero la política «indómita» ni domada ni domable, teorizada por Schmitt, sigue existiendo y subsiste. Yo prefiero, en mucha mayor medida, la política-como-paz, y a través suyo la resolución no violenta de los conflictos y la disciplin jurídica de la fuerza, en suma, una convivencia en la cual la «ley de las leyes» sustituya a la ley de la jungla. Por el contrario, Schmitt exalta, y se exalta, al restituir a la política una «seriedad mortal», una grandeza primigenia, heroica, y quizá también purificadora. Pero, preferencias aparte, es cierto que se dan —como está de moda decir— dos modelos de la política: el que la asimila, en la mayor medida de lo posible, a un estado de paz, y el que la reconduce, en último análisis, a un símil de la guerra [28]. Es falso que la política-como-paz no exista. Pero es cierto que existe también la modalidad de lo político teorizada por Schmitt.

El punto a rebatir es que dividir la política según modalidades es muy distinto a individualizarla y definirla en su *quidditas*, en su distintividad. Schmitt intenta aferrar lo político como una «intensidad soberana que no es la intensidad de *cualquier cosa*, sino un grado de intensidad que plantea el propio objeto (transformando en políticas contraposiciones de otra naturaleza u origen). Pero este intento no se logra. La *quidditas* de la política se nos sigue escapando. Mientras tanto, la podemos identificar (lo he propuesto) de este modo: como la esfera de las «decisiones colectivizadas» soberanas, coercitivamente sancionables y sin salida.

[28] Para la contraposición de la «política como paz» a la «política como guerra» debo reenviar a mi *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House, 1987, pp. 41-43 (trad. española, *La Teoría de la Democracia Revisada*, Madrid, Alianza Ed., 1987).

Capítulo 11
REPRESENTACION

Etimológicamente hablando, representar quiere decir: presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente. A partir de aquí la teoría de la representación se desarrolla en tres direcciones opuestas, según si se asocia: a) con la idea de *mandato* o de delegación; b) con la idea de *representatividad*, es decir, de semejanza o similitud; c) con la idea de *responsabilidad*.

El primer significado se deriva del derecho privado y caracteriza a la doctrina más estrictamente jurídica de la representación, mientras que el segundo significado se deriva de un enfoque sociológico según el cual la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza, que transciende toda «elección» voluntaria [1] y por consiguiente a la propia conciencia [2]. En el significado jurídico hablamos con frecuencia del representante como de un «delegado» o de un mandatario que sigue instrucciones. En el significado sociológico, por el contrario, decimos que alguien es «representativo de» para decir que éste personifica algunas características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión de la cual proviene o pertenece. En cuanto al tercer significado —que nos lleva a entender el gobierno representativo como un «gobierno responsable»— constituirá el objeto principal de nuestro análisis.

Aunque en este nivel estamos interesados sólo en la representación *política*, ésta permanece siempre vinculada a la representación sociológica (o existencial), por un lado, y a la representación jurídica, por otro.

El vínculo entre representación política y representación sociológica es particularmente evidente cuando hablamos de *sobre*-representación o de *infra*-representación. Por ejemplo, no tendría mucho sentido denunciar el hecho de que los traba-

[1] Cfr. C. J. Friedrich, *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*, N. York, McGraw Hill, 1963, p. 304.

[2] Es la representación inconsciente. Cfr. H. F. Gosnell, *Democracy: The Threshold of Freedom*, New York, Ronald Press, 1948, p. 141.

jadores con frecuencia están infra-representados si no se atribuye importancia a la representatividad (es decir, al criterio de la semejanza). No obstante, la distinción entre representación política y representación existencial debe mantenerse firmemente. De otro modo cualquier sistema político podría reivindicar el ser representativo desde el momento en que un grupo dirigente es siempre «representativo de» secciones o estratos de la sociedad.

El vínculo entre representación política y representación jurídica es particularmente evidente en la doctrina europea —alemana, francesa e italiana—, que es casi unánime al afirmar que la representación política no es una verdadera representación; y ello precisamente porque dicha doctrina adopta la unidad de medida de la representación privada. En efecto, si no se postula una heterogeneidad entre representación política y representación jurídico-privada, es casi inevitable llegar a la conclusión de que ningún sistema político tiene derecho para declararse como un auténtico sistema representativo. Por otro lado, la distinción entre representación política y jurídica no puede traducirse en una ausencia de relación recíproca, aunque sólo sea porque la representación política está formalizada jurídicamente en las estructuras institucionales de la democracia y constituye una parte integrante del constitucionalismo.

El desarrollo histórico

La emergencia de la representación política moderna del tronco de la experiencia medieval [3] es un proceso que merece la pena seguirse —para captar lo gradual del mismo— en la historia política inglesa de la segunda mitad del siglo XVIII, y en los escritos de Algernon Sidney, John Toland y Humphrey Mackworth. Pero para captar la distancia de la representación moderna frente a la medieval conviene mirar, por el contrario, a la revolución francesa. Esta distancia no se caracteriza únicamente por el repudio del mandato imperativo, sino también por la disposición de la constitución de 1791 en la que se declara que los «representantes nombrados por las circunscripciones no representan a una circunscripción particular, sino a la nación entera». Importa subrayar dos sutilezas. Primero, al decir nombrados *en las* circunscripciones los constituyentes revolucionarios pretendían decir en concreto que los representantes *no* eran nombrados *por* sus electores. Segundo, hay una gran diferencia entre nación y pueblo; y también esta es una elección meditada y premeditada.

Si es el *pueblo* el que es declarado soberano, de ello se desprende que la voluntad de los representantes depende y se deriva de la voluntad de un titular, de un *dominus*; y por tanto de ello se desprende que en este caso se postulan al menos dos voluntades, la del pueblo y la de la asamblea representativa. Pero si la *nación* es la que se declara soberana —como en el artículo 3 de la Declaración de Derechos de 1789— entonces existe, en concreto, únicamente una voluntad, puesto que la voluntad de la nación es la misma voluntad de los que están legitimados para hablar en su nombre [4]. No es que haya un país real que preexista al país legal; sin embargo, y más bien, el país legal *es* el país real. «El pueblo o la nación —decía Sieyès equivocándose en la terminología, pero no ciertamente en las conclusiones— no puede tener más que una voz, la de la Legislatura nacional... El pueblo no puede hablar, no puede actuar más que a través de sus representantes.» [5]

Remitir a la nación modifica, por lo tanto, profundamente el concepto de representación. Como ha afirmado con exactitud Carré de Malberg, «la palabra representación no designará ya únicamente, como antes, una cierta relación entre el diputado y aquellos que han delegado en él; expresa la idea de un poder que se da al representante de querer y de decidir por la nación. La asamblea de los diputados representa la nación, en cuanto que ésta tiene el poder de querer por aquélla». Y, definiendo exactamente la cuestión, concluía: «El representante *quiere por* la nación. Y este es el elemento esencial de la definición del régimen representativo» [6]. Burdeau ha precisado a su vez bastante bien la diferencia: «Mientras que en su acepción corriente el término representación implica una dualidad de la voluntad, la representación tal y como fue entendida en 1789 no pone en cuestión más que una sola voluntad: la de la nación representada» [7]. Curiosamente los miembros del parlamento eran llamados «diputados» precisamente en el momento en el que dejaban de serlo, es decir, dejaban de ser mandatarios. No sólo los representantes eran declarados agentes libres a los cuales no se debía dar instrucciones; eran llamados a representar una voluntad que no preexistía, en concreto, a su propia voluntad [8].

¿Qué juicio se puede emitir sobre los constituyentes revolucionarios? Bigne de Villeneuve ha subrayado que el concepto de soberanía popular debe ser entendido «como un medio para obstaculizar el camino a la democracia» [9]. Lo que no significa

[3] Dejo a un lado la cuestión de si se puede hablar de representación en la antigüedad. La tesis ha sido mantenida sobre todo por T. Mommsen, *Le Droit Publique Romain*, trad. francesa, París, Fontemoing, 1887, vol. V, pp. 6 y sig, y están de acuerdo, entre otros, L. Duguit, *Etudes de Droit Publique*, París, Fontemoing, 1903, vol. II, p. 9 y sig., e ídem, *Traité de Droit Constitutionnel*, París, Fontemoing, 1928, vol. II, p. 640. La posición de Jellineck es la intermedia, *La Dottrina Generale del Diritto e dello Stato*, Milán, Giuffrè, 1949, pp. 140-142. Rousseau afirmaba, por el contrario, que «la idea de los representantes es moderna: proviene del gobierno feudal... En las Repúblicas antiguas esta palabra era desconocida (*Contrato Social*, III, 5); una tesis seguida, entre otros, por Esmein y por Carré de Malberg. A mí me parece que la tesis de Mommsen no puede ser aceptada, puesto que la representación en cuestión incluye el problema de un *gobierno* representativo, y por lo tanto la edificación de una democracia *indirecta*, fórmula que es inconcebible en el mundo clásico. Sobre la representación medieval, cfr. R. W. Carlyle y A. J. Carlyle, *A History of Medieval Political Theory in the West*, London, Blackwood, 1950, espec. vol. V cap. 9 y vol. VI cap. 6; y específicamente sobre la experiencia inglesa, M. V. Clarke, *Medieval Representation and Consent: A Study of Early Parliaments in England and Ireland*, N. York, Russel, 1964.

[4] Cfr. R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat* (1922), París, Sirey, 1962, vol. II, p. 267 y *passim*. Su *Contribution* es el texto clásico para la distinción entre soberanía de la nación y soberanía democrática (vol. II espec. pp. 166-197 y 232-281).

[5] En la sesión del 7 de septiembre de 1789. Cfr. *Archives Parlementaires*, 1.ª serie, t. VIII, p. 595.

[6] Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat*, op. cit., p. 263 y p. 267.

[7] *Ivi*, p. 245.

[8] Sólo en un momento —en la Constitución de 1793 que afirmaba que la soberanía reside indistintamente en todos los ciudadanos— la soberanía parece converger en la soberanía popular. Pero en el año III se vuelve a afirmar la separación, y el principio de la soberanía de la nación sigue siendo hasta hoy el fundamento de nuestros sistemas.

[9] M. Bigne de Villeneuve, *Traité Générale de l'Etat*, París, Sirey, 1929-1931, vol. II, p. 32.

que la intención de los constituyentes revolucionarios fuera la de monopolizar todo el poder, desposeyendo al tiempo tanto al monarca como al *demos*. El ánimo de los constituyentes del ochenta y nueve ha sido interpretado con fidelidad por Burdeau: «Los publicistas revolucionarios veían en la representación no sólo el acto que creaba la legitimidad de los gobernantes, sino también el instrumento de una unificación de la voluntad nacional... Los hombres de la constituyente no eran ni los soñadores ni los utópicos que se dice. Sabían bien de qué estaba hecha la irracional voluntad del pueblo... No era, por lo tanto, a aquella voluntad a la que pretendían reconocer las prerrogativas de la soberanía. Educados en el culto de la razón, creyentes en la virtud de las luces, no podían reconocer como voluntad soberana más que a una voluntad reflexiva, ponderada y unificada: aquella misma de la que la asamblea de los representantes debía ser el órgano». Burdeau comenta así: «Se puede objetar a una voluntad así expresada su autenticidad en cuanto imagen de una voluntad real del pueblo, pero no se le puede negar el atribuir a la soberanía nacional un alto y noble semblante» [10].

Además de las críticas que se inspiran en el «realismo» del *cui prodest* [11], la fórmula de la soberanía nacional se expone también a las críticas de un «realismo» que podría denominarse epistemológico. A este respecto es sobre todo el empirismo anglosajón el que mira con sospechas la noción de soberanía —que permanece, de hecho, ajena a la evolución del derecho público inglés— y con mayor razón a la de la «soberanía de la nación». A los ojos de los ingleses, la Revolución francesa fue metafísica; y la soberanía de la nación es, para ellos, una peligrosa invención de una entidad. Pero es fácil hacer justicia, a este respecto, a los «metafísicos» del ochenta y nueve. Porque bajo la pátina de sus racionalizaciones, estos constituyentes no llegaron a una solución distinta de la del más fiero enemigo de la Revolución francesa, de la de Burke.

Que los representantes no deben ser mandatarios, y que deben representar a la nación y no a los que mandan sobre ellos, es lo que había mantenido precisamente Burke en el célebre discurso enviado en 1774 a sus electores de Bristol [12]. Si la Constitución francesa de 1791 es el texto escrito que señala el desarrollo del concepto publicista de la representación política, este desarrollo había ido madurando desde hace tiempo en la evolución del sistema inglés (a pesar de que el carácter consuetudinario de este constitucionalismo hace bastante difícil fijar el momento cronológico en el que el vínculo del mandato imperativo cae en desuso). A «grosso modo», se puede por lo tanto mantener que esta transformación precede en casi un siglo a la Constitución francesa de 1791 [13]. Es cierto que, al exponer su tesis a los electores de Bristol, Burke se podía referir a una praxis consolidada, a las «leyes de esta tierra». Escribía:

«Mi estimado colega [su adversario en el escaño] afirma que su voluntad ha de estar sometida a la vuestra. Si esto fuera todo, la cosa sería inocente. Si gobernar fuese en todas sus partes una cuestión de voluntad, no hay duda de que la vuestra debería ser superior. Pero gobernar y hacer leyes son cuestiones de la razón y del juicio...; y ¿qué clase de razón sería aquella en la que la decisión precede a la discusión; en la que un grupo de personas delibera y otro decide...? Expresar una opinión constituye el derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión que pesa y ha de ser respetada, a la que un representante debe estar siempre dispuesto a escuchar; y que éste deberá siempre sopesar con gran atención. Pero las instrucciones *imperativas*; los mandatos a los cuales el miembro [de los Comunes] debe expresa y ciegamente obedecer, por los cuales debe votar y a favor de los cuales debe discutir...; estas son cosas totalmente desconocidas para las leyes de esta tierra y que derivan de un error fundamental sobre la totalidad del orden y del modo de proceder de nuestra constitución. El Parlamento no es un *congreso* de embajadores con intereses opuestos y hostiles; intereses que cada uno debe tutelar, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados; el Parlamento es, por el contrario, una asamblea *deliberante* de *una* nación, con *un único* interés, el del conjunto; donde no deberían existir como guía objetivos y prejuicios locales sino el bien general...» [14].

El texto de Burke que acaba de citarse es justamente famoso y sigue siendo hoy en día un clásico testimonio de los motivos ideales que animan la representación política de los modernos. Pero nuestra representación rechaza el mandato también por motivos técnicos, objetivos. En verdad, el mandato imperativo no puede sino desaparecer cuando un cuerpo representativo se transforma de organismo *externo* al Estado en organismo *del* Estado. Paralelamente, la representación de los modernos nace cuando una delegación de mandatarios, encargada de tratar con la Corona, se transforma de contraparte del Soberano en órgano soberano.

Pero, decía, el discurso completo que verdaderamente señala la distanciación entre la representación medieval y la moderna es el de los constituyentes revolucionarios, el que se basa en la representación de la nación. La centralidad de este

[10] Burdeau, *Traité de Science Politique*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949-1957, vol. IV, p. 245.

[11] Es sobre todo Bigne de Villeneuve, *Traité Générale de l'Etat*, op. cit., p. 46-47, quien pone en evidencia el motivo del «interés» de los constituyentes.

[12] Cfr. también Blackstone, que en sus *Commentaires* escribía: «... Cada miembro, por cuanto es elegido en un distrito particular, una vez elegido... sirve [es prepresentante de] todo el reino» (ed. en 4 vols., Londres, Strahan, 1793-95, I, p. 159). El hecho de que los autores ingleses usen generalmente los términos *Kingdom, estate* o *Land* no obsta para que la idea implícita en estas notas sea afín a la de los constituyentes franceses, que a su vez —es necesario no olvidarlo— citaban profusamente a los ingleses. Por otro lado, el término «nación» era adoptado incluso en Inglaterra. Bigne de Villeneuve, *Traité Générale de l'Etat*, op. cit, p. 40, cita a este respecto las *Memorie* de Edmon Ludlow (1751): «Se declaró que el pueblo es, después de Dios, la fuente originaria de todo poder justo, y que la Cámara de los Comunes, al ser elegida por el pueblo y al representarlo, es el poder supremo de la Nación». Pero De Grazia recuerda que ya A. Sidney escribía en sus *Discorsi sul Governo* (publicados póstumamente en 1698, por lo tanto años después de su muerte) que «no es por Kent o por Sussex... sino por la nación entera, por lo que los miembros elegidos en aquellas localidades son invitados a servir en el Parlamento». A. De Grazia, *Public and Republica: Political Representation in America*, N. York, Knopf, 1951, p. 29.

[13] Esmein ha observado a este respecto que la *Septennial Act* de 1716, con la que los miembros de los Comunes prorrogaban sus propios poderes durante cuatro años, presupone que la idea de mandato imperativo había ya venido totalmente a menos. Cfr. A. Esmein, *Elements de Droit Constitutionnel*, París, Sirey, 1927, vol. I, pp. 103-104. Es útil además recordar que tanto John Toland en su *Art of Governing by Parties*, como Humphrey Markworth en la *Vindication of the Rights of the Commons of England*, ambos de 1701, negaban ya firmemente el mandato imperativo.

[14] E. Burke, *The Works*, London, Holdsworth and Ball, 1834, vol. I, p. 180.

principio está confirmada por el hecho de que esto no vale solamente para los orígenes de la representación moderna. La prohibición del mandato imperativo, en ocasiones explícitamente vinculada a la soberanía de la nación, se vuelve a encontrar en las constituciones tanto del siglo XIX como del siglo XX de la mayoría de los países europeos: Bélgica, 1831; Italia, 1848 y 1948; Prusia, 1850; Suecia, 1866; Austria, 1867, 1920 y 1945; Alemania, 1871 y 1949; Holanda, 1887; Dinamarca, 1915. El artículo 67 de la vigente constitución italiana dice: «Todo miembro del parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin vínculos de mandato». Y la tortuosa fórmula adoptada en las constituciones francesas de 1946 y 1958 —«la soberanía nacional pertenece al pueblo»— encuentra todavía su explicación en la Declaración de los derechos de 1789. El caso de los Estados Unidos parece distinto, en el sentido de que ninguna constitución estatal prohíbe expresamente el mandato imperativo. Pero esta omisión significa únicamente que los constituyentes americanos no sentían la necesidad de disciplinar lo superfluo, desde el momento en que en los Estados Unidos no se planteaba un problema de ruptura con un pasado medieval. Del mismo modo, el hecho de que la expresión «soberanía de la nación» no tenga un significado legal en el derecho público inglés no obsta para que la praxis constitucional británica repudie el mandato imperativo en la misma medida que las constituciones escritas de derivación francesa.

La representación moderna refleja, en efecto, una transformación histórica fundamental. Hasta la gloriosa revolución inglesa, la declaración de independencia de los Estados Unidos y la revolución francesa, la institución de la representación no estaba asociada con el gobierno. Los cuerpos representativos medievales constituían canales intermediarios entre los que eran mandados y soberano: éstos representaban *a alguien* frente a *algún otro*. Pero en la medida en que el poder del parlamento crecía, y cuanto más se situaba el parlamento en el centro del organismo estatal, en la misma medida los cuerpos representativos asumían una segunda función: además de representar a los ciudadanos, éstos gobernaban *sobre* los ciudadanos. Y está claro que un parlamento no puede adquirir su función moderna, la de gobernar, dejando inalterada su función preexistente, la pura y simple función de representar. A un cuerpo representativo inscrito *dentro* de un Estado le debe ser permitida la autonomía que necesita para operar *en favor* del Estado. Por lo tanto, es precisamente porque el Parlamento se convierte en un órgano del Estado por lo que se declara que éste representa a la nación, precisamente porque ha de poder pasar de la parte de los «súbditos» a la del «Estado». Es verdaderamente demasiado fácil decir que la ficción de la nación estaba dirigida a obstaculizar el paso a la voluntad popular. No es únicamente esto. La intención no se puede disociar de lo que se encuentra, que es precisamente la técnica mediante la cual la contraposición al Estado se convierte en la inserción de un poder popular en el Estado.

Una vez planteado esto a modo de permisa y habiéndolo aclarado, queda el hecho de que los parlamentos contemporáneos son llamados a operar sobre el filo de delicados equilibrios. Si asume demasiado el punto de vista de los gobernantes, corren el riesgo de atrofiarse y paralizar el gobierno; y si, por el contrario, trata de absorberlos demasiado en el Estado —podremos decir si un Parlamento asume demasiado el punto de vista del gobernante— en tal caso corre el riesgo de no cumplir ya su función representativa. Por otro lado, la *fictio* de la representación de la nación

permite la inserción de los cuerpos representativos en el Estado; pero al mismo tiempo se enfrenta a nuevos y espinosos problemas. En base a la prohibición constitucional del mandato imperativo y de la idea de la representación de la nación, el representante no representa o no debería representar a aquellos que lo eligen. Pero si el representante no representa a sus propios electores, parece desprenderse de ello que no es la elección la que crea un representante.

Representación y elecciones

Representación sin elecciones. El interrogante es si las elecciones son una condición *necesaria* para la representación política. Digo condición necesaria porque nadie o casi nadie mantiene que la elección sea una condición suficiente. Una vez planteado esto, comencemos por esta pregunta: ¿puede haber representación sin elecciones? Con frecuencia se responde que sí. Hemos visto antes una primera razón para mantener que la elección no es una condición necesaria para la representación: al representante se le pone el veto de representar a sus propios electores. Pero sobre esto volveremos después. La noción de «representación virtual» teorizada por Burke proporciona una segunda defensa de la tesis de la representación sin elección. Volveremos también sobre ésta. Por el momento basta con despejar el terreno de malos y por lo tanto de argumentos no pertinentes.

Si hacemos referencia, por ejemplo, a la representación existencial o sociológica, es decir, a la pura y simple *existencia* de una semejanza, entonces está claro que este tipo de representación no requiere una elección. Si la representación se define simplemente como un *idem sentire*, un estado de «coincidencia de opinión», cualquier método de selección (o incluso ningún método) puede funcionar bien. En este caso lo que importa no es el procedimiento que puede garantizar mejor la coincidencia de opiniones (y de comportamientos) entre representante y representados, sino que exista esta coincidencia. No obstante, la representación política se preocupa precisamente del modo de *asegurarla*.

Prescindiendo de la representación existencial, existen casos en los cuales un representante es nombrado en lugar de ser elegido: por ejemplo, el caso de un embajador. Pero este ejemplo es todavía menos pertinente, desde el momento en que el caso del embajador puede incluirse dentro de la representación privada. El hecho es que hay otros modos —al margen del método de la selección— para controlar a un embajador como representante del propio gobierno. Por el contrario, un miembro del parlamento no puede ser revocado a discrección, y el único control al cual no puede escapar es el electoral. En esencia, cuanto más se separa la representación política de la representación privada, menos mantiene la primera las garantías que ofrece la segunda, con excepción de la disuasión de la ausencia de reelección.

Esta es la razón por la cual el método de creación del representante adquiere una importancia decisiva y se convierte en la típica preocupación de la teoría de la representación política. No puede existir representación (salvo la existencial) si a los representantes no se les ofrece el modo de expresarse y protegerse; de otro modo los representados estarían a merced de sus denominados o presuntos representantes.

Y desde el momento en que la representación política está únicamente protegida, en defintiva, por una salvaguardia electoral, *en este caso* no puede existir representación sin elección.

Elecciones sin representación. Si no podemos tener representación (política) sin elecciones, lo contrario no es cierto: podemos muy bien tener elecciones sin representación. A lo largo de toda la historia encontramos cargos electivos sin ninguna implicación representativa, es decir, sin que el elegido represente a sus propios electores. Para recordar el caso más citado, el Sumo Pontífice es elegido por el colegio de cardenales, pero ello no significa que los represente. No los representa de hecho, y ello porque la Iglesia visible es un organismo teocrático que se concibe como tal.

Lo que llama la atención sobre el hecho de que la representación descansa, en última instancia, en un *think so* (por decirlo en palabras de Friedrich), es decir, sobre el hecho de que únicamente en términos de «ideas» una persona puede ser «hecha presente» por otra persona [15]. Con la única excepción del caso marginal de la representación existencial inconsciente, no puede existir representación mientras que el representante no *sienta* la expectativa de aquellos a los que representa, y no la sienta como una expectativa vinculante. Por lo tanto, no sólo la representación es una «idea», sino que es también, necesariamente, un «deber». Por consiguiente si la elección no asume explícitamente un significado y una intención representativa el procedimiento electoral tomado por sí mismo puede muy bien poner en el cargo a un jefe absoluto. Pero esto no demuestra que las elecciones no sean un medio necesario; prueba únicamente que no son, por sí mismas, un medio suficiente.

Representación electiva. Las elecciones son una cosa, y la representación otra. Sin embargo, la moderna representación política es «representación electiva», desde el momento en que es esta asociación la que convierte a la representación, al mismo tiempo, en *política y moderna.* El medio (elecciones) no puede sustituir al *animus* (la intención representativa); pero el ánimo sólo no basta. La representación no electiva —la representación «virtual» de la que hablaba Burke— requiere el apoyo y las garantías de una representación hecha «actual» por el instrumento electoral. Y esta era también, en último termino, la tesis de Burke.

«La representación virtual —escribía Burke en 1792 en una carta a sir Hercules Langrishe— es aquella en la que se da una comunión de intereses y una simpatía en los sentimientos y en los deseos, entre aquellos que actúan en nombre de cualquier acepción del pueblo, y el pueblo en el nombre de quien actúan, a pesar de que los fiduciarios no hayan sido elegidos de hecho por aquél... Esta representación es en muchos casos, pienso yo, incluso mejor que la efectiva. Posee gran parte de sus ventajas y elimina muchos de sus inconvenientes. Sin embargo, mantenía «este tipo de representación virtual no puede tener una existencia larga y segura si no posee como sustrato la representación efectiva. El diputado debe tener una cierta relación con el electorado» [16]. De este modo, Burke no perdía de vista los límites

[15] C. J. Friedrich, «Representation», en *Encyclopaedia Britannica*, Chicago, Benton, 1962, vol. 19, p. 164.

[16] Burke, *The Works*, op. cit., p. 557. Véase también su discurso del 8 de mayo de 1780 en los Comunes sobre la «frecuencia de las elecciones», reproducido también en el volumen antológico, *Selected Speeches on the Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1939, vol. II, pp. 113-124.

que marcan la validez de una representación que se presume. No contraponía la representación virtual a la electiva. Para Burke la «presunción» de representatividad presupone, sin embargo, siempre una relación «efectiva» entre el diputado y el electorado: la representación virtual no sustituye, pero integra y completa a la representación electiva.

Seamos claros: la conclusión a la que llego —que la representación *no puede no* tener un fundamento electivo— vale únicamente para la representación política (no para la repreentación privada y todavía menos para la representación existencial) en orden a la exigencia de asegurar la «capacidad de respuesta» del representante. La teoría electoral de la representación es, en efecto, la teoría de la representación responsable: su problema no es el de satisfacer el requisito de la semejanza, sino de asegurar la obligación de responder. Sin elecciones se puede tener representatividad; pero es verdaderamente difícil sostener que sin elecciones se tenga capacidad de respuesta-responsabilidad.

Determinación de los sistemas representativos

Características. Recorriendo la literatura nos encontramos con las siguientes caracterizaciones y condiciones de los sistemas representativos:

1) El pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes: la teoría electoral de la representación.

2) Los gobernantes responden de forma responsable frente a los gobernantes: la teoría de la representación como responsabilidad.

3) Los gobernantes son agentes o delegados que siguen instrucciones: la teoría de la representación como mandato.

4) El pueblo está en sintonía con el Estado: la teoría de la representación como *idem sentire.*

5) El pueblo consiente a las decisiones de sus gobernantes: la teoría consensual de la representación.

6) El pueblo participa de modo significativo en la formación de las decisiones políticas fundamentales: la teoría participativa de la representación.

7) Los gobernantes constituyen una muestra representativa de los gobernantes: la teoría de la representación como semejanza, como espejo.

A la luz de cuanto se ha dicho con anterioridad, 1 y 2 son dos condiciones unidas. El recurso a las elecciones no basta para calificar un sistema representativo; pero también el «rendir cuentas» sigue siendo un precepto vacío sin el recurso a las cuentas electorales. La condición 3 se vincula con la representación medieval, y no puede ni manterse ni practicarse fuera del ámbito privado. Por otro lado, las condiciones 4, 5 y 6, tomadas en sí mismas, son demasiado vagas. Es simplemente demasiado fácil presumir el consenso de un *idem sentire*; y la participación se plantea como alternativa más que como forma de completar la representación (cuando no

enmascara la bien distinta realidad de una manipulación orquestada e impuesta desde lo alto). En efecto, las tres últimas caracterizaciones indican cosas que con toda probabilidad encontraremos dentro de los sistemas representativos, pero no son condiciones constitutivas de los sistemas representativos. En cuanto a la condición 7, la representatividad es un requisito suplementario, no un requisito necesario.

Responsabilidad y representatividad. Comencemos por la representatividad. En relación a ésta la tesis es que nos sentimos representados por quien «pertenece» a nuestra misma matriz de «extracción» porque presumimos que aquella persona nos «personifica». Y el problema de la representación se plantea —desde esta perspectiva— así: encontrar una persona que nos sustituya personificándonos (etimológicamente que posea su máscara) [17]. Ahora bien, es cierto que la representación ha nacido, históricamente, precisamente del seno de una pertenencia. Los miembros de las corporaciones medievales se sentían representados no porque eligiesen a sus mandatarios, sino porque mandatarios y mandados «se pertenecían». Como ha señalado con precisión Gosnell, el latín *impersonare* se usaba en las corporaciones en el sentido en el que nosotros decimos representar. «Es decir, *poseer las características de* alguien o de algo ha sido siempre, parece, una connotación de la palabra representación» [18]. Y cuando se vuelve hoy a requerir una representación ordenada y expresada según criterios profesionales o de intereses, el fundamento de esta instancia está ciertamente en el principio de la pertenencia. Por lo tanto, es totalmente verosímil que una persona se sienta mejor representada cuando el representante es un *alter ego*, alguien «como él», alguien que actúa como él actuaría porque *es* (existencial o profesionalmente) igual a él. El hecho es que se puede muy bien plantear la hipótesis de un parlamento que sea un perfecto espejo de similitudes de extracción y que, sin embargo, no reciba de hecho las demandas de la sociedad que refleja. Y esto se explica porque el *responder responsablemente* tiene —al menos en política— prioridad sobre la semejanza.

No obstante la tesis del «parlamento espejo» puede replantearse manteniendo que si la representatividad no es, por sí misma, una condición suficiente, sigue siendo una condición necesaria. La dificultad estriba en que mientras que una sintonía se instituye fácilmente en una relación unívoca, de uno-a-uno, esto no sucede en una relación de muchos-con-uno (sobre todo cuando los muchos son, en concreto, decenas si no centenas de miles). En el ámbito de la representación política llegamos, por tanto, a un dilema: sacrificar la responsabilidad a la representatividad, o bien sacrificar la representatividad a la responsabilidad. Pero esta conclusión requiere un análisis más atento de la noción de responsabilidad.

La idea de responsabilidad tiene dos caras: a) la responsabilidad *personal* hacia alguien, es decir, la obligación del representante de «responder» al titular de la relación; b) la responsabilidad *funcional*, o técnica, de alcanzar un nivel adecuado de prestación en términos de capacidad y eficiencia [19]. La primera es una responsabilidad *dependiente*; la segunda es una responsabilidad *independiente*. En el primer sentido el representante hace las veces de otro; en el segundo sentido se pretende del representante una «conducta responsable», lo que equivale a decir que su comportamiento se confía, en último término, a la propia conciencia y competencia.

Traduciendo esta distinción en términos políticos de ello se desprende que la expresión «gobierno responsable» acumula dos expectativas distintas: a) que un gobierno sea receptivo, o sensible (*responsive*), debiendo responder por lo que hace; b) que un gobierno se comporte responsablemente actuando con eficiencia y competencia. Podemos llamar al primero gobierno *receptivo*, y al segundo gobierno *eficiente*. La diferencia no es pequeña.

En nuestros asuntos privados inclinarse por la responsabilidad personal o bien por la responsabilidad funcional no cambia mucho las cosas, puesto que en todo caso el representante tiene una sola tarea: perseguir el interés exclusivo del *dominus* de la relación, es decir, del representado, sea cual fuere la suerte de los demás intereses. Pero cuando llegamos a la representación política adquiere preeminencia otra tarea: perseguir el interés del todo, sea cual fuere la suerte de los intereses particulares. Precisamente por esto la distinción entre la responsabilidad dependiente y la responsabilidad independiente se convierte, en política, en una distinción crucial, en orden a la cual cambia muchísimo que un sistema representativo se base en una o en la otra. Es sobre la base del propio margen de independencia, es decir, de responsabilidad funcional, por lo que un gobierno tiene derecho a subordinar los intereses sectoriales en la búsqueda de los intereses colectivos. Por el contrario, en el momento en que la responsabilidad funcional cede el paso a la responsabilidad dependiente, es asimismo probable que el interés general se sacrifique a los intereses parciales, con frecuencia contingentes, contradictorios, e incluso «malentendidos».

No es paradójico afirmar, por lo tanto, que un gobierno responsable puede ser también un gobierno altamente irresponsable. Cuanto más receptivo se convierte un gobierno, tanto menos se encuentra en condiciones de actuar responsablemente. Por lo tanto, se llega a un punto en el cual la elección entre representatividad-sensibilidad, por un lado, y responsabilidad-eficiencia, por otro, no puede eludirse. No podemos pretender que un gobierno ceda y al mismo tiempo resista a las demandas de los gobernados. Para decirlo mejor, no podemos conseguir simultáneamente *más* receptividad y *más* responsabilidad independiente.

Tipos de sistemas representativos

De todo lo anterior se desprende que los sistemas representativos pertenecen «grosso modo» a dos tipos distintos, cuyos orígenes se sitúan, respectivamente, en Inglaterra y en Francia. El tipo inglés de sistema representativo está basado en un método electoral uninominal que atribuye un limitado margen de elección al elector y favorece un sistema bipartidista; mientras que el tipo francés está basado sobre un método electoral proporcional que permite al elector un amplio margen de elección y facilita los sistemas multipartidistas. El tipo inglés sacrifica la representativi-

[17] *Persona*, en latín, era al comienzo la máscara, la máscara trágica, o ritual, o del antepasado. Cfr. el todavía clásico estudio de M. Mauss, *Sociologie et Anthropologie*, París, Presses Universitaires, 1950, pp. 333-362 (trad. española, *Sociología y Antropología*, Madrid, ed. Tecnos, 1979).

[18] *Democracy: The Threshold of Freedom*, op. cit., p. 132.

[19] Friedrich, *Man and His Government*, op. cit., pp. 310-311.

dad del parlamento a la exigencia de un gobierno eficiente, mientras que el tipo francés sacrifica la eficiencia del gobierno a la representatividad del parlamento.

Si el vocabulario de la política se pusiese al día, el tipo inglés de sistema representativo debería llamarse «sistema de gabinete», y el término «sistema parlamentario» correspondería al tipo francés. Sea cual fuere la terminología, en el *gobierno representativo* coexisten dos almas, dos exigencias: gobernar y representar. El sistema inglés (y americano) maximiza el requisito de gobernar, mientras que el sistema de tipo francés maximiza la instancia de un parlamento que refleje.

Más concretamente, en los países con circunscripciones uninominales se vota para crear un gobierno estable y responsable, y sólo de modo subordinado un parlamento representativo. En los países con un sistema proporcional se vota para crear un parlamento representativo, y sólo de modo subordinado un gobierno. De este modo, puesto que las elecciones proporcionales tienden a producir en el parlamento mayorías «libres» (nomayorías «impuestas») resultarán gobiernos no sólo cambiables, sino también con una responsabilidad poco potenciada. Podría decirse que en los sistemas mayoritarios la representación es menos fiel, pero llega más arriba, hasta el gobierno; mientras que en los sistemas proporcionales la representación es más fiel, pero tiene una proyección más corta, llega sólo hasta la asamblea. Por lo tanto, de este modo se pone en evidencia aquella representación que es «representatividad», dejando por el contrario en la sombra la representación que es «responsabilidad». El discurso, pues, debe proseguir así: en los sistemas mayoritarios los escaños no corresponden a los votos, pero la imperfección en la representatividad está compensada por todo lo que se gana en claridad e inmediatez de responsabilidad: durante toda la legislatura la responsabilidad es del partido de gobierno. Por el contrario, en los sistemas proporcionales a tantos votos les corresponden, «grosso modo», otros tantos escaños en el parlamento, pero la división de la asamblea acaba por atenuar, si no por hacer totalmente anónima, la responsabilidad de gobierno, o mejor dicho, de los gobiernos. Los gobiernos cambian, las coaliciones gubernativas son distintas; y la cortina de humo producida por la alquimia parlamentaria hace difícil la identificación de la responsabilidad.

Una vez sopesados los pros y los contras no sabría señalar un claro vencedor. Cuando afirmamos que la proporcionalidad expresa una representación «más verdadera», lo que afirmamos de hecho es que la proporcionaldiad produce una «representatividad» más verdadera. Incluso así, y en todos los casos, una porción del electorado está abocada a sentirse no representado o por lo general a sentirse mal representada. En el sistema inglés son las minorías las que votarían, si tuviesen probabilidades de éxito, por un tercer partido. En los sistemas proporcionales es el electorado el que se siente traicionado por las combinaciones parlamentarias, y siente la impotencia de su voto en la designación del gobierno.

Bien entendido, podemos pensar en soluciones intermedias, más equilibradas, aptas para conciliar un gobierno eficiente y una representación representativa. No obstante, desde el punto de vista de la ingeniería constitucional no podemos construir estructuras representativas que maximicen al mismo tiempo la función de funcionar y la función de reflejar. En un cierto punto debemos elegir y la alternativa realista se sitúa entre la responsabilidad independiente y la responsabilidad dependiente en mayor medida que entre la democracia gobernada y gobernante [20] o entre el autogobierno verdadero y el ficticio [21].

En conclusión, un sistema representativo no puede existir sin elecciones periódicas capaces de hacer responsables a los gobernantes frente a los gobernados. Sin embargo, de este modo se institucionaliza únicamente la receptividad, es decir, una responsabilidad dependiente. Y esta responsabilidad dependiente no debe ser tomada demasiado al pie de la letra; ésta postula únicamente una «capacidad de respuesta», una sensibilidad receptiva, provista de dispositivos de salvaguardia. Por lo tanto, un sistema político se califica como representativo en el momento en que unas prácticas electorales honestas aseguren un grado razonable de respuesta de los gobernantes frente a los gobernados. Esto no implica necesariamente la universalidad del sufragio, pero postula que ningún sistema representativo puede estar basado únicamente sobre la «representación virtual». Por el contrario, un sistema político no se califica como representativo si un solo jefe (sea monarca o dictador) reivindica en exclusiva la representación de la totalidad. Si la función representativa no se confía a un cuerpo colectivo que sea bastante numeroso para —y libre de— expresar diversidad de puntos de vista y de intereses, podemos siempre decir que aquel sistema político está guiado por un jefe representativo, pero no es lícito calificarlo como sistema de representación política.

Problemas actuales

Escala y ámbito de la representación. Cuando los sistemas representativos fueron introducidos en Inglaterra y en Occidente, los electorados así como los gobiernos eran bastante poca cosa. Con el paso del tiempo el electorado ha aumentado de algunas centenas a decenas de miles de electores para cada representante. Paralelamente el gobierno en pequeño, con los simples problemas y las modestas atribuciones del pasado, se ha convertido en un gobierno en grande con complejos problemas e innumerables funciones. Ambos desarrollos convergen en el hecho de que la *relación representativa* está sometida a crecientes tensiones, y por lo tanto también lo está el hilo que vincula a los representantes con sus presumibles o presuntos representantes. Como escribía Bruno Leoni, «cuanto más numerosas son las personas que se trata de representar, y cuanto más extenso es el ámbito en relación al cual se trata de representarlas, en menor medida la palabra representación mantiene un significado que pueda concretarse en la voluntad efectiva de personas reales, que no sea la voluntad de las mismas personas designadas como sus representantes» [22].

Es bien cierto que la representación política ha sido siempre una relación de semejantes-a-uno; pero los números se han pasado a ser tan elevados como para preguntarse si en una escala de cincuenta mil a uno tiene todavía sentido afirmar que cada uno está representado. La respuesta depende del ámbito y del objetivo

[20] Es la fórmula de Burdeau, *Traité de Science Politique*, op. cit., espec. vol. VI.

[21] Así, entre otros, J. F. S. Ross, *Elections and Electors: Studies in Democratic Representation*, London, Eyre and Spottiswoode, 1955, pp. 50-51.

[22] B. Leoni, *Freedom and the Law*, Princeton, Van Nostrand, 1961, p. 18.

del gobierno representativo. Mientras que la representación se siga considerando sobre todo como un dispositivo protector que condiciona y delimita el poder arbitrario de los gobernantes, la respuesta sigue siendo, seguramente, sí: la relación de representación mantiene su significado. Pero cuanto mayor resulta ser el ámbito y el número de las materias en las que un representante toma decisiones que superan en mucho la propia comprensión de los representantes, más difícil es huir de la sensación de que estamos frente a una cadena cuyo eslabón inicial, el representado, se ha convertido en una cantidad infinitesimal.

¿Quien está representado? Decíamos antes: cuanto más numeroso se hace el electorado, más perdemos de vista *quién* está representado. Esta parece ser una conclusión inevitable si el titular de la relación representativa sigue siendo el «individuo». Incluso si esta conclusión no siempre es aceptada, ayuda a explicar la insatisfacción frente a la denominada base individualista o atomista de la teoría y de la práctica de la representación. La crítica a la «representación individualista» no es necesariamente una exhumación nostálgica del medioevo y de la representación corporativa. Pero el hecho sigue siendo que hasta ahora esta postura no ha producido, en concreto, nuevas instituciones o técnicas de representación no-individual.

Sin abandonar el punto de partida del individuo que vota, el problema puede volverse a plantear a la luz de la intención representativa que su comportamiento electoral pretende transmitir. Puede mantenerse que el acto de votar expresa: a) lo que el elector *ha de decir* (o piensa); o bien b) lo que el elector es (existencialmente); o bien c) lo que el elector *quiere*. En la primera interpretación la representación «representa opiniones»; en la segunda interpretación representa una apariencia de clase o de oficio; y en la interpretación voluntarista un individuo puede ser representado incluso si es inarticulado o silencioso.

La primera interpretación es la tradicional, y vacila bajo los golpes conjuntos de los números electorales y del gobierno en grande. Nos guste o no, de este modo nos vemos inducidos a replegarnos sobre otras dos interpretaciones. En ambas el elector particular es, por decirlo así, *menos individuo*. Porque si votamos identificándonos con una clase o grupo, el hecho de que votemos particularmente, uno a uno, no significa que votemos como individuos. Y la teoría voluntarista decapita todo problema, desde el momento que se puede atribuir a una voluntad silenciosa o inarticulada cualquier contenido y relevancia que sus intérpretes mantengan que desea tener. La verdad es que las dos últimas interpretaciones no tratan ya de responder a la pregunta: *¿quién* está representado? Estas responden, más bien, a la pregunta: *¿qué* es lo que se representa? Lo que no es lo mismo.

¿Qué es lo que se representa? Desde el momento en que todos los sistemas representativos adoptan un criterio territorial de reparto del electorado, de ello se desprende que lo que se representa son, de hecho, las localidades, las áreas geográficas. Reformulemos entonces el interrogante, que se convierte en: ¿qué es lo que se representa a través de una canalización territorial? La respuesta es materia de debate (o de investigación), salvo por una constatación indiscutible: que la representación territorial no satisface, e incluso obstaculiza, la constitución de una representación funcional o técnica.

El problema de *lo que* se representa puede abordarse desde otro punto de vista: si la representación es más una cuestión de preferencias ideales o de intereses materiales, más que de valores o de apetitos. La lógica de la representación territorial es que el hombre debe ser visto como ciudadano (no como *homo oeconomicus*), lo que sobreentiende, entre otras cosas, que se desearía desanimar al elector de votar en función de sus intereses y apetitos materiales. De hecho, una de las objeciones contra la representación funcional, o profesional, es que ésta animaría al electorado a votar únicamente por su beneficio. En cualquier caso —tanto si la representación territorial funciona como se desearía, o tanto si se cree o no en el individualismo— si se nos hace votar como ciudadanos particulares según un criterio de distribución territorial, la razón esencial es que este es el criterio menos arriesgado de todos. Por cuanto el diseño de las circunscripciones geográficas se presta también a las manipulaciones (el denominado *gerrymandering*), estos abusos son poca cosa con respecto al potencial de manipulación que permite una distribución del electorado basada en clasificaciones profesionales, o incluso en criterios dejados de vez en cuando al arbitrio de sus inventores.

Por consiguiente, no se trata de si en las sociedades libres la idea de un parlamento funcional (o de expertos) ha llevado únicamente a fórmulas de coexistencia con los parlamentos políticos tradicionales. Así, la República de Weimar creó un parlamento económico colateral (el *Reichswirtschaftsrat*); e instancias análogas han sido expresadas por los consejos económicos consultivos establecidos en los años cincuenta, por ejemplo, en Italia y en Francia (pero no, lo que es significativo, en la Alemania de Bonn). El intento fracasó sustancialmente en Italia, mientras que ha obtenido un éxito relativo en Francia y en otras pequeñas democracias. La conjunción entre parlamentos técnicos y parlamentos políticos es por lo general un problema de difícil solución. Existen, «grosso modo», tres posibilidades: que el parlamento técnico tenga la última palabra, que los dos parlamentos estén equiparados, o bien que el parlamento técnico sea un cuerpo consultivo *marginal*. En la primera hipótesis es fácil prever la desautorización del parlamento político; en la segunda hipótesis es previsible un conflicto sistemático y la parálisis de ambos parlamentos; mientras que en la tercera hipótesis el cuerpo consultivo será consultado sólo cuando el parlamento político tenga ganas de hacerlo (y por lo tanto quizá nunca).

¿Qué es lo que está representado en o por un parlamento político? ¿Intereses locales y de comunidad, afiliaciones de clase, intereses especiales y sectoriales, ideales, apetitos personales? Dentro de los límites permitidos por la escala de la representación todas estas cosas son, o pueden ser, representadas en diversas proporciones y combinaciones. Todas las voces que son bastante fuertes para hacerse oír encuentran de algún modo acceso en un cuerpo representativo.

El cómo de la representación. Sea cual fuere el *quién* o el *qué* de la representación, queda el problema del *cómo*. Obviamente el cómo de la representación se refleja a su vez sobre el qué, y también sobre sobre el quién de la representación. Hablando en términos muy generales, el *cómo* consiste en el modo en que un sistema representativo está construido y hecho funcionar. Precisamente quién y qué cosa resulte favorecido por un determinado sistema representativo puede resultar oscuro; pero está claro que si sabemos *cómo construir* un sistema representativo

basado en elecciones libres, un sistema así permite siempre más libertad y más receptividad que cualquier otro sistema político que conozcamos.

En un sentido más específico el *cómo* de la representación se entiende como un «estilo» de representación [23]. En este sentido el cómo de la representación depende de las «orientaciones de rol» del representante: por ejemplo, si los representantes se comportan como delegados, o bien como fiduciarios, si un representante es más un hombre de partido, un servidor de su circunscripción o un mentor que se siente investido por la misión de iluminar al país [24].

Desde otro punto de vista el *cómo* de la representación se vincula al sistema electoral y al sistema partidista. La relación entre los sistemas electorales y los sistemas representativos ya ha sido mencionado, y constituye un problema que se debate ya desde hace tiempo [25]. Un problema más reciente es el de cuál es la incidencia de la mediación partidista sobre los procesos representativos. Porque en la medida en que crece la democracia de masas y se afirman los partidos de masas, también el cómo de la representación depende del sistema partidistas como estructura que lleva y canaliza los procesos representativos.

Representación partidista. Al ser tan elevadas las cifras electorales, los partidos son un modo para reducirlas a un formato manejable. Los ciudadanos son representados, en las democracias modernas, *mediante* los partidos y *por* los partidos. Lo que parece inevitable. Sin embargo, se puede llegar a un punto tal que la «función de representar el interés nacional, que una vez fue atribuida al soberano y después pasó al parlamento, la realiza ahora el partido. El partido —para decirlo en palabras de Herman Finer— es verdaderamente un rey» [26]. Ahora bien, una cosa es el partido como «filtro» de la representación política, y otra cosa es el partido como «rey», como *dominus* efectivo de la representación. Los problemas teóricos y constitucionales planteados por este desarrollo son verdaderamente espinosos, y esta es quizá una de las razones por las que incluso las constituciones más recientes dejan a los partidos en una relativa penumbra constitucional (son excepciones la constitución brasileña, la de Bonn y la constitución francesa de 1958).

Una visión realista de los procesos representativos se plantea, por consiguiente, frente a un proceso con dos fases, o incluso cortado en dos: una relación entre los electores y su partido, y una relación entre el partido y sus representantes. De ello puede desprenderse que el nombramiento partidista —es decir, la cooptación del partido-aparato— se convierte en la elección efectiva; los electores escogen al partido, pero los electos son elegidos, en realidad, por el partido. Naturalmente, los partidos, los sistemas de partidos y los países son muy distintos los unos de los otros, y por lo tanto toda generalización ha de tomarse con cautela. No obstante, es plausible que en los partidos de masa rígida y capilarmente organizados el representante

[23] Así, por ejemplo, J. Wahlke et al., *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, N. York, Wiley, 1962.

[24] Véase especialmente H. Eulau, en Wahlke et. alt., op. cit.

[25] Al menos desde el momento de la publicación de *Les Partis Politiques*, París, Colin, 1951, de M. Duverger (trad. española, *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 1979).

[26] Cit. en S. H. Beer, *British Politics in the Collectivist Age*, N. York, Knopf, 1965, p. 88.

actúe como portavoz de su partido más que de cualquier otra voz (incluyendo aquí la de sus electores) y que los vínculos de partido sean más fuertes que cualquier otro vínculo (incluyendo aquí los vínculos de extracción social). Así, según Duverger, al representante moderno se le confía un «doble mandato», uno de sus electores y uno del partido [27]; y es el mandato del partido el que prevalece, esencialmente, sobre el mandato electoral.

Es cierto que la representación ha perdido cualquier inmediatez y que ya no puede ser entendida como una relación *directa* entre electores y elegidos. El proceso representativo incluye tres términos: los representados, el partido y los representantes. Y el perno intermedio parece tan decisivo como para levantar la sospecha de que incluso la representación sociológica acaba teniendo en el partido su verdadero *alter ego*. Se proyecta así la eventualidad de que el personal parlamentario acabe por «parecerse» bastante más al personal partidista —al de los políticos profesionales— más que a la sociedad que debería haber reflejado. Si así fuera *quien* está representado sería sobre todo el partido-aparato. Faltan todavía investigaciones exhaustivas sobre este punto; y los datos de los que disponemos sugieren que la duplicacion parlamentaria de los políticos profesionales de partido constituye sólo una tendencia de lenta progresión.

A pesar de que este caso no es infrecuente, mientras el curso de los acontecimientos apunta en una dirección y gran parte de la teoría y de la praxis consiguiente apuntan en una dirección distinta. La escala de la representación es de uno por diez mil; el ámbito de la representación escapa en gran parte al alcance del hombre común, y los partidos han sustituido en gran medida al electorado en la decisión de lo que debería ser representado y de qué modo. Todos estos desarrollos parecen indicar que el problema sigue siendo más de *responsabilidad*, de mejorar las prestaciones del «gobernar en grande» en términos de responsabilidad funcional sin poner en peligro lo esencial de la responsabilidad dependiente. Sin embargo, la literatura sigue atribuyendo un gran peso a la representación sociológica; y la representación proporcional sigue siendo ampliamente considerada como el sistema electoral que mejor favorece los fines de los sistemas representativos. Lo que equivale a decir que el grueso de la literatura siente el problema de la *representatividad* (similitud) bastante más que aquel de la responsabilidad. Lo que tiene, a la luz de las consideraciones anteriores, un sabor anacrónico.

Temas de investigación

En la medida en que los sistemas representativos se basan en un «deber ser», no es fácil someterlos a una verificación empírica. Pero los sistemas representativos presuponen también afirmaciones de hecho las cuales pueden —y deberían— ser verificadas. Existen tres principales sectores de investigación relevantes para los fines de una teoría de la representación: i) la opinión pública, es decir, lo que el

[27] Cfr. M. Duverger, «Esquisse d'une Théorie de la Répresentation Politique», en *L'evolution du Droit Public*, París, Sirey, pp. 211-220.

electorado verdaderamente quiere y se espera; ii) los *decision-makers*, es decir, los que son elegidos realmente, en qué modo, como representantes; iii) el comportamiento representativo.

No poseemos informaciones suficientes sobre lo que el electorado espera realmente de un sistema representativo. Según un autor, «el pueblo inglés ama ser gobernado», y el orden de las prioridades sería, para los ingleses, el siguiente: a) coherencia, sagacidad y liderazgo; b) dar cuenta al parlamento y al electorado; c) receptividad frente a la opinión pública y sus demandas [28]. Es plausible que en los Estados Unidos la receptividad se encuentre en segundo lugar. Por otro lado, se puede sospechar que en los países como Italia el orden de prioridad sea el siguiente: a) receptividad; b) responsabilidad dependiente; c) liderazgo, es decir, responsabilidad independiente.

Pensando en la segunda área de investigación —el personal parlamentario— disponemos de una creciente documentación en relación a *quién es quién* en los parlamentos [29]. Pero a pesar de que los datos son muy desiguales y de difícil comparación, es posible controlar algunos aspectos de la «representatividad», es decir, de la representación como semejanza, en toda una serie de países. Sin embargo, el enfoque sociológico del problema de la representación ha dejado escapar, generalmente, la intermediación partidista. Por ejemplo, la duplicación parlamentaria del personal profesional de partido ha recibido hasta el momento una escasa atención; y en general, la incidencia global del partido como variable interveniente en los procesos representativos sigue siendo un sector de investigación ampliamente descuidado. Las investigaciones destinadas a determinar si, y en qué medida, es el partido el que amenaza con la sanción de la no-reelección, o bien, quién es el verdadero agente de reclutamiento del personal parlamentario, son escasas, de pequeña escala y no concluyentes. Del mismo modo, la tesis de que los partidos reciben un «mandato electoral» sigue siendo discutible, incluso si pudiera verificarse determinando si ésta es verdaderamente la expectativa de los electores.

En definitiva, la representación como semejanza constituye el aspecto más explorado del problema. Probablmente esto sucede también porque una investigación sobre la representatividad es más fácil que una investigación sobre el tema de la responsabilidad y la receptividad. Pero este es un motivo adicional para invocar una nueva orientación de las investigaciones. Por ejemplo, ¿cuál es la sanción más temida, la del electorado, la del aparato del partido o la de terceros grupos de apoyo. Muchas cosas dependen y se desprenden de esta premisa. Pero no sabemos.

[28] Cfr. A. H. Birch, *Representative and Responsible Government*, London, Allen & Unwin, 1964, p. 245.

[29] Cfr. J. Meynaud (ed.), *Decisions and Decision-Makers in the Modern State*, París, Unesco, 1967; D. Marvick (ed.), *Political Decision Makers*, New York, Free Press, 1961; D. R. Matthews, *The Social Background of Political Decision-Makers*, Garden City, Doubleday, 1954; W. E. Miller, D. E. Stokes, *Representation in Congress*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965; G. Sartori et al., *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Nápoles, Esi, 1963.

Capítulo 12
SISTEMAS ELECTORALES

Las ciencias sociales abundan en hipótesis que pueden reformularse en forma de leyes, y que también merece la pena formular como tales porque es así como mejor se prestan a ser verificadas o falseadas. En las páginas que siguen el ejemplo elegido para ilustrar el problema es el de las conocidas leyes de Duverger sobre la influencia de los sistemas electorales. Mi propósito no es el de rebatir a Duverger; es el de referirme a él para mostrar cómo es que las ciencias sociales «hacen mal» incluso lo factible. Me pregunto: ¿era difícil corregir a mejor las leyes de Duverger? Respondo: no, no lo era. Me pregunto: ¿entonces por qué no se ha hecho, puesto que el tema está hoy más embrollado que nunca? Respondo: si supiera responder a esto, entonces en el futuro sabríamos obrar bien.

Las formulaciones de Duverger y de Rae

Las leyes de Duverger seguramente pagan el precio de su concisión. No estamos aquí para discutir sutilezas sobre el hecho de que Duverger no las llama «leyes» [1]. Es bien cierto, de hecho, que Duverger las entendía y proponía como tales, es decir, como generalizaciones destinadas a captar una relación causal entre la causa *sistema electoral* y el efecto *número de los partidos*. La primera ley dice: «el sistema unino-

[1] Su término general es, con frecuencia, «esquemas». Es cierto que declara una vez que su primer esquema es el que se «aproxima más a una verdadera ley sociológica», M. Duverger, *Les Partis Politiques*, París, Colin, 1954, 2, p. 247 (trad. española, *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 1979). Pero lo dice únicamente sobre la base de un dato fáctico equivocado: «en ningún país en el mundo el sistema proporcional ha producido o mantenido un sistema bipartidista» (p. 276). Y es evidente que en toda su argumentación Duverger mantiene su segundo «esquema» del mismo modo y con la misma perentoriedad que el primero (cfr. pp. 176, 279, 281, 283); sin contar que es el primer esquema, no el segundo, el que lo pone (en lo que se refiere a las excepciones) en mayores dificultades.

minal [escrutinio mayoritario a una vuelta] tiende al dualismo de los partidos». La segunda ley dice: «la doble vuelta [escrutinio mayoritario a dos vueltas] o la representación proporcional tienden al multipartidismo» [2]. El primero siempre es el mejor. Lo que no obsta para que las leyes anteriores sean realmente demasiado imprecisas. En primer lugar, toda la demostración de Duverger está viciada por su confusión entre un nexo de asociación y una relación causal, aunque es bien sabido que *post hoc* no es *propter hoc* y que una correlación es simplemente una correlación. En segundo lugar, una ley (o generalización causal) es verificable únicamente si la causa y el efecto están claramente especificados, mientras que el efecto planteado como hipótesis por la primera ley —el dualismo de los partidos— nos remite a un movimiento de acordeón, y el efecto planteado como hipótesis en la segunda ley —el multipartidismo— es verdaderamente demasiado impreciso. Ya se ha señalado muchas veces que el «dualismo» de Duverger sirve para todo. Baste con observar aquí que un buen número de países (como Australia, el Canadá, la República Federal Alemana e Italia) son denominados en ocasiones «dualistas» y en ocasiones tripartidistas, cuatripartidistas, de seis u ocho partidos [3]. El hecho es que Duverger plantea la hipótesis de unos efectos sobre el *número* de los partidos sin contar con un sistema contable, sin *reglas de recuento*. En ocasiones Duverger cuenta a todos los partidos, incluso los que existen sólo sobre papel, pero otras veces descarta a algunos declarándoles locales, semipartidos, efímeros o secundarios; y todo esto se decide *ad hoc*, sin criterios. De ello se desprende que Duverger puede hacer cuadrar sus cuentas como mejor le conviene. Lo que no está bien.

Una especificación posterior trata específicamente sobre la segunda ley, y más en concreto sobre la tesis de que el proporcionalismo «tiende al multipartidismo» (paso por alto el caso de la doble vuelta, que examinaremos al final). Después de haberse alargado sobre la dificultad de definir la noción de multipartidismo, Duverger defiende la ley distinguiendo entre «noción técnica de multipartidismo» y «noción común de multiplicación» [4]. Una distinción que plantea el problema de si Duverger mantiene que la proporcionalidad «coincide con» más de dos partidos, o bien que «multiplica» los partidos. En el primer caso tenemos sólo una correlación y por lo tanto no tenemos ninguna ley. Duverger lo advierte, puesto que es evidente que de hecho no deja de lado la multiplicación y sobre ella en repetidas ocasiones, insistiendo en decir que el «efecto multiplicador del proporcionalismo es innegable» [5]. En tal caso existe la ley. Pero, bien pensado, es una ley curiosa. A fin de cuentas un sistema de representación proporcional lo es en la medida en que representa *en proporción*, en cuanto que refleja o actúa a modo de espejo. ¿De qué modo, entonces, multiplica un reflejo?

[2] Cito de Duverger, *Les Partis Politiques*, op. cit., pp. 247 y 259. Una primera formulación es de 1946. En 1950 Duverger precisaba lo siguiente: «1.° La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes; 2.° la doble vuelta, a un sistema de partidos múltiples, flexibles [souples] e independientes; 3.° el sistema uninominal, al dualismo de los partidos» (Duverger et al., *L'influence des Systèmes Electoraux sur la Vie Politique*, París, Colin, 1950, p. 13). Pero la versión más conocida es la refundición de las dos leyes recogida en el citado volumen sobre los partidos (cuya primera edición es de 1951).

[3] Cfr. Duverger, *Les Partis Politiques*, op. cit., pp. 240, 241, 253, 276.

[4] *Ivi*, pp. 258-59 y 276.

[5] Véase pp. 279, 281, 282. Duverger se asegura subrayando que dicho efecto puede ser «limitado» y que no es necesariamente inmediato. Pero es indudable que mantiene la tesis de la multiplicación.

Volveré sobre esta perplejidad más adelante. Por el momento el hecho es que dado que la debilidad metodológica y sustantiva de las leyes de Duverger es patente, casi todos se han dedicado a rechazarlas sin sustituirlas, casi hasta querer decir que los sistemas electorales no tienen influencia o que su influencia no se puede reconducir a reglas constantes, a leyes. Casi la única excepción a este abandono del tema es la de Douglas Rae, que publicaba en 1967 *The Political Consequences of Electoral Laws* [6]. Por otro lado, Rae comienza desde cero y se enfrenta al problema desde una óptica totalmente suya.

Bien entendido, Rae no ignora a Duverger. La primera ley de Duverger (sobre los efectos de las fórmulas mayoritarias) es rechazada directamente [7]. La segunda ley de Duverger, por el contrario, es pulverizada por Rae en tantos fragmentos diminutos como para no permitir vinculaciones entre las tesis de los dos autores. La discontinuidad o la fractura es todavía más nítida en el plano metodológico. Duverger pensaba en leyes de tipo causal; Rae no adopta jamás la palabra «causa» (salvo para rechazar su uso) y habla deliberadamente de «proposiciones» que reclaman, a su vez, un haz difuso de vínculos: «tiende a», o bien «se asocia con», o «casi siempre», o bien «con frecuencia». Si las leyes de Duverger eran demasiado descarnadas, las proposiciones de Rae se transforman en algo muy denso: siete «proposiciones de similitud», trece «proposiciones diferenciales», más un total de dos corolarios, con un total de veintidós proposiciones [8]. Los dos autores, a pesar de todo, contemplan los efectos de los sistemas electorales del mismo modo. Duverger observaba sistemas concretos (bipartidismo y multipartidismo), aunque los dejara poco y mal especificados; Rae los rehuye. En la mayor parte de los casos sus efectos son expresados por una medida, por su bien conocida medida de «fraccionamiento». El único sistema concreto que Rae no puede evitar mencionar es la «competencia bipartidista»; pero define dicho sistema en porcentajes: los sistemas bipartidistas son aquellos sistemas «en los cuales el primer partido mantiene menos del 70% de los escaños legislativos, y los dos partidos más grandes poseen, sumados juntos, no menos del 90% de los escaños» [9]. Ahora bien, si Duverger es criticable porque sus

[6] Citaré, por otro lado, la 2.ª edición revisada de 1971, New Haven, Yale University Press.

[7] Véase Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, op. cit., pp. 92-96 y 180 (trad. española *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Madrid, CITEP, 1977). El texto inglés dice *plurality formulae*, y debe entenderse que mi «mayoritarias» significa mayoría relativa, no mayoría absoluta.

[8] *Ivi*, pp. 179-182.

[9] *Ivi*, p. 93. Los porcentajes establecidos por Rae son puras y simples reconstrucciones *ex post*. Por otro lado, los criterios de Rae no identifican características sistémicas, sino que únicamente pueden identificar estado discretos resultantes de elecciones particulares. Por lo tanto, Rae debería incluir entre sus casos de «competición bipartidista» a Turquía en 1957 (primer partido 69,9, suma de los dos primeros 98,6), A Alemania en 1976 (primer partido 49,0, suma de los dos primeros 92,1), y a Grecia en 1981 (suma de los dos primeros partidos 95,6). Basta con disminuir un punto porcentual (¿por qué no, puesto que los cortes son simplemente arbitarios?) para incluir también a Alemania en 1980 (con un total de 89,4 para los dos primeros partidos). Siguiendo la argumentación de Rae, otro autor (Myron Weiner) disminuye el porcentaje acumulativo a 80, permitiendo así la inclusión de multitud de otros países en la clase de los «acontecimientos bipartidistas».

leyes no precisan efectos controlables, la misma crítica vale incluso en mayor medida para Rae [10].

Por lo tanto, no es que Rae construya sobre Duverger y represente un caso de crecimiento acumulativo del saber. Lo que encuentra su confirmación en el hecho de que Rae ha sido ampliamente seguido y aplaudido por su índice de fraccionamiento —es decir, en el nivel estadístico— pero muy poco escuchado (a pesar del título de su libro) en el tema de las «consecuencias de las leyes electorales». A este último respecto Rae no ha sido ni retomado ni utilizado. Por lo tanto el intento nomotético de Duverger ha quedado arrinconado durante otro decenio más, y más en concreto hasta que Riker ha vuelto a retomar el tema en 1982 con una explícita y consciente perspectiva acumulativa. Para Riker el problema es precisamente el de «acumulación del saber»; y es en esta clave como Riker revisa a Duverger [11]. Riker abandona toda esperanza en relación a la segunda ley de Duverger, aquella sobre los efectos de la proporcionalidad. Según él, «parece imposible salvar la hipótesis [de Duverger] modificándola» [12]. Dado que Riker llega a la misma conclusión sobre los efectos del sistema a dos vueltas, su tratamiento acaba por implicar únicamente la primera ley de Duverger, la de los efectos de los sistemas mayoritarios. Pero incluso aquí sin frutos: el salvamento intentado por Riker no resulta [13].

¿Cómo es que estamos a cero? ¿Es porque los comportamientos humanos son tan distintos y tan imprevisibles como para huir a cualquier enfoque nomotético ¿O bien es a causa de un defecto en el enfoque. No se le puede dar una respuesta cierta a la primera pregunta, pero es cierto que la segunda tiene una respuesta afirmativa: estamos parados porque nuestras piernas metodológicas están mal asentadas. Desde hace cuarenta años hasta ahora las ciencias sociales han hecho grandísimos progresos en las técnicas de investigación y de tratamiento estadístico, pero al tiempo han retrocedido en su *método lógico*, en los presupuestos que fundamentan y condicionan nuestras técnicas. Sobre esta cuestión, el hecho es que es casi imposible formular «leyes» si no tenemos claro (y no lo tenemos) cómo un conocimiento de tipo nomotético se vincula con el análisis causal, el análisis de las condiciones, las nociones de determinismo y de probabilidad, y, finalmente, sobre cómo ha de verificarse, aceptarse o rechazarse una ley. Lo queramos o no, el discurso ha de recomenzar desde el principio, en cuestión e método.

[10] Cfr. G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, N. York, Cambridge University Press, 1976, pp. 307-15 (trad. española, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Ed., 1979), en donde muestro que el índice de fraccionalización de Rae no permite identificar a los sistemas concretos en sus características sistémicas.

[11] Véase W. H. Riker, «Two Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science», *American Political Science Review*, diciembre 1982, pp. 753-66.

[12] *Ivi*, p. 759.

[13] Para mi crítica a Riker (omitida aquí), véase «Le "Leggi" sulla Influenza dei Sistemi Elettorali», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, I, 1984, pp. 8-11.

Condiciones, leyes, excepciones

Una ley científica puede ser definida como una generalización provista de *poder explicativo* que capta una regularidad. Es evidente que dicha regularidad debe formularse de modo a confirmarse o invalidarse empíricamente. Puras y simples «leyes estadísticas» (por ejemplo: el 52, 5% de todos los recién nacidos son de sexo femenino) cuantifican regularidades o frecuencias bien validables, pero carecen de poder explicativo y por lo tanto no son «leyes» en el sentido antes definido (leyes científicas). En cuanto al «poder explicativo», éste es tanto mayor en la medida en que una ley afirma claras relaciones de causa-efecto. Incluso cuando el lenguaje causal se evita, si una ley no implica un cierto tipo de dirección y de imputación causal, entonces su poder explicativo es débil y/o requiere el apoyo de una teoría que esté detrás suyo. En todo caso, el hecho a mantener es que las leyes de las ciencias sociales no son tales si afirman únicamente regularidades, si son meramente generalizaciones [14].

Planteado esto a modo de premisa, el interrogante primero es si las leyes que se aplican a regularidades de comportamientos (a seres humanos) pueden ser deterministas. En buena lógica la noción de determinismo es clara y precisa. Formulada en términos causales dice así: dada la causa C, el efecto E es igualmente dado, es decir, se sigue inevitable e invariablemente. En suma, dada la causa se conoce ya el efecto: sabemos *ex ante*, con certeza, cuál será. Las leyes de la física, como la ley de la gravedad, son o pueden ser deterministas [15]; pero en la misma línea las leyes de los comportamientos humanos no lo pueden ser. Las leyes que nosotros observamos no dicen: dada la causa C el efecto E es cierto. Lo reconocemos, aunque con frecuencia de modo inadvertido, cuando las leyes de las ciencias sociales se declaran *probabilistas*. Pero es necesario aclararse sobre esto en seguida. Si la noción de probabilidad se entiende técnicamente —en su significado matemático y estadístico— entonces nuestra creencia es exagerada: nuestra leyes no son casi nunca probabilísticas en la acepción matemática del término (o bien, si lo son, no son leyes explicativas). Normalmente nuestras leyes se denominan probabilísticas en la acepción ordinaria del término, simplemente para decir que planten como hipótesis efectos «frecuentes» y/o «plausibles», lo cual es una cosa totalmente distinta. Si añadimos que todavía no se ha dicho que exista una ley, pongamos, por ejemplo, que en diez casos una hipotética ley encuentra confirmación y en cinco casi no. Una relación de diez a cinco sí sugiere que un determinado resultado (efecto) es más probable (más fre-

[14] Por ejemplo, la generalización «todos los cisnes son blancos» no es una ley; es solamente una afirmación en la que, si es cierta, se establece una característica definitoria. Si la aceptamos como tal, entonces un cisne negro no sería un cisne. De hecho, puesto que existen cisnes negros, la generalización exacta es: la mayor parte de los cisnes es blanca. Pero tanto la afirmación falsa como la verdadera no explican nada. Si se expresa con una frecuencia precisa la podremos denominar una ley estadística; pero incluso así no es una «ley explicativa».

[15] Bien entendido, se puede decir incluso de la física que es «indeterminista»; pero esta consideración no reduce ni un milímetro la distancia que continúa separando la probabilidad matemática que gobierna las leyes de la naturaleza, de la probabilidad poco o nada matemática atribuida nominalmente a las leyes de comportamiento.

cuente) que otros; pero nadie querrá mantener que de este modo hemos validado una «ley probabilística».

Decir entonces que las leyes de las ciencias sociales son probabilísticas no es decir mucho. A menos que la probabilidad en cuestión sea una probabilidad estadístico-matemática —un caso bastante raro en el nivel de las leyes explicativas—, una ley probabilísticas es sólo una ley no-determinista. Con ello tenemos únicamente una calificación *ex adverso*, sabemos sólo lo que nuestras leyes *no* son. ¿Pero qué es lo que son? Cuando la matemática no puede ayudarnos, la lógica sirve siempre de ayuda. Al decir «leyes probabilísticas» podemos producir mucho humo, pero no tenemos asado. Por el contrario, la vía a trabajar, la seria, es la del *análisis de las condiciones*, condiciones que en la lógica se dividen en necesarias y suficientes. John Stuart Mill mantenía además que la «causa» puede reducirse a la «condicion suficiente», lo que es excesivo. Pueden darse todas las condiciones necesarias y suficientes para un acontecimiento, y sin embargo no suceder nada. El análisis de las condiciones no es todavía o totalmente un análisis causal. Un discurso sobre las condiciones es analítico, mientras que un discurso causal es sintético. Pero incluso si la asimilación de Mill no puede aceptarse, éste daba a las ciencias sociales una indicación que puede todavía dar buenos frutos.

Es cierto que todos nosotros nos referimos con frecuencia a condiciones declaradas necesarias o bien suficientes. Pero se diría que la mayoría habla sin un conocimiento claro. Una condición es *necesaria* cuando establece un *sine qua non*, cuando afirma «no sin esto». Lo cual implica que las condiciones necesarias precisan las condiciones de aplicabilidad de una generalización causal. La condicion necesaria de la lluvia es la presencia de nubes; y sin nubes las «leyes de la lluvia» no se aplican. Una condición es, por el contrario, *suficiente* cuando afirma «esto basta» para producir un determinado efecto. En presencia de una condición suficiente un acontecimiento está «preparado», preparado para suceder. Hasta aquí hemos planteado lo que todos saben. Pero es la parte menor.

Con respecto a las condiciones necesarias una primera advertencia es que éstas son, o pueden ser, excesivas. Puesto que las condiciones necesarias son también las condiciones de aplicabilidad, de ello se desprende que enumerarlas es importante. Pero individualizar realmente a todas puede ser muy difícil, y ciertamente no se logra casi nunca en los primeros intentos. Con respecto a las condiciones suficientes la advertencia esencial es que una condición suficiente no es, necesariamente, *la única* (exclusiva) condición suficiente; de lo que se desprende que un mismo efecto E puede ser producido por otras condiciones suficientes. Por lo tanto E puede suceder también cuando la CS1 (condición suficiente uno) está ausente, y ello porque el mismo efecto está producido por la CS2 (condición suficiente dos). Si esto es así, no es que se invalide a CS1, sino que hay que incluir a la CS2 (y quizá a otras) en el análisis como condición suficiente ulterior e independiente (suficiente a sí misma).

El sentido común mantiene que las condiciones necesarias tienen un poder explicativo inferior al de las condiciones suficientes, y mantiene también que estas últimas son las condiciones más difíciles de determinar. Pero no estoy totalmente seguro de todo esto. Al mismo tiempo, las condiciones necesarias son *acumulativas*. Si descubrimos, por ejemplo, diez *todas* son necesarias. Por lo tanto las condiciones

suficientes tienen mayor poder lógico (o de otro tipo) que las condiciones necesarias únicamente cuando podemos afirmar que una determinada condición suficiente es *la única*. Lo que es raro. En general nos enfrentamos a una condición suficiente tras otra, es decir, a una condición que carece de exclusividad.

De todo lo anterior se deduce fácilmente con qué frecuencia caemos, en concreto, en el error. Tomemos por ejemplo el modo en el que Douglas Rae trata la primera ley de Duverger, reformulada por él, con rigor lógico, del siguiente modo: «Las fórmulas mayoritarias causan sistemas bipartidistas». Según Rae, «esta proposición implica que las fórmulas mayoritarias son condición necesaria y suficiente para la competición bipartidista. Si esto es cierto... entonces todos los sistemas bipartidistas estarían asociados con fórmulas mayoritarias, y todas las fórmulas mayoritarias estarían asociadas con sistemas bipartidistas. Siguiendo la misma lógica, ninguna otra fórmula estará asociada con una competición bipartidista, y no existirán nunca sistemas bipartidistas fuera de la fórmula de tipo mayoritario» [16]. Pero Rae se equivoca aquí. El control propuesto por él presupone una ley determinista que debería ser formulada así: las fórmulas mayoritarias son la única y concreta condición necesaria, y la única y concreta condición suficiente. Y únicamente según estas condiciones ningún sistema bipartidista «existirá jamás» sin elecciones mayoritarias. La formulación presupone también que la ley debe obtener, para ser declarada verdadera, una perfecta correlación positiva. La prueba no está en la fuerza o frecuencia de la asociación, sino en la ausencia de excepciones; puesto que una única excepción basta para que una ley determinista se vaya a pique. Reformulemos ahora la ley, sin sobreentendidos deterministas, así: las fórmulas mayoritarias son una de las máximas condiciones necesarias, pero *sólo una* de éstas, y son una de las máximas condiciones suficientes, pero *sólo una* de éstas. Esta formulación no implica ya que ningún sistema bipartidista «existirá jamás» en ausencia de elecciones mayoritarias. Y es únicamente con estas condiciones con las que la ley se presta a ser controlada por coeficientes de correlación, y no es necesariamente invalidada por la presencia de excepciones.

Volviendo al discurso metodológico, es fácil comprender que mientras el caso de las leyes de Duverger es un caso fácil, en otros casos, un análisis de las condiciones puede convertirse en algo muy intrincado. Cuando es así, entonces podemos cambiar de categorías pasando a las *condiciones que facilitan* o, a la inversa, que *obstaculizan*. Bien entendido, la distinción entre condiciones necesarias y/o insuficientes es preferible, mientras que puede aplicarse, puesto que esta es la categoría que está provista de fuerza y nitidez lógica. Lo que no obsta para que también la distinción entre condiciones que facilitan y que obstaculizan tenga una validez y utilidad eurística.

Ha llegado el momento de revelar que en las ciencias sociales recurrimos a «leyes» de diverso tipo. Se ha visto ya que las leyes estadísticas constituyen una clase por sí misma. Pongamos también aparte las leyes históricas «en grande», a la manera de Comte y a la de Marx, que pertenecen con más propiedad a la filosofía de la historia. Quedan las leyes que podemos llamar, genéricamente, *leyes de ten-*

[16] Rae, *The Political Consequences of Electoral Law*, op. cit., p. 93.

dencia (como las de Mosca o Pareto), las leyes que plantean hipótesis de *relaciones directas* (más... y menos; menos.... y menos), o bien *relaciones inversas* (cuanto mayor... menor) [17]. Sin adentrarse en una casuística, la diferencia que distingue más entre los diversos tipos de ley es si una ley predice *acontecimientos particulares* o no (o bien sólo clases de acontecimientos). La ley de la gravedad se aplica a *todos* los cuerpos que pueden caer y a *cada* cuerpo en su caída [18]. Es raro que las leyes de las ciencias sociales posean esta feliz combinación de propiedades. Pero este caso raro se da con las leyes sobre la influencia de los sistemas electorales (causa) sobre el número de partidos (efecto): estas leyes —si se encuentran— valen para todos y cada acontecimiento electoral. ¿Pero cómo encontrarlas? Antes de volver a comenzar a buscarlas es necesario todavía una nueva precisión de método.

Una ley que prevé acontecimientos particulares no puede controlarse por medio de frecuencias y coeficientes de correlación. Más en concreto, el control estadístico es bastante más apropiado para las leyes que se aplican a clases de acontecimientos que para las leyes destinadas a predecir acontecimientos discretos. En este último caso el problema (la confirmación o no confirmación) es planteado por las *excepciones*. En su control de la primera ley de Duverger por medio de correlaciones, Rae encuentra que «de 107 casi el 89,7% entra en las categorías previstas de asociación», y su valoración es que la correspondencia es «un poco más débil de lo que requiere una "ley sociológica", pero a pesar de todo sigue siendo una asociacion fuerte» [19]. Sí, la asociación es verdaderamente fuerte, pero no veo cómo se puede establecer legítimamente si tenemos o no tenemos aquí una ley. No es la metodología, sino el instinto de Rae el que lo induce, justo después, a profundizar sobre la cuestión en clave de «excepciones». Queda todavía por establecer, por otro lado, cómo hay que tratar las excepciones. He observado ya que las excepciones son mortales únicamente para una ley determinista; lo que no obsta para que planteen serios problemas incluso a las leyes de las ciencias sociales: problemas que pueden ser resueltos de dos modos. Primero, podemos explicitar una condición necesaria que restrinja la aplicabilidad de la ley. En tal caso las excepciones disminuyen porque se derivan solamente de una aplicación impropia. Segundo, la ley se reformula de modo que comprende en sí misma las propias posibles excepciones. Puesto que yo mismo perseguiré ambas estrategias no es necesario que las ilustre en abstracto. Pero supongamos que ninguna de las estrategias antes expuestas funcione. En tal caso, pero sólo en tal caso, estaremos legitimados para decidir si una ley tiene o no (frente a las excepciones que la acosan) en base a consideraciones *ad hoc*.

[17] Un ejemplo de relación directa es la ley de Durkheim sobre el suicidio: cuanto mayor es la anomia, tanto mayor es la tasa o frecuencia de los suicidios. La distinción entre estos tipos no es rigurosa. Por ejemplo, la ley de Michels puede leerse como una ley de tendencia (la oligarquía sucede siempre a la democracia), o bien también como una relación inversa (tanto mayor es la organización, tanto menor es la democracia); manteniendo que la segunda formulación es preferible desde el punto de vista del control empírico.

[18] Un ejemplo ejemplar (y mejor precisado) es el de las leyes astronómicas, que valen para la velocidad y la posición de cada cuerpo celeste en cada instante con respecto a todos los demás (del mismo campo o sistema de gravitación).

[19] Rae, *The Consequences of Electoral Laws*, op. cit., p. 94.

Sistema uninominal, proporcional y sistema partidista

Paso ahora a examinar, para simplificar, dos únicos casos: a) los sistemas mayoritarios con una circunscripción uninominal (abreviando: sistema uninominal), b) los sistemas proporcionales [20]. En el sistema uninominal el colegio o circunscripción electoral elige un solo nombre, y el vencedor (quien obtiene más votos) «se lo lleva todo». En los sistemas proporcionales la circunscripción elige más candidatos, más o menos en proporción a los votos conseguidos. Un primer elemento de los sistemas electorales, es, pues, el tamaño de la circunscripción medida por el número de los candidatos que elige, y el segundo elemento es el método de conversión de los votos en escaños.

El sistema uninominal niega el mismo principio de la proporcionalidad; pero los sistemas denominados de representación proporcional lo son de modos muy distintos y pueden ser, en concreto, muy impuros y desproporcionales [21]. A este último respecto el punto sobre el que se debe insistir es que la relativa impureza o, viceversa, la pureza de los sistemas proporcionales se establece bastante menos por las fórmulas matemáticas de conversión de los votos en escaños que por el tamaño de las circunscripciones. Por lo tanto una proporcionalidad *técnicamente pura* puede resultar *impura en la práctica*. La regla general es que cuanto más pequeña es la circunscripción, tanto menor es la proporcionalidad; y, viceversa. Se trata de una regla general porque la relación «cuanto mayor sea el colegio, tanto más pura la proporcionalidad» es curvilínea; a incrementos crecientes del colegio corresponden incrementos decrecientes de la proporcionalidad [22]. Lo que no obsta para que durante un tramo grande y decisivo del camino la variable decisiva sea la circunscripción. Y dado que esta es una información que generalmente no porporciona la bibliografía, merece la pena recordar que los países caracterizados por circunscripciones pequeñas son (en valores medios redondeados) Irlanda y Japón (4 elegidos por colegio

[20] Los sistemas mayoritarios en cuestión son de una vuelta y de mayoría relativa. El principio mayoritario no requiere necesariamente el colegio uninominal, y puede aplicarse también a colegios plurinominales (por ejemplo, en Turquía en los años cincuenta). Por el contrario los sistemas proporcionales requieren necesariamente colegios plurinominales.

[21] Richard Rose minimiza, e incluso niega, el contraste observando que «la diferencia en proporcionalidad entre la elección media en los sistemas proporcionales y mayoritarios es muy limitada: es del siete por ciento» (en V. Bogdanor, D. Buttler, *Democracy and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, cap. 2 «Choices and Alternatives», p. 40 y tabla 8 p. 41). Pero las estadísticas de Rose no prueban su argumento, ya que él visita los establos de Augias después de que hayan salido los rebaños. Es decir, cuando Rose llega con sus revelaciones las distorsiones producidas por el sistema uninominal han sido ya descontadas (e incorporadas en los comportamientos electorales). Y basta con una elección no rutinaria para evidenciar el contraste. Por ejemplo, en las elecciones inglesas de 1983, el 25,4% de los votos recibidos por la Alianza se tradujeron en el 3,5% de los escaños, mientras que el coste de un voto de los Laboristas fue de 40.000, cada escaño conquistado por la Alianza costó diez veces más: 400.000 votos.

[22] De ello se desprende que en un cierto momento la fórmula matemática de traducción de votos en escaños (sistema Saint-Laguë, D'Hondt, etc.) es más importante que el tamaño del colegio. Incluso así Rae calcula que en un colegio de 200 escaños un partido que obtiene el 0,005% de los votos obtendría seguramente un escaño (op. cit., p. 163). Sobre la distinta proporcionalidad intrínseca en los métodos de asignación de los escaños, cfr. A. Lijphart, «Sul grado di proporzionalità di alcune formule elettorali», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, agosto 1983, pp. 295-305.

de media), Grecia (5), España (6), Austria y Bélgica (7). En el otro extremo encontramos a Israel y Holanda con colegios únicos nacionales, respectivamente, de 120 y 150 escaños [23]. Y la lógica de todo el discurso es que, cuanto más pequeñas son las circunscripciones, tanto más numerosas son, y por lo tanto aumentan las veces en las que se dan votos perdidos, restos que no sirven como cocientes (con un daño que recae de forma desproporcionada sobre los partidos menores); bien entendido, a menos que el sistema electoral prevea una adecuada recuperación de los restos en un colegio único nacional.

Una vez planteado esto, la pregunta es: puesto que los sistemas electorales son factores causales productores de efectos, ¿cómo formular dichos efectos bajo forma de leyes que sean al tiempo predictivas (de acontecimientos particulares) y verificables? Está claro que el efecto o la influencia directa de los sistemas electorales recae sobre el elector; de lo que se desprende que su influencia sobre el sistema partidista será indirecta. La distinción es, veremos, importante. El votante está influido por donde vota, es decir, por el contexto local del propio colegio; el sistema partidista es, por el contrario, un resultado agregado a nivel o a escala nacional. La influencia del sistema electoral sobre el elector, la influencia directa, se describe con frecuencia como una influencia *manipuladora*, con lo que se entiende que el elector está, de algún modo y en cierta medida, *presionado* para votar como vota. Si el elector no sufre ningun condicionamiento, ninguna presión, ningún «chantaje», en tal caso el sistema electoral no es influyente, no tiene ningún efecto: punto final. Quedan los casos en los cuales tiene lugar una manipulación-presión. Si dicha presión es fuerte, entonces diré que el sistema electoral es *fuerte*. Si es débil, diré que el sistema electoral es *débil*. Y los casos intermedios (entre un máximo y un mínimo de eficacia manipulativa) serán asignados a la clase de los sistemas *fuertes-débiles*.

El caso no discutido, o generalmente menos discutido, de influencia manipuladora es el del sistema mayoritario con colegio uninominal, que hay que encuadrar directamente en la clase de los sistemas electorales fuertes. El caso discutido es, por el contrario, el de los sistemas proporcionales. Duverger, como sabemos, atribuía a la proporcionalidad una eficacia multiplicadora. Yo mantendré, por el contrario, que los sistemas proporcionales son infuyentes sólo en función de su propia no-proporcionalidad. Pero veamos antes el sistema uninominal.

El elector que vota en un colegio uninonimal es inducido, en buena ley, a votar por uno de los dos candidatos «en cabeza». Lo que equivale a decir que el sistema electoral ejerce una influencia *de freno* o *restrictiva*, e incluso en cierta medida *coercitiva*, sobre la libre elección del elector. Si el elector no quiere perder su propio voto no debe votar, aunque los prefiera, a terceros o pequeños partidos. Por lo tanto, el sistema uninominal «fabrica», colegio por colegio, una competición a dos. De lo que no se deriva que el número total de partidos deba ser de dos a nivel nacional. El efecto de freno y restrictivo sobre el elector no es igual a un *efecto reductor* sobre el número total de los partidos. Se frena al elector en donde vota. Si en todas las circunscripciones los partidos en competencia fueran todos distintos, cien circunscripciones producirían un parlamento de cincuenta partidos. Por consiguiente, ningun sistema electoral puede reducir a dos el total nacional de los partidos, si estos mismos dos partidos no encabezaran todas las circunscripciones. ¿En qué condiciones, por lo tanto, un bipartidismo local se replantea como bipartidismo nacional? Está claro que debe intervenir un factor adicional; un factor que es el sistema partidista como tal, y específicamente como instrumento de canalización del electorado.

[23] Para más datos, véase especialmente D. Fisichella, *Elezioni e Democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1982, pp. 248-252; y Rose, «Choices and Alternatives», op. cit., p. 36, tabla 7. Italia está entre los países con circunscripciones relativamente grandes (20 elegidos de media). Obviamente los valores medios son una medida no fiel si la dispersión o el descarte no se controlan (por ejemplo, en Fisichella, op. cit., por un índice de variación).

Del mismo modo que he distinguido antes entre sistemas electorales fuertes y débiles, también los sistemas partidistas pueden diferenciarse del mismo modo, según si un sistema está *estructurado* o *no-estructurado*. Un sistema partidista se convierte en estructurado cuando el elector no sigue ya al «notable», sino que se orienta en función de imágenes abstractas de partido o de ideologías de las que son portadores los partidos. En concreto, un sistema partidista está estructurado cuando está compuesto de, o por, partidos de masas. En este momento el electorado percibe y acepta el sistema partidista más o menos del mismo modo en que todos nosotros estamos inducidos a aceptar un sistema de viabilidad: existe, y es como es. A ésta la llamo *función de canalización* del sistema partidista; y cuando un sistema partidista funciona así, entonces está estructurado y se convierte, decía, en un sistema «fuerte» [24].

La introdución de la variable «sistema partidista estructurado» permite comprender cómo se pasa del bipartidismo en la circunscripción a un bipartidismo nacional. Sin dicha estructuración, no existe el paso: la influencia del sistema uninominal permanece confinada en los colegios. Y mientras que las cosas estén así, *no pueden existir leyes* sobre la influencia nacional, a nivel agregado, de los sistemas electorales. Una influencia nacional postula una política «nacionalizada». El hecho es obvio. Sin embargo, innumerables estudiosos han negado, y continúan negando, la influencia reductora de los sistemas uninominales sobre el número total (nacional) de los partidos, con referencia a sistemas partidistas todavía fluidos o por lo general no estructurados, es decir, utilizando una prueba que «no prueba». Una ley no se desmiente cuando no se aplica. Y la condición de aplicabilidad (la condición necesaria) de las leyes en examen es que el sistema partidista esté estructurado.

Pasemos de las causas a los efectos. En la literatura el efecto de los sistemas electorales versa, generalmente, sobre la reducción o bien sobre la multiplicación del *número* de los partidos. Si esto es así, entonces se hace esencial decidir *cómo contar* a los partidos; lo que significa también qué partidos hay que contar y cuáles no. Sin criterios contables nos quedamos con unas leyes cuyos efectos están mal precisados; y por lo tanto con leyes que no estamos en posición de verificar. Duverger, lo sabemos, cuenta los partidos aleatoriamente y según los casos; Rae se propone una medida de fraccionalización que no sirve para el problema propues-

[24] Para un desarrollo más amplio de los distintos puntos debo reenviar a la *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*, Milán, SugarCo, 1982, pp. 113-14 y 120-26; y a *Parties and Party Systems*, op. cit., pp. 21-23, 41, 244.

to [25]. Es obligado que yo adopte, entonces, mis criterios contables: criterios que declaran relevantes (a contar) únicamente a los partidos provistos de i) un potencial de coalición y/o de ii) intimidación [26]. Tenemos que ser bien claros: cuando hable de sistemas de dos, tres, cuatro-cinco, más de cinco partidos, dichos números se refieren a los *partidos relevantes*, es decir, a los partidos a los que mis criterios atribuyen una *relevancia sistémica*.

Volvamos a la tesis de que el sistema uninominal tiene un *efecto reductor* sobre el número total (sistémicamente relevante) de los partidos. ¿Reductor en qué medida, o mejor todavía, a cuánto? Si es a un «dualismo» de partidos, entonces debemos establecer cuándo dos es dos, es decir, definir la noción de sistema bipartidista. No es fácil, como se desprende fácilmente del hecho de que en la literatura no hay acuerdo sobre qué países han de declararse bipartidistas y cuáles no.

Sin criterios de relevancia hay que contar a todos los partidos representados en el parlamento, hasta el último; y en tal caso sólo tres países poseen únicamente dos partidos: los Estados Unidos, Malta (desde 1964) y Sudáfrica; pero Malta es en realidad un microcaso (del orden de 250.000 electores en total: una ciudad mediana-pequeña), mientras que Sudáfrica es un caso «obstaculizado» por el sufragio limitado (y seguramente dejaría de tener un formato bipartidista en el preciso momento de la extensión del voto a la población negra). Los demás países generalmente considerados bipartidistas tienen con frecuencia, o siempre, más de dos partidos. En Nueva Zelanda los partidos aumentaron a tres en 1966, 1978, 1981; Austria ha tenido siempre tres-cuatro partidos; Canadá produce con frecuencia cuatro partidos y ha llegado a cinco en 1968, 1972 y 1974, e incluso a seis partidos en 1965; la Inglaterra de los partidos tiene siempre más de dos, e incluso en 1979 ha llegado a diez; y Australia es, a todos los efectos contables, un caso consolidado de formato tripartidista. Por consiguiente, es evidente que quien habla de «sistemas bipartidistas» no cuenta nunca todos los partidos, y tampoco —como pasaremos a ver— se limita a contar. Si se limitase a contar, entonces no se podría explicar, por ejemplo, cómo Australia se considera bipartidista y Alemania o Irlanda no. ¿Cuál es la diferencia? Existe una diferencia; pero reside en la mecánica (en las características de funcionamiento), y no sólo en el formato (tal y como resulta del número de los partidos relevantes).

De todo lo anterior se deduce que para definir el bipartidismo debemos i) contar sólo los partidos relevantes, y también distinguir entre ii) *formato* y iii) *mecánica* [27]. El núcleo de la cuestión es que los sistemas bipartidistas no pueden definirse únicamente en el nivel de formato, sólo en base al número de partidos. Como mínimo las características que definen el bipartidismo son tres: i) a largo plazo dos partidos superan de forma recurrente y ampliamente a todos los demás, de modo que ii) cada uno de los dos está en posición de competir por la mayoría absoluta de los escaños, y por lo tanto opera con la razonable expectativa de llegar a gobernar en

[25] Cfr *supra*, n. 10.

[26] Véase, mejor, *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*, op. cit., pp. 63-67 y 260; *Parties and Party Systems*, op. cit., pp. 121-22.

[27] Cfr. más ampliamente, *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*, op. cit., pp. 74-78; y especialmente, *Parties and Party Systems*, op. cit., p. 185-92, 345-46.

alternancia, y iii) gobierna, cuando gobierna, solo. Se comprende que para nuestros fines importa el formato (puesto que el sistema uninominal tiende a reducir el número de partidos) y no la mecánica. Pero incluso para nuestros fines hay que recordar al menos una característica sistémica (funcional o de funcionamiento): el bipartidismo es monogobernante, y por lo tanto rechaza las coaliciones. La diferencia entre Alemania e Inglaterra (ambas tripartidistas a nivel del formato) reside aquí. Y si Canadá no creyese con fuerza en esta regla (hasta el punto de haber tenido desde 1957 hasta 1984 seis gobiernos minoritarios de un total de diez), dejaría de ser un sistema bipartidista. Incluso así, queda el caso anómalo de Australia, que se salva únicamente porque los Liberales y el *Country Party* pueden contarse juntos [28].

Me detengo aquí habiendo llegado a un total de siete-ocho casos bipartidistas. Cualquier otro país puede ser incluido en una lista dudosa o de espera: Turquía, Grecia (especialmente desde 1974), Venezuela (desde 1973) y Sri Lanka [29]. Pero la lista que tenemos ya es suficiente para controlar lo que nos compete. La lista incluye, recordémoslo, a Austria: un sistema seguramente bipartidista en su formato, e incluso en su mecánica en el período 1966-1983, a pesar de ser un país en el que se vota con un sistema proporcional. Por el contrario, la lista excluye a la India, un país en el que está vigente un sistema uninonimal sin que de ello se derive un sistema bipartidista. Si estas dos grandes excepciones no se resuelven de algún modo, o al menos se explican, entonces la primera ley de Duverger se queda en una mala situación.

Los efectos de los sistemas electorales

Hasta ahora he hablado de efecto reductor y no de efecto multiplicador de los sistemas electorales. El efecto reductor se atribuye generalmente a los sistemas uninominales, y el multiplicador (siguiendo a Duverger), a los sistemas proporcionales. Pero, a mi juicio, este último efecto no existe, es una ilusión óptica generada por el orden de sucesión de los sistema electorales. La primera adopción de la representación proporcional tiene lugar en Bélgica en 1899. Sigue Suecia en 1907. En otros lugares el sistema proprocional se adopta únicamente después del fin de la I Guerra Mundial, y en los países nacidos antes de 1918-19 había sido precedida por sistemas mayoritarios o, con mayor frecuencia, por una variedad de sistemas de

[28] La anomalía de Australia se explica, al menos en parte, por el sistema del «voto alternativo», el cual (al ser dado, en orden de preferencia, a candidatos particulares) permite atravesar a las líneas de partido y, en la práctica, permite la acumulación de votos de dos partidos. Por lo general, el hecho es que entre los dos partidos no hay «antagonismo de coalición»; su relación es, más bien, de simbiosis, de división funcional del trabajo.

[29] Excluyo deliberadamente de dicha lista a Uruguay (considerado generalmente hasta el golpe militar de 1973 como bipartidista) y también a Colombia. El bipartidismo de estos dos países es de fachada, bastante poco de sustancia. Costa Rica es también un caso altamente dudoso, puesto que frente al PLN (Partido de Liberación Nacional) no hay, desde 1966, un segundo partido, sino una coalición electoral (puesto que esto es el PUN, Partido de Unificación Nacional).

doble vuelta [30]. Al mismo tiempo, la introducción de la proporcionalidad estaba acompañada con frecuencia, en aquellos años, por ampliaciones del sufragio, y por lo tanto por la masiva entrada en política de nuevos electores generalmente a la busca de partidos «propios». Con la adopción del sistema proporcional los ya votantes se liberaban, pues, de continuos obstáculos, y los nuevos votantes adquirían la libertad de voto. En varios respectos, entonces, la introducción del sistema proporcional significaba una *supresión de obstáculos*. Pero desmantelar no es multiplicar. No se trata de que si un sistema electoral no reduce, entonces multiplica. Si y cuando la introducción del sistema proporcional es seguida por un aumento del formato, es decir, por un crecimiento del número de los partidos, ello con respecto a una situación en la que el formato del sistema partidista estaba reducido por impedimentos. Si desde el día en el que se comenzó a votar para elegir se hubiera comenzado con el sistema proporcional, en tal caso no se le habría ocurrido a nadie que el sistema proporcional «mutiplica». El sistema proporcional *fotografía*. No se trata de que el sistema proporcional «cause» un «efecto» opuesto al de los sistemas uninominales o mayoritarios. El proporcional es un sistema electoral débil, y más débil cuanto más proporcional es. Un sistema proporcional verdaderamente puro es un sistema *sin efecto*: deja a los partidos la libertad de multiplicarse en negativo, simplemente porque no penaliza la multiplicación. Pero la libertad de multiplicarse no es la causa (causa eficiente) de la multiplicación en mayor medida que la libertad de viajar sea la causa del viajar.

De ello no se deriva que el tema «influencia de los sistemas electorales» haya de limitarse sólo a los sistemas mayoritarios. En distinta medida casi todos los sistemas proporcionales son impuros. Por lo tanto, el sistema proporcional tiene su influencia, y produce efectos, en la medida en que es no-proporcional: bien porque esté corregido por umbrales de exclusión o por premios a la mayoría, bien porque opere en pequeñas circunscripciones, o porque las fórmulas de conversión de los votos en escaños no aseguren una exacta correspondencia. Pero en todos estos casos no es que el sistema proporcional produzca un efecto *sui generis*. La influencia de los sistemas proporcionales es también, cuando se da, reductiva y representa simplemente un debilitamiento de la misma influencia atribuida a los sistemas mayoritarios.

Podemos finalmente entrar, en este punto, en el discurso nomotético. En una primera aproximación no hablaré de leyes, sino más humildemente de «reglas»; y ello porque en una primera aproximación está bien que la formulación sea difusamente descriptiva.

Regla 1. Un sistema uninominal (mayoritario a una vuelta) no puede generar por sí mismo un sistema (nacional) de formato bipartidista, pero tenderá a mantenerlo una vez que exista. Por lo tanto, cuando existe un formato bipartidista, el sistema uninominal ejerce una influencia de freno y tiende a congelarlo.

[30] Como señala Fisichella, *Elezioni e Democrazia*, op. cit., espec. pp. 275-76. la influencia de la doble vuelta es no representativa pero no por sí mismo reductora del número de partidos. El argumento es exacto, incluso si más allá de un cierto límite la infra-representación lleva a la irrelevancia o incluso a la extinción de un partido. La cuestión se examinará en el último apartado.

Regla 2. Un sistema uninominal producirá, a largo plazo, un sistema bipartidista (aunque no la eternización de los mismos partidos) con dos condiciones: primero, que el sistema partidista esté estructurado, y segundo, que el electorado refractario a cualquier presión del sistema electoral se encuentre disperso por las circunscripciones en una proporción claramente infra-mayoritaria.

Regla 3. Por el contrario, un formato bipartidista es imposible —sea cual fuere la fuerza manipuladora del sistema electoral— cuando subgrupos raciales, lingüísticos, ideológicamente alienados o de tema único (que rechazan sentirse representados por los dos partidos más grandes) se encuentren concentrados en proporciones mayoritarias (es decir, en el nivel de cociente) en circunscripciones o en áreas geográficas concretas. En tal caso el sistema uninominal resultará reductor únicamente frente a terceros partidos que no representan a las minorías que no pueden ser coaccionadas.

Regla 4. Las reglas anteriores valen también —aunque de un modo atenuado— para los sistemas mayoritarios que operan en colegios plurinominales corregidos por el voto limitado, por el voto acumulativo, o por correcciones de este tipo [31].

Regla 5. Finalmente, también los sistemas proporcionales tienen efectos reductores —aunque menos seguros y previsibles— en proporción a su no-proporcionalidad, y especialmente cuando están corregidos por premios, umbrales de exclusión o convertidos en no proporcionales por el pequeño tamaño de los colegios. En dichos casos los sistemas proporcionales eliminarán también a los pequeños partidos cuyo electorado está disperso a través de las circunscripciones; pero tampoco un sistema proporcional impuro podrá eliminar los pequeños partidos con una concentración por encima-del-cociente [32].

Una observación general es que las reglas anteriores presuponen distribuciones de los electorados: pero sólo aquellas distribciones que resultan de la consolidación estructural del sistema bipartidista. En apoyo a las reglas particulares, la observación más importante es que la regla 2 resuelve el caso de la India: ya no existe la excepción, puesto que el sistema partidista indio no satisface la condición de estar estructurado; como mucho está semiestructurado [33]. La regla 3 se aplica bastante bien al caso de Canadá; y también está bastante bien confirmada por el desarrollo del sistema de partidos de Sri Lanka entre 1948 y la última elección uninominal de 1977. En las cinco elecciones entre 1960 y 1977 los partidos étnicos con concentración regional del Tamil han mantenido una fuerza constante (entre el 10,5 y el 11% del total de los escaños), mientras que los partidos menores (no étnicos) y los indepen-

[31] Tanto el voto limitado como el voto acumulativo se proponen asegurar una representación para las minorías. En el primer caso el elector dispone de un número de votos inferior al de escaños (por ejemplo, dos votos en un colegio trinominal). En el segundo caso, el elector dispone de tantos votos como escaños hay, pero es libre de acumularlos, y por lo tanto de concentrarlos incluso en un único candidato (que recibe así, en el caso de un colegio trinominal, tres votos). El voto acumulativo presupone un voto múltiple, pero el voto múltiple no es, como tal, acumulativo (acumulable).

[32] Estas reglas repiten, con pequeñas variaciones, el texto reproducido en *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*, op. cit., pp. 115-116.

[33] El eje del sistema político de la India, el Partido del Congreso, se ha disuelto casi en las elecciones de 1977, desplomándose desde el 68% al 28% de los escaños, para después volver a conquistar en 1980 además los 4/5 de la asamblea. La política india sigue ampliamente personalizada, primero en torno a Nehru, y después en torno a su hija Indira Gandhi.

dientes casi han desaparecido (de los 26 escaños logrados en 1960 a los 2 desde 1970 en adelante), y los partidos marxistas se han encontrado también, en la última elección, sin escaños. Por lo tanto, en Sri Lanka el efecto reductor del sistema uninominal ha sido gradual pero cierto; salvo que se enfrenta con una minoría étnica concentrada [34]. En cuanto a la regla 5 está ilustrada por el caso de Irlanda y del Japón (colegios mínimos) y por la República Federal Alemana [35].

Pasemos ahora a poner en relación los *formatos* (previstos por las reglas anteriores) con las *características sistémicas*, es decir, con los tipos de sistemas de partidos. De la tipología que he desarrollado en otro lugar se pueden retomar, en una síntesis bastante reducida y comprimida, tres configuraciones sistémicas: i) la mecánica bipartidista, es decir, una alternancia en el gobierno de dos partidos monogobernantes; ii) el pluralismo moderado, es decir, las oscilaciones bipolares entre gobiernos de coalición; iii) el pluralismo polarizado, es decir, los sistemas caracterizados por una competición multipolar, por coaliciones unipolares (que gravitan en el centro) y por partidos anti-sistema. En esta tipología la variable decisiva es la *polarización sistémica*, es decir, la distancia (ideológica o de otro tipo) que separa a los partidos relevantes más distantes entre sí [36]. El problema se convierte aquí en si prever el formato equivale a prever las características sistémicas, la mecánica. ¿Por qué cambia el número de partidos? ¿A qué efectos cuenta? Las hipótesis que siguen responden a estas preguntas y, si se confirman, establecen la importancia de la ingeniería electoral. Bien entendido, las hipótesis en cuestión presuponen (condición necesaria) que el sistema partidista esté estructurado, y postulan que la polarización es una variable interviniente que después se convierte, en cierta medida, en una variable dependiente.

Hipótesis 1. Cuando un sistema uninominal produce un formato bipartidista (Reglas 1 y 2), el formato producirá a su vez una mecánica bipartidista si, y únicamente si, la polarización sistémica es baja. Con una alta polarización la mecánica bipartidista se bloquea. Por otro lado, si bien la mecánica bipartidista requiere una competición centrípeta, la mecánica es tendencialmente reductora de la polarización.

Hipótesis 2. Presumiendo una dispersión por debajo del cociente de las minorías que no pueden ser coaccionadas, los sistemas proporcionales impuros permitirán uno-dos partidos de más en relación al formato bipartidista, es decir, tres-cuatro partidos en total. Este último formato producirá a su vez una mecánica de pluralismo moderado si, y únicamente si, la polarización sistémica no es alta. Por otro lado, si bien el pluralismo moderado es siempre bipolar-convergente (con una disposición competitiva centrípeta), el sistema no incentiva disposiciones de polarización creciente.

Hipótesis 3. Los sistemas proporcionales puros, o relativamente puros, permiten fácilmente un formato de cinco a siete partidos. Incluso así, una polarización medio-baja no impide una mecánica de coaliciones bipolares convergentes. Por otro lado, si la polarización sistémica es alta, entonces el formato producirá una mecánica de pluralismo polarizado, y por ella una competición multipolar que, si es centrífuga, aumentará la polarización.

Las tres hipótesis anteriores están altamente condensadas y, como tales, son únicamente orientativas. Pero estoy obligado a dejarlas así, apenas dibujadas, puesto que de otro modo perdería el hilo del discurso que debo todavía llevar a buen término. Hasta ahora he señalado únicamente el sistema electoral a título de variable independiente. Ya sabemos, por otro lado, que se necesita una ulterior variable independiente: el sistema partidista como sistema de canalización.

Con anterioridad los sistemas electorales han sido clasificados en tres tipos: fuertes, fuertes-débiles, débiles. Del mismo modo los sistemas partidistas pueden dividirse en fuertes, fuertes-débiles y débiles según su respectivo grado de consolidación estructural. Pero combinar juntas seis clases es complicar el discurso con demasiadas combinaciones. Por otro lado, ni siquiera así todo iría bien, puesto que tanto la eficacia manipuladora de los sistemas electorales como la fuerza canalizadora de los sistemas partidistas han de concebirse teóricamente como dimensiones continuas en las que cada una de ellas va desde un máximo de influencia o eficacia a ninguna eficacia. Teniendo esto presente, se puede simplificar al máximo. Por lo tanto, en la figura que representa la influencia combinada de los sistemas electorales y partidistas, las clases intermedias (los casos fuertes-débiles) están únicamente bosquejados, y el argumento está simplificado de forma dicotómica, y por lo tanto resumido en cuatro casillas: I) sistema electoral fuerte y sistema partidista fuerte; II) sistema electoral débil y sistema partidista fuerte; III) sistema electoral fuerte y sistema partidista débil; IV) sistema electoral débil y sistema partidista débil [37]. Los casos muy impuros de representación proporcional se agregan a los sistemas electorales fuertes; por lo tanto los sistemas electorales débiles se reducen a ser los de proporcionalidad pura o relativamente pura.

La primera casilla de la figura 1 no requiere ninguna explicación. Aquí se encuadran todos los sistemas de formato bipartidista que hemos expuesto con anterio-

[34] El experimento parece concluido, puesto que la nueva constitución de 1978 prevé la introducción de la representación proporcional; pero está el hecho de que desde 1977 hasta 1984 no ha habido elecciones. Véase, en general, Robert N. Kearney, «The Political Party System in Sri Lanka», *Political Science Quarterly*, primavera 1983.

[35] Yo clasifico a Japón como un sistema de partido predominante, e Irlanda se aproxima también a serlo. El hecho de que en Irlanda esté vigente el sistema del voto único transferible y que Japón adopte el voto limitado no cambia el hecho que aquí se ha considerado que en ambos países las circunscripciones son mínimas (de 3 a 5 miembros). Pasando a los umbrales, Grecia ha sido (dictaduras aparte, y variando en casi todas las eleciones) el verdadero paraíso de los experimentos con cláusulas de exclusión: en distintas formas y modos los obstáculos han sido en Grecia del 10, 17, 20, 25 e incluso (para alianzas) el 35 y 40 por ciento. En cuanto al caso de Alemania, yo atribuyo su formato tripartidista a la *Sperrklausel* del 5%. Quien anima a no sobrevalorar la incidencia de la cláusula de exclusión usando el argumento de que en Alemania votos y escaños corresponden en una proporción casi perfecta incurre en el mismo error de Rose (*supra* n. 21), puesto que en el momento en que obtenemos esta «proporcionalidad», el efecto reductor de la *Sperrklausel* ha sucedido ya y se ha descontado. Irlanda, Japón y Alemania son analizados en distintas ocasiones en A. Lipjhart, B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System*, N. York, Praeger, 1984.

[36] Véase *Parties and Party Systems*, op. cit., p. 125-216 y 273-93; y, en versión más antigua y reducida, *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*, op. cit., cap. III (pp. 63-96). Sobre el punto preciso de la polarización, cfr. especialmente *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*, cap. X (pp. 253-290), y pp. 303-309.

[37] Con algunas variaciones la figura reproduce, sustancialmente, aquella ya recogida en *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*, p. 118.

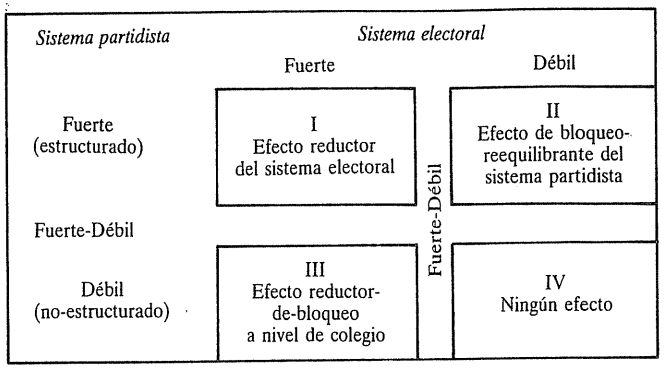


FIGURA 1. *Efectos combinados de los sistemas electorales y partidistas.*

ridad salvo Malta y Austria; y se incluye también a Alemania (cuya claúsula de exclusión del 5% equivale a un sistema electoral fuerte). Por el contrario, la India se incluye en la tercera casilla: el sistema electoral es fuerte (uninominal), pero el sistema partidista débil (poco estructurado). Por lo tanto, la excepción de la India no es tal y el *efecto reductor* de los sistemas mayoritarios a una vuelta está bien confirmado.

La segunda casilla indica que cuando la proporcionalidad se encuentra en un sistema partidista fuertemente estructurado, la fuerza canalizadora del sistema partidista hace de contrapeso a la debilidad manipulativa del sistema electoral. Aquí el factor causal que produce un *efecto de bloqueo* o un *efecto reequilibrador* es el sistema bipartidista. La segunda combinación explica, entonces, cómo la introducción del sistema proporcional no está necesariamente seguido por un aumento del número de partidos, por una variación de formato. La casilla explica en concreto los casos de Austria y de Malta: un bipartidismo con sistema proporcional. El argumento es el siguiente: una estructuración particularmente fuerte del sistema partidista sustituye (como condición suficiente alternativa) el efecto manipulador de un sistema electoral fuerte (condición suficiente uno).

La tercera casilla indica que en ausencia de una consolidación estructural del sistema partidista, también un sistema electoral fuerte (uninominal) produce efectos únicamente colegio por colegio, a nivel de circunscripción. Por lo tanto, el sistema electoral no puede reducir el número de los partidos a nivel nacional. Lo que no obsta para que un sistema electoral que tiende a reducir a dos la competición en los colegios concretoss sea, también, implícitamente, *de bloqueo* desde una perspectiva de conjunto. Diré lo siguiente: a la espera de una estructuración partidista nacional los sistemas electorales fuertes constituyen una condición que obstaculiza los desarrollos del pluralismo extremo y, por el contrario, son una condición que favorece a los sistemas de pluralismo moderado. Esta es la casilla en la que se incluyen la mayoría de los países de la Europa Continental a lo largo del siglo XIX y, con frecuencia, hasta la I Guerra Mundial [38].

[38] Es cierto que el sistema electoral que ha prevalecido desde entonces ha sido una cierta variación de la doble vuelta. Pero es cierto, contrariamente a lo que mantiene Duverger, que los sistemas de doble vuelta no pueden asimilarse a la representación proporcional. Véase n. 30 *supra*, y especialmente *infra* pp. 414-420.

La cuarta casilla dice *ningún efecto* porque ambos factores influyentes son débiles, demasiado débiles para producir efectos de reducción. Es aquí en donde se incluye a la mayoría de los países de América Latina, bien porque poseen sistemas proporcionales, pero todavía más porque sus sistemas partidistas están caracterizados por una intermitencia que obstaculiza desde siempre la consolidación estructural. Pero aquí se incluyen todavía mejor los nuevos países del Tercer Mundo que han surgido con el sistema proporcional. Sus intentos de democracia fracasan, por lo general, por otras razones; lo que no obsta para que estos países hayan agrandado sus propios problemas al implantar las peores condiciones posibles para el despegue: las condiciones que favorecen más la atomización partidista y que obstaculizan más la estructuración.

Las leyes

Pasemos finalmente a las reglas que se definen como verdaderas y propias leyes en cuanto que se formulan en clave de condiciones necesarias y suficientes (como se han definido con anterioridad). Desde el momento en que el factor causal a investigar es el sistema electoral, dicho sistema será considerado como una *condición suficiente*, si bien no en exclusiva. En cuanto a las *condiciones necesarias*, nuestro análisis ha diferenciado dos, es decir: i) la *estructuración sistémica*, o no, del sistema partidista y ii) la distribución de las opiniones (preferencias de los electores) a través de los colegios, que denominaremos *dispersión inter-circunscripciones* cuando dicha distribución es difusa, y por lo tanto no presenta concentraciones relevantes supra-mayoritarias o supra-cociente de grupos particulares en colegios particulares [39]. En base a estas premisas, he aquí (Dios me proteja) las «leyes».

1. Dadas unas estructuraciones sistémicas y unas dispersiones inter-circunscripciones (como condiciones conjuntas necesarias), un sistema uninominal causa (es condición suficiente de) un formato bipartidista.

1.1. Alternativamente, una estructuración sistémica particularmente fuerte es, por sí misma, condición necesaria y sustancialmente suficiente para un formato bipartidista.

2. Dada una estructuración sistémica, pero no una dispersión inter-circunscripciones, un sistema uninominal causa (es condición suficiente de) la eliminación de los partidos infra-mayoritarios pero no puede eliminar, y por lo tanto, permite, tantos partidos añadidos a dos como el número de las concentraciones supra-mayoritarias relevantes.

3. Dada una estructuración sistémica, los sistemas de representación proporcional consiguen efectos reductivos causados (a título de condición suficiente) por su no-proporcionalidad. Por lo tanto, cuanto mayor sea la impureza del sistema proporcional, tanto más alto será el coste de acceso que resulta para los partidos menores, y tanto más sensible su efecto

[39] «Relevantes» significa aquí: concentraciones suficientes como para atribuir relevancia sistémica a un partido. Esta condición se extrae de las Reglas anteriores 2, 3 y 5 en las pp. 253-54 *supra*.

reductor. Por el contrario cuanto menor sea la impureza, tanto más débil será el efecto reductivo.

3.1. Alternativamente, una estructuración sistémica particularmente fuerte es, por sí misma, condición necesaria y sustancialmente para mantener casi cualquier formato partidista que era anterior a la introducción del sistema proporcional.

4. En ausencia de una estructuración sistémica, y dada una representación proporcional pura (o casi pura) que se traduce en iguales costes de entrada para todos, entonces los partidos son libres para convertirse en tantos como permita el cociente.

¿Cuántas son, en resumen, las leyes anteriores? Yo diría que tres. De hecho las leyes 1.1 y 3.1 dan cuenta simplemente de la incorporación o eliminación de excepciones que no son tales: muestran que cuando una condición suficiente es sustituida por otra condición suficiente el resultado no varía. En cuanto a la ley 4 ésta precisa únicamente el punto de no-influencia de los factores considerados: explica, pero no tiene alcance causal. Por consiguiente todo se dice mediante tres leyes: el principio de la moderación (ampliamente violado, como se ha visto, por Rae) se ha respetado. Quizá pueda parecer que la redacción es algo oscura. Pero lo es porque me urge recalcar el lenguaje causal de mis premisas metodológicas: después de lo cual nada impide convertir y reducir «causa» y «es condición suficiente de», simplemente en «produce». Si después de esto mis leyes parecieran demasiado abstractas e insuficientemente específicas, bastará —para remediarlo— con leerlas junto con las cinco reglas que las preceden.

Pasemos al control. Además de los países con formato bipartidista (ya expuestos) incluimos en el control también países con tres-cuatro partidos. Me parece que la ley 1 refleja bien los casos de los Estados Unidos, Nueva Zelanda y Sudáfrica (mientras que la población negra no vote). La ley 1.1 explica el caso del bipartidismo con un sistema proporcional. Inglaterra, Canadá y Australia recaen bajo la ley 1 si se lee el formato en clave de mecánica, y bajo la ley 2 si sólo contamos. La ley 2 se aplicaría a Sudáfrica en el momento en que tenga lugar el sufragio universal; y probablemente valdría para Sri Lanka si se mantiene el sistema uninominal. La ley 3 encuentra buenas ejemplificaciones en los casos de Grecia, Alemania, y, ultimamente, de Turquía (a causa de las respectivas cláusulas de exclusión); y el de Irlanda y Japón (a causa de la impureza de sus circunscripciones). Si se interpreta Bélgica como un caso de formato tripartidista (es decir, si pasamos por alto la duplicación étnica de sus partidos), entonces se aplica históricamente a Bélgica la ley 3.1, junto con la ley 3. Paso por alto, tal y como alguien observará, a España, y ello porque es demasiado pronto para decir algo. Las tres elecciones que han tenido lugar en España entre 1977 y 1983 perfilan un formato bipartidista, aunque distorsionado por diversos partidos regionales; pero las oscilaciones electorales son de tanta magnitud como para indicar que, con excepción de los socialistas, el sistema partidista no está todavía estructurado. Por lo tanto, España no puede situarse todavía en la ley 3, a pesar de que esta es la ubicación que sugiere la adopción de una cláusula de exclusión del 3% a la que se añade la existencia de circunscripciones relativamente pequeñas.

Para proseguir con el ejercicio hasta el fondo, la última pregunta es: ¿podemos llegar a la misma concisión que Duverger? La respuesta es que sí, a condición de

renunciar a la fuerza lógica de un análisis en base a condiciones necesarias y suficientes, contentándonos con condiciones *que facilitan* o bien *obstaculizan*. En tal caso nos quedamos con meras *leyes de tendencia* que no son necesariamente falseadas por las excepciones y que son confirmadas suficientemente si bien «con mucha más frecuencia que no». Si se acepta esta limitación, el conjunto puede ser condensado, en dos únicas y simples fórmulas, como las siguientes:

Ley de tendencia 1: El sistema uninominal facilita (es una condición que facilita) un formato bipartidista y, al contrario, obstaculiza (es una condición que obstaculiza) el multipartidismo.

Ley de tendencia 2: Los sistemas proporcionales facilitan el multipartidismo.

Lo anterior es más o menos todo lo que Duverger ha dicho. Y un adecuado conocimiento metodológico nos hubiera ahorrado, a lo largo de los últimos treinta años, el usar mal a Duverger sin llegar a nada mejor, y, todavía peor, el habernos ahogado en debates mal planteados y todavía peor resueltos. Decía al comienzo que si la ciencia nomotética no avanza no es porque su objeto (la naturaleza humana) no lo permita, sino ante todo porque no sabemos cómo formularla en el plano metodológico. Todo lo que he escrito se proponía mostrarlo.

Una apostilla sobre la doble vuelta

Hasta ahora he dejado de lado el sistema electoral a doble vuelta porque requiere por sí solo una profundización y con ello la introducción de nuevos factores. El autor que mejor ha investigado sobre este sistema electoral es Fisichella, cuyo análisis llega, en síntesis, a dos conclusiones: que la doble vuelta i) no incide, ni tampoco lo hace en sentido reductor, sobre el número de partidos (distinguiéndose en esto del sistema uninominal a una vuelta), aunque sigue siendo ii) un sistema marcadamente manipulador y no-representativo (difiriendo en esto del sistema proporcional) [40]. El primer punto puesto en evidencia por el análisis de Fisichella es, por lo tanto, que el doble turno no es ni una variante del sistema uninominal, ni tampoco puede agregarse al sistema proporiconal. Estoy de acuerdo con él; y el punto de la diferenciación ha de confirmarse también en otros respectos.

Comienzo por señalar que la doble vuelta es uno de los sistemas electorales que permite al elector hacer valer sus «segundas preferencias». En la primera vuelta el elector expresa libremente su primera preferencia; pero en la segunda querrá, si se da el caso, replegarse sobre una segunda o tercera preferencia. El hecho de que la doble vuelta permita hacer valer un *orden de preferencias* permite agregar —en función de esta característica— la doble vuelta, el voto único transferible (el sistema Hare, adoptado en Irlanda y en Malta) y el voto alternativo (Australia). Pero si estos tres sistemas tienen en común la propiedad de permitir al elector «más de una elección» (en el orden que él prefiere), siguen estando, y divididos aún más por otras características.

El voto único transferible es una variante del sistema proporcional (y de una

[40] Cfr. *Elezioni e Democrazia*, op. cit., espec. pp. 275-76 y ss.

proporcionalidad técnicamente pura) dirigida a hacer prevalecer el «voto a personas» (preferidas en primera, segunda, tercera... instancia) sobre el voto dado al partido [41]; lo que caracteriza al voto único transferible como un sistema eminentemente no-manipulador y no-representativo (y por lo tanto opuesto a la doble vuelta). Por el contrario, el voto alternativo es la variante más exigente de los sistemas mayoritarios, puesto que requiere la mayoría absoluta [42]. Permite también, es cierto, atravesar las líneas de partido; pero el efecto reductor sobre el número de partidos de este sistema es evidente (mientras que esto no siempre ocurre en la doble vuelta). Por ejemplo, en Australia los demócratas en 1977 llegaron a conseguir el 9% de los votos sin obtener ni siquiera un escaño.

Richard Rose, como la mayoría, vuelve a situar la doble vuelta bajo la égida del principio mayoritario y por lo tanto identifica doble vuelta y el voto alternativo de este modo: «el sistema mayoritario a dos vueltas usado en la V República Francesa es una *variante* del voto alternativo... La diferencia entre la forma australiana y la francesa del voto alternativo es pequeña pero posee una importancia política práctica. Ambos sistemas... penalizan gravemente a los partidos que a pesar de ser ampliamente votados tienen más enemigos que amigos. Ambos piden a los votantes que expresen más de una preferencia. Pero el sistema australiano deja que sean los votantes quienes decidan sus propias preferencias ordenando en la hoja una sola vez a los candidatos. Por el contrario, el sistema francés le da incluso la iniciativa al candidato y a los partidos después de que los resultados del primer "ballotage" se hacen públicos» [43]. Dejemos a un lado por ahora el error de reducir una categoría (el sistema de doble turno como conjunto de todas las variantes que pueden caracterizarlo) al único caso de la V República en Francia. Pero mientras que las tres caracterizaciones antes mencionadas son exactas en su valoración Rose dice y se desdice: dice que la doble vuelta es «una variante» y que la diferencia entre los dos sistemas es «limitada»; pero después se desdice declarando que la diferencia tiene una «importancia práctica». A mi parecer, la diferencia es grandísima y es totalmente erróneo interpretar la doble vuelta como una variante del voto alternativo. Sin embargo, no se dice, de hecho, que la doble vuelta requiera necesariamente (como el voto alternativo) una mayoría asoluta. Por otro lado, y sobre todo, existe verdaderamente un abismo entre expresar un orden de preferencias de una sola vez y, por el contrario, votar dos veces, volviendo a votar después de que se ha visto qué

[41] En Irlanda, que adopta el voto único transferible desde 1922, los electores pueden votar sólo a candidatos particulares, no a nombres o símbolos de partido. Que después, de hecho, los partidos prevalezcan igualmente confirma mi argumento sobre la importancia de la variable «estructuración partidista», pero no contesta el hecho de que el sistema permite, en principio, romper las jaulas partitocráticas.

[42] Más concretamente, para ser elegido un candidato debe conseguir una mayoría absoluta, lograda del siguiente modo: redistribuyendo las segundas (terceras, etc.) preferencias de los votantes cuya primera preferencia ha ido a los candidatos menos votados (y, por lo tanto, eliminados).

[43] Rose, en *Democracy and Elections*, op. cit., pp. 32-33. La cursiva es mía. Así también E. Lakeman y J. D. Lambert, *Voting in Democracies*, Londres, Faber, 1960, pp. 53-55; y W. J. M. Mackenzie, *Free Elections*, Londres, Allen & Unwin, 1958, pp. 54-55.

[44] Por ejemplo, en Holanda (1906-1918), Alemania (1906-1919), Austria (1906-1919), Noruega (1906-1921), Italia (hasta 1919, salvo entre 1882-1891), Francia (Segundo Imperio, de 1885 a 1936 y V República).

ha ocurrido en la primera vuelta. No se trata sólo de que el elector reajusta sus propias preferencias a las circunstancias; sino también de que en la segunda vuelta el juego se reanuda *ex novo* también para los partidos.

Antes de proceder a la interpretación detengámonos un momento en la descripción. Ya he señalado que la doble vuelta es un sistema con muchas variantes. En primer lugar, el doble turno es aplicable tanto a los colegios uninominales [44] como a los colegios plurinominales [45]. En segundo, lugar permite tanto la mayoría relativa como la mayoría absoluta. En tercer lugar, los admitidos en el «ballotage» pueden ser únicamente los dos más votados en la primera vuelta, o bien más-de-dos candidatos (eventualmente hasta el punto de convertir la segunda vuelta en una repetición de la primera) o incluso nuevos candidatos.

¿Cuáles fueron, en el pasado, los efectos de esta amplia gama de fórmulas de doble vuelta? Fisichella se ha detenido con atención sobre esta pregunta, llegando en primer instancia a la conclusión de que «las fórmulas de doble vuelta no predisponen por sí mismas a ningun formato específico»; una conclusión que, por otra parte, se aplica en gran medida a los sistemas partidistas fluidos, poco o nada estructurados como bien advierte el mismo Fisichella, el cual, de hecho, pasa a un «segundo interrogante: ¿cuáles son los efectos de la doble vuelta sobre el número de los partidos, en el momento en que el sistema partidista está estructurado?». Pero Fisichella responde también a esta segunda pregunta que «la doble vuelta no da claramente la impresión de haber condicionado, en un sentido o en otro, el formato de los sistemas partidistas estructurados» [46]. Confieso que estoy menos seguro de esta conclusión. Históricamente Fisichella tiene razón. Pero los casos que pueden utilizarse verdaderamente para el control son poco concluyentes, son poquísimos, y estos poquísimos no cubren el conjunto de las múltiples posibles versiones del doble turno. Hoy por hoy, el único caso vigente y con fuerza de prueba de sistema de doble vuelta es el de Francia. Comencemos a revisar el problema desde aquí.

Después del efímero experimento proporcional de la IV República (1945-1958, con un total de cuatro elecciones), la V República volvió a la doble vuelta. Más concretamente, hoy Francia adopta el doble «ballotage» en dos versiones y contextos: la elección popular directa del presidente de la República (vigente desde 1962), y las elecciones a la Asamblea Nacional. En el contexto presidencial, si ningún candidato consigue la mayoría absoluta en la primera vuelta, en la segunda vuelta se admiten únicamente los dos candidatos más votados en la primera. Por lo tanto aquí tenemos el doble turno con el máximo de su propio potencial manipulador, es decir, en colegios uninominales y con elecciones con mayoría absoluta. En el contexto de las elecciones a la Cámara baja se utiliza por el contrario una variante más débil (hablando en términos de manipulación) de la doble vuelta. Manteniendo el

[45] Por ejemplo, Bélgica (hasta 1900), Noruega (hasta 1906), Suiza (hasta 1919). España (salvo interrupciones) han usado el doble turno con colegios plurinominales entre 1836 y 1870, el colegio uninominal a una vuelta entre 1870 y 1931, y de nuevo la doble vuelta con colegios plurinominales en 1931-36 (y pasa a la representación proporcional sólo en 1977). Italia pasó a la doble vuelta con colegios plurinominales entre 1882-1891, para volver (hasta 1919) a doble vuelta con colegios uninominales.

[46] *Elezioni e Democrazia*, op. cit., p. 265 y 267.

colegio uninominal y el hecho de que quien consigue la mayoría absoluta en la primera vuelta es elegido, en la segunda vuelta quedan en liza (salvo retiros voluntarios) todos los candidatos que han superado un determinado umbral (que se ha aumentado progresivamente: 5% en 1958, 10% en 1967 y 12,5% en 1976); lo que equivale igualmente a decir que la elección requiere únicamente la mayoría relativa. Por otro lado, a medida que aumenta el umbral, el número de los candidatos en la segunda vuelta se reduce. Tanto es así que en las elecciones francesas la segunda vuelta se reduce cada vez más, en la mayoría de los colegios, a una contienda entre dos (el candidato de la izquierda socialista o comunista, frente a un candidato de centro o centro-derecha). Y si observamos los datos, está el hecho de que el camino de la V República está sembrado por partidos que han ido falleciendo. La voluble multitud de partidos de centro se ha reducido a uno (y disminuye: desde el 26,4% de los escaños obtenidos en 1978, al 13,3% de 1981), de modo que los partidos relevantes son ahora en Francia cuatro. Aparte del indudable efecto no-representativo, existe aquí un efecto reductor sobre el formato. Hagamos ahora un experimento mental, y traslademos la fórmula francesa vigente (doble turno con un umbral de exclusión del 12,5%) a las distribuciones de voto italianas. Según dicha hipótesis, cuatro de nuestros partidos (PRI, PSDI, PLI y MSI) podrían sobrevivir sólo y en la medida en que sean «salvados» por alianzas; y el PSI podría prosperar únicamente con doble juego y perdiendo, con ello, tanto su autonomía como su fisonomía. Es bien cierto que al cambiar el sistema electoral cambian, a la larga, también los comportamientos electorales. Lo que no obsta —me arriesgo a predecir— para que la doble vuelta a la francesa (de hoy) seguramente reduciría el número de partidos italianos.

La justa objeción que me hace Fisichella en referencia al caso de la V República es que aquí la reducción del formato partidista «se debe no al doble turno, sino a la cláusula aneja de exclusión» [47]. Exacto. La doble vuelta es una cosa, y el umbral de exclusión otra. Pero supongamos una segunda vuelta que admita en el segundo «ballotage» únicamente a los dos candidatos más votados en la primera (como sucede, en Francia, para la elección del presidente de la República). En tal caso el efecto reductor sobre el número de los partidos sería total y exclusivamente del sistema de doble vuelta. Los franceses, que habían instaurado la cláusula de exclusión para la Cámara de los Diputados, han seguido el camino elevando la barrera; pero podrían llegar a la misma (o incluso a una mayor) conclusión restringiendo la segunda vuelta a una carrera a dos.

Por lo tanto, la doble vuelta puede *incluso* llegar a condicionar por sí misma, y únicamente por su propia fuerza, el formato de los sistemas partidistas en sentido reductor. La doble vuelta no es una variante de otros sistemas, sino que es un sistema abierto por sí mismo a parecidas variantes. El sistema es demasiado diversificado como para permitir una única conclusión generalizante. Por lo tanto, también la doble vuelta puede clasificarse, en términos de eficacia, en tres tipos: fuerte, fuerte-débil, débil. La doble vuelta es *fuerte* cuando opera en colegios uninominales, reduce la competición a dos, y por lo tanto requiere la mayoría absoluta (de los votantes). La doble vuelta es *fuerte-débil* (caso intermedio) según el grado en que la exclusión filtra a los admitidos en el «ballotage». Por ejemplo, en Francia era débil-fuerte, en 1958 (umbral del 5%), y se ha convertido en fuerte-débil (umbral del 12,5%) desde 1976. El caso intermedio lo es, por lo general, porque requiere únicamente la mayoría relativa en la segunda vuelta; manteniendo inalterable el hecho de que el «ballotage» se reserva para quienes sobrepasan un umbral de admisión (no inferior, pongamos, al 3/4%). Finalmente, el doble turno es *débil* cuando las mencionadas condiciones vienen a menos: en el extremo, cuando opera en colegios plurinominales con voto múltiple, y supongamos, también acumulativo, y permite que todos pasen al «ballotage».

[47] La objeción es recogida ahora en D. Fisichella, *Istituzioni e Società*, Nápoles, Morano, 1986, p. 77.

Cuando la doble vuelta se presenta en su versión débil, puede muy bien no poseer influencia, y por lo general no podría reducirse su influencia a reglas. Cuando el doble turno se presenta en versión fuerte-débil (o débil-fuerte) sus efectos serán en primer lugar no representativos, y probablemente serán reductores (del número de partidos) sólo en una segunda instancia. Pero cuando el doble turno se presenta en su versión fuerte, entonces su eficacia manipulativa será tanto no representativa como reductora. Mis hipótesis se refieren —he de aclararlo— a condiciones que facilitan y a leyes de tendencia (tal y como se han definido en el parágrafo 3). Y para decir algo más, y más preciso, es necesario caracterizar ahora el sistema más profundamente.

He señalado al comienzo que la doble vuelta pone en juego nuevos factores, unos elementos que no son tocados ni por el sistema uninominal (a una vuelta) ni por el sistema proporcional. Los sistemas uninominal y proporcional registran únicamente la *primera preferencia* del elector, es decir, una sola preferencia [48]. La doble vuelta registra, por el contrario, un orden (escala) de *más preferencias* que es también un orden sucesivo (en el tiempo) de preferencias. Decíamos, entonces, que la doble vuelta valora los conjuntos o *familias de preferencias* que se explicitan uno tras otro. De lo que se desprende que el problema se convierte en: ¿hasta qué punto el elector está dispuesto, en segunda instancia, a transferir su propio voto? A los partidos (salvo a uno: el más fuerte de todos) no les interesa ya tanto ser el partido preferido o preferido el primero (en un primer momento), sino que les interesa ingresar en la familia de preferencias del elector como partido *elegible*, de segunda elección. Lo que significa también que los beneficios de la posición o del posicionamiento no van ya tanto a los partidos concretos, sino más bien al partido que está en el centro de cada familia de preferencias (bien entendido, cuando se da el caso); y ello porque es el centro —el *centro-de-la-familia*— el que recoge las segundas preferencias con más facilidad que quienes están a su derecha o izquierda respectivamente.

Pero para puntualizar mejor es necesario referirse aquí a la noción de «espacio competitivo»: la dimensión (izquierda-derecha, y/u otra) a lo largo de la cual los partidos compiten entre sí. Si dicho espacio es, en su conjunto, corto y por lo tanto contiene partidos contiguos que están próximos los unos a los otros, entonces el espacio competitivo es *continuo*. Por el contrario, si dicho espacio es extenso (po-

[48] A menos que los dos sistemas no sean corregidos, respectivamente, como se ha visto, por el voto alternativo o por el voto único transferible.

larizado) y contiene, como lo hace con frecuencia, partidos distanciados entre sí por intervalos distintos, entonces un espacio competitivo ha de denominarse *discontinuo*: lo que significa también que contiene algunos partidos que se perciben como *aislados* (extraños, ajenos, repugnantes) [49]. Por lo tanto, los partidos de todo sistema político pueden estar próximos o lejanos entre sí. Si se perciben como próximos (espacio continuo), entonces el sistema que mejor la registra es la capacidad de transferencia de voto y el doble turno. Si son lejanos (espacio discontinuo), entonces la transferencia de voto es también discontinua: el voto no se transfiere ya tanto, y es por esto —como es bien sabido— por lo que el doble turno penaliza gravemente (si y mientras que los partidos en cuestión no son mayoritarios) a los partidos que se sitúan en los extremos del espectro de opiniones [50].

Otro elemento que caracteriza a la doble vuelta es que constriñe a los partidos a un juego de coalición, o todavía mejor, de *cambios recíprocos* precisamente en el nivel electoral. De lo que se desprende que en cierto modo la doble vuelta incide también sobre la propia naturaleza de los partidos. Duverger había estado acertado cuando señalaba que la doble vuelta genera un sistema de partidos «blandos» o flexibles y no, como el sistema proporcional, un conjunto de partidos «rígidos» [51]. Pero el tema ha seguido igual. No obstante, el juego de las compensaciones que tiene lugar en la segunda vuelta no se improvisa en unas pocas noches. Los partidos que operan en este sistema saben que deberán establecer alianzas y acordar difíciles compensaciones. Lo que les caracteriza, en el sentido sugerido por Duverger, al menos en el interior de cada familia, como partidos blandos o «de transacción».

¿Podemos extraer leyes de las premisas antes planteadas? Si dividimos en dos (por simplicidad) a los sistemas de doble vuelta en fuertes o débiles, probaré a decir lo siguiente:

1. Dado un espacio competitivo discontinuo, un sistema fuerte de doble vuelta penalizará fuertemente a las familias de preferencias aisladas (siempre que sean, evidentemente, minoritarias).
2. Dado un espacio competitivo continuo, un sistema fuerte de doble vuelta eliminará a algunos partidos menores, infrarrepresentará a otros y sobrerrepresentará los centros-de-las-familias (de preferencias).
3. Un sistema débil de doble turno tendrá únicamente, o sobre todo, efectos no representativos, que a su vez están determinados por las tomas de postura y por la habilidad de maniobra de los partidos.

Es prudente que me detenga aquí a modo de un primer intento y como ensayo.

[49] Sobre la noción de espacio continuo o discontinuo (con intervalos diferentes), cfr. *Parties and Party Systems*, op. cit., pp. 343-44; y sobre los espacios competitivos (derecha-izquierda o bien otros), véase *Teoria dei Partiti e Caso italiano*, op. cit., espec. pp. 179-86, y cap. X, *passim*.

[50] Para la penalización de los partidos extremos, especialmente si son anti-sistema, véase Fisichella, *Elezioni e Democrazia*, op. cit., p. 276-85.

[51] Véase n. 2, *supra*.

Capítulo 13
SOCIEDAD LIBRE

Se puede decir de las democracias liberales que son sociedades libres en un Estado libre. ¿Pero qué significa «sociedad libre»? En último término, y pasando por encima de las acepciones obvias del término, diré lo siguiente: una sociedad es tanto más libre cuanto más capaz es de autorregularse. Una sociedad libre no tiene necesidad de apelar al déspota hobbesiano porque es capaz de resolver sus propios problemas y conflictos de poder mediante *feedbacks* mediante retroacciones endógenas. En el lenguaje cibernético de Karl Deutsch las sociedades libres pueden ser descritas como sistemas que se autopilotan, se autoalimentan y se autorreparan, y por lo tanto como sistemas con alta capacidad de recepción de estímulos y/o de neutralización de los conflictos [1]. Lo que no significa que una sociedad libre tenga que ser un sistema en equilibrio estable, y por lo tanto confiado a controles homeostáticos; sino que significa que incluso su transformación, su morfogénesis, debe tener lugar por medio de *reequilibrios* (equilibrio inestable, pero sin embargo equilibrio).

En términos más familiares, una sociedad libre es capaz de autorregulación en cuanto que es una sociedad estructurada sobre fuerzas compensadoras y sobre mecanismos de reequilibrio. Digo «fuerzas» porque no miro a la sociedad como una especie de agregado de individuos particulares, sino como una especie de conjunto estructurado de grupos y de organizaciones. Es necesario observar también que la acepción aquí propuesta de «sociedad libre» no postula que una sociedad sea tanto más libre cuanto más «sin dirección» o «sin Estado» sea. No. Para mi definición una sociedad libre prevé el Estado, relaciones de fuerza y de poder, estructuras jerárquicas y mandatos, desigualdades y conflictos. Lo que la hace, o la mantiene, libre es una estructra de poder capaz de neutralizar todo poder excesivo. En cada

[1] Cfr. K. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, N. York, Free Press, 1963 (trad. española *Los nervios del Gobierno*, B. Aires, 2.ª reimpr., ed. Paidós, 1980).

momento encontraremos una estabilidad global distinta (es decir, estados en equilibrio dinámico) producida por una diversa aglutinación de fuerzas desequilibradoras y reequilibradoras. Pero en ningún momento ninguna fuerza particular (sea una clase, un partido, un ejército, una iglesia, un sindicato u otros grupos) es irresistible si las demás fuerzas se alían para resistir. Lo que equivale a decir que si una sociedad expresa en su propio interior una única fuerza desequilibradora o excesiva, esta sociedad no será ya (en perspectiva) libre. Por lo tanto, y en síntesis, una sociedad libre es una sociedad *en equilibrio* (dinámico), mientras que una «sociedad desequilibrada», caracterizada por un equilibrio indiferente (con retroacciones enloquecidas, que se escapan de las manos y que se despliegan al azar) es una sociedad incapaz de gestionarse por sí misma [2].

Esta afirmación permite rechazar dos simplicismos opuestos. No sólo la tesis de que cada sociedad recubierta, de arriba abajo, por superestructuras (sean éstas las que sean) es a causa de esto mismo una sociedad no libre; sino también, en el otro extremo, la tesis según la cual toda sociedad que posee elecciones, partidos, parlamentos y una carta denominada constitución es, por esto mismo, libre. No. Los partidos, los parlamentos y las constituciones se convierten en indicadores engañosos y por lo tanto *no* son un signo ni una expresión de una sociedad libre si no reflejan una estructura pluralista de fuerzas estabilizadoras que se auto-limitan recíprocamente, y por ello una sociedad capaz de resolver los propios conflictos de interés y de poder por medio de retroacciones endógenas, mediante reequilibrios espontáneos.

Planteado todo esto, la pregunta es: ¿son todavía capaces nuestras sociedades (libres, liberal-democráticas u occidentales) de autorregulación? ¿O, por el contrario, nuestras sociedades están amenazadas, desde su propio seno, por la emergencia de fuerzas o de poderes superabundantes y no-resistibles?

A primera vista parece claro que el conjunto de los automatismos reequilbradores de las sociedades libres está en dificultades, en estado de deterioro en todas partes, aunque en distinta medida. Por múltiples razones. Por razones de brevedad indicaré tres. La primera es que la mano visible (correspondiente a exigencias de racionalización, programación o redistribución) sigue cada vez más a la mano invisible. La segunda razón es que todos los mecanismos político-administrativos de conversión de las demandas en decisiones sufren una sobrecarga, y por lo tanto están hinchados, no logran ya no digo satisfacer las demandas (que por su parte se multiplican frente a las crecientes expectativas), sino que tampoco logran agregarlas y (pido perdón por el horrible neologismo) «procesarlas», es decir, traducirlas en decisiones-acciones de gobierno. Lo que provoca hacia el interior, sobre el cuerpo social, tensiones y conflictos que no encuentran ya válvulas de escape. La tercera razón y la más importante es, en una palabra, la tecnología. De hecho, el progreso tecnológico crea dependencias e interdependencias cada vez mayores y cada vez más interrelacionadas, dependencias e interrelaciones que a su vez aumentan tanto la fragilidad como la vulnerabilidad de todo el cuerpo social. Estamos advertidos ya

[2] Para estudiar cómo se aplica el modelo del equilibrio a los procesos político-sociales, véase también G. Sartori, *La Politica: Logica e Metodo in Scienze Sociali*, Milán, SugarCo, 1979, pp. 150-52 y 154-59 (trad. española, *La Política: Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, México, FCE, 1984).

de la fragilidad. Pero la vulnerabilidad nos remite a la pregunta: ¿vulnerabilidad por parte de quién? No hay *vulnus* si no hay agresor.

En la doctrina que al tiempo dibuja y refleja la construcción de una sociedad libre en un Estado libre, los partidos (en plural) resultan no sólo un mecanismo esencial, sino que son *el* instrumento, el instrumento por antonomasia, a) de la agregación y b) de la transmisión de las demandas expresadas por la sociedad al Estado. La sociedad no prevé o recomienda otros. Es verdad que toma en cuenta la existencia de un canal concomitante, el de los grupos de presión o de interés, pero estos grupos de interés no son parte esencial o necesaria de la ingeniería político-constitucional: los hay, existen y basta. Es necesario preguntarse entonces: ¿y los sindicatos? ¿Dónde están? ¿Cuál es su papel? ¿Y cuál es su peso?

La doctrina tradicional, o que prevalece todavía hoy, no es que ignore la organización sindical y la fuerza del trabajo organizado; pero la remite a otra esfera: a la económica más que a la política. Según esta doctrina (obviamente simplifico también), entre partidos y sindicatos existe —o debería existir— una división precisa del trabajo, un reparto concreto de roles. La siguiente: los partidos comunican al Estado las demandas políticas, mientras que los sindicatos comunican a los empresarios las demandas económicas. Sin embargo, la distinción entre Estado, por un lado, y los empresarios, por otro, hace hoy más que nunca mucha agua. En mayor o menor medida el Estado es hoy un empresario muy grande; en mayor o menor medida es con frecuencia un Estado industrial que posee y gestiona no sólo servicios públicos, sino también empresas e industrias de todo tipo. Finalmente, el Estado programador (no digo planificador, puesto que implicaría mucho más) y/o el Estado neocorporativo ya no está por encima de la refriega a modo de árbitro o de mediador: es un Estado que está implicado directamente, y hasta el cuello, en los conflictos económicos. Una de las consecuencias no previstas, y quizá no deseadas de la concentración y/o racionalización de la economía es, de hecho, que los conflictos económicos se concentran —mientras que antes estaban dispersos en una multitud de pequeños blancos— en el centro y, por ello mismo, en los centros de poder político.

Habiendo afirmado que este modo de diferenciar la acción política de los partidos de la acción económica de los sindicatos ya no está vigente, nos hemos replegado sobre un criterio de distinción funcional, según el cual los sindicatos «articulan», mientras que los partidos «agregan» los intereses [3]. La noción de articulación sobrentiende que los sindicatos son portadores de intereses sectoriales, mientras que la noción de agregación sobrentiende que los partidos se preocupan por el interés general (relativamente hablando, se entiende). Pero incluso esta distinción se tambalea, al menos en Italia. Se diría que ahora en Italia sindicatos y partidos tienden *ambos* tanto a articular como a agregar los intereses, dado el grado en que sus roles funcionales tienden a superponerse y a confundirse.

Y aquí comienzan las preguntas ineludibles, las preguntas en las que debemos

[3] Sigo la terminología de Gabriel Almond. Véase la *Introducción* a G. Almond, J. S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960; y también *Comparative Politics: A Developmental Approach* (con C. B. Powell), Boston, Little Brown, 1966, espec. pp. 77-79 y 98-104 (trad. italiana *La Politica Comparata*, Bolonia, Il Mulino, 1970).

comenzar a pensar. ¿Esta ausencia de distinción de los roles es positiva o negativa? Hay quien la ve positivamente, probablemente, como un «nuevo modo de hacer política», y se podrá mantener que dos canales de transmisión de las demandas son mejores que uno solo, especialmente cuando el canal partidista funciona poco y mal. El contraargumento es que si es cierto que el desarollo requiere una diferenciación siempre creciente y una especialización funcional de las estructuras (esta es, en efecto, la verdadera definción de desarrollo), entonces de ello se deriva que la confusión de roles entre sindicatos y partidos es un síntoma degenerativo porque un desarrollo que ya no está mantenido por estructuras especializadas se enrosca sobre sí mismo, gira en el vacío y va a aumentar, más que ningún otro factor, la parálisis de sobrecarga que ya aflige al sistema político. Por otro lado, si los sindicatos y los partidos se convierten en organismos que se hacen la competencia entre sí, la conclusión más probable es que la articulación prevalezca sobre la agregación de intereses, y por lo tanto que la función de agregación se atrofie en todos los niveles y con respecto a todos sus actores o gestores: lo que permite prever un crecimiento de voces prudentes, de demandas sectoriales, las cuales —en ausencia de mecanismos de agregación— exasperan la conflictividad de todos contra todos.

Otra pregunta es: ¿la superposición del sindicato y del partido prefigura tendencialmente una evolución de la sociedad postindustrial en general? Dejemos a un lado a los Estados Unidos, que constituyen un caso verdaderamente único. Pero tanto en Inglaterra como en la Europa continental, en la medida en que el sindicalismo está unificado en la misma medida los sindicatos y los partidos acaban por representar, e incluso por canalizar y controlar dos electorados de masas distintos: el de los trabajadores y el de los ciudadanos. Se objetará: físicamente los dos electorados son uno, y por lo tanto coinciden (o casi). Pero en base al principio de la pertenencia múltiple ello no es así. Nada impide, y de hecho ocurre cada vez más, que una misma persona pida —como *homo faber*— cada vez mayores estipendios y bienes públicos más extensos, para después rechazar —como contribuyente o animal social— el pagar la cuenta. Sea como fuere, en el momento en que los sindicatos y los partidos se enfrentan sobre el mismo terreno, la pregunta se convierte en: ¿cuál de las dos organizaciones es más fuerte? ¿Cuál de las dos es la vencedora?

Antes de responder, como lo haré, que el vencedor no será, a largo plazo, ninguno de los dos, diré por el momento que el actor más fuerte es, o debería ser, el sindicato. En la mayor parte de los países occidentales los gobiernos no se preocupan en gran medida, por lo general, de la oposición (en el parlamento o en la calle) de los partidos de la oposición; pero tiemblan, o navegan peligrosamente, cuando son los sindicatos los que presentan frontalmente batalla. Esto sucede al menos por tres razones y causas. Primero: los sindicatos tienen, salvo excepciones, un potencial organizativo muy superior al de los partidos. Segundo, y consiguientemente, la capacidad de movilización de los sindicatos es incomparablemente mayor (no puede objetarse, para reequilibrar los pesos, que los partidos controlan los votos; porque los sindicatos también los controlan). Tercero, y lo más importante de todo, es que es el sindicato (no el partido) el que está siempre instalado extensamente en los puntos vulnerables, y cada vez más vulnerables, de la sociedad industrial, postindustrial, y de servicios. Y aquí llegamos al núcleo del problema. Propongo que para identificarlo mejor abandonemos la palabra sindicato y hablemos

de un poder que se mantiene en el contexto de la sociedad civil sobre los demás: el *poder del trabajo*.

No rebautizo por el gusto de volver a bautizar, sino porque mi «futurible» no prevé únicamente el descabalamiento de los partidos por obra de los sindicatos, sino también el descabalamiento del sindicalismo; al menos del sindicalismo como lo conocemos hoy: como organización de masas. Si los partidos lloran, tampoco los sindicatos de masas tienen muchas razones para reír. En la sociedad desequilibrada no existe «la masa» que «hace la fuerza»; es decir, la fuerza no está ya constituida por la *unión*, por organizarse, o por estar organizados en masa. La fuerza sigue, más bien, las vías y las dislocaciones de la tecnología: es decir, el fuerte (el más fuerte) es quien ocupa las posiciones estratégicas. Razón por la cual el sindicalismo «en grande», que se apoya en las masas, está expuesto a la desaparición, a ser sustituido por una miriada de «pequeños grupos» privilegiados que persiguen tanto mejor sus propios intereses cuanto más pequeños son, y que son tanto más fuertes cuanto mejor están situados. Y por lo tanto es correcto decir, como estoy diciendo, «poder del trabajo»; y ello porque, repito, el poder del trabajo no se expresa necesariamente en aquel sindicalismo que basa su fuerza en los grandes números. En resumen, el poder del trabajo no coincide con el del sindicalismo.

Retomemos el hilo, volviendo a partir de la consideración de que a los poderes que hemos tratado hasta hoy hay que añadir un poder —el poder del trabajo— todavía mal explorado. He señalado que este poder aumenta inexorablemente. Y así comenzamos a ver mejor.

Mientras tanto, comencemos a ver mejor cómo y en qué están cambiando nuestras sociedades. Para mis fines bastará con distinguir entre sociedad industrial y —siguiendo a Daniel Bell— postindustrial [4]. En la primera sociedad industrial que llega, digamos, hasta la I Guerra Mundial, la fuerza que prevalecía era, sin duda, la del empresario, que era, por lo general, el propietario. Frente a los conflictos industriales éste podía cerrar y esperar, o bien despedir y sustituir. Si la fuerza de los capitalistas hubiese sido una fuerza abrumadora la situación hubiese permanecido invariable hasta hoy. Pero no era abrumadora; tanto es así que el vencedor de ayer es el perdedor de hoy. (Lo cual, he de señalar a modo de inciso, es una ilustración concreta de cómo el modelo del equilibrio no es, necesariamente, un modelo estático.) En esta fase, por lo general, únicamente está en cuestión una relación de poder y un conflicto entre propietario y obrero cuya característica es el estar descentralizado y fragmentado empresa por empresa (salvo por efectos contagio). Aunque sólo sea por esta razón, el conflicto se centra en reivindicaciones típicamente económicas: aumentos salariales, disminución de las horas de trabajo y otras similares.

Del término *a quo* —la primera sociedad industrial— saltemos rápidamente, pasando por encima de la fase intermedia, la sociedad industrial avanzada y madura, al término *a quem*: la sociedad postindustrial. Aquí todo es distinto. Los conflictos pasan de ser descentralizados a ser cada vez más concentrados. En este contexto las reivindicaciones pasan de ser económicas a ser reivindicaciones políticas *latu sensu*

[4] Cfr. especialmente *The Comming of Post-Industrial Society*, N. York, Basic Books, 1973, (trad. española, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid, Alianza Ed., 1976).

(tanto por su globalidad, o por su mayor globalidad, que ciertamente sobrepasa la esfera de competencia del empresario, o bien porque se dirigen al Estado). Pero la diferencia más grande es que la sociedad postindustrial es cada vez menos manufacturera (es decir, productora de bienes) y cada vez más una «sociedad de servicios». Ahora bien —lo subrayo porque el hecho no siempre se advierte suficientemente— una sociedad de servicios lo es no sólo porque las ocupaciones terciarias y cuaternarias superan a las actividades productoras de bienes, sino sobre todo porque depende (como condición *sine qua non* de su propia supervivencia) de los servicios que proporciona y que requiere. Basta con pensar, a este respecto, en que la sociedad de los servicios produce la megápolis y es a su vez el producto de ésta.

La noción de sociedad de servicios también posee un ulterior poder de caracterización por una cuestión, porque su «economía» es muy distinta de la economía de la que se preocupan los economistas. En relación a la sociedad de servicios el economista sabe poco más que yo. Por ejemplo, ¿cómo se mide la productividad de los servicios? Los economistas acaban por medirla (confundiendo productividad con producto) en base al coste de los servicios en estipendios; lo que es ridículo. O ¿cómo se calcula el coste de una huelga de servicios? Tomemos, por ejemplo, la huelga de los controladores aéreos, y supongamos un bloqueo de diez días del aereopuerto de Roma o de París. ¿Cuánto cuesta? Si incluimos en el cómputo, como se debería, el coste del beneficio que se ha dejado de obtener y del daño inducido que se deriva, nadie sabe ni sabría cómo calcularlo, comenzando por el economista.

Sea como fuere, el punto que me compete señalar es cómo nuestra propia percepción de lo que es una sociedad ha cambiado, o debería cambiar. Mientras digamos «sociedad industrial», la percepeción o la imagen es fundamentalmente económica y sugiere que una sociedad así llamada está caracterizada por la producción de bienes. Pero si decimos sociedad postindustrial el término sugiere por lo menos que la sociedad no es ya lo que era. Si después decimos sociedad de servicios damos constancia no sólo de una masiva transformación de las ocupaciones (de los cuellos azules a los cuellos blancos), sino también de una nueva complejidad, de otro modo de que la convivencia (y la vida) se configure y se gire sobre sí misma.

El paso a la sociedad postindustrial (hablo siempre, se entiende, de tipos de sociedades que coexisten, y por lo tanto de cambios de proporciones) está, todo el mundo lo sabe, dictado por el desarrollo tecnológico. Desde esta perspectiva se pasa —aunque se pierde la obviedad de la cita—: i) de la máquina que es sólo una multiplicadora del trabajo manual, a la ii) «tecnología media» en la que la máquina sustituye al hombre sólo en parte, y a la iii) plena tecnología o automación en la que el hombre, en el extremo, está enteramente sustituido por la tríada máquina-robot-ordenador. A este respecto, por consiguiente, la sociedad postindustrial es —como dice eficazmente Brzezinski— una «sociedad tecnotrónica», una sociedad de alta tecnología electrónica.

Hagamos cuentas. La primera observación es que algunas interrupciones de ciertos servicios son bastante más letales que las interrupciones de la producción industrial. De este modo, existen servicios de la sociedad de los servicios —como la electricidad— que son no menos indispensables que los alimentos. Cortemos la electricidad a una megápolis, y rápidamente se convierte en una trampa casi mortal. Y la segunda observación es que una sociedad tecnotrónica inserta en la vida asociada

algo parecido a un sistema nervioso al estructurarla en torno a unos delicadísimos «ganglios de mando». De lo que se desprende que una sociedad tecnotrónica confiada a los ordenadores puede ser herida de muerte en el preciso momento (el tiempo del destello de una explosión) en que alguien (y basta con unas pocas decenas de personas) se dedicara a su destrucción.

Sin llegar a hipótesis extremas (pero tampoco menores) el hecho es que la evolución tecnológica permite una *progresión exponencial del crecimiento del daño,* y por lo tanto, una desproporción astronómica entre la facilidad y la exigüidad del riesgo de quien inflige un daño con respecto a los costes y daños que se derivan de éste. Y es aquí —en la desproporción del daño— en donde se entrevé la emergencia de un poder no resistible, es decir, el poder excesivo de un único recurso de poder y, concretamente, del poder de quien controla, por el simple hecho de estar allí, el vientre blando (cada vez más extenso, y cada vez más diseminado y multiplicado en una multitud de ganglios) de una sociedad postindustrial.

Para resumir digámoslo así. La vulnerabilidad significa que el ataque es fácil y la defensa difícil. Por decirlo de otro modo, la vulnerabilidad es desproporción, o desequilibrio, entre medios de ataque y medios de protección, entre el cañón y la coraza. Ahora bien, esta desproporción se precisa hoy, de forma cada vez más masiva y amenazadora, en una *maximización del daño* paralela al progreso tecnológico, y del que es su otra cara. La tecnología nos hace *rebus ipsis*, más desiguales, quizá, de lo que era el hombre pretecnológico. De aquí la noción de *sociedad desequilibrada*, que significa desquilibrada en su constitución, y que por ello está expuesta a «poderes ofensivos» sin adecuados contrapoderes de defensa.

Paso rápidamente a la contradeducción. ¿Es cierto que este desequilibrio es constitucional y creciente? ¿O se trata de una fase coyuntural? Veamos.

Hasta ahora se ha mantenido que el productor de bienes y servicios encuentra su contrapartida en el consumidor. Pero esto es demasiado simple. El poder o contra-poder de los consumidores (que están dispersos, y ciertamente son más difíciles de organizar que los productores) no se activa, si es que se activa, en un tiempo suficiente. No vale referirse al límite planteado por el hecho de que los productores son, a su vez, inevitablemente, consumidores. Sería así (es decir, este freno sería eficaz) sólo en el caso de una huelga general a ultranza, a lo Sorel. Pero precisamente por esto la huelga general es hoy en día un arma no afilada y contraproducente y se esgrime con guante de terciopelo únicamente con fines demostrativos. Hoy las huelgas son meticulosas, parciales, en tiempos distintos; y, por lo general, el estado de los productores no se convierte *eo ipso* en el estado de los consumidores. La mayor parte de las veces el agresor descarga los daños, los costes y las perturbaciones sobre terceros, con poco riesgo y poquísimas molestias para él. Y es cierto que los que están asignados a los servicios «vitales» disponen de un potencial de extorsión que los asignados a la producción de bienes no han tenido nunca.

Debemos replegarnos, entonces (abandonando el esquema del equilibrio y pasando a los frenos interiorizados), sobre el principio o instinto de la autoconservación. Es cierto que en las sociedades opulentas, o de economía excedentaria, este instinto parece atrofiado, puesto que estamos matando alegremente, un poco en todas partes, a las gallinas de los huevos de oro. Pero, se dirá, la opulencia, la superabundancia, el bienestar, producen euforia. Frente a un verdadero peligro, o ante

una severa depresión, el buen sentido, el sentido de la medida, y por consiguiente el sentido de supervivencia están destinados a reemerger. Sí, pero no es seguro. No es seguro por toda una serie de motivos que, por brevedad, me limito a enunciar.

Primero: el instinto de conservación se manifiesta también bajo la fórmula «sálvese quien pueda».

Segundo: los intereses a breve plazo (miopes o mal entendidos) prevalecen, con mucha frecuencia, sobre los intereses a largo plazo (o bien entendidos).

Tercero: la lógica de la acción colectiva es tal que «cuanto mayor es el grupo, menos perseguirá sus propios intereses comunes» [5].

Cuarto: el desfase temporal entre reto y respuesta, entre peligro y contramedidas. Para enderezar o invertir una tendencia histórica, en su enorme viscosidad y carga de inercia, no basta con conocerla; es necesario, con frecuencia, un cambio de generaciones. Hay que añadir, y esta es ciertamente una singular paradoja de nuestro tiempo, que al vertiginoso aumento de la aceleración histórica parece corresponder una ralentización y una mayor rigidez de nuestros reflejos. Y esto por dos razones, que se convierten en los puntos quinto y sexto de mi enumeración.

Quinto: la carga y la movilización ideológica de nuestro tiempo es un potente factor de ofuscación. Cuando falla la profecía, continuamos rechazando su negación, aumentando, por el contrario, la dosis. En resumen, debemos incluir en la operación una fortísima voluntad de «no ver», de no aceptar la negación de los hechos.

Sexto: y, en todo caso, estamos perdiendo cada vez más el control de lo que estamos haciendo. Nuestro mundo está convirtiéndose en demasiado complicado como para dominarlo en el plano cognitivo. Lo que significa que un cálculo de conveniencia también corre cada vez más el riesgo de estar mal calculado, de fracasar por un simple error de cálculo.

¿Qué queda? Quedan, obviamente, los condicionamientos y los frenos que poco a poco han vertido sobre nosotros los procesos y las instituciones de socialización. Aquí se abre por sí mismo un largo discurso, en el que ciertamente no puedo profundizar. Dicho sucintamente, es el discurso sobre la «nueva cultura», sobre la parte de ésta que se califica como «contracultura» y, en resumen, sobre la *Weltanschauung*, sobre el sentido de la vida y de los valores, que prevalecerán en las nuevas generaciones (y que en modo alguno puede reducirse a la parábola normal del ciclo de vida, a la edad). Deberán bastar tres consideraciones.

Primera: cuanto mayor es la vulnerabilidad del sistema social y la entidad de los daños y molestias sufridos, en mayor medida los dañados piden la protección del estado. De modo que los recursos de poder de un estado democrático son en gran medida una función de su legitimidad, de la obediencia espontánea y del apoyo activo que recibe de los ciudadanos. Por consiguiente, si la atmósfera social nos socializa en la persuasión de que vivimos en sistemas estructuralmente represivos e injustos, si la socialización y la educación se denuncian como «manipulación», si las leyes se desenmascaran como instrumentos de coerción entonces el estado democrático (que ya se ha hecho ineficiente a causa de la sobrecarga de demandas reinvindicativas) carece de la fuerza para ser una contrafuerza protectora eficaz.

[5] Esta es la denominada «ley de Olson», *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965, p. 36 (trad. italiana *La Logica dell'Azione Collettiva*, Milán, Feltrinelli, 1982).

Segunda: Si miramos concretamente la contracultura y la parte violenta y de absoluta negación (todo antítesis y nada síntesis) de la nueva cultura, o mejor aún incultura, no debemos dejarnos engañar por la exigüidad de los porcentajes implicados (1 por ciento, o en el caso de los terroristas incluso 1 por cien mil). El estadístico podrá decir que son porcentajes que pueden pasarse por alto. Pero el politólogo debe precisar que los porcentajes postulan la democracia, y son tanto más sifgnificativos cuanto mayor es la democracia. Por el contrario, cuanto más nos alejamos de la democracia, tanto más cuentan los valores absolutos, no los valores porcentuales. Cien ciudadanos cuentan más que uno a condición de que exista un mercado político en el que los cien puedan escoger, y de que las elecciones o preferencias de cada uno tengan peso. Pero cuando se asienta la violencia y la política de la intimidación, nada impide que uno cuente más que cien. Dejemos de lado el caso del que posee una mitra, y permanezcamos en la desigualdad del poder producida por la tecnología. Ahora bien (como ya señalaba a propósito de la posible fragmentación del sindicalismo de masas), aquí las grandes cifras cuentan bastante menos que las pequeñas cifras, es decir, lo que cuenta no son los porcentajes, sino las *intensidades,* no son las proporciones, sino las *ubicaciones*. Y, por consiguiente, no debemos confiar nuestras previsiones (y esperanzas) a los porcentajes.

Tercera: y volviendo a la «nueva cultura» en general, lo que más me afecta es la afirmación de un primitivismo político y de un simplismo democrático que mira al año cero y no ve el año 2000. La nueva cultura será también un reflejo del nuevo hábitat. Pero de las «facilidades» que este hábitat ha producido ya; no de las dificultades y «durezas» que va planteando. Y si esto es así, entonces la nueva cultura no está equipada, no digo ya para construir una ciudad nueva, pero tampoco, me temo, para alimentar a cualquier ciudad libre. Por lo tanto, tampoco estamos bien en el frente «cultural». Sin embargo, es ciertamente este el elemento del que dependen, o deberán depender, nuestras esperanzas. Los imperativos tecnológicos pueden ralentizarse, pero siguen siendo irreversibles. No obstante, y por el contrario, la dimensión cultural es «subjetiva», es decir, depende de nosotros, de nuestro esfuerzo, de nuestro hacer y comprender responsable [6].

Concluyo. Lo que entreveo es la emergencia de una sociedad desequilibrada —entiéndase, estructuralmente desequilibrada— que por un lado se autolesiona con la maximización del daño, y por otro lado sucumbe al exceso de poder de quien está en condiciones de maximizarlo. Lo que no entreveo son, por el contrario, los factores reequilibradores. No dudo de que al concluir así me gano los galones de pesimista. Sea. Cuando se dice de alguien que es un pesimista, se puede sobrentender que se equivoca (juicio cognoscitivo), o bien que siempre es mejor esperar lo mejor (opción estratégica). Si me equivoco, tanto mejor. Pero el optimismo infundado es una mala estrategia. Si se hubiera creído a Casandra, Troya se hubiese salvado. Y por lo tanto, para vencer mejor al astrólogo que lo ve todo negro conviene escucharlo.

[6] Para un desarrollo más profundo de los temas de esta argumentación debo remitir a mi ensayo «Il Potere del Lavoro nella Società Post-Pacificata», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, 1973, pp. 31-81, que ha vuelto a ser publicado en Giuliano Urbani (ed.), *Sindacati e Politica nella Società Post-Industriale*, Bolonia, Il Mulino, 1976.

Capítulo 14
TECNICAS DE DECISION

Las decisiones colectivizadas

Un individuo que decide por sí mismo, él mismo, toma una *decisión individual*. Pero muchas decisiones no son de este tipo: pueden ser de grupo, colectivas o colectivizadas. Una *decisión de grupo* presupone un grupo concreto de individuos que interactúan cara a cara y que son significativamente partícipes de las decisiones que van a tomar. Dos personas no forman todavía un «grupo», y las interacciones en cuestión deben ser, como mínimo, triádicas. Por otro lado, cuando el número de los que toman la decisión es demasiado alto para permitir interacciones cara a cara entre los presentes, entonces hablamos de decisiones colectivas. Una *decisión colectiva* remite a un conjunto más extenso del grupo que está imposibilitado para actuar como un grupo concreto. Las decisiones colectivas son, genéricamente, decisiones de «muchos». La colectividad en cuestión puede ser el conjunto de los ciudadanos de un estado, o una colectividad territorial más pequeña (como en el caso de las colectividades locales) o de otra naturaleza. Una *decision colectivizada* es, finalmente, una decisión sustraída a la competencia de cada individuo en el sentido de que quien decide, decide «por otros» y, en el límite, por todos.

Nada impide —seamos claros— que una decisión colectivizada sea tomada por una sola persona. Si esta persona *decide por todos*. Las decisiones individuales, de grupo y colectivas son decisiones calificadas por sus respectivos *titulares*, por quien (el individuo, los pocos, los muchos) decide. Por el contrario, las decisiones colectivizadas están calificadas por su *destino*: quien quiera que las tome valen para la totalidad de la colectividad a la que están dirigidas. Por ejemplo, las decisiones de naturaleza política son típicamente decisiones colectivizadas. Por otra parte, lo contrario no es cierto: no todas las decisiones colectivizadas son políticas. Lo son únicamente las decisiones colectivizadas que presentan las siguientes características:

1) Ser *soberanas*, es decir, superpuestas y que prevalecen sobre todas las (posibles) otras.

2) Valer *erga omnes*, implicando, en el caso límite, a toda la colectividad de los ciudadanos de un estado.

3) Estar provisto, en el caso extremo, de la máxima *fuerza de obligatoriedad* (o sancionabilidad).

Pero la intención de este escrito no es la de explorar el concepto de política [1]. Volviendo a las decisiones colectivizadas en general, merece la pena observar que una decisión colectivizada coincide, de hecho, con una decisión colectiva cuando aquellos que toman las decisiones coinciden con los destinatarios de la decisión (democracia o autogobierno directo). Por ejemplo, nada impide que una pequeña comunidad de, supongamos, cien personas sea al tiempo sujeto activo y pasivo de lo que se decide. Pero todo el mundo comprende lo raro del caso o lo poco que sucede. El caso sin duda más importante se da cuando el que toma la decisión (individuo o grupo) no coincide con los destinatarios de la decisión. En los parlamentos de los sistemas democráticos unas pocas centenas de representantes toman decisiones para decenas, o incluso centenas de millones de ciudadanos. En el gobierno sólo algunas decenas de personas deciden para todos los gobernados. El punto a determinar es, por consiguiente, que en la mayoría de las ocasiones las decisiones colectivizadas son tomadas por *otros para nosotros*. Incluso suponiendo que el poder decisorio sea remitido a los grupos (no a un único individuo), no obstante el grueso de una colectividad «recibe decisiones» que no ha decidido. De aquí la gravedad del problema planteado por las decisiones colectivizadas.

Un interrogante preliminar es por qué tantos sectores de decisión se colectivizan. En un hipotético estado de naturaleza todas las decisiones son individuales (cada uno decide por sí mismo), desde el momento en que no existen relaciones ni mecanismos capaces de dar lugar a decisiones colectivas. Pero la realidad está constituida por agregados humanos que constituyen una colectividad en tanto que se apoyan en reglas de colectivización. Incluso el progreso tecnológico lleva *naturaliter* consigo mismo una ampliación de la colectivización, desde el momento en que comporta servicios públicos y bienes colectivos. Sin embargo, a igualdad de nivel tecnológico y de condiciones ambientales, vemos que la esfera de lo individual y de lo colectivo oscilan enormemente entre las distintas sociedades. ¿Por qué esta disparidad? ¿Y con qué criterio se mantiene que conviene, o que no conviene, colectivizar un determinado sector de decisiones?

Una primera razón para esta diferencia está constituida por las creencias de fondo o, si se quiere, por las ideologías. Más allá de las decisiones ideológicas se puede hacer un discurso técnico. En tal caso la pregunta es si conviene o no conviene colectivizar a la luz de un cálculo que se denomina —siguiendo a Buchanan y a Tullock— *cálculo del consenso* [2].

La palabra cálculo pertenece fundamentalmente al discurso económico. No es,

[1] Para esto, véase «Cosa è Politica?», recogido ahora en este volumen, cap. X.

[2] Cfr. J. M. Buchanan y G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962. Estoy muy en deuda con su obra, aun cundo estoy en desacuerdo con algunos de los puntos fundamentales.

seamos claros, que yo mantenga que los comportamientos políticos son idénticos a los comportamientos económicos. Sin embargo, vivimos en una edad en la que los primeros se acercan y asemejan cada vez más a los segundos. La política se va alejando progresivamente de la ética —de los comportamientos desinteresados motivados por el «deber»— para acercarse cada vez más a la economía, a comportamientos motivados por el «interés». Por lo tanto es lícito —en el mundo occidental contemporáneo— postular que tanto en el nivel político como en el nivel económico los comportamientos de masa se inspiran ampliamente en el criterio de maximización del propio interés. De ello se deriva que todo individuo percibe también el bien común como una solución que le conviene, en base a lo cual él gana algo. Dicho así parece simple; pero no lo es. Lo útil puede ser bien entendido o mal entendido, y el cálculo de los beneficios inmediatos (a corto plazo) es bien distinto (y con frecuencia en conflicto) de la lógica de los beneficios a más largo plazo. Lo que no obsta para que el criterio de la maximización del propio interés —bien o mal entendido— sea un criterio ampliamente adoptado, incluso en política, por el hombre occidental. De ello se deriva, entre otras cosas, que el consenso —decir sí— se convierte en moneda de cambio. El bien común se entiende como la posibilidad de conseguir beneficios del «intercambio político». Y para conseguir un bien común así entendido es necesario que los individuos entren en relaciones de intercambio recíproco [3]. Una vez planteado esto a modo de premisa, replanteemos la pregunta: ¿cuándo conviene colectivizar las decisiones? ¿Y de qué modo?

Costes decisionales y riesgos externos

Para responder debemos distinguir entre:

i) costes/riesgos externos

ii) costes decisionales.

Obviamente estos «costes» no son costes monetarios, ni tampoco costes que son siempre mensurables. Pero vayamos por partes. Los *costes externos* son las consecuencias que recaen sobre cada individuo por decisiones que no son tomadas por él (ni siquiera en una mínima parte). Son «externos», por consiguiente, en el sentido de que le caen encima desde fuera, *ab extra* [4]. Los costes externos son sobre todo

[3] Intercambio es la categoría fundamental de G. C. Homans, *Social Behavior: Its Elementary Forms*, N. York, Harcourt Brace, 1961. Véase también P. Blau, *Exchange and Power in Social Life*, N. York, Wiley, 1964 (trad. española, *Intercambio y poder en la vida social*, Barcelona, ed. Hora, 1983).

[4] Esta definción de costes externos difiere de la de Buchanan y Tullock, para los cuales «coste externo» es un coste que sufre el que toma la decisión, cuando la decisión del grupo le es adversa (cfr. *Calculus of Consent*, op. cit., p. 64). Se me escapa cómo el coste sufrido por el que decide y pierde (en minoría) debe calificarse como «externo». Es un coste de derrota, ciertamente; pero de una derrota «interna» (y por tanto modificada y, probablemente, atenuada por las interacciones del grupo). Por otro lado, me interesa subrayar la diferencia que existe entre quien está dentro y quienes están fuera del grupo que decide. Se entiende que también los que deciden pueden resultar —en tanto que miembros de la colectividad— destinatarios de las normas decididas por ellos mismos, y por lo tanto de los costes relativos. Pero sólo en el estado de derecho (todos están sometidos a las mismas leyes), y a condición de que las decisiones en cuestión consistan en normas generales y abstractas.

de dos tipos: a) *costes de opresión*, es decir, de injusticia, arbitrariedad, privación, coerción y otros similares; b) *costes de dispendio*, es decir, de incompetencia, ineptitud, ineficacia o similares. Los costes externos más dolorosos y los que mejor sabemos como obviar son los costes de opresión. Por lo tanto serán éstos, por lo general, los costes implícitos en mi discurso. ¿Por qué hablar solamente de costes, y no también de beneficios? Correcto. Por extensión es necesario decir *costes/beneficios externos*: las consecuencias pueden ser negativas (costes) pero también positivas (beneficios). Sin embargo, la eventualidad de que terceras personas sean beneficiadas no plantea problemas. El problema se plantea por la eventualidad de que los terceros resulten dañados. Más exactamente, el problema es el de aumentar la probabilidad de consecuencias beneficiosas, reduciendo la probabilidad de consecuencias negativas. Al concentrar la atención sobre el coste, o sobre el daño, nos ocupamos de lo que nos preocupa: el peligro.

La *peligrosidad* es, en efecto, un componente importante de los costes externos. Para decirlo mejor, las cesiones colectivizadas tienen un alto potencial de *riesgo* para los terceros que las sufren sin tomarlas. Pregunta: ¿qué relación tiene un riesgo con respecto a un coste? Una primera respuesta es bastante obvia: el riesgo es una eventualidad, mientras que el coste es un resultado final. Por otro lado, el riesgo —al ser una potencialidad— existe siempre. Por lo tanto diré con frecuencia, dentro de poco, *riesgos externos*, y ello para subrayar que el cálculo *ex post* del coste no está separado de la todavía más importante prefiguración *ex ante* del peligro. El riesgo ha de distinguirse del coste por otra razón: ambas cosas no varían necesariamente juntas. Así pues, podemos muy bien plantear la hipótesis de reducciones de riesgo que comportan aumentos de costes.

Pasemos a los *costes decisionales*. Los costes decisionales son «internos», es decir, los costes de aquellos que participan en las decisiones. También aquí se puede observar que a los costes se pueden añadir beneficios. Pero este añadido cambia poco las cosas. Más bien es importante precisar que el coste de una decisión no se expresa únicamente por el tiempo invertido en tomarla; es también un coste de «fatiga», y sobre todo un coste a medir en el nivel de la productividad, o viceversa, esterilidad, de un proceso de decisión. Una vez precisado esto, está claro que la medida más fácil de los costes decisionales la proporciona el tiempo. Dicho «grosso modo», las decisiones que toman mucho tiempo «cuestan» más que las decisiones que se toman en poco tiempo. El tiempo considerado puede ser el invertido por un grupo que toma las decisiones (una, diez, mil horas de discusión), o bien el tiempo requerido por el recorrido decisional en su conjunto (desde la primera formulación a la puesta en práctica de una disposición). El cómputo puede tambien realiarse en términos de «tiempo perdido», entendiendo por ello el tiempo gastado en decisiones que no se han tomado, que acaban en nada. Por otro lado, los costes decisionales son también mensurables en términos monetarios. En dicho caso medimos, sin embargo, el coste de la organización o, si se quiere, de la infraestructura (burocrática o de otro tipo) requerida por un determinado sistema decisional.

La variable más importante viene dada, por lo general, por el *número de las personas* que participan en las decisiones. A este respecto la regla general es que los costes decisionales son tanto más altos cuanto mayor es el número de aquellos que toman las decisiones. En otras palabras, el coste decisional es, en primerísimo

lugar, una función del tamaño del cuerpo que toma las decisiones. *En la medida en que aumenta el número de quienes toman las decisiones, igualmente tiende a aumentar el coste decisional.* Bien entendido, esta regla presupone que aquellos que participan en una decisión gozan de un singular prestigio, es decir, que el grupo que toma de las decisiones esté formado por individuos «independientes» y libres de expresarse. Mil personas agrupadas que deciden por aclamación no aumentan el coste decisional (en relación a diez o a cien). Pero no lo aumentan por la simple razón de que esos mil no deciden nada: ratifican decisiones ya tomadas.

El número de quienes deciden está, pues, en *relación directa* con los costes decisionales: aumentan juntos. Por el contrario, el número de quienes deciden está en *relación inversa* con los riesgos externos: si aumentamos un cuerpo decisorio es para disminuir los riesgos para los terceros (ausentes) que reciben las decisiones. Hemos dibujado dos diagramas «intuitivos» capaces de visualizar las relaciones (directas e inversas) anteriores. Ambos diagramas llevan en el eje de abscisas el número de las personas interesadas en la decisión. Por simplicidad expositiva suponemos que este número —la colectividad «colectivizada»— está constituido por cien personas. En el eje de ordenadas del primer diagrama ponemos los riesgos externos (figura 1). En el eje de ordenadas del segundo diagrama ponemos los costes decisionales (figura 2). La línea trazada (descendente) en la figura 1 representa la *relación inversa entre riesgos externos y número de los que deciden*. La línea trazada (ascendente) en la figura 2 representa la *relación directa entre costes decisionales y número de quienes deciden*.

Ilustrémoslo con unos casos. Primer caso: la decisión para los cien es tomada por una sola persona. En tal caso los riesgos externos son máximos, porque noventa y nueve personas deberán someterse a la decisión de uno solo. Por el contrario, los costes decisionales son cero; quien decide sólo afronta, como mucho, un coste psicológico que no tiene relevancia. Segundo caso: la decisión para los cien es tomada por diez personas. En tal caso no es nada seguro que los riesgos externos disminuyan; sólo es seguro que los costes decisionales aumentan: es necesario que diez personas busquen un acuerdo (y, por lo tanto, he aquí un problema). Tercer caso: los cien participan en la decisión que les atañe. En tal caso los riesgos externos serán cero. Por el contrario, los costes decisionales serán altos: se necesita tiempo y fatiga para encontrar un acuerdo entre cien personas. La cosa, entendámonos, es factible.

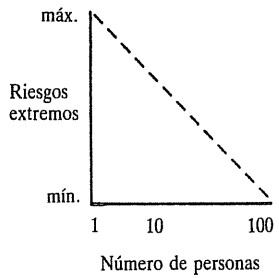


FIGURA 1.

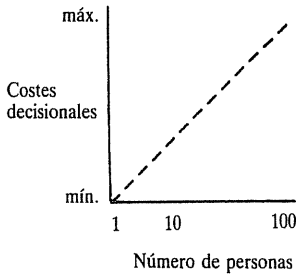


FIGURA 2.

Pero supongamos que los cien sean diez mil o bien un millón; en este caso está claro que los costes decisionales se hacen prohibitivos.

Hasta aquí he ilustrado únicamente la relación (inversa) entre riesgos externos y costes decisionales: para disminuir los primeros es necesario aumentar los segundos. Y si el discurso termina aquí se desprendería que son bien pocos los casos en los que —excluyendo la fuerza mayor— «conviene» colectivizar las decisiones. O son demasiado fuertes los riesgos o son demasiado altos los costes decisionales. De hecho, si superponemos las figuras 1 y 2, sumando los ejes de ordenadas de las dos líneas continuas el total es igual para cualquier número de personas (línea discontinua). A la luz de la figura 3 ningún número concreto de personas presenta ventajas respecto a los demás. Sin contar con que basta con añadir algún cero al número de los que deciden para llegar rápidamente a situaciones y soluciones implanteables. Pero este es sólo el planteamiento. Planteado el problema pasemos a ver cómo se resuelve.

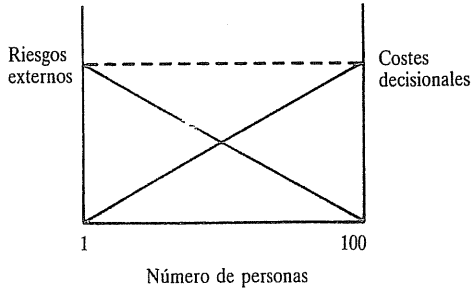


FIGURA 3.

El cálculo de la colectivización

Como es fácil entender, la solución reside en la transformación de las dos rectas anteriores en dos curvas, de modo que la curva de los riesgos externos se pliegue rápidamente, es decir, caiga hacia abajo, encontrándose con la curva de los costes decisionales antes de que ésta suba demasiado. En el diagrama hipotético de la figura 4 vemos, de hecho, que los riesgos externos se han reducido mucho más rápidamente de lo que ha aumentado la curva de los costes decisionales. De ello resulta, intuitivamente, que el punto más bajo en el eje de ordenadas indica una solución conveniente. En el ejemplo anterior, diez personas proporcionan un contraseguro óptimo (respecto a los costes decisionales) para las noventa restantes. La pregunta es: ¿cómo obtenemos, en el mundo real, curvas o disposiciones como las que planteamos como hipótesis en la figura 4? Está claro que el problema sería irresoluble si el número de los participantes en las decisiones fuera la única variable. Pero nos ayudan otras dos variables:

i) el modo de formación del grupo que decide
ii) las reglas decisionales que se adoptan.

La primera variable es decisiva para los fines de la reducción de los riesgos externos. La segunda variable se refiere, por el contrario, a los costes decisionales (aunque reflejándose, a su vez, sobre los riesgos externos).

Retomemos el ejemplo de la colectividad de cien personas del primer caso: la decisión es tomada por uno solo. En tal caso no hay «grupo» que decide. Sin embargo sigue siendo importante establecer el modo de formación de ese poder monocrático. ¿Quién es el uno? ¿Cómo ha sido designado? El monócrata en cuestión puede ser: a) *siempre la misma persona* (un monarca hereditario, un dictador, un elegido de por vida); o bien b) serlo *por un tiempo concreto*. Si lo es a tiempo concreto es necesario determinar si este tiempo es breve (seis meses, un año), o bien relativamente largo (5 o 7 años). Por otro lado está el modo de acceso, que puede ser por c) *sucesión hereditaria*, d) *conquista* (uso de la fuerza), e) *sorteo* (extracción al azar), f) *rotación predeterminada,* g) *elección*. Si es por elección es necesario precisar entonces si se trata de una elección vitalicia y, en particular, si el monócrata electivo está investido de su poder, h) *a título representativo* o no.

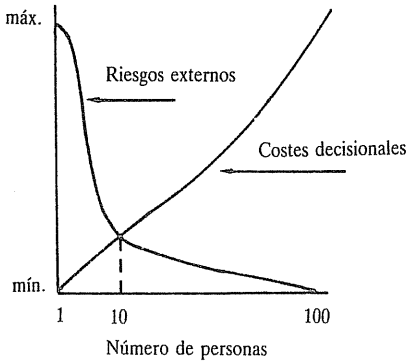


FIGURA 4.

Como se ve, las posibilidades son parecidas; e incluso son más numerosas las posibilidades de combinación. Y se entiende fácilmente que nos movemos entre el monarca, el dictador, el elegido vitalicio (como el papa), el líder extraído al azar, líder de rotación rápida. En todos estos casos la decisión es tomada por uno solo; pero el modo de adquisición o de designación modifica los costes-riesgos externos. En el caso del dictador o del monarca absoluto los riesgos externos son altísimos. En el caso del electovitalicio es presumible que la elección sea una «selección», y a este respecto los riesgos externos disminuirían (aumentando, sin embargo, con el aumento medio de la duración de la vida: la senilidad es la nueva agravante y el nuevo riesgo de las monocracias vitalicias). Para el líder sorteado, elegido por el azar, los riesgos disminuyen abreviando la duración del cargo (lo que hace le puede ser hecho a él a su vez), pero también en dicha hipótesis el coste de un líder tonto o megalómano puede ser altísimo. Finalmente, en el caso del líder elegido según una regla rotatoria o por un tiempo determinado y relativamente breve, los riesgos externos se reducen al mínimo permitido por el fenómeno. Sin embargo, la brevedad del

cargo, al disminuir la peligrosidad, hace que sean probables altos costes externos de dispendio y de ausencia de conclusión; es decir, los costes inherentes a la discontinuidad del mandato.

Pasemos al segundo caso: la decisión es tomada por diez personas sobre cien. Si estas diez son solamente las más fuertes, o las más ricas de la colectividad, la reducción de los costes-riesgos externos no es (decía) totalmente segura [5]. Pero supongamos que los diez son elegidos como *representantes* de los noventa, y que existen mecanismos idóneos para garantizar la acción y la composición representativa de este grupo. En tal caso la curva de los riesgos externos desciende rápidamente. Los noventa poseen amplias razones para sentirse tranquilos. Vayamos al tercer caso: el grupo que decide coincide con la colectividad de los cien (democracia directa). En este caso —lo sabemos— los riesgos externos son cero; pero surge el problema de los costes decisionales, que pueden convertirse, incluso con cien personas únicamente, en insostenibles. Dependerá de las reglas decisionales. Y con esto pasamos a la segunda variable interviniente.

Está bien enfrentarse, en el plano de las reglas decisionales, con la *regla de la unanimidad*; no sólo porque es la más antigua, sino también porque proporciona un buen parámetro. Para comenzar, únicamente la unanimidad atribuye a todos un peso para decidir. Ningún voto es inútil o es borrado; lo que no equivale a decir, hay que advertirlo, que la regla de la unanimidad atribuya a todos un peso decisorio *igual*. Por otra parte, todos saben cuál es el inconveniente: la regla de la unanimidad facilita la parálisis, y de este modo comporta un coste decisional altísimo en términos de no-decisiones. Pero veámoslo mejor. Puesto que la unanimidad debe ser verificada por un voto (no siempre es así), entonces nos preguntamos: ¿de qué modo se vota? Se puede plantear la hipótesis de dos procedimientos: votar todos *simultáneamente*, o votar *secuencialmente* (y, en tal caso, con un voto público).

Si los cien votan simultáneamente en secreto, entonces la parálisis —es decir, la no-unanimidad— es muy probable. Para evitarla es necesario postular una comunidad altamente consensual que se haya puesto de acuerdo antes y en la que nadie abusa de su propio poder. Téngase presente, de hecho, que con la regla de la unanimidad atribuimos a cada uno un *poder de veto*; basta un solo voto contrario para bloquear la decisión. Un remedio puede ser el de votar a la vez públicamente. En tal caso una rápida sucesión de votaciones a mano alzada puede hacer que la minoría termine por acceder a la solución querida por la mayoría; pero a condición de que nadie sea firmemente contrario a ésta. Otra solución es la de votar pública y sucesivamente. Incluso en este caso la publicidad constituye una rémora para los francotiradores. La diferencia es que de este modo se da un poder determinante al primer votante: para aprobar la decisión es necesario que todos los demás voten del mismo modo. Incluso el último votante adquiere, cuando se procede consecutivamente, un notable *poder de chantaje*. Estos inconvenientes pueden remediarse cambiando en cada ocasión el primer votante. Pero sigue siendo cierto que una unanimidad con voto público —secuencial o no— prefigura un coste decisional prohibitivo. Con esto no se afirma que la unanimidad sea una regla decisional de adopción infrecuente. Pero su coste decisional es tolerable sólo para los grupos pequeños. Por otro lado —como veremos—, la unanimidad es sobre todo una regla tácita.

[5] De hecho, la reducción de los costes-riesgos externos es planteada, en esta hipótesis, por el fraccionamiento del poder en el seno de un grupo oligárquico. Pero si un grupo oligárquico debe —para seguir existiendo— limitar el poder monocrático, de ello no se deriva, necesariamente, que este «control recíproco entre jefes» beneficie también a terceros ausentes.

De todo lo anterior se desprende que cuando el número de los que deciden supera la dimensión del pequeño grupo el único modo de reducir los costes decisionales es el de usar *reglas mayoritarias*, es decir: a) una cierta mayoría cualificada, b) la mayoría absoluta (51 por ciento), c) la mayoría relativa [6]. Es evidente que estas tres mayorías comportan un coste decisional distinto. Si estamos dispuestos a afrontar el mayor coste decisional requerido por una mayoría cualificada es porque esta regla da mayores garantías (a las minorías). Por otro lado, cuando es necesario llegar de cualquier modo a una decisión entonces recurrimos a la mayoría relativa: cualquier mayoría vence (aunque sea muy inferior al 50%). Las garantías son menores, pero también la eficiencia tiene sus motivos.

Recapitulemos. El problema es el de *minimizar los riesgos-costes externos en función de los costes decisionales*, y viceversa. En concreto, debemos obtener, por un lado, una reducción más que proporcional (respecto al número de los que deciden) de los riesgos-costes externos, y, por otro lado, un aumento menos que proporcional de los costes decisionales. El hecho es factible porque los costes-riesgos externos no son únicamente una función del número de los participantes a la decisión, sino que son también una función de las reglas de formación del grupo que decide (o del sistema de designación del monócrata). Por otro lado, tampoco los costes decisionales son únicamente una función del número de quienes deciden; son también una función de las reglas decisionales adoptadas. Por otro lado, esta presentación simétrica de los dos lados del problema no debe hacer pensar que las dos variables intervinientes tienen la misma incidencia. En realidad las técnicas representativas de formación del cuerpo de decisión permiten una caída vertiginosa de los costes-riesgos externos, mientras que las reglas decisionales permiten sólo ralentizar el aumento de los costes decisionales. Por lo tanto, la verdadera clave del problema está —se diga lo que se diga en su contra— en las *técnicas representativas de transmisión controlada del poder*.

Un mecanismo idóneo representativo puede hacer que cien millones de personas estén suficientemente tuteladas, con respecto a los riesgos externos, por (pongamos) quinientos representantes. Para garantizar a cien millones de personas el coste decisional requerido por una asamblea de quinientas personas está, sin duda, justificado. Con una condición taxativa: que los quinientos que deciden representen el universo de los cien millones de ausentes de modo a hacerlos controladores y con-

[6] Para ser exactos, las reglas mayoritarias son cuatro, y se suelen confundir con frecuencia. Hay que precisar, por lo tanto, que una mayoría no cualificada (mitad+1) se denomina mayoría *simple*. Si esta mayoría simple se calcula en base a los que tienen derecho entonces es una mayoría *absoluta* (mitad+1 del universo); si por el contrario se calcula en base a los votantes presentes se suele denominar *relativa* (mitad+1 de los votantes). Sin embargo, por mayoría relativa se entiende también *cualquier mayoría* (inferior a la mitad), y por consiguiente la minoría más grande. Para evitar esta confusión en el texto paso por encima de la base del cómputo (universo o votantes), y entiendo por mayoría relativa la que está por debajo del 50% (de los votantes).

trolables. Si los quinientos fueran cooptados desde lo alto, o investidos por su poder por un simple derecho hereditario, o pudieran decidir sin la obligación de «responder» a la colectividad de los ausentes, la reducción de los riesgos externos sería únicamente la permitida por un régimen de una poliarquía oligárquica en la que el poder es reducido por su dispersión.

Teniendo en cuenta la sospecha con la que se mira hoy a la representación, debemos decirlo claramente: el cálculo de la colectivización, y por ello la colectivización de las decisiones, se hace técnicamente posible sólo por el recurso a la instrumentación representativa. Sólo la reducción del universo de los representados a una muestra de representantes permite minimizar los riesgos externos sin el gravamen de costes decisionales. Y puesto que el cálculo de la colectivización no es sino un cálculo de los «costes de interdependencia social» [7], digamoslo así: las técnicas representativas son la vía obligada para afrontar de forma ventajosa los costes de la interdependencia social.

Criterios de importancia

Hasta ahora hemos considerado un esquema teórico. Miremos ahora a las circunstancias, o variables, que condicionan su aplicación al mundo real. Tomo en consideración tres:

a) La materia de la competición: importancia de las decisiones.
b) La cultura política
c) La subjetividad de las percepciones.

La materia de la competición nos interesa en el siguente sentido: la mayor o menor importancia, o bien la mayor o menor *gravedad* de las decisiones. Las decisiones de gravedad-importancia máxima se denominarán «capitales»; las de importancia menor o secundaria se denominarán no capitales. Bien entendido, se trata de un continuo; pero aquí es suficiente con aislar las decisiones que son verdaderamente capitales de todas las demás. Dado que nadie pone en cuestión que algunas decisiones son —objetivamente— más graves e importantes que otras, esta valoración no es totalmente objetiva. En primer lugar, una misma decisión se convierte en más grave si sus efectos son *inmediatos* (y por ello mismo concentrados), y menos grave si sus efectos son *diferidos* (lo que puede también significar diluidos en el tiempo). En segundo lugar, es necesario preguntarse: ¿importante o grave *para cuántos*? Si los efectos de una decisión recaen sobre todos, entonces son, para todos, *directos*; caen directamente sobre «mí». Si no recaen sobre todos, entonces para muchos o para algunos son *indirectos*: caen sobre «otros», sobre terceros.

Existen, pues, decisiones cuyos efectos recaen inmediatamente, o por lo general rápidamente, sobre los interesados, y existen decisiones cuyos efectos son diferidos, y por lo tanto a largo plazo. Por otro lado, tanto los efectos inmediatos como los diferidos pueden ser directos o indirectos, es decir, golpearme a «mí» o únicamente

[7] Así Buchanan y Tullock. *The Calculus of Consent*, op. cit, p. 46, 49 y *passim*.

a otros. Las distintas combinaciones de estos elementos pueden reducirse a cuatro y esquematizarse como sigue:

Efectos de las decisiones	I) Capitales	Directos / Inmediatos
	II) Capitales	Indirectos y/o / diferidos
	III) No capitales	Directos / inmediatos
	IV) No capitales	Indirectos y/o / diferidos

El esquema sugiere un orden de importancia o de gravedad decreciente. Y puesto que se puede discutir sobre el orden de precedencia de los casos señalados como II y III, la cuestión a determinar es que la clasificación de los casos I y IV tiene un indiscutible fundamento objetivo. En la medida en que los tres ingredientes pesan de forma distinta en la valoración de importancia-gravedad, los polos extremos del continuo son claramente individualizables. Pongamos que la decisión que está sobre el tapete sea la siguiente: si los miembros de la colectividad pueden ser castigados con la pena de muerte, sin dilación o apelación posible, por la violación de las normas del grupo (como sucede en una organización mafiosa). Esta es, sin ninguna duda, una decisión capital a incluir en la casilla I. Pongamos, por el contrario, que se discute el trazado de una autopista. En la medida en que el que se encuentra con su casa expropiada puede desesperarse, estamos sin duda en el caso IV; para la grandísima mayoría los efectos (sean éstos positivos o negativos) son indirectos y en gran medida diferidos. Con esto se quiere decir únicamente que al variar la importancia de la materia del enfrentamiento varía el coste decisional que es razonable y necesario afrontar. En el caso de la casilla I estamos todos dispuestos a afrontar costes decisionales elevados para minimizar los riesgos. Está igualmente claro que en el caso de la casilla IV es razonable reducir al mínimo los costes decisionales, incuso al precio de mayores riesgos o costes externos.

Pasando a la segunda variable —la cultura política—, esta noción, verdaderamente compleja, nos interesa únicamente en un aspecto: si una sociedad política es, como tal, consensual o conflictiva. Si una comunidad acepta idénticos valores de fondo y los mismos métodos de resolución de los conflictos, entonces decimos que posee una cultura política homogénea, lo que equivale a decir consensual.

La incidencia de esta variable —si una sociedad es, en sus creencias de base, consensual o conflictiva— se dice rápidamente: en la medida en que una colectividad está de acuerdo, se restringe igualmente el área de los riesgos externos. Manteniendo el hecho de que las cuestiones de fondo y los valores últimos no son controvertidos, en este respecto no existen riesgos. De ello se desprende que una colectividad homogénea y consensual se puede permitir una reducción de las precauciones, y por ello menores costes decisionales. Por ejemplo, el grupo que decide puede ser reducido al mínimo, las reglas mayoritarias no dan lugar a demasiados inconvenientes y

el método electoral puede ser de colegio uninominal. Repito: desde el momento en que el consenso de fondo reduce automáticamente los riesgos externos, los costes decisionales pueden ser reducidos en proporción. Por el contrario, en las sociedades poliétnicas y con cultura fragmentaria la adopción de un método uninominal de representación deja indefensas a las minorías expuestas a las ofensas. En las sociedades conflictivas, por lo tanto, no sólo son necesarios grupos de decisión más numerosos, sino que la representación proporcional puede convertirse en una garantía esencial. Esta es (por encima de cualquier otra) la justificación más válida del proporcionalismo.

Llegamos a la subjetividad de las percepciones. Se ha visto que también la importancia-gravedad de las decisiones depende, al menos en parte, de elementos subjetivos. No obstante, una vez establecido un criterio, o un conjunto de criterios, es posible graduar la materia del enfrentamiento (*issues*) de un modo objetivo o, más exactamente, sobre bases intersubjetivas. Lo que permite al menos afirmar con suficiente seguridad que la decisión x es más imprtante, o menos importante, que la decisión y. Se entiende que la graduación es objetiva, es decir, válida intersubjetivamente, con respecto a los criterios peestablecidos, y por consiguiente que estos criterios tienen a su vez un fundamento intersubjetivo. De lo que se deduce que cuando hablamos de subjetividad de las percepciones nos referimos a una subjetividad irreducible y, por decirlo así, constituyente. Aquí no juega solamente la dilación en el tiempo o el daño que se hace al otro; juegan las «gafas interpretativas» y el «mapa cognitivo» del que disponemos.

La diferencia entre el componente subjetivo reducible a una cierta objetividad y el componente irreduciblemente subjetivo se hace totalmente evidente cuando en una graduación de importancia se somete a un grupo restringido de expertos, por un lado, y a los grandes públicos (por medio de un sondeo de opinión), por otro. Se comprende que en el pequeño grupo de expertos opera el correctivo de la discusión cara a cara, mientras que los grandes públicos se caracterizan por la carencia de información. Pero en el fondo de esta distinción juega, como elemento fundamental, la subjetividad de la percepción. El caso evidente es el de la política exterior, y en particular, en la era termonuclear, el de la política militar. Todos saben que las armas termonucleares pueden destruir al género humano, y todos están de acuerdo en que las decisiones sobre el tema son verdaderamente «capitales». Sin embargo, los grandes públicos permanecen lejanos, poco atentos. ¿Por un defecto de competencia? No lo creo, puesto que aquí la competencia verdaderamente no cambia gran cosa. Diré, sin embargo, que el hombre es —perceptivamente— un animal ptolemaico aunque, e incluso cuando, accede a una teoría copernicana del universo.

Sea como fuere, el hecho es que la importancia-gravedad establecida por una «ponderación objetiva» se encuentra contradecida con frecuencia por las «percepciones subjetivas». No es únicamente que tendamos a infravalorar las consecuencias diferidas y los efectos que recaen sobre terceros; es que no se perciben como tales riesgos externos que son objetivamente altísimos —piénsese, además de en el peligro termonuclear, en la amenaza de una catástrofe ecológica—, mientras que cuestiones que son objetivamente de poca monta monopolizan nuestra atención. La consecuencia es que sectores que comportan altísimos costes externos se encuentran desguarnecidos, mientras que otros sectores afrontan decisionales totalmente desproporcionados a la entidad de los riesgos que están en cuestión. Lo que significa que nuestras técnicas decisionales son con frecuencia irracionales. Estar advertidos es mejor que nada.

Suma nula, suma positiva y decisiones continuas

Hemos visto que las decisiones colectivizadas comportan dos tipos de costes —los riesgos externos y los costes decisionales— y cuál es el modo de plantear el cálculo de la colectivización. Ahora la pregunta es: *cómo* se decide, con qué tipo de *conclusión*. Para responder es necesario examinar los siguientes elementos:

tipo de conclusión: de suma nula o de suma positiva
tipo de situación decisional: discontinua o continua
distribución de la intensidad de las preferencias.

Suma nula y suma positiva son términos que se toman de la teoría de los juegos y por lo tanto importa comprender cómo y por qué dicha teoría se aplica a nuestros problemas. En sentido estricto y preciso, la teoría de juegos es una teoría matemática dirigida a establecer el comportamiento óptimo de los participantes en los denominados juegos estratégicos, es decir, cuando la conclusión no depende de la acción de un único actor, sino del encuentro entre dos o más actores [8]. Si transferimos la teoría de juegos al contexto de un grupo que decide, las analogías son sobre todo dos: primero, la incertidumbre sobre los contramovimientos de los demás jugadores y, segundo, la naturaleza de la conclusión que puede ser: a) de suma nula, b) de suma positiva, y también c) de suma negativa.

Un juego se llama *zero sum*, de suma nula, cuando una parte gana exactamente lo que pierde la contraparte. Por lo tanto, una solución o conclusión es de suma nula cuando A gana lo que arrebata?? a B. Ejemplos concretos de juegos de suma nula (a dos) son los dados, y (de más de dos) el póquer. El problema es simplemente el de vencer. El jugador cauto escogerá la estrategia de minimizar su pérdida máxima. El jugador arriesgado buscará infligir al adversario el mayor daño posible incluso si esta estrategia comporta para él mayores riesgos. En todo caso, cuando un juego es de suma nula la alternativa es únicamente la de vencer o perder. Extendiendo el esquema a los «juegos figurados», el robo es un ejemplo económico de suma nula y una elección uninominal es un ejemplo político de éste.

Un juego se llama de *positive sum*, de *suma positiva* cuando todos pueden ganar. En sustancia la suma positiva corresponde a un juego cooperativo. Un contrato es ya un caso de juego de suma positiva si se supone que ambas partes lo estipulan porque ganan algo. Ahora bien, si ninguno pierde necesariamente y todos pueden ganar, está claro que el problema se convierte en cómo distribuir las victorias: se juega para partir una tarta para beneficio propio, no para dársela a otro. Dado que nos detendremos ampliamente sobre los sistemas decisionales de suma positiva, aquí

[8] Cfr. D. Luce y H. Raiffa, *Games and Decisions*, N. York, Wiley, 1957. La paternidad del enfoque es de J. Von Neumann y O. Morgerstern, *Theory of Games and Economic Behavior* (1944), N. York, Wiley, 1964, 3.

bastará con observar, en términos muy generales, que a medida que nos alejamos de la «política como guerra» [9] aproximándonos a la «política como negociación» [10] se pasa también de conclusiones de suma nula a conclusiones de suma positiva.

Existen también juegos que se denominan *minus sum*, es decir, *de suma negativa*. El ejemplo es el de dos duelistas que se matan ambos. No digo que estos juegos no sean pertinentes para la política. Pero exorbitan el hilo de mi argumento [11].

Llegamos a las situaciones decisionales. En ocasiones somos llamados a decidir con una diferencia de tiempo, *una tantum*, sobre una única cuestión. Es el caso del referéndum, y también el caso de las elecciones [12]. En estos casos tenemos una situación decisional *discontinua,* es decir, una estructura de alternativas que se refleja en unas *decisiones discretas*. Las situaciones decisionales discontinuas no son elegidas caprichosamente, pero son impuestas por grandes números, o por colectividades desligadas y dispersas. También una altísima frecuencia de elecciones y de referenda no modificarían la naturaleza discontinua de este tipo de situaciones decisionales. Supongamos que todo ciudadano vota todas las noches en un terminal instalado en su casa: sus decisiones seguirían siendo discretas. La característica de una situación decisional discontinua es, de hecho, que cada uno vota o decide *sólo* o fragmentariamente. Lo que falta es la interacción de grupo, y por ello la «construcción» de las decisiones que refleja persuasiones y transacciones recíprocas. Otra característica de las situaciones decisionales que implican los grandes números es que el universo de quienes deciden ya no es el mismo: existe quien deserta o se abstiene, quien muere, y quien vota por primera vez. De ello se desprende que la conclusión —que es únicamente una suma de sí y de no— puede depender de la simple variación de la colectividad que se expresa en cada ocasión.

Por el contrario, en otras ocasiones encontramos un grupo duradero sometido a un *flujo de decisiones*, es decir, una serie de cuestiones que están conectadas entre sí y que subsisten en el tiempo. En tal caso tenemos una situación decisional *continua* caracterizada por el hecho de que ninguno de los que deciden lo hace aisladamente, y que toda decisión encuentra, o puede encontrar, una vinculación con las demás. Como es evidente, una situación decisional continua requiere no sólo pequeños números, sino también grupos investidos de atribuciones precisas que se reúnen frecuentemente cara a cara. Cuando un grupo tiene estas características se le identifica llamándolo *comité*.

[9] Es la política tal y como la ha teorizado Carl Schmitt. Véase ahora la selección de sus mejores escritos en el volumen *La Categoría de lo Político*, ed. de G. Miglio y P. Schiera, Bolonia, Il Mulino, 1972.

[10] La amplia literatura contemporánea sobre la política como *bargaining*, es decir, como negociación y compromiso, se remonta a R. E. Dahl y C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, N. York, Harper, 1953. Una variante refinada es el «incrementalismo» de Lindblom, de quien ha de consultarse, junto a D. Braybrooke, *A Strategy of Decision*, N. York, Free Press, 1963.

[11] Ignoro también la distinción de fondo de la teoría de juegos entre juego de suma constante o bien de suma variable porque mi argumento implica —como veremos— «flujos de decisiones» que diluyen esta distinción.

[12] Se entiende que un referéndum puede implicar también un conjunto de cuestiones. Pero se trata siempre de *issues* discretas, cada una de las cuales se puede responder sólo afirmativa o negativamente. Incluso en las elecciones estamos afectados, en concreto, por una única cuestión por quién votar. La diferencia se establece entre una «cuestión sustantiva» (referéndum) y una «elección de persona» o de partido (elección).

Un conjunto de comités que de algún modo interactúan constituye un *sistema de comités*. Los términos comités y sistemas de comités designan, por consiguiente, a grupos institucionalizados constituidos en organismos estables —es decir, bastante duraderos en el tiempo— a los que se les pide con regularidad decisiones sobre un flujo continuo de cuestiones. Un consejo de facultad, un consejo de ministros (gobierno), las comisiones parlamentarias (especialmente en el nivel deliberante), son todos ellos comités. Y un sistema de comités es, con mucho, el modo más frecuente y eficaz de estructurar un sistema decisional. De hecho, como veremos, cualquier sistema político (o también administrativo o incluso económico) es gestionado por un sistema de comités.

Intensidad y regla mayoritaria

La intensidad de las preferencias individuales implica que para cada problema existen aquellos que sienten el problema apasionadamente y otros que no lo sienten, o que lo sienten poco. Lo que equivale a decir que para cada cuestión encontramos una *intensidad desigual* de preferencias individuales (positivas o negativas). Es un hecho notorio que nuestras preferencias tienen una distinta intensidad —algunas son fuertes, otras débiles—. Pero este es uno de los hechos cuyas implicaciones se nos escapan.

Tomemos la regla mayoritaria. Se trata de una regla destinada a resolver conflictos, conflictos que reflejan, precisamente, las preferencias de signo contrario. Sin embargo, la intensidad de las preferencias es totalmente ignorada por aquellos que teorizan el principio mayoritario, y por ello la regla de que el 51 por ciento debe prevalecer sobre el 49 por ciento. Bien entendido, la regla mayoritaria puede únicamente contabilizar los individuos (no su intensidad de preferencia) [13]. Su fundamento es —y no puede ser otro— que a cada uno se le debe atribuir *un peso igual en cuanto individuo*. Lo que no obsta para que la desigual intensidad de nuestros «síes» y de nuestros «noes» sea una realidad; y una realidad que marca el límite del principio mayoritario. La regla mayoritaria *hace iguales las intensidades desiguales*. La regla mayoritaria presupone que se diga: «finjamos» que todas las intensidades son iguales. Pero no lo son.

No se me malinterprete. No mantengo que debamos atribuir igual peso a igual intensidad, en lugar de igual peso a individuos declarados iguales. Busco únicamente explicar cómo la regla mayoritaria ya no es aceptada hasta el fondo, y no es aceptada ya por todos. En particular, he aquí por qué las «mimorías intensas» (es decir, con una fuerte intensidad de preferencia) contenstan con regularidad el principio mayoritario y rechazan someterse a él. Es inútil fingir que no se ve. Un no «fuerte» acaba por vencer a dos síes «débiles», del mismo modo que, viceversa, un sí obstinado

[13] Me refiero a electorados de masa. En el ámbito de los grupos pequeños las intensidades pueden ser expresadas y contabilizadas por un sistema de «voto por puntuación» en el cual cada votante dispone de un determinado número de puntos que es libre de concentrar. Puede parecer que el sistema electoral del voto acumulativo en colegios plurinominales es análogo al voto por puntuación; pero no implica que expresa o deba expresar intensidad.

gana a dos noes débiles. Cambiando de escala, una mayoría del 51% es imbatible si no está constituida *sólo* por 51 individuos, sino *también* por 51 individuos que *sienten fuertemente* la solución que ellos prefieren. Pero si una mayoría del 51% es mantenida por una intensidad débil, mientras la minoría comprende a aquellos que se oponen a aquella decisión con una fuerte intensidad, el éxito de la partida se hace dudoso, y quizá no conviene dirimir la controversia mediante el principio mayoritario.

Los inconvenientes de una regla que hace iguales a las intensidades desiguales surgen sobre todo en las experiencias de democracia directa y concretamente, como veremos, en el caso del referéndum. En este momento importa señalar otra implicación de la intensidad desigual de las preferencias: es decir, el continuo replanteamiento —a pesar del principio mayoritario— de un mandato minoritario. Aludo a las denominadas y bien llamadas *élites impulsoras*. Generalmente las rechazamos o defendemos sin llegar al fondo de por qué existen. Sin embargo, es simple. Incluso en un mundo en el que todos los recursos de poder estuviesen prefectamente distribuidos, es fácil profetizar que existirían siempre minorías que cuentan y pesan más que las correspondientes mayorías. Es una profecía fácil porque las élites impulsoras son, precisamente, *minorías itensas*. Es su intensidad la que las constituye, la que las hace activas, y lo que explica su fuerza de tracción y su impacto. Nos preguntaremos: ¿pero por qué las minorías intensas son siempre (pequeñas) minorías? La respuesta parece ser que sólo los pequeños grupos son igualmente intensos y de forma duradera sobre un conjunto global de cuestiones. Es cierto que pueden plantearse también hipótesis de *mayorías ocasionales* que se forman sobre una cuestión para después disolverse y recomponerse de forma diferente sobre otra cuestión. La diferencia es, por lo tanto, que las minorías intensas son *grupos reales*, mientras que las mayorías intensas son agregados dispersos y efímeros [14]. Si no son efímeros es porque están organizados y movilizados por minorías intensas; y de este modo se cierra el círculo.

Puesto que el principio mayoritario desconoce la distinta intensidad de las preferencias individuales de ello se desprende que dicho principio debe ser adoptado con conocimiento de causa, con plena conciencia de sus límites y, por lo general, a falta de algo mejor. Lo que plantea la pregunta de si hay uno «mejor» y cuál puede ser. Una primera respuesta es, quizá, que el principio de la unanimidad sería mejor. De hecho la unanimidad hace justicia a la intensidad de las preferencias: hasta el punto de que un único disidente intenso puede bloquear la decisión. Precisamente, la unanimidad sería mejor si su coste (decisional) no fuera la parálisis. ¿Pero el coste de la unanimidad es siempre la parálisis? He aquí la cuestión.

Hasta ahora hemos observado la distinta intensidad de las preferencias como un *obstáculo*, como un elemento que obstaculiza la aplicabilidad del principio mayoritario. Pero el hecho de que las intensidades sean distintas puede ser visto como un hecho positivo, como una *ventaja*. Si las preferencias de todos fuesen igual y fuertemente intensas, siempre, para todas las cuestiones, es difícil entender cómo un cuerpo decisional puede dar lugar a sus propias desavenencias internas. Si un órgano

[14] El hecho de que las minorías intensas sean a su vez altamente conflictivas y tendientes a fraccionarse no contradice mi hipótesis; explica, más bien, el hecho de que su éxito sea siempre menor de lo que podríamos esperar de otro modo.

decisorio llega en su propio seno a un acuerdo es precisamente porque sobre toda cuestión particular las preferencias de sus componentes no son igualmente intensas. En resumen, el acuerdo está facilitado por el hecho de que frente a los intensos, están los no intensos. Pero en este punto es necesario profundizar el ya recordado sistema de comités y por ello el modo de operar de los grupos pequeños que se enfrentan a decisiones continuas.

Comités y unanimidad

El sistema de los comités es un sistema decisional en gran medida invisible que escapa a la atención no tanto porque se oculte y opere necesariamente entre bastidores, como por su dispersión, por su exigua fragmentación. Los comités son pequeños —suelen tener, «grosso modo», de diez a treinta personas, o poco más—, y también por este motivo tienden a multiplicarse y son numerosos. Esta escasa visibilidad no impide que en cualquier sistema político las decisiones nazcan en el seno de comités, que son instruidas por comités, y con frecuencia decididas por un comité en última instancia. Por lo tanto, visible o no, el sistema de los comités acaba por tener un peso decisorio y determinante.

El hecho de que un sistema de comités escape a la visibilidad ayuda a explicar también por qué su funcionamiento siempre se ha comprendido poco o nada. Un sistema de comités está constituido por pequeños grupos *institucionalizados* y *duraderos*. A este respecto no es necesario que la rotación o sustitución de los miembros de cada comité sea relativamente lenta. Lo que cuenta es la expectativa de la permanencia. Quien asume el rol de formar parte de un comité institucionalizado asume por ello mismo la perspectiva de duración del órgano. Por otro lado —como ya sabemos— un comité lo es en cuanto que le compete un flujo de decisiones que se siguen en el tiempo. Resumiendo, un sistema de comités se plantea por estas dos condiciones constitutivas: a) estabilidad de los órganos decisorios, b) una serie continua de cuestiones a decidir [15].

¿Cómo funciona un sistema de comités? Nunca, o casi nunca, con reglas mayoritarias. Normalmente el grupo no vota. En su lugar llega a un acuerdo en base a esta expectativa tácita: lo que cualquier componente del grupo concede hoy se le devolverá mañana. Es, si se quiere, la regla del *do ut des*. Pero el mecanismo es más complejo: es un mecanismo de *compensaciones recíprocas diferidas* o también —es lo mismo— de cambios y pagos internos diferidos.

Los presupuestos de un sistema de compensaciones, cambios o pagos internos diferidos están implícitos en lo que ya se ha dicho, y son dos. Primero, la *desigual intensidad de las preferencias*, cuestión por cuestión, de los componentes del grupo:

[15] Mi caracterización difiere radicalmente de la de Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958, por la cual el comité es «cualquier grupo de personas que llegan a una decisión mediante un voto» (p. 1). En base a esta estipulación incluso un electorado de millones de personas es un comité; y de este modo Black ha desdibujado la teoría de los comités.

quien «cede» o concede es quien siente el problema con menor intensidad que quien «pide». Segundo, la *compensación en el tiempo*, es decir, sobre otras decisiones futuras: quien cede-concede hoy espera (tácitamente) ser compensado en cualquier otra ocasión. Estos elementos están estrechamente ligados. De hecho, está claro que el *hecho de diferir* presupone un futuro, un flujo de decisiones que se renuevan en el tiempo; pero es igualmente evidente que es necesaria también la *disposición a transigir* planteada por el hecho de que en todo momento existen componentes del grupo «menos intensos» dispuestos a remitir la adopción de sus preferencias a otras ocasiones.

A primera vista puede parecer que un sistema decisional así planteado es no sólo frágil, sino también que está expuesto a demasiadas condiciones e incógnitas. En realidad es un sistema que funciona, y que funciona con mucha mayor facilidad de lo que pueda parecer, por una razón elemental: es un sistema decisional realista que no confía en la pura y simple «buena voluntad» para llegar a un acuerdo. El sistema de los comités encuentra su fuerza en el hecho de no basarse en pías intenciones, sino en ser un sistema de incentivos y ventajas concretas. De hecho, como se habrá comprendido ya, es un sistema decisional de suma positiva. Todos los componentes del grupo ganan algo a largo plazo. Es por ello por lo que en los comités, generalmente, no se procede por mayoría, sino que se alcanzan *compromisos* sancionados *por el acuerdo unánime*: planteada la disposición a transigir que viene dada por la desigualdad de intensidad de las preferencias, existe también el interés por llegar acuerdos dados por la perspectiva de una contabilidad global que resulte, a la larga, de suma positiva.

Bien entendido, todo comité tiene sus conflictos, y unos conflictos que sólo puede resolver decidiendo por mayoría. Pero si ésta se convierte, de excepción, en regla, entonces ya no es un sistema de comités: se bloquea y no funciona ya según las características que le son propias. El mecanismo decisorio del comité da lugar a un *sistema conciliador*; un sistema conciliador que huye de la utilización del principio mayoritario precisamente porque está en sus antípodas. Cuando se decide por mayoría el juego es de suma nula; la mayoría vence y la minoría pierde. Si esta mayoría es estable, tendremos siempre una misma mayoría que siempre vence, y una misma minoría que pierde siempre. Y si esto es así, entonces no existe un sistema de comités: no existe porque no funciona.

Hasta ahora he expuesto las reglas tácitas de funcionamiento de un solo comité, es decir, de grupos tomados de forma aislada. De hecho he hablado únicamente de compensaciones (cambios o pagos) recíprocos *internos*: internos al grupo decisor. No obstante, todo comité está inserto en una fina red de otros comités, y con frecuencia una decisión no se hace ejecutiva sin la aquiescencia o el apoyo de otros comités colaterales y superpuestos. Es necesario, por lo tanto, comprender el funcionamiento de este sistema en su conjunto, *como sistema*. ¿Cómo es que una multiplicidad de comités constituye un sistema?

A este respecto al mecanismo de los pagos internos se le añade un segundo mecanismo llamado de *pagos colaterales*. El pago colateral (*side payments*) tiene lugar —como sugiere el término— con efectos sobre terceros: son, por consiguiente, pagos *externos*. Obviamente en el ámbito de un sistema de comités estos terceros son otros comités. Pero en la medida en que un sistema de comités debe rendir

cuentas a un electorado (o al poder popular), en la misma medida los pagos colaterales tendrán también frente a esto un espacio circundante más amplio.

Podemos ahora completar el cuadro: un sistema de comités funciona sobre la base de cambios o pagos internos diferidos, condicionados por pagos colaterales externos. Los pagos diferidos dan lugar a un mecanismo decisional de suma positiva. Los pagos colaterales constituyen un *mecanismo de coordinación* basado sobre la regla de las reacciones previstas. Según esta regla, nosotros «descontamos anticipadamente» —implícita y casi automáticamente— las «reacciones» de los terceros afectados por una decisión [16]. De este modo, la expectativa de una reacción negativa da lugar a la indecisión y explica muchas no decisiones. O bien una decisión (correcta) puede ser distorsionada por la expectativa de que, de otro modo, la reacción sería desfavorable. Hay que ser claro: tanto con respecto a los pagos recíprocos diferidos como en el tema de los pagos colaterales, el sistema de los comités funciona mediante ajustes casi automáticos. Es decir, ni los pagos internos ni los colaterales se contratan explícitamente: entran en las reglas tácitas del juego.

Democracia y sistema de comités

Un sistema de comités opera en el interior dè cualquier sistema o régimen político, y por lo tanto también en el interior de un sistema de democracia representativa. Lo que plantea el problema de la compatibilidad entre el sistema de comités y la democracia. Pero comencemos por la razón de ser objetiva y —me parece— necesaria de un sistema de comités. Primero, sólo un pequeño grupo, y en particular un comité, puede discutir, examinar y valorar, y el examen directo de los pros y contras de las posibles soluciones constituye una parte integrante de la formación de la decisión. Segundo, un sistema de comités es tanto más necesario cuanto más se tenga que recurrir a la división del trabajo, y a través suyo a la especialización de las competencias.

Si estos motivos explican la presencia de los comités en cualquier sistema político, no obstante un sistema de comités tiene la impronta de la ciudad en la que se ubica. Por lo tanto un sistema de comités que opera en el seno de un sistema democrático adquiere características propias. Una primera diferencia es la siguiente: cuanto más se democratiza un sistema político, más se multiplican los comités; y esto prescindiendo del crecimiento del aparato burocrático y de las áreas de intervención del estado. ¿Por qué? Se puede mantener que esta evolución equivale a un desarrollo de anticuerpos, es decir, que constituye un factor limitativo y reequilibrador con respecto al desarrollo democrático. A mí me parece más importante subrayar, por otro lado, la complementariedad y la congruencia entre ambos desarrollos. Yo diría: a mayor democracia más comités. De hecho, por un lado el crecimiento de los comités expresa exigencias pluralistas de descentralización y multiplicación de los centros decisionales. Además, los comités constituyen una ocasión para participar. Pero es necesario entenderse sobre la cuestión.

[16] Es la regla formulada por Carl J. Friedrich en 1937. Véasela ahora en su *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*, N. York, McGraw-Hill, 1963, cap. 11.

Participar quiere decir «tomar parte», ser partícipe, estar incluido. El significado del término es muy simple; pero su traducción en la práctica no lo es. Obviamente la participación posee una dimensión psicológica: *sentirse partícipe*. Al comienzo, cuando se extendía el sufragio, los nuevos votantes se sentían partícipes. Pero con el paso del tiempo, con la adaptación, la participación electoral ya no nos basta. Hoy el elector que vota en régimen de sufragio universal cada vez se inclina más a sentir la ineficacia de su propio voto. Es decir, la denominada participación electoral ya no se siente como una participación suficiente o efectiva. Por lo tanto, se reclama una *participación real*, un tomar parte efectivo, de presencia, en persona.

Sí, pero en términos reales la participación es una relación expresada por una fracción. En un grupo de diez, cada uno participa en 1/10; en un grupo de cincuenta, la parte de cada participante es de 1/50; y en una colectividad que toma decisiones de cincuenta millones de personas la relación entre el numerador y el denominador es tal que, en esencia, nadie pesa nada. En suma, la participación pierde en efectividad cuanto más aumenta el número de los participantes. Y la verdad es que sólo el pequeño grupo permite una participación auténtica, sólo en un grupo pequeño nos sentimos «eficaces», una parte decisoria que cuenta [17]. He aquí, entonces, no sólo la proliferación de los comités, sino también el potencial de beneficio democrático de un sistema de comités. Los comités, en cuanto pequeños grupos, son una ocasión concreta para una participación efectiva y eficaz. Fuera de un sistema de comités, y a medida que nos trasladamos a contextos de «participación de masa», la participación se va reduciendo a una participación simbólica y no auténtica.

Cuidado: he hablado sólo de potencial. De hecho aumentar las ocasiones de participación aumentando los grupos pequeños decisores resuelve el problema de quien está en el comité; ¿pero qué ocurre con el que permanece fuera de éste? Obviamente nada, o bien poco, a menos que el sistema de comités no esté ligado a la colectividad externa —al demos en general— por el cordón umbilical de la representación. Y con esto llegamos al verdadero rasgo distintivo del sistema de comités que opera en el seno de un sistema democrático: la existencia de comités representativos. En las democracias los comités siguen existiendo, incluso aumentan; pero su modo de formación, y por ello su composición, se transforma. No es, entiéndase, que todos los comités adopten la composición representativa. Un sistema de decisiones se articula como una red de carreterras, como una retícula de recorridos. Para controlarlo basta con controlar algunos cruces. Si los comités que actúan en nombre y por cuenta de los representantes están bien situados, basta con uno por recorrido.

Con respecto a su democracia externa —es decir, frente al demos ausente y en general frente a terceros— todo depende, por consiguiente— de *cómo* y con que *rol* se forman los comités. Si —en alguna articulación estratégica— existen comités «sensibles» a las demandas que les llegan, y si son proclives a «responder responsablemente» de lo que hacen, entonces un sistema de comités ayuda positivamente al funcionamiento de un sistema democrático.

[17] El pequeño grupo en cuestión no es, bien entendido, la asamblea (de tipo estudiantil), que es únicamente una agregación que puede dar, a corto plazo, gratificaciones simbólicas, pero que no constituye en modo alguno una ocasión seria para la participación eficaz. El pequeño grupo es, en este ejemplo, el que está en la cima de la asamblea, quien la aconseja, establece el orden del día y extrae las conclusiones.

Obviamente, el juicio de democraticidad (o no) depende del parámetro que se utilice. Si por democracia se entiende, al pie de la letra, un *demo-poder*, nada funciona bien, incluido el sistema de comités. Pero este es el modo antiguo (aunque recuperado por el primitivismo democrático de nuestro tiempo) de concebir la democracia: antiguo no sólo por su venerable edad, sino sobre todo porque está indisolublemente ligado a la democracia *en pequeño* de los antiguos. Nadie lo niega: en democracia el *demos*, el pueblo, es el titular del poder. No obstante, la gran diferencia no reside en la titularidad: reside en el ejercicio del poder. Y cuanto más aumenta la dimensión de un demos, también se separa la titularidad del ejercicio. Mil personas todavía pueden autogobernarse; cien millones de personas no. He aquí por qué nos ocupamos cada vez menos de la titularidad del poder y nos interesamos cada vez más en los *efectos de las decisiones*: sobre quiénes recaen, y con qué criterios. Quien reclama la maximización del demo-poder mantiene que todos los problemas son *de entrada*. Pero los problemas plausibles de solución son *de salida*. No es sólo que el problema de conferir al demos el ejercicio del poder se parezca cada vez más al de la cuadratura del círculo. Tambien es dudoso que el poder interese al demos como un fin en sí mismo. El poder de gobernar la ciudad interesa a la totalidad de los ciudadanos por su instrumentalidad, por el uso que de él se hace. Lo que significa que el demo-poder es, en realidad, un medio de *demo-distribución*, es decir, un instrumento dirigido a una *equi-distribución* de los beneficios y paralelamente a una *equi-prevención* de los errores.

Si por lo tanto ya no vemos el problema en clave de demo-poder, sino de demo-distribución, desde esta óptica el sistema de los comités revela su positividad democrática. De ello resulta, de hecho, que un sistema de comités representativos produce demo-distribuciones. Y ello por la simple razón de que el sistema de los comités produce conclusiones de suma positiva. Si un comité *está a favor* de los representantes, todos aquellos que están representados en aquel comité se benefician, a largo plazo, de un sistema decisional de compensaciones diferidas.

Bien entendido, no todos los problemas pueden ser resueltos mediante técnicas decisionales de suma positiva, es decir, mediante compensaciones diferidas y/o colaterales. A medida que aumenta el tamaño del cuerpo que decide, en la misma medida se debe votar y aplicar algún principio mayoritario que es —por sí mismo— una técnica decisional de suma nula. Hay que tener en cuenta que en la práctica no sucede siempre ni es necesariamente así. Las técnicas mayoritarias son de suma cero cuando las mayorías y las minorías están estabilizadas. Si son fluidas, y son interpeladas con frecuencia, entonces la deficiencia de la técnica es corregida por esta fluidez [18]. Por otro lado, la deficiencia del principio mayoritario es irremediable

[18] Para la diferencia entre mayorías estables y fluctuantes, véase R. D'Alimonte, «Regola di maggioranza, stabilità e equidistribuzione», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, 1974, que la precisa bastante bien en la distinción entre «mayoría predominante» y «mayorías contraequilibradoras». Cuando las decisiones o las alternativas son discretas (de un solo golpe) la mayoría es siempre, por definición, predominante, y por lo tanto la regla mayoritaria es, como tal, de suma nula. Las mayorías contraequilibradoras (lo dice en plural) presuponen una pluralidad de decisiones, sean simultáneas o diacrónicas. En

frente a las minorías intensas. Las minorías intensas vencidas por los votos encuentran escucha y satisfacción sólo en el sistema de comités. De lo que se deriva que mientras que las minorías intensas están dispuestas a someterse (cuando sea necesario) a la regla mayoritaria, en cuanto encuentran adecuados contraseguros y compensaciones en un mecanismo decisional de suma positiva.

Saquemos las cuentas. El sistema de comités se recomienda en muchos sentidos y por muchas razones. En primera instancia, y en general, un sistema de comités:

i) no sólo reconoce la existencia de una intensidad desigual de las preferencias individuales, sino que saca provecho de ellas: puesto que es precisamente esta desigualdad la que permite un acuerdo transaccional, cuestión por cuestión, que se paga mediante compensaciones diferidas;

ii) produce conclusiones de suma positiva: gracias a las compensaciones diferidas todos pueden ganar, aunque en distinta medida;

iii) produce decisiones discutidas y argumentadas, a diferencia de los sistemas decisionales que registran simplemente la fuerza de voluntad preconstituida.

Si añadimos después la cláusula de que algunos de los comités en cuestión deben ser *comités representativos*, las ventajas de un sistema de comités son:

iv) fuerte reducción de los *riesgos externos*: las decisiones se sustraen al arbitrio de uno solo y se piden a grupos que han de darles respuesta;

v) equidistribución (tendencial) de los *costes-beneficios externos*: a largo plazo costes y beneficios se distribuyen sobre toda la colectividad representada;

vi) fortísima reducción de los *costes decisionales*, puesto que los mecanismos representativos premiten reducir drásticamente las dimensiones de todo comité (salvando su representatividad).

Con todo esto no se quiere ni se puede mantener que la proliferación de un sistema de comités representativos constituya una respuesta adecuada a los problemas de la denominada democracia participativa. Para satisfacer esta exigencia en el ámbito de un sistema de comités sería necesario una cantidad de comités tan alta como para crear —desde el punto de vista funcional— situaciones de sobrecarga, y de este modo de indigestión seguramente disfuncional. De hecho, cuanto más aumenta el número de los comités entre los que se fracciona un procedimiento decisional, se alargan en la misma medida no sólo los tiempos decisionales, sino que también aumentan los problemas de coordinación, y por causa suya el coste y la incidencia (hasta el extremo de la descoordinación) de los pagos colaterales. Diciéndolo de modo resumido: también el elevado número de comités constituye un coste decisional. Y, por lo tanto, la pluralización de los comités alcanza un umbral, un límite de tolerancia funcional, más allá del cual lo que se gana en el nivel de la «participación descentralizada» se pierde, y se pierde desmesuradamente, en el nivel de la solución, de la eficiencia, e incluso del sentido de la eficacia. Sería bonito reunir a todos en muchos grupos, tantos como fueran necesarios para atribuir a cada uno un «poder participante» que tuviera sentido. No obstante esta solución encuentra rápidamente un límite y un obstáculo insuperable en los grandes números, en las «diseconomías de la dimensión». No pretendo, por consiguiente, proponer una receta capaz de resolver el problema de la maximización de la participación. He pretendido únicamente mostrar que las ocasiones de participación disminuyen, no aumentan, con la disminución de la potenciación de un sistema de comités.

concreto, a una elección o a un referéndum les corresponde siempre una mayoría predominante, mientras que un parlamento permite mayorías contraequilibradoras y, por consiguiente, resultados de suma positiva que son compensaciones entre una serie de sumas nulas.

Apatía, participación, referéndum

El talón de Aquiles de las experiencias democráticas de nuestro tiempo está constituido —según el parecer de la mayoría— por la apatía del ciudadano indiferente a la política o, como también se dice, despolitizado. Este problema no es más que la otra cara de la intensidad desigual de las preferencias individuales. Así como encontramos que las cuestiones particulares son sentidas con distinta intensidad, del mismo modo encontramos interés-desinterés frente a la política en su conjunto. Como se desprende invariablemente de los sondeos de opinión, la mayoría no se interesa por la política, prefiere otra cosa. Los porcentajes dependen, obviamente, de donde se sitúa el umbral entre un «mínimo de interés» y el absoluto «desinterés». Por lo general, si el interés se mide con el indicador de la participación activa en política (más allá de la mera participación electoral), entonces la grandísima mayoría de los ciudadanos —hasta el 90 por ciento— llega a incluirse en la clase de los poco o nada interesados. Manteniendo estas proporciones, o mejor dicho desproporciones, es más que justo deplorar al ciudadano ausente e indiferente. Pero supongamos que la mayoría de los ciudadanos fuera muy intensa. ¿Qué sucedería?

La pregunta se divide en dos direcciones: la participación activa (el hacer) y el conocimiento-información (el saber). Una mayor y mejor democracia persupone que ambas cosas aumentan juntas, con un ritmo parecido. Esto no sucede: la *intensidad emotiva* y la *competencia cognitiva* varían independientemente una de otra. El aumento de la pasión no conlleva un aumento del conocimiento; y puede incluso darse que a una mayor pasión le corresponda un menor conocimiento (el fanático ya sabe, o no necesita saber). Y si esto es así, entonces es muy dudoso que ciudadanos altamente intensos (apasionados y activos) que permanezcan altamente desinformados e incompetentes vayan a producir una democracia mejor (en cualquier sentido).

El hecho más influyente parece ser, por lo tanto, la competencia o, en un plano inferior, la *información*. Al estar fuera de toda duda que el nivel de información política del ciudadano medio y por ello de los grandes públicos es increíblemente bajo —si se mide en su puesta en práctica— sigue siendo igualmente indudable que la terapia presupone un diagnóstico, la pregunta es: ¿cómo se explica tanta desinformación? Nuestra tendencia es la de descargar las culpas en la insuficiencia y en la mala calidad o ausencia de idoneidad de la escuela y de las comunicaciones de masas. Sobre la mala calidad y carencia de idoneidad de las agencias de socialización se puede estar de acuerdo por lo general. Pero yo no diría que en las democracias de la segunda mitad del siglo XX la información es —en relación al problema expuesto— cuantitativamente insuficiente. Por el contrario, el ciudadano común sufre de indigestión; está inundado, bombardeado y confundido por un exceso de información. No, el diagnóstico no es éste, o no reside totalmente aquí.

Volvamos a comenzar una vez más a partir de la desigual intensidad de las preferencias. Si las preferencias son desiguales ello comporta que también la *atención es desigual*. Dicho en su totalidad: la preferencia es (indica, suscita) interés; y allí donde no hay interés existe falta de atención. La implicación parece ser que donde falta atención falta también, en la misma medida, la información: quien no se interesa no sabe. Y si no se desea la información no habrá dosis añadidas de información que pongan remedio a la carencia de ésta. Hay que tener en cuenta, los argumentos son dos. El primero es que el aumento de la intensidad-interés no comporta, necesariamente, un aumento del conocimiento: se puede ser apasionado (activísimo) e ignorante. Lo que no impide —según el argumento— que del desinterés no pueda nacer información y cognición.

Se nos dirá: comencemos, mientras tanto, por la maximización de la participación —el hacer— y después veremos. Y, ciertamente, en los niveles de participación en los que nos encontramos un aumento sería útil. Pero este no es un remedio milagroso. Como sabemos, la participación efectiva y fructífera es la que actúa en los sistemas de comités. Ahora bien, si un sistema de comités no estalla por sobrecarga —es decir, si la proliferación de los comités halla un límite que salva su funcionalidad— es precisamente gracias a los apáticos, a los indiferentes que no ambicionan participar. Si no fuese así, el problema sería irresoluble. Por lo tanto, al reclamar «más participación» es necesario saber cómo y dónde acomodarla. De otro modo seremos simplemente aprendices de brujo.

La democracia participada puede expresarse también por medio de la institución del referéndum. En verdad el referéndum se considera como una institución de la democracia directa; pero nada impide verlo, en perspectiva, como un instrumento principal de participación.

Un primer modo de tratar el caso del referéndum es decir: puesto que no sabemos qué es lo que piensa y quiere la colectividad sobre un determinado argumento, interpelémosla y dejemos que esta información se convierta *eo ipso* en una decisión. Sí. Salvo que *sub specie* de instrumento de información al referéndum ya se le ha pasado su tiempo, en el sentido de que está ampliamente superado por los sondeos de opinión. Si de verdad quisiéramos tomar el pulso a la colectividad entonces sería bastante mejor institucionalizar los sondeos de opinión, introduciéndolos —con las debidas y necesarias garantías— en el conjunto de los instrumentos a disposición de los parlamentos y de los gobiernos. Lo que significa que, hoy por hoy, el referéndum (derogatorio o deliberativo) se limita a ser un instrumento de decisión que se añade a las elecciones como un segundo canal de manifestación de la voluntad popular. La diferencia reside en que en las elecciones se elige a las *personas* que decidirán los problemas; en el referéndum son los *problemas* los que se deciden directamente por la colectividad interesada. Pero esta diferencia se atenúa por una afinidad: un referéndum nacional está expuesto a los mismos agentes de movilización y de propaganda que intervienen en las campañas electorales. Cuando no son los partidos, entonces son los grupos de presión los que interfieren en gran medida en los procesos. Por consiguiente, como institución de democracia directa el referéndum no es tan «directo». Y, vuelvo a decir, como instrumento de información el referéndum no es de los mejores. Estas consideraciones no impiden que el referéndum sea un maximizador de la democracia. ¿Pero con qué frutos?

En primer lugar, el referéndum maximiza el demo-poder (la democracia en su punto de entrada), pero no la equidistribución. De hecho, el referéndum entra dentro de los casos en los que el principio mayoritario comporta seguramente resultados de suma cero. El referéndum es típicamente una decisión *one-shot*, sólo de un golpe, que le corta la cabeza al toro: quien gana, lo gana todo; quien pierde, lo pierde todo; y aquí se acaba el problema en cuestión. De ello se deriva que el referéndum no es un buen método de resolución de los conflictos. Si se usa sin discernimiento es también un método de recalentamiento de los conflictos. Hay que ser claro: lo asombroso no es tanto que el referéndum produzca resultados de suma cero; es que —entre todos los métodos de afrontar los conflictos— es el que más deja a las minorías «intensas» y/o «informadas» a merced de mayorías movilizadas por medio de estereotipos, o bien de mayorías, relativamente desinformadas e indiferentes, que deciden desordenadamente. Bien entendido, el problema es menos agudo en los países consensuales (con una cultura política homogénea) que en los países conflictivos caracterizados por subculturas heterogéneas o por la presencia de minorías raciales o religiosas compactas. Las minorías intensas pueden incluso aceptar los procedimientos del referéndum en países de cultura homogénea en la medida en que no se planteen problemas de fondo; pero una minoría religiosa que fuera la perdedora en un problema que afecta a su propia libertad de culto o una minoría que fuera afectada en su identidad étnica no aceptará su propia derrota con igual facilidad, y ciertamente se sentirá oprimida. El hecho es, por lo tanto, que un recurso desconsiderado al referéndum corre el riesgo no de resolver, sino de profundizar y multiplicar los conflictos.

Hasta aquí mis objeciones afectan al modo triunfalista, o al menos ampliamente incompleto, de valorar una institución reorganizada en los países que verdaderamente la conocen. Pocos recuerdan, entre otras cosas, que la constitución de la Alemania de Bonn no prevé el referéndum precisamente porque la experiencia de la República de Weimar fue, en los años veinte, pésima. Y donde hoy más se practica el referéndum —en los Estados Unidos— se tiene buen cuidado de evitar someter al referéndum cuestiones candentes, como la integración racial o el aborto. Se me rebatirá que puesto que no existe sistema decisional sin inconvenientes, la solución es adoptar todo el elenco tomando en cuenta sus razones, en el momento oportuno y en la proporción conveniente. De acuerdo. Pero la funcionalidad y las condiciones de utilización de este instrumento han de clarificarse y concretarse ante la eventualidad de que se vuelva a proponer como instrumento principal, es decir, como *la* solución, del problema de la participación.

La tecnología ya permite un gobierno directo de todos los ciudadanos mediante un referéndum cotidiano. Al volver a casa podríamos sentarnos cada noche ante un televisor que plantea las preguntas a las que responderíamos sí y no simplemente apretando dos teclas; después de lo cual un ordenador nos haría saber inmediatamente si un procedimiento ha sido aprobado o rechazado. La propuesta está en el aire y, lo repito, es totalmente factible. Pero aquí, este es el momento de decirlo, el problema vuelve a plantearse. Desde el momento en que el referéndum no decide que personas (o partidos) resolverán los problemas, sino que los resuelve sin más, sus virtudes están indisolublemente ligadas a la hipótesis de que todos estamos informados en cierta medida mínima pero suficiente del estado de las cuestiones. Ya

lo decía Rousseau: el público quiere el bien que con frecuencia no ve. Y el mundo de Rousseau era incomparablemente más simple que el nuestro. Pensar que el gobierno de nuestras complicadísimas y fragilísimas sociedades pueda ser transferido a millones de *voluntades discretas*, que deciden por suma nula (dada la naturaleza del instrumento), e incluso, con frecuencia, al azar (dada la desinformación), pensarlo es verdaderamente dar muestras y confirmar una abismal incompetencia.

Resumamos y concluyamos. En este escrito mi pregunta no ha sido *quién* tiene el poder, sino *dónde* está el poder; dónde está con respecto a cómo se forma, es decir, con respecto a los *procedimientos* que condicionan y disciplinan el ejercicio del poder. El enfoque se ha centrado, por consiguiente, en los *lugares* y en las *técnicas* decisionales.

Un sistema decisional omnivalente debe tender a satisfacer cinco exigencias: a) atribuir a todos, entendidos individualmente, un mismo peso decisorio; b) tener en cuenta la desigual intensidad de las preferencias individuales; c) producir resultados de suma positiva; d) minimizar los riesgos externos; e) mantener bajos los costes decisionales. Ninguna técnica decisional individual satisface el conjunto de estas exigencias.

El principio y las reglas mayoritarias valen para los grandes números y/o cuando es necesario desbloquear decisiones con un sí o bien un no. El límite es que un sistema decisional mayoritario tiende a producir resultados de suma cero; una suma cero que es útil contrarrestar con resultados de suma positiva. Pero tales resultados presuponen flujos continuos de decisiones sometidas a pequeños grupos (los comités) capaces de proceder según la regla de las compensaciones recíprocas diferidas. El límite, aquí, no está sólo en los pequeños números, es que en ocasiones son necesarios cortes nítidos, un sí que sea sí y un no que sea no. En cuanto a los riesgos externos y a los costes decisionales, se ha visto que tienen una relación inversa entre sí. La solución de conjunto hay que buscarla, por lo tanto, en una utilización razonable de los sistemas y cuerpos decisorios diversos, de modo que cada uno de ellos encuentre su propio correctivo y complemento en el otro. No existe *el* sistema decisional por antonomasia.

Capítulo 15
VIDEOPODER

La televisión está cambiando al hombre y está cambiando la política. La primera transformación engloba la segunda. Pero es la video-política la que mejor representa, en este momento, el video-poder, la fuerza que nos está modelando. Y por ello mantendré que la video-política transforma la política en el más amplio contexto de un video-poder que está transformando en «hombre ocular» al *homo sapiens* producto de la cultura escrita.

En esta clave —digamos, en un sentido muy fundamental, en clave de *paideia*— el primer gran salto hacia adelante, la revolución por antonomasia, fue la invención de la imprenta, de la que desciende el hombre de Gutenberg, el hombre que lee. Sospecho que hoy estamos ante otro gran salto, una segunda revolución: la transformación del hombre lector, el animal de Gutenberg, en el hombre que ve, en el animal que podemos bautizar como el hombre de McLuhan [1]. Por lo tanto, hay que ser claro: la video-política de la que me ocuparé es únicamente un reflejo —pero también un espejo— del video-poder más general que es el *poder de la imagen*.

En Europa la video-política avanza, pero está todavía obstaculizada por múltiples ataduras. En los Estado Unidos la video-política se desarrolla, por el contrario, en estado puro, al ser la televisión enteramente privada, al estar totalmente «en el mercado», al ser altamente pluralista y muy poco regulada. En los Estados Unidos la video-política se despliega al máximo porque no encuentra, como lo hace en Europa, el obstáculo de los partidos. No es sólo (como en Italia) que los partidos controlen la televisión del Estado; incluso en donde no es así, los partidos europeos tienen en general la fuerza de canalizar el voto, bien porque son grandes organiza-

[1] Marshall McLuhan es el primer autor que ha comprendido el alcance revolucionario del *medio* televisivo. En reconocimiento hablamos de una «galaxia McLuhan» que sucede a la «galaxia Gutenberg». Entre los numerosos escritos de McLuhan el más importante es quizá *Understanding Media*, New York, McGraw-Hill, 1964.

ciones de masas o porque todavía imponen sobre sus electorados improntas ideológicas. En los Estados Unidos los partidos ya son poco más que etiquetas. Si nunca fueron partidos centralizados, ahora son partidos fragmentados totalmente al servicio, circunscripción por circunscripción, de los candidatos. No es el partido el que hace que se elija al diputado o al senador, sino que es el candidato el que hace elegir al partido. En cuanto a la impronta ideológica (o canalización de tipo ideológico), ésta es tan débil como para permitir un creciente desdoblamiento del voto: republicano para la presidencia, democrático para las cámaras. Verdaderamente en los Estados Unidos no queda ni siquiera la sombra de ésta [2].

Hoy por hoy, en los Estados Unidos la elección depende, más que de cualquier otro factor particular, de cuánto dinero pueden gastar determinados estrategas (personas que hacen los discursos, consejeros, *pollsters*, publicitarios) y de cuántos espacios televisivos pueden pagar. En los años ochenta en la Cámara de Representantes de Washington de un total de cien candidatos salientes fueron reelegidos 96-97: una tasa de reelección sin precedentes en la historia electoral. ¿Por qué? Porque el *incumbent*, el que ya estaba en el puesto, puede reunir una «caja de resistencia» que un neocompetidor puede igualar solamente si es millonario por sí mismo?? Añádase la ventaja de ser «ya conocido», y he aquí un recambio del 3-4 por ciento. Se dirá: si el candidato ya conocido fuera «mal conocido», si lo hubiese hecho mal, si hubiera defraudado a sus electores, en tal caso no sería reelegido. Ciertamente es así. Pero con un alto precio: la caída de la política a unos niveles de mezquindad, de proteccionismo localista y de localismo a nivel de circunscripción nunca alcanzados antes.

La esencia es la siguiente: al faltar el poder del partido como entidad por sí misma, como máquina organizativa, como coagulante del voto popular, lo que queda es un espacio abierto en el que el poder del video, y la video-política tienen la facilidad de extenderse sin chocarse con contrapoderes. Por tanto es en los Estados Unidos más que en ningún otro país donde registramos la emergencia de una «nueva política», de la política video-plasmada. El modo de hacer política está cambiando profundamente. ¿Cuál es la naturaleza de esta transformación? ¿Cuáles son, o serán, sus consecuencias? Se ha señalado ya una primera consecuencia: el reforzamiento del *localismo*. Comencemos por aquí.

Localismo

Desde que hay democracia hay política local, es decir, existe el elegido que se dedica a proteger y satisfacer a sus propias clientelas y también sus electores. De ello no se desprende que toda la política sea *únicamente* política local. Mientras que el representante está «cubierto», ya sea por el voto de lista (de los sistemas proporcionales), o por el voto secreto, o por la entidad-partido (incluyendo aquí la disciplina de voto impuesta por el partido en el parlamento), hasta este momento

[2] Hasta el punto que James D. Barber llega a afirmar que «en los Estados Unidos los media son los nuevos partidos políticos» (cit. en Martin Linsky, *Impact: How the Press Affects the Federal Policy-Making*, N. York, Norton, 1986, p. 10).

el representante está en condiciones, si lo desea, de sacrificar el interés local al interés nacional, el particularismo de su circunscripción al bien colectivo, y el corto plazo al largo plazo. Pero el representante USA está «desnudo»; todo es transparente, sus votos (públicos) son debidamente registrados y referidos a sus electores, el partido no le sirve de cobertura, y el colegio uninominal constituye un blanco aislado y bien identificado. Con estas condiciones —se admite sin sombra de rubor— «toda la política es política local». Precisamente, *toda*, y aquí reside la diferencia. El localismo en cuestión no es el «servir a la comunidad» normal que siempre ha sido; es un nuevo *non possumus*, un no poder actuar de otro modo (so pena de derrota electoral). Se observará que este es, finalmente, auténtico demo-poder, mayor democracia. Estoy de acuerdo. Es difícil negar, de hecho, que la dependencia del colegio lleva a gobernar más cerca del pueblo, a la participación activa y, en suma, maximiza la democracia, al menos la democracia de base. Pero es igualmente cierto que el localismo niega lo que predicamos cada vez más, es decir, la necesidad de globalizarse, de abrirse al mundo circundante, de «ver» hacia adelante y lejos.

A primera vista, que la televisión refuerza y exacerba el localismo es una afirmación desconcertante. Que la televisión promueva la «mente local» (una metáfora rica de significados) es una tesis que choca con lo que se ha dicho siempre, es decir, que la TV derrumba barreras, rompe divisiones, homogeneiza y «aproxima». Sí, pero las dos tesis no son mutuamente excluyentes. Coexisten, por ejemplo, en la «aldea global» de McLuhan. ¿Pero cómo? McLuhan era un hombre de bellas y ardientes esperanzas. Según su predicción la aldea global es una «implosión» que intensifica al máximo la responsabilidad, que nos responsabiliza en cualquier parte y de todo. No lo tengo muy claro. Para mí depende del contenido, del mensaje, no del *medium*, del instrumento. Si la TV muestra a niños muriendo de hambre, nos responsabilizamos para salvarlos. Pero si la dejamos en manos de un Hitler revivido o a un Ayatollah Jomeini desencadena instintos de guerra, de destrucción y de odio. Por lo tanto, tengo muchas dudas acerca de su «responsabilidad». Pero no tengo dudas sobre una aldea global entendida como el globo que se convierte en aldea, o mejor, que se fracciona en una multitud de pequeñas patrias y se vuelve a plantear en «aldea formada». En el plano de la teoría sostenemos que el estado-nación ya es una unidad demasiado pequeña, obsoleta y a superar. Pero en imágenes, es decir, en la televisión, el estado-nación es una unidad muy, demasiado grande: no es fotografiable. Incluso la ciudad es una unidad demasiado grande, que sí podemos «ver», pero únicamente a distancia, únicamente desde un plano picado. En realidad, el mundo visto en imágenes es un mundo de primeros planos: una cara, un grupo, una carretera, algunas casas. La aldea es ya únicamente un fondo, y ciertamente es la máxima unidad posible. La doctrina pide unidades supranacionales, pero el ojo ve únicamente microunidades fotoaprehensibles.

Por lo tanto hemos aclarado ya el tema de la aldea. ¿Pero en qué sentido es global la aldea? El tema se presta a múltiples variaciones. Si «global» se entiende al pie de la letra, entonces (veremos) el globo que se nos hace ver no es para nada global. Pero la interpretación más sutil de la globalidad es que si nos proyectamos por todas partes, dice Meyrowitz, nos quedamos «sin sentido del lugar» [3]. A su

[3] Es el título de Joshua Meyrowitz, *No Sense of Place*, N. York, Oxford University Press, 1985.

entender, la televisión da lugar a «comunidades discretas», y al hacerlo así «convierte cualquier causa o tema en objeto válido de interés y de preocupación para cualquier miembro del público». De hecho no existe ya causa, por carente de fundamento o secundaria que sea, que no pueda apasionar e implicar a públicos de todo el mundo. Hemos visto durante días a dos ballenas aprisionadas por los hielos siendo salvadas metro a metro por sierras a motor, y después por helicópteros, y finalmente por un rompehielos; en resumen, la típica creación televisiva de un acontecimiento. Y puesto que las rarezas son noticia, henos aquí implicados en grupos que reinvindican los derechos (esta vez realmente «naturales») de los animales, la revisión «antisexista» de la gramática y, por qué no, el retorno del mosquito para el equilibrio ecológico. ¿Responsabilidad o extravagancia?

Sea como fuere, el hecho es como «en todas partes», y en «mi lugar», se entremezclan el sentirse ajeno y el estar atraído por lo extranjero. A mi entender, en el tiempo libre, o para matar el tiempo, nos unimos a causas sin dirección cierta (sin conexión de lugar); pero cuando yo mismo soy el afectado, en el lugar en el que vivo, entonces el «sentido del lugar» se convierte en paroxista y el localismo no atiende a razones. Del mismo modo, es verdad que la televisión homogeiniza gustos, estilos de vida, e incluso otras cosas. Pero ser homogéneos no nos hace *eo ipso* hermanos. Puesto que estamos sensibilizados por las mismas cosas pretendemos que los desperdicios, las prisiones, las industrias contaminantes, sean transladados a otras localidades. Las queremos en cualquier parte, pero no en donde vivimos. No hay que escandalizarse por esto, es una debilidad o falta de pudor humanas. Lo desastroso es que entre el «en todas partes» de mil pequeñas regiones y la unidad privilegiada de «mi lugar», quedan fragmentados los problemas y los intereses generales de la comunidad política (el estado-nación u otro tipo) a la que concretamente pertenecemos. Entre los dos extremos del *no place* y del *my place* desaparece —como entidad abstracta— el bien común [4].

Pasemos al «global» que siginifica para «todo el mundo». En dicho caso la aldea no es para nada global. El globo que vemos en la televisión es aquel donde la toma televisiva es libremente admitida. Pero donde incomoda, la toma televisiva no es admitida. Un régimen represivo no permite hacerse ver y encuentra en la sombra una formidable protección. En 1989 la protesta estudiantil en China, típicamente representada a plena luz, en una plaza, fue protegida desde el comienzo del ojo de la televisión occidental, y después fue brutalmente reprimida en sincronía con aplastamiento. El hecho no es solamente que amplias franjas del mundo están libres al escapar, como lo hacen, al control de la televisión libre; es también que de este modo estamos inducidos a juzgar los acontecimientos mundiales con dos pesos y dos medidas distintos, con parámetros injustos y distorsionados. Según el reverendo Jackson (el aspirante a la Casa Blanca), Sudáfrica es un Estado terrorista; pero no lo son (o al menos él no lo dice) Libia, Irán o Siria. Israel no sería tratada mucho

[4] Una eventualidad paralela —la aldea global que se resuelve en una «nación de tribus»— es prevista por D. Nimmo y J. E. Combs como la posibilidad de «separarse y aislarse en función de los grupos caprichosos a los cuales se afilia. El resultado es una nación de tribus, de personas que hablan únicamente con los afiliados con los que están de acuerdo... permaneciendo totalmente ignorantes... de las múltiples realidades de los "otros"..» (*Mediated Political Realities*, N. York, Longman, 1983, p. 218).

mejor, si no fuese por la comunidad hebrea que la protege en América y en otros lugares; e incluso así Israel resulta ser en televisión una oveja particularmente negra. Se puede concluir que el mundo que se salva es el de las dictaduras, el de los regímenes militares, y aquel donde los seres humanos son asesinados impunemente como moscas. Se estima que Idi Amin Dada había asesinado, más por sadismo que por otra cosa, más de 250.000 personas; sin embargo era respetado incluso en el apogeo de su carrera de Calígula ugandés, y su ignominia ha sido siempre una pobre noticia. Nadie, o casi nadie, se indigna contra la Etiopía de Mengistu, que extermina por hambruna; todos, o casi todos, denuncian el Chile de Pinochet; sin embargo, entre ambos, Mengistu es peor, mucho peor.

La objetividad de la imagen

Podemos decir: de acuerdo, los parámetros son perversos y nos quedamos con medio mundo; pero la mitad que vemos, la vemos «objetivamente». Llego de este modo al segundo punto, la tan repetida tesis de que el periodismo escrito puede mentir pero el periodismo en imágenes no; la imagen es como es, y habla por sí sola. No es cierto. Si existe la intención de distorsionar o de mentir, la televisión lo logra con una eficacia centuplicada. Para comenzar, en el periodismo en imágenes la distorsión es más fácil que nunca: basta con las tijeras. De cien imagenes se necesita una sola. Si la elección es tendenciosa, incluso Greta Garbo se puede ver afectada negativamente y puede hacerse que parezca fea. Por otro lado, en modo alguno es cierto que la imagen hable por sí misma. Se nos muestra un muerto. ¿Quién lo ha matado? La imagen no lo dice; lo dice una voz, la voz de quien controla el micrófono. Finalmente, es la propia naturaleza de la imagen la que se presta casi inevitablemente a engaños de, o por, «contextos ajenos». Quien recuerde la guerra del Vietnam recordará haber visto un coronel sudvietnamita disparar en la sien de un prisionero del vietcong. El ver cómo lo hacía dejó a todo el mundo, en América y en Europa, horrorizado. Pero aquella imagen no dejaba ver los cuerpos alrededor, horriblemente mutilados, de marines, mujeres y niños exterminados poco antes por el vietcong. La imagen de la ejecución en la sien era, no hay duda, verdadera. Pero el mensaje que lanzaba era engañoso. La «descontextualización» que acompaña a la imagen que habla por sí sola es suficiente por sí misma como para falsearlo todo. Siempre se ha dicho: ver para creer. Quizá el nuevo dicho sea: no creer en lo que ve la televisión.

La comparación entre el periodismo escrito y el periodismo por imágenes (el noticiario televisivo) se resuelve a favor del segundo también por otros motivos. En primer lugar, en términos cuantitativos. El hombre de la cultura escrita, y por consiguiente educado en la era de la lectura del periódico, leía, pongamos, veinte acontecimientos de relevancia nacional o internacional al día; y digamos que de media cada acontecimiento era desarrollado en media columna impresa. Estos veinte acontecimientos se reducen en (téngase en cuenta) las «noticias del mundo» vespertinas de los tres máximos *networks* norteamericanos (ABC, CBS, NBC) a cerca de diez, y se mencionan en «momentos» (es la jerga técnica) que van de treinta a sesenta segundos. La compresión-omisión es gigantesca. La *omisión* es gigantesca también

porque la importancia de un acontecimiento reside sobre todo en su calidad telegénica; algunos acontecimeintos de indudable importancia (los acontecimientos de los que hablarán los historiadores) acaban en la papelera, mientras que el video se llena de «pseudo-acontecimientos» [5]. Pero es todavía más grave la *compresión*: la virtual desaparición del encuadramiento y de la explicación del «problema». Un acontecimiento sin problema, aislado de su problema, no es nada. Pero el hecho es que la televisión se presta mal a explicar, y ello porque la imagen es por sí misma enemiga de la abstracción; mientras que explicar es desarrollar un discurso abstracto, basado en conceptos, no en imágenes.

Incluso así, no afirmo que la galaxia Gutenberg deba ser totalmente separada de la galaxia McLuhan. Sea cual fuere la naturaleza del instrumento, sigue siendo verdad que la elección es nuestra, no de la tecnología. El contraste entre los *networks* norteamericanos y la BBC inglesa es clarísimo y demuestra, en honor de esta última, que la televisión puede ser seria. Los denominados imperativos tecnológicos la condicionan pero no la determinan. Y sobre este punto la línea divisoria está —a mi parecer— en los *talking heads*, en los textos hablados, y por lo tanto en la pregunta: ¿los queremos o no en el video? El grueso de la televisión europea mantiene el «busto parlante»; será engorroso, no será oído por las masas, pero por decoro, si no por otras razones, el busto parlante sobrevive. Por el contrario, los *talking heads* son ya anatema para las tres grandes cadenas americanas: no rinden (en dinero) ni crean espectáculo. ¡Fuera! Con ellos se va también Diógenes con su linterna. No hay nada para iluminar. Los problemas, el interés general, el largo plazo son, precisamente, «abstracciones», abstracciones que la televisión no permite. Lo que existe es únicamente lo visible, y sobre todo lo visible que impacta: acontecimientos de muerte, fuego, violencia, protesta, catástrofes naturales, incidentes, arrestos, lamentos. El busto parlante cita datos sobre el desempleo y discute cómo combatirlo y reducirlo. Una vez abolido el busto parlante, se sustituyen los datos que éste discute por un obrero que ha sido despedido en Navidad y se encuentra en mala situación económica. No es en absoluto la misma cosa; pero el obrero conmueve, y eso basta. Es la inflación, la dramatización de lo trivial unida a la castración de la comprensión. El hombre que lee, el hombre de la galaxia Gutenberg, está constreñido a ser un animal mental; el hombre que mira y basta es únicamente un animal ocular. El empobrecimiento, o la amenaza de éste, es funesto.

Agresividad y tendenciosidad

Hemos ido pasando de las características intrínsecas del instrumento y de los límites de la imagen como tal a unos desarrollos degenerativos que no son necesarios pero que, al ser fáciles, se difunden fácilmente. En estos desarrollos sigue siendo América la que hace de precursora. Veámoslo por partes. Además de la promoción del localismo y de la decapitación de las cabezas parlantes, otros aspectos distintivos de la TV en los Estados Unidos son: i) la agresividad, ii) las falsas estadísticas, iii) la trampa del sondeo..

[5] Así Daniel Boorstin, *The Image: A Guide to Pseudo-Events in America*, N. York, Atheneum, 1971.

Digo «agresividad» para resumir todo bajo un único título. Pero esta es una característica compleja. Los media americanos alardean de sobresalir en *straight news*, en contar las cosas como son, sin ornamentos inútiles y sin condicionamientos. *Straight news* es, por un lado, objetividad-imparcialidad y, por otro, independencia del poder político. Confieso que a mí la imparcialidad y la independencia me gustan bastante: las considero cánones de deontología profesional. Por otro lado, la experiencia americana revela cómo esta deontología (que creo que se profesa sinceramente) es difícil de poner en práctica. La televisión italiana es sin duda demasiado complaciente, temerosa de «palacio» o si no compartimentalizada entre corporaciones al servicio de un determinado patrón ideológico. La televisión americana se va al otro extremo: insiste en tener que ser «crítica» y «adversaria» a toda costa. El comentarista de los asuntos de palacio de Washington tiene siempre una frase que sobrentiende: sí, pero quizá no; creámoslo, pero no demasiado. De este modo, la independencia se convierte en petulancia, incluso arrogancia, y en ataque sistemático. Es como el marido que vuelve a casa y pega todas las noches a su mujer sin saber por qué. Será que lo sabe él; pero no tiene demasiado sentido. Por el contrario, el peso y la medida es totalmente distinto cuando se pasa del palacio a la calle. El primero es siempre sospechoso, la segunda siempre sagrada. Finalmente obtenemos que se privilegia la agitación, la reivindicación y la manifestación. La protesta se convierte en un protagonista fuera de toda proporción. Atribuir «voz» a las voces (demandas y lamentos) es una buena cosa. Pero su bondad requiere imparcialidad. Si se emite a quien ataca, se debe emitir al atacado. Dentro de la noción de justicia está el que se debe oír a todas las partes. Pero casi nunca sucede así [6]. El ataque es espectacular, la defensa no es espectáculo. Por lo tanto el video se llena de manifestantes, vociferantes, agitadores, personas que golpean, que vencen siempre porque a su voz no se opone ninguna contrarréplica. Sucede, por lo tanto, que ni siquiera se explica la protesta. En el período de las Olimpiadas en Corea del Sur hemos visto, noche tras noche, a jovenes belicosos al asalto con cócteles Molotov; el porqué asaltaban con tanto empeño se decía o no en cinco segundos, y ello no importaba (a la tele-voz): el acontecimiento estaba totalmente en el policía envuelto en llamas o en el manifestante golpeado por las porras.

El segundo rasgo, las falsas estadísticas, es realmente característico. En su forma más inocua se presenta en la entrevista casual. ¿Debemos o no debemos cerrar una central nuclear, un cuartel, una escuela? Un entrevistador se sitúa en la calle, inte-

[6] Sobre la parcialidad opositora-crítica de los media americanos, véase S. Rothman, «Mass Media in Post-Industrial Society», en S. M. Lipset (ed), *The Third Century*, Stanford, Hoover Press, 1979, especialmente pp. 361-386. Dos casos límites de tendenciosidad están bien reconstruidos por Renata Adler, *Reckless Disregard: Westmoreland vs. CBS; Sharon vs. Time*, N. York, Knopf, 1986. Por otro lado, los casos de tendenciosidad conscientemente perseguida son raros. La unilateralidad es, por el contrario, frecuente. Un examen de tres controversias a largo plazo (energía nuclear, *busing*, es decir, la distribución forzosa de los estudiantes en las escuelas con el fin de lograr la integración racial, y la industria petrolífera) llega a la conclusión de que la presentación de estas *issues* «ha sido sistemáticamente unilateral. Los media han dado mayor peso a la posición antinuclear... a los defensores del *busing*... y a los críticos de la industria petrolífera... En todas las ocasiones los servicios no seguían una vía intermedia ni tampoco la evidencia producida por los expertos» (S. R. Lichter, S. Rothman, L. S. Lichter, *The Media Elite*, Bethesda, Adler & Adler, 1986, p. 296).

rroga al azar a veinte peatones y emite por las ondas cuatro «noes» y dos «sies» (se necesita siempre una opinión de las minorías, si no, adiós imparcialidad). La falsedad, aquí, es modesta: se reduce a atribuir significado a lo que no lo tiene. Existe, después, la entrevista casual destinada a la «función crítica». ¿El presidente de los Estados Unidos decide colonizar la Luna, aumentar los submarinos, financiar a la Unión Soviética? Rápidamente en la pantalla aparecen un viejecito o una viejecita en mala situación económica que protestan: el presidente se gasta el dinero que les serviría a ellos. Nunca se ha dicho que tenga que ser sólo el presidente quien exprese su opinión. Nunca se ha dicho. ¿Pero qué representan ese viejecito o viejecita? ¿Representan quizá la voz del pueblo? Es lo que se nos hace creer implícitamente. Pero es un engaño.

Incluso esta sigue siendo —se dirá— una falsedad modesta. Tomemos ahora las falsas estadísticas que son veredaderamente estadísticas y son verdaderamente falsas. Tomemos el modo en el que se prueba la discriminación racial, pongamos la discriminación contra los negros. La siguiente: los negros están infrarrepresentados, en relación a su proporción demográfica, en Wall Street, entre los millonarios, en la Universidad, etc. Es indudable que existe esta desproporción: ¿pero cómo se llega a decir que es causada por la «discriminación»? Dada una distribución anómala, no se proporciona (señala) la causa o causas que la producen. De hecho, los negros están altamente sobrerrepresentados en algunos deportes: boxeo, carreras y diversas actividades atléticas. ¿Quizá porque en el deporte se da una discriminación contra los blancos? Si alguien lo mantuviese, todos gritarían ante su estupidez. Pero la misma estupidez invertida se proclama todos los días. Y aquí la falsedad es grave, grave por sus consecuencias.

El tercer dato característico es la trampa, o incluso el plagio, de los sondeos de opinión. Los sondeos son más que nunca la brújula casi cotidiana de la política americana; no hay controversia que no llegue a la pantalla en forma de «cómo piensa el público». ¿Pero se trata verdaderamente de un demo-pensamiento? ¿O se trata, más bien, de un *efecto reflejo* de los media? En un libro innovador, documentado por pruebas experimentales, Iyengard y Kinder concluyen que las «noticias televisivas influyen claramente de un modo decisivo las prioridades atribuidas por las personas a los problemas nacionales y las consideraciones en base a las cuales valoran a los dirigentes políticos.... El poder de las noticias televisivas [reside]... en llamar la atención del público (*agenda setting*) y en la definición de los criterios que informan su juicio (*priming*) [7]. A largo del escándalo Irán-Nicaragua, día tras día hemos sabido cuántos creían en la inocencia-ignorancia del presidente Reagan, y cuántos no. ¿Pero cómo hace para saber el ciudadano común? Lo hace, como es obvio, a través de los media. Sólo puede ser así. Pero si es así, entonces carece de todo pudor el presentar los sondeos como una *vox populi, vox Dei*. La denominada voz del pueblo es en gran medida la voz de los media *sobre el* pueblo.

La sondeo-manía se desarrolla después en la sondeo-dirección, una variante inédita de la hetero-dirección de Riesman [8]. Los hombres políticos viven en América con el estetoscopio en la oreja, atentos a toda pulsación de los humores populares, en una perenne *poll-anxiety*. ¿Es realmente necesario? No; no porque la suya es una auscultación de lo que no es auténtico. Para comenzar, los sondeos usados por los media no concretan la intensidad de las opiniones; y las opiniones débiles quizá cambien de hoy a mañana. Hay que añadir, en segundo lugar, que muchas opiniones nacen en el momento de la pregunta. «De un total diez cuestiones de política nacional que surgen todos los años, el ciudadano medio tendrá preferencias fuertes y coherentes quizá sobre una o dos, y virtualmente ninguna opinión sobre las restantes. Lo que no obsta para que cuando un entrevistador presiona y comienza a preguntar... aparezcan opiniones inventadas en ese momento» [9]. O incluso inventadas sobre nada, sobre lo inexistente. El entrevistador que requiere un parecer sobre la «ley de los metales metálicos», o bien sobre una igualmente fantasiosa «ley de 1975 sobre los asuntos públicos» no se queda con las manos vacías: les reponde de un tercio a dos tercios de los entrevistados [10]. En tencer lugar, el resultado de un sondeo puede depender de cómo se formulan las preguntas: el instrumento es altamente manipulable. Por ejemplo, preguntar si el aborto es ilícito, o bien si el derecho a la vida ha de protegerse, es preguntar la misma cosa, pero un 20 por ciento de los entrevistados pasa del no al sí. Sobre la reducción del armamento, tratado SALT II, un sondeo de la NBC daba el 68 por ciento a favor, mientras que la Ropere obtenía solamente un 33 por ciento de favorables; una discrepancia que podemos solo atribuir a la distinta formulación de la pregunta [11]. Finalmente (los proverbios, que son un compendio de sabiduría, lo sabían desde tiempos inmemoriales), entre el dicho y el hecho hay un buen trecho. Los sondeos revelan un «decir» al que no se ha dicho (¡todavía!) que corresponda un hacer. En 1976 sólo un 10 por ciento de los blancos admitía aprobar la segregación racial; pero entonces, ¿quiénes son los que sacan a sus propios hijos de las escuelas «integradas»?

Al extraer las conclusiones, la sondeo-dependencia es excesiva, con frecuencia injustificada y con la misma frecuencia nociva. Los sondeos no son tanto un instrumento de demopoder como la expresión del poder de los media *sobre* el pueblo; y su influencia bloquea decisiones útiles (como gravar más con impuestos la gasolina) o bien desemboca en decisiones equivocadas promovidas por meros «rumores» (opiniones débiles e informes), por falsas estadístics, por la dramatización de lo trivial y del inmediato «aquí y ahora» de mil pequeñas patrias orgullosas de salir en las ondas.

[7] S. Iyengar, D. R. Kinder, *News at the Matters: Television and American Opinion*, Chicago, University of Chicago Press, 1987, p. 117. *Priming* es, en pintura, extender la base. Ha sido acuñada por ellos en referencia a la eficacia de los media.

[8] Me refiero al clásico estudio de David Riesman, *La Muchedumbre Solitaria*, Barcelona, ed. Paidós, 1981.

[9] W. Russel Newman, *The Paradox of Mass Politics: Knowledge and Opinion in the American Electorate*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1986, pp. 22-23.

[10] Lo documentan G. F. Bishop et alt., «Pseudo-Opinions in Public Affairs», en *Public Opinion Quarterly*, 1980, pp. 198-209.

[11] Cit. en P. W. Roper, «Are Polls Accurate?», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, marzo 1984, p. 32.

La paradoja de la opinión pública americana

El apogeo (*pro tempore*) de la video-política que he descrito ha sido la carrera presidencial de 1988. Un año y pico de maratón no reveló nada sobre los candidatos en competencia (salvo niveles hercúleos de resistencia física). Todo lo que decían era escrito por sus *ghost writers*, por asesores que en el pasado permanecían en la sombra, pero de los que hoy se conoce cada línea; asesores que a su vez están obsesivamente dirigidos por los sondeos. Daría igual tener dibujos animados [12]. Los candidatos que llegan al final han dicho lo menos posible. Si poseían alguna idea propia, ha quedado muda; y todas las ideas que han expresado no eran suyas. La partida se ha jugado entre los fotomontajes publicitarios (un verdadero escándalo) y a golpes de video-astucia. En la televisión USA «la línea», la frase importante, se llama *sound bite*. A los periodistas les resulta cómodo; y los *ghost writers* se la proporcionan todos los días, en píldoras cada vez más comprimidas (hace diez años los *sound bites* eran, de media, de 45 segundos; en 1988 han sido de 10 segundos). Los periodistas se lamentan de encontrarse encasillados; pero están encasillados en su juego. Los media lamentan que la de 1988 ha sido una campaña sin *issues*, sin debate de problemas. Pero si hubieran existido las *issues*, no habrían salido en las ondas. Ciertamente en diez segundos no se puede explicar cómo remediar el déficit de la balanza de pagos; y tampoco es fácil hacerlo en algunos minutos (que no hay). Mejor omitirlo. La video-política, se mantenía, da sentido y visibilidad a la elección directa de un jefe del estado. Por el contrario no lo hace: el proceso no tiene ya sentido y la visibilidad no revela nada. La video-política transforma los sistemas presidenciales en sistemas de azar, en sistemas de altísimo riesgo (antielectivos).

¿Cómo ha podido suceder que los Estados Unidos se hayan convertido en el peor caso? Es muy sorprendente, puesto que se ha solido mantener que una estructura totalmente pluralista-competitiva es autocorrectora y que el consumidor de los media acaba por castigar al peor productor de noticias del mismo modo que castiga al mal fabricante de automóviles. He mantenido siempre que la analogía entre mercado económico y mercado político era débil; y debo ahora sospechar que el mercado de los media funciona todavía peor, o todavía menos, que el mercado de los partidos. Ciertamente el descenso a la baja de los media americanos, y concretamente de las tres redes nacionales, se justifica en nombre de la política como espectáculo, de la política como *show business* [13], a su vez justificada por la necesidad de ser competitivos, de competir mejor. ¿Es verdaderamente así?

Mientras tanto, la competitividad es curiosa, porque es evidente que las tres

[12] La observación ya es apropiada para finales de los años setenta. Sobre la dirección de los sondeos que rigió la contienda entre Carter y Reagan en 1980, véase Mark R. Levy, «Polling and the Presidential Elections», en *The Annals*, op. cit, 1984, pp. 85-96.

[13] Bill Moyers, uno de los pocos que ha resistido a la corriente, relata de la siguiente manera la parábola del descenso del noticiario de la CBS: «Comenzaron por el deseo de proporcionar placer a la escucha. El intento era engancharlo. Pero rápidamente la política fiscal tuvo que competir con la oveja de las tres patas, y ganó la oveja... Y ahora estamos confundidos. En el momento en que se ha decidido atraer en lugar de iluminar se entra en una pendiente resbaladiza... te conviertes en el vis a vis televisivo de la cultura de la droga y tus espectadores se convierten en intoxicados» («Talking CBS News to Task», *Newsweek*, 15, septiembre 1986).

cadenas se imitan a ultranza. De diez noticias, ocho son las mismas. A menos que se pasen la voz, en términos probabilísticos ello no debería suceder. En suma, los supuestos competidores juegan sobre seguro: en vez de diferenciarse, se superponen. Sea como fuere, la pregunta sigue siendo: ¿cómo se explica una competencia que no produce beneficios competitivos? Una posible explicación es que el poder de la televisión y tan opresivo como para transformar al receptor, como para no permitir la represalia: el emisor moldea al receptor a su imagen y semejanza. Esperemos que no. Otra posible línea de explicación reside en la relación entre televisión y periódicos. En donde la tradición del periodismo es fuerte y de calidad, la reducción televisiva de la política espectáculo encuentra un término de comparación y un freno. Pero en los Estados Unidos el periodismo ha sido siempre débil. El «New York Times» no es un diario de verdadera distribución nacional y cubre el extranjero bastante menos que los grandes periódicos europeos. A su vez el «Washington Post» es de un provincialismo inigualable si se compara con los periódicos de las capitales occidentales. Después de esto, entre el Atlántico y el Pacífico pululan los pequeños periódicos cuyo mundo acaba a diez millas [14].

Con la televisión que hemos estado describiendo, con una prensa que ciertamente no sirve de contrapeso y con una radio (toda ella únicamente local) que es todavía peor, se llega a este resultado paradójico: los Estados Unidos son el país que más se pliega (por todos los motivos que hemos visto: sondeo-manía y otros) a los dictados de la opinión pública; y sin embargo es un país que carece al máximo de una opinión pública digna de este nombre. La opinión pública no es únicamente un conjunto de opiniones *en el* o *del* público: es también un conjunto de opiniones sobre asuntos públicos [15]. Pero la opinión de los americanos está mal servida en el nivel de *res publica*, y es muy ignorante sobre los asuntos internacionales. «Los americanos —escribe Neil Postman— son hoy con toda probabilidad la nación menos atenta y menos informada del mundo occidental» [16]. *Videbis, fili mi, quam parva sapientia regitur mundus*. Sí, y sobre todo en el país mayor de todos.

Finalmente el comienzo

Señalaba al comienzo que el tema del video-poder se mezcla con el de la video-política, y que observar el segundo ayuda a comprender el primero. El problema, decía al principio, es, en último término, un problema de *paideia*, de formación del hombre. La erosión de la cultura escrita y su sustitución por una cultura visual

[14] El hecho está documentado por Doris Graber de este modo: publicidad aparte (de media el 60 por ciento de cada diario), «las noticias internacionales constituyen únicamente el 11 por ciento del texto de los periódicos americanos... Por el contrario, ocupan el 24 por ciento de los periódicos europeos... En particular, en 1977 sólo el 16 por ciento del «New York Times» ha estado destinado a asuntos exteriores, comparado con el 44 por ciento del alemán «Die Welt». (*Mass Media and American Politics*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1984, p. 308). Y, téngase en cuenta, de estas noticias internacionales sólo una mínima parte son noticias políticas.

[15] Véase en este volumen el cap. VIII, «Opinión Pública».

[16] *Amusing Ourselves to Death; Public Discourse in the Age of Show Business*, N. York, Viking Press, 1985, p. 106.

produce un «hombre ocular», la persona video-formada que es cada vez menos un animal mental capaz de abstracción, de comprender más allá de ver. Mientras nosotros nos preocupamos por quien controla los media, es el instrumento en sí y por sí mismo, dejado a sí mismo, quien controla la propia formación del *homo sapiens*.

De esta revolución (antropogenética) en curso nosotros somos los protagonistas; y los protagonistas son siempre, al mismo tiempo, los ciegos y los responsables de la historia. Ven poco y mal en la polvareda que levantan; pero cuando llegan los historiadores, con la polvareda limpia, lo hecho (o lo mal hecho) está ya hecho. Golpearse, incluso si es un poco a ciegas, en la niebla, sin embargo, siempre es mejor que no comprender nada [17]. O al menos eso pienso. Es verdad que todas las nuevas tecnologías han sido saludadas, a su llegada, por previsiones catastróficas, o por lo menos por aprensiones infundadas. Pero incluso las admoniciones vacías han tenido un mérito: nos han despertado, nos han abierto los ojos. Espero que siga siendo así incluso hoy. El poder del video no es un poder indiferenciado e indiferenciable. No es totalmente verdad que *the medium is the message*, que el instrumento hace el mensaje. Es así sólo si nos abandonamos a la corriente de menor resistencia. Pero de otro modo *a medium is not a message*, el mensaje sigue siendo nuestro.

Todo comenzó con el hombre prensil, con un animal cuyas manos no sólo «tomaban», sino que eran también capaces de manipular y fabricar (*homo faber*). Al final del ciclo, ¿estamos quizá frente al hombre aprieta-botones (ya no prensil) cuyo horizonte mental está todo él en el globo ocular? ¿Del *homo sapiens* al *homo insapiens*? Es un interrogante en busca de ser desmentido.

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE

[17] Se diría que es el caso de los colaboradores del volumen «Print Culture» de *Daedalus*, otoño 1982, en el que no hay casi rastro del problema de la *paideia*.

INDICE DE NOMBRES

Adler, R., 311n.
Adorno, T. W., 85n.
Albertini, M., 208n.
Alejandro de Yugoslavia, 69n.
Almond, G., 37n., 102n., 271n.
Altusio, 210, 213.
Apter, D., 63n.
Arendt, H., 43n.
Aristóteles, 20, 27, 32n., 33, 34, 35, 36, 67, 68, 69n., 76, 89n., 94, 138, 173, 205, 206, 208, 210, 213.
Aron, R., 111n., 125, 126n., 138, 211n.
Ataturk, K., 83.
Augusto, 13.
Austin, J., 19n.

Babeuf, 47.
Bagehof, W., 15, 201, 202n.
Bainville, J., 66.
Barber, B. R., 64n.
Barber, J. D., 306n.
Barbeyrac, J., 207n.
Barbu, Z., 85n.
Bauer, R. A., 161n.
Bauer, W., 150n.
Beer, S. H., 240n.
Behrendt, R. F., 83n.
Béla Kun, 84.
Bell, D., 95n., 102n., 111n., 156, 273.
Beloch, K. J., 67n.
Benedicto XVI, 144n.
Bentham, J., 215.
Berelson, B., 156n., 169.
Bergmann, G., 104n.
Berlin, I., 124n.
Biderman, A., 161n.
Bigne de Villeneuve, M., 227, 228n.
Biondi, P., 16n.
Birch, A. H., 242n.
Biscaretti di Ruffia, P., 75n., 76n., 77n., 86n., 87n.
Bishop, G. F., 313n.
Bismark, O. von, 66.
Black, D., 295n.
Blackstone, W., 14-15, 38, 228n.
Blau, P., 281n.
Bobbio, N., 73n., 124n., 127n., 208n.
Boccalini, T., 213n.
Bodino, J., 65, 193n., 207, 213n.
Bogdanor, V., 251n.
Bolingbroke, H. S.-H., 14-15.
Boorstin, D., 310n.
Boris III de Bulgaria, 69n.
Bossuet, J.-B., 213.
Bracton, H., 14, 25, 208n.
Braudel, F., 144n.
Braybrooke, D., 292n.
Bryce, J., 30, 89, 91, 126.

Bryson, G.,
Bryson, L., 89n.
Brzezinski, Z. K., 63n., 81n., 274.
Buchanan, J. M., 19n., 31n., 280, 281n., 288n.
Burdeau, G., 30, 173, 227-228, 237n.
Burke, E., 14, 15n., 190, 228-230, 232-233.
Butler, D., 251n.

Calvino, G., 210.
Cantril, H., 85n.
Carlyle, A. J., 208n., 226n.
Carlyle, R. W., 208n., 226n.
Carter, J., 314n.
Carol II de Rumanía, 69n.
Carr, A., 66.
Carr, E. H., 87.
Carré de Malberg, R., 226n., 227.
Castro, F., 79, 84.
Cayret, E., 76n.
César, 64, 67, 68, 82.
Chambre, H., 22n.
Chapman, J. W., 89n.
Christie, R., 85n.
Cicerón, 13-14, 45n., 206-207.
Clarke, M. V., 226n.
Cobban, A., 63n., 66n.
Cohen, M., 95n.
Coke, E., 14-15, 38.
Coleman, J. S., 271n.
Combs, J. E., 308n.
Comte, A., 71n., 211n., 212, 249.
Constant, B., 16, 36, 38, 121.
Converse, P. E., 105n., 109n., 113n., 114, 164n., 170.
Cotta, S., 211n.
Cranston, M., 124.
Crick, B., 128n.
Croce, B., 44, 124, 222.
Cromwell, O., 14, 66, 123.
Cropsey, J., 211n.
Curtis, M., 64n.

Dahl, R. E., 52n., 79n., 108n., 113n., 116n., 217n., 292n.
Dahrendorf, R., 124n., 212n.
D'Alimonte, R., 299n.
Danton, G.-J., 65n.
De Grazia, A., 228n.
De Jouvenel, B., 213n.
Demóstenes, 35.
De Ruggiero, G., 124n., 125.
Derathé, R., 213n.
Deutsch, K. W., 153n., 154, 156, 161, 269n.
Dicey, A. V., 16, 20n., 152n.
Dolfuss, E., 84.
Downs, A., 31n.
Duguit, L., 226n.
Durkheim, E., 213n., 250n.
Duverger, M., 63n., 83n., 84, 185n., 203n., 240n., 241, 243, 244, 245, 246, 249, 250, 252, 261n., 263, 268.

Easton, D., 215n.
Egidio Romano, 206, 208.
Engels, F., 72, 73.
Erskine, H. G., 165n.
Esmein, A., 226n., 229n.
Eulau, H., 19n., 178n., 184n., 240n.

Farini, L. C., 65.
Federico el Grande, 66.
Ferguson, A., 19n., 212n.
Festinger, L., 105n.
Feuerbach, L., 141n.
Finer, H., 240.
Finer, S. E., 83n., 88n.
Fisichella, D., 83n., 252n., 256n., 263, 265, 266, 268n.
Flew, A., 91n.
Fortescue, J., 14.
Franco, F., 84.
Frankel, C., 95n.
Freund, J., 219n.
Friedrich, C. J., 19n., 43n., 63n., 64n., 75n., 81n., 102n., 225n., 232n., 234n., 297n.
Fusilier, R., 202n.
Fustel de Coulanges, N. D., 36n.

Gandhi, I., 257n.
Garibaldi, G., 65.
Geiger, T., 104n.
Gentile, F., 211n.
Gierke, O., 208n.
Glazer, N., 95n.
Gosnell, H. F., 225n., 234.
Graber, D., 315n.
Gramsci, A., 73, 102n.
Graziano, 213n.
Greenstein, F. I., 82n., 164n.

Gregorio VII, 71n.
Grofman, B., 258n.
Gross, N., 186n.
Gutteridge, W. F., 83n.

Habermas, J., 159n.
Hallgarten, G., 70n.
Hamilton, A., 17n., 38.
Hare, T., 263.
Hauriou, M., 76, 77.
Hayek, F. A., 14n., 58n., 133n., 136n., 137.
Hegel, G. W., 44, 124, 141n.
Heidenheimer, A. J., 213n.
Herodoto, 33.
Hermens, F. A., 82.
Hitler, A., 77, 84, 159, 307.
Hobbes, T., 36n., 44n., 65, 207n., 211, 212, 222, 223.
Holbach, P., 213n.
Homans, G. C., 281n.
Hubert, R., 213n.
Hume, D., 211, 213.
Huntington, S. P., 83n.

Idi Amin Dada, 309.
Inkeles, A., 161n.
Iyengard, S., 312.

Jackson, rev., 308.
Jahoda, M., 85n.
Jellinek, G., 226n.
Jennings, I., 15n., 16n., 19.
Johnson, J. F., 83n.
Johnson, L., 166.
Jomeini, Ayatollah, 307.

Kant, E., 35, 37, 45, 98.
Kaplan, A., 103.
Katz, E., 155n.
Kautsky, J. H., 83n.
Kearney, R. N., 258n.
Kelsen, H., 39, 48, 55n., 126n.
Key, V. O., 166n.
Keynes, J. M., 129.
Kinder, D. R., 312.
Kornhauser, W., 85n.
Kruchev, N., 79.

Lakeman, E., 264n.
Lambert, J. D., 264n.
Lane, R. E., 85n., 164, 175n.
Langrishe, H., 232.
Lasalle, F., 141.
Lazarsfeld, P. F., 156n., 169n.
Lederer, E., 85n.
Leeman, W. A., 133n.
Lebniz, 44.
Lembruch, G., 56n.
Lenin, V., 31, 66, 72n., 86, 89n., 102n., 131n.
Leoni, B., 21n., 194n., 237n.
Levinson, D. J., 85n.
Levy, M. R., 314n.
Lichter, L. S., 311n.
Lichter, S. R., 311n.
Lijphart, A., 41n., 54n., 55n., 56n., 251n., 258n.
Lindblom, C. E. 79n., 145, 146, 147, 292n.
Linsky, M., 306n.
Linz, J., 82n.
Lippmann, W., 154n.
Lipset, S. M., 57, 58n., 111n., 311n.
Lipton, R. J., 161n.
Locke, J., 14, 15, 35, 36, 38, 44, 45, 121, 140, 149, 150, 210, 211.
Loewenstein, K., 21, 24, 25n., 74n., 75n.
Löwith, K., 141n.
Luce, D., 291n.
Ludlow, E., 228.
Luis XIV, 66, 197.

Mac Arthur, D. A., 73n.
Maquiavelo, N., 65, 149, 150, 207, 208, 209, 210, 213n., 222.
Mackenzie, W. J. M., 264n.
Mackworth, H., 226, 229n.
Macpherson, C. B., 122n., 123n.
Maddox, G., 14n., 25n.
Madison, J., 17n., 38.
Maitland, F. W., 188n., 208n.
Malenkov, G. M., 79.
Mandeville, B. de, 212n.
Mao Tse-Tung, 79, 159.
Marat, J.-P., 65n.
Mario, 67, 68, 69.
Marongiu, A., 188n.
Marsilio de Padua, 35, 208.
Marvick, D., 242n.
Marx, K., 31, 47, 65, 71, 72, 73, 86, 131, 140, 143, 144, 218, 222, 223, 249.
Matteucci, N., 14n., 18n., 25n., 75n., 188n.

Matthews, D. R., 178n., 242n.
Mauss, M., 234n.
McCarty, J. R., 166.
McIlwain, C. H., 25n., 75n., 191n., 208n., 209n.
McLuhan, M., 166n., 305, 307, 310.
McPhee, W. M., 156n., 169n.
Mengistu, 309.
Merton, R. K., 186n.
Meyer, E., 67n.
Meynaud, J., 111n., 242n.
Meyrowitz, J., 307.
Michels, R., 50, 51, 52, 250n.
Miglio, G., 219n., 292n.
Mill, J. S., 28n., 38, 248.
Millar, J., 212n.
Miller, W., E., 242n.
Mills, C. W., 52n.
Mirkine-Guetzévitch, B., 24, 76n.
Mises, L. von, 133.
Mommsen, T., 67n., 226n.
Montesquieu, C. L., 14, 20n., 24, 38, 65n., 70n., 121, 150, 211, 212.
Morgerstern, O., 291n.
Morlino, L., 57n., 61n.
Morris-Jones, W. H., 20n., 21n.
Mortati, C., 81n.
Mosca, G., 49, 50, 52, 162, 250.
Moyers, B., 314n.
Mussolini, B., 77.

Naess, A., 101n.
Nagel, J. H., 217n.
Nagel, T., 95n.
Nasser, 79.
Nehru, J., 257n.
Neuman, S., 63n.
Neumann, F., 63n., 74n., 82.
Newman, Russel W., 313n.
Nimmo, D., 308n.
Nolte, E., 63n.
Nove, A., 132n.
Nozick, R., 122n.

Oakeshott, M., 106n.
Olson, M., 58n.
Oppenheim, F., 89n., 95n.
Ortega y Gassett, J., 85n.
Orwell, G., 159.

Packard, V., 167n.
Paine, T., 14, 16.
Pareto, V., 137n., 250.
Parsons, T., 104.
Passerin d'Entrèves, A., 209n.
Passigli, S., 217n.
Pellicani, L., 147n.
Pennock, J. R., 89n.
Pericles, 66.
Perón, J. D., 84.
Pilsudski, J., 84.
Pinochet, A., 309.
Piovani, P., 25n.
Pirenne, H., 140n.
Pisistrates, 83.
Platón, 35, 67, 69n., 151, 207, 209.
Polanyi, K., 139n.
Polsby, N. W., 82n., 164n.
Postman, N., 315.
Powell, G. B., 61n., 271n.
Pufendorf, S., 207n.

Rae, D., 89n., 243, 245-246, 249, 250, 251n., 253-254, 262.
Raiffa, H., 291n.
Rawls, J., 89n., 122n.
Reagan, R., 312, 314n.
Rees, J., 96n.
Ricardo, D., 140, 211.
Richelieu, A. J. de, 66.
Riesman, D., 313.
Riker, W. H., 246.
Robespierre, M., 27, 65n.
Rogers, L., 68n., 74n.
Rokkan, S., 57n.
Rokeach, M., 103n., 105, 175n.
Romano, S., 73n., 76n., 87n.
Roper, P. W., 313n.
Rose, R., 252n., 258n., 264n.
Ross, J. F. S., 237n.
Rossi, P., 17.
Rossiter, C., 74n., 75n.
Rothmann, S., 311n.
Ruggiero, Guido de, 44.
Rousseau, J.-J., 17, 20n., 39, 45n., 65, 127, 149, 150, 193, 196, 212n., 213, 226n., 304.
Rustow, D. A., 81n.

Saint Simon, C.-H., 212.
Salazar, A., 84.

Sartori, G., 40n., 43n., 53n., 54n., 72n., 75n., 84n., 177n., 187n., 194n., 195n., 242n., 246n., 270n.
Scanlon, R., 95n.
Schapiro, L., 63n., 64n.
Schiera, P., 219n., 292n.
Schmitt, C., 58, 63n., 65n., 66n., 68, 73, 86, 87n., 219, 220, 221, 222, 223, 224, 292n.
Schmitter, Ph., 56n.
Schramm, W., 162, 168.
Schumpeter, J. A., 41, 42n., 43, 51.
Schwab, G., 223n.
Sears, D. O., 164, 175n.
Séneca, 206.
Shils, E., 74n., 111n.
Sidney, A., 30, 226, 228n.
Sieyès, E. J., 227.
Silla, 13, 64, 67, 68.
Smith, A., 211, 212n.
Solón, 66.
Sombart, W., 212n.
Sorel, G., 275.
Spinoza, B., 44, 213.
Spiro, H. J., 64n.
St. John-Stevas, N., 201n.
Stalin, J., 22, 84, 87, 132.
Stammer, O., 63n.
Stamps, N., 85n.
Stokes, D. E., 242n.
Stoppino, M., 213n., 217n.
Strauss, L., 223.
Stubbs, W., 188n.

Taddei, M., 161n.
Talmon, J. L., 63n.
Tawney, R. H., 89n.
Thompson, F., 199n.
Tito, 79, 84.
Tocqueville, A., 29, 30, 38, 39, 44, 48, 89, 125, 126.
Toland, J., 226, 229n.
Tomás de Aquino, Santo, 69n., 206, 208.
Treitschke, H., 65n.
Trotsky, L., 59, 123, 143n.
Tullock, G., 31n., 280, 281n., 288n.

Ullmann, W., 208n.
Ulpiano, 34n.
Urbani, G., 215, 277n.
Usher, D., 57n.

Veblen, T., 144.
Viet, J., 186n.
Vishinsky, A. Y., 22.
Vittorio Emanuele II, 17, 73.
Von Neumann, J., 291n.

Wahlke, J., 19n., 176n., 184n., 240n.
Watkins, F. M., 68n., 74n.
Webb, 13, 30.
Weber, M., 178, 179n., 181n., 221n.
Weidlé, W., 103n.
Weiner, M., 245n.
Wheare, K. C., 15n., 16, 19.
Wieser, F., 83n.
Williamson, P. J., 56n.
Wirszubski, C., 124n.
Wittfogel, K., 70n.
Wolin, S. S., 208n.

Zimmer, H., 161n.