

LA SOCIEDAD POLITICA, ESTRUCTURA DE PODER Y DE SENTIDO

La organización política funde íntimamente, integrándolos en una unidad superior, los conceptos de poder y de fin sobre una base sociológica. La actividad que despliega la organización política implica una polémica, un combate, una lucha. Pero es algo más que esto. El atributo formal del poder, exaltado apoteósicamente por los partidarios del activismo político, es insuficiente para mostrar la verdadera esencia de la política. Hace falta integrarla con un segundo elemento de orientación o de sentido, que la dota de razón directiva. La organización política se configura así como una estructura de poder y de sentido, asentada en el binomio *medio-fin*.

Ello supone una doble limitación, un doble control, una doble vinculación, que se ejerce por el fin sobre el medio, y también por el medio sobre el fin. En el concepto de soberanía —síntesis de *Staatshoheit* y de *Staatsgewalt*, como decía Bluntschli— se enlazan y condicionan mutuamente estos dos elementos. El poder sin el fin haría de la organización política una simple técnica de dominación del hombre por el hombre, olvidando que el Estado se define tanto o más por el bien común que por la independencia (1), que la eficacia de una organización social implica que las teorías y que los ideales protejan sus instituciones (2) y que el poder físico no es más que la *ultima ratio* del Poder político. Contrariamente, el fin sin el apoyo del Poder nos conduce a ver en el Estado un mito, una utopía desvinculada de la estructura social u orientada a destruirla, una idea metafísica al estilo del paradigma platónico. Frente a ello hay que admitir, con Heller, que la sociedad política no es un ser ideal, sino una realidad humana, «vida en forma y forma que nace de la vida» (3).

(1) RUIZ DEL CASTILLO: *Manual de Derecho Político*. Madrid, 1939; pág. 42.

(2) Cfr. T. ARNOLD: *The Symbols of Government*. 2.ª ed. Nueva York, 1962; página 123.

(3) En un sugestivo esquema el profesor SPIRO considera que la sociedad política ofrece cuatro dimensiones: el Poder político y los contenidos culturales o ideológicos; por un lado, como aspectos sustantivos que equivalen al Poder y fin que aquí consideramos.

I. EL PODER DE LA SOCIEDAD POLÍTICA

El Poder es uno de los fenómenos más complejos de la vida social. Aun partiendo de la base de que la ciencia política no es exactamente la ciencia del Poder, ni aun la ciencia del Poder político (4), hay que subrayar que éste es el ingrediente esencial de la sociedad política, configurada siempre como una *estructura de Poder*.

El Poder político es una de las dimensiones del Poder considerado como un fenómeno social genérico, pues toda estructura social encierra posibilidades de Poder que emergen de la propia convivencia. El Poder social —explica Conde— no es ni una realidad sustantiva (Hobbes) ni un sistema de relaciones (Locke), sino un complejo de posibilidades que no son ni causa ni efecto de la sociedad, sino que emergen de la propia vida social (5). La realidad social engloba una compleja cascada de poderes de la naturaleza más heterogénea: política, doméstica, religiosa, patronal, económica, etc. El concepto de Poder es, pues, uno de los que la ciencia política debe compartir con la sociología y las ciencias sociales en general, uno de los temas que reclaman un tratamiento unitario, uno de los núcleos de convergencia interdisciplinaria, tan necesarios en un momento en que el exceso de especialización divide los campos del saber en compartimientos estancos, y, como dice Gusdorf, subordina la «epistemología de la convergencia» a la «epistemología de la divergencia», olvidando el sentido de unidad y universalidad que debe orientar las ciencias humanas (6).

El estudio del Poder desde distintos ángulos de la especialización científica ha dado lugar a visiones confusas y antagónicas que reclaman una cratología que sea el resultado de una empresa común realizada conjuntamente desde una perspectiva interdisciplinaria. Mientras no se consiga esta visión, el Poder se nos ofrecerá como un concepto multiforme, cuya confusión se re-

y, por otro, el orden jurídico constitucional (estático) y la problemática económica (dinámica). El predominio de uno u otro de estos cuatro sectores de la realidad política da lugar a modelos de sistemas políticos diferentes (eficientes, ideológicos, legalistas y utilitarios) y el estudio de unos u otros, sin perder nunca la visión global del sistema, requiere métodos apropiados, de base empírica, axiológica, dogmática o pragmática («Comparative Politics: A comprehensive Approach», en *American Political Science Rev.*, 1962, 3).

(4) Vid. J. XIFRA: «En torno a la Ciencia Política», en *Rev. Instituto de Ciencias Sociales*, Barcelona, 1964, 3.

(5) *El hombre, animal político*. Madrid, 1957; págs. 37 y sigs.

(6) GEBORGES GUSDORF: «Pour une recherche interdisciplinaire», en *Diogène*, 1963, número 42.

fleja en la diversidad de conceptos análogos o vecinos que reclaman una depuración terminológica (7).

Como premisas para abordar el estudio del Poder como fenómeno social genérico deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

A) En cuanto fenómeno social, el Poder postula una *reciprocidad*; supone una relación entre dos sujetos o grupos de sujetos: el que manda y el que obedece. Es una fuerza social que produce relaciones de mando y obediencia; faculta a su sujeto activo para controlar la conducta del sujeto pasivo, haciéndose obedecer. Confundir el Poder con el mando puro o con la pura obediencia equivale a admitir abstracciones irreales, pues el Poder es, en todo caso, un complejo de mando y obediencia; se caracteriza por la bipolaridad que aparece en la relación entre el elemento activo de los que mandan y el pasivo de los que obedecen (8).

Por otra parte, la relación mando-obediencia no se manifiesta como una simple estructura piramidal, que pone en relación el líder situado en el vértice con la masa de seguidores por mediación de una «élite», tal como se institucionalizó por el feudalismo, y en cierto modo, por las Constituciones soviéticas y filosoviéticas. El fenómeno del Poder es algo mucho más complejo, pues el grupo dominado también despliega poder sobre los dominadores, aunque sea para dar efectividad al prestigio y a la popularidad de éstos. En el ámbito político, las ideas de autoridad, de representación, de legitimidad..., denuncian el influjo de los gobernados sobre los gobernantes, del que sólo puede prescindirse en el dominio religioso debido a la justificación trascendente del mundo. Incluso en las relaciones heriles bipersonales puede darse, en ocasiones, cierto poder o influencia del criado sobre el amo.

B) El Poder se ejerce con mayor o menor intensidad, ofreciendo una variadísima gama de matices, en cuyos extremos se sitúan la *influencia* y la *dominación* (9). Con ello se quiere decir que el Poder puede ser más o menos eficaz, alcanzando su máxima potencialidad en los casos límites de la guerra total, o posibilidad máxima de dominación sobre los hombres y sus bienes, que supone la meta a que ha llegado el continuado proceso de crecimiento del Poder, que tan bien ha descrito Jouvenel.

(7) Piénsese en las palabras influencia, dominación, fuerza, coacción, coerción, compulsión, liderazgo, prestigio, autoridad, imperio, competencia, violencia, control, gobierno, etc.

(8) Vid. J. GAUDEMET: «Esquisse d'une sociologie historique du pouvoir», en *Politique*, 1962; págs. 19 y 20.

(9) Cfr. P. H. PARTRIDGE: «Some notes on the concept of power», en *Political Studies*, 1963, 2; pág. 110.

La adopción de la palabra *influencia* para designar el fenómeno del Poder en su manifestación más moderada choca con la concepción de Lasswell y Kaplan, para quienes el Poder es un término más específico que el de influencia, pues ésta se define en función de varios valores (*value position and potential*), entre los cuales figura el Poder —junto al respeto, la rectitud, la afección— como un valor concreto, consistente en la participación en realizar decisiones (10). De manera distinta, Talcott Parsons, en dos trabajos recientes sobre el Poder y la influencia (11), considera a ambos como medios distintos para obtener resultados en una interacción: el Poder actúa negativamente y por disuasión (*deterrence*), mientras que la influencia opera positivamente y por persuasión (12). Resultan altamente sugestivas todas estas precisiones conceptuales, aunque difícilmente pueden aplicarse a la idea amplia de Poder —propia de la ciencia política—, como fenómeno que comprende todos los *medios de obtener resultados de una interacción*, en el sentido parsoniano. Unas veces, estos resultados se logran por la fuerza que despliega la personalidad del gobernante (*auctor*); en otras, hace falta apelar a la coacción para asegurar la obediencia al titular del mando (*domitor*). El Poder político es siempre una mezcla de potencia y autoridad de dominación (13) e influencia (14) —sin perjuicio del predominio de una u otra de estas fuerzas—. No se olvide que, en sus formas primitivas, unía la potencia de las armas y la autoridad de los dioses en la persona del Rey, jefe y sacerdote a un tiempo.

C) El ejercicio del Poder produce unos resultados. Bertrand Russell lo define lacónicamente como «la producción de resultados deseados» (15). Si bien en el ámbito de las ciencias sociales tales resultados inciden sobre el comportamiento de los seres humanos: *A tiene poder sobre B cuando A está en condiciones de producir algunos efectos que quiere en la conducta de B*. Los resultados del Poder social —y por ende, del político— se traducen siempre en el control de las acciones de los demás, o, como dice Davis, en «la

(10) *Power and Society*. 4.^a ed. 1961; págs. 55 y sigs.

(11) «On the concept of Power», en *Proceedings of the American Philosophical Society*, Filadelfia, 1963; y «On the concept of Influence», en *Public Opinion Quarterly*, 1963, XXVII, 1.

(12) Sobre el citado artículo de PARSONS, cfr. la crítica de JAMES S. COLEMAN, en el mismo número de *Public Opinion Quarterly*.

(13) En el sentido weberiano de probabilidad de que un mandato sea obedecido. *Economía y Sociedad*, trad. tomo I. México, 1944; pág. 53.

(14) Para EASTON, la influencia, a diferencia de las restantes manifestaciones del Poder (manipulación, fuerza, persuasión y autoridad) condiciona la conducta de los demás *sin proponérselo* quien la ejerce.

(15) *Power, a new social analysis*. Nueva York, 1939 (reed. 1948); pág. 19

determinación de la conducta de los otros de acuerdo con los propios fines de uno» (16).

Este condicionamiento de la conducta ajena, implícito en el ejercicio del Poder, puede producirse de distintas maneras: a) Según Parsons, el *ego* (influyente) puede cambiar directamente las intenciones o propósitos del *alter* (influido), o bien cambiar la *situación* en que se encuentra el *alter*, motivando indirectamente un cambio en su conducta (17). b) Bachrach y Baratz distinguen dos dimensiones del Poder (18), según que A participe en la ejecución de decisiones que afectan a B, o bien que A consagre sus energías para crear o reforzar prácticas o valores sociales y políticos que condicionan el comportamiento de B, limitándolo a cuanto sea inofensivo para A, o sea poniendo fuera del dominio público aquellos eventos que puedan perjudicarle (por ejemplo, el obstruccionismo parlamentario); y c) El Poder no sólo se presenta como una acción manifiesta, sino como una fuerza latente, referida a posibles efectos futuros, por lo que —como afirma Partridge— los análisis empíricos de las estructuras de Poder que efectúan los sociólogos y los políticos no deben limitarse a la simple descripción, sino que deben comprender el análisis de los posibles efectos que seguirían a determinadas decisiones o eventos futuros (19), lo que equivale a decir, con Conde, que el Poder es un sistema de posibilidades sociales de una sociedad concreta que se hallan en un estado de *disponibilidad*.

D) El Poder, a pesar de ser —como dice Max Weber— sociológicamente amorfo, esto es, susceptible de manifestarse sobre «todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles», persigue siempre unos fines específicos, premeditados por el titular del mando. Como toda fuerza, constituye el principio de una acción orientada axiológicamente por valores positivos o negativos. Cuando el Poder falla en el logro del fin deseado, o sea del éxito, deja de ser Poder (20), en cuanto quiebra la posibilidad de imponer la propia voluntad en una relación o complejo de relaciones sociales. Burdeau define el Poder como *una fuerza al servicio de una idea* (21), lo que equivale a decir que está determinado por un sentido concreto y unos propósitos determinados, o sea que «A y B pueden tener cada uno poder sobre C, determinando su conducta en campos distintos, o más simplemente,

(16) *Human Society*. Nueva York, 1949.

(17) *On the concept of Influence*, cit.

(18) «Two faces of power», en *American Political Science Review*. 1962, 4.

(19) *Op. cit.*, pág. 117.

(20) Cfr. BIERSTEDT: «An Analysis of Social Power», en *Amer. Sociological Rev.*, 1950, 4.

(21) *Méthode de la Science Politique*. París, 1959; pág. 188.

A y B pueden tener poder sobre diferentes valores de C» (22). Las relaciones de poder en un grupo social pueden formar, y de hecho forman, una tupida red de mallas que se entrecruzan en una compleja estructura.

E) El Poder, para su efectividad, necesita contar con la existencia de medios (23). En la primera parte del *Leviathán* escribe Hobbes que «el poder de un hombre es, en general, igual a sus medios presentes para conseguir un bien futuro», y en la segunda parte, en una de sus numerosas aspiraciones a equiparar lo político a lo antropológico, dedica un capítulo entero al estudio de las causas que debilitan o desintegran las organizaciones políticas —*enfermedades*— y que denuncian la falta de medios materiales de la sociedad política.

Los medios que requiere el Poder, centrados en torno a una *organización*, son de la índole más diversa: personales y materiales, técnicos y económicos, coactivos y persuasivos, informativos y simbólicos, jurídicos y de hecho, etcétera, y cuentan, como siempre, con el apoyo que les brinda el fenómeno social —«casi misterioso» lo llamó Necker (24)— de la *obediencia* de la gran mayoría destinataria del Poder al reducido número de los que mandan (25).

* * *

Nos hemos referido al hecho de que el Poder social, según la efectividad con que se manifiesta puede adoptar diversos grados que oscilan entre la simple influencia y la dominación coactiva. En ningún caso el Poder social puede vincular inexorablemente, pues existe siempre el derecho a estar disconforme con él en el fuero interno, pero sí puede ocurrir que tal Poder sea *dominante*, esto es, pueda forzar, apelando si es necesario a la coacción física, «a estar externamente en un orden determinado con independencia de la opción interna a favor o en contra del Poder» (26).

Cuando el Poder social emerge de la comunidad como dominante, como irresistible, se convierte en Poder político (27). Este se define, no por su objeto

(22) LASSWELL y KAPLAN: *Op. cit.*, pág. 76.

(23) *Vid.* GAUDEMET: *Op. cit.* J. XIFRA: «Límites de hecho del Poder», en *Formas y Fuerzas Políticas*. Barcelona, 1958; págs. 281 y sigs.

(24) *Du pouvoir exécutif dans les grands Etats*. París, 1792; pág. 20.

(25) Sobre la justificación de la obediencia, *vid.* mi artículo «Grupo social», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*. Barcelona, 1959; pág. 710.

(26) F. J. CONDE: *El hombre animal político*, *cit.*, pág. 71.

(27) Para una visión de las diferentes concepciones históricas del Poder político, cfr. F. NEWMANN: «Approaches to the study of Political Power», su libro *The Democratic and the Authoritarian State*. Glencoe, 1957.

ni por sus propósitos —a diferencia de los poderes económico, familiar, religioso, etc.—, sino por las garantías que le secundan, por su efectividad: es *dominación*. El Poder político, como la actividad que informa, es susceptible de afectar a todas las manifestaciones de la vida humana. Basta con que sea irresistible, para que se convierta en político. El Poder político es la manifestación típica del Poder por el Poder, es categoría en sí mismo. Sin perjuicio de orientarse hacia el orden que engendra e impone el Poder político es, a un mismo tiempo, *realidad y propósito*, o, como dicen Lasswell y Kaplan, *valor-base y valor-fin*, a diferencia de lo que ocurre con las otras formas del Poder social en las que éste se manifiesta como *valor-base* que persigue un fin distinto, o bien como un *valor-fin* buscando desde una base diferente (28).

El fenómeno social del Poder adquiere, pues, su plenitud en el Poder político —su forma dominante e irresistible—, facultado para forzarnos a aceptar el orden que impone recurriendo, si es preciso, a la coacción, a la fuerza armada. Si el Poder es resistible deja automáticamente de ser político: «Un Estado sin poder material de coacción —afirmó Ihering— es una contradicción en sí».

En relación con los demás Poderes sociales, el Poder político ocupa un lugar preferente, que no supone ni una primacía moral ni un monopolio (salvo en el Estado totalitario), sino una supremacía y una exclusividad dentro del campo de acción delimitado por el orden que el propio Poder garantiza en el ámbito territorial de la sociedad política. Este carácter supremo y exclusivo del Poder político no significa, pues, que sea una potestad absoluta, como pretendían los forjadores del concepto clásico de *soberanía*, que vincularon esta idea a la necesidad de combatir el Papado, el Imperio y las fuerzas feudales. La soberanía, como ha dicho Maritain, es uno de aquellos conceptos válidos para un orden de cosas e ilusorio para otros. En su significación primitiva implicaba un derecho natural inalienable e indivisible para ejercer un mando ilimitado sobre el cuerpo político; un derecho que no admitía ni la intervención de fuerzas exteriores ni la aceptación del principio representativo. La doctrina absolutista había desvinculado el Poder no sólo de la moral (Maquiavelo), sino también del Derecho positivo (Bodin), convirtiéndolo en

(28) LASSWELL y KAPLAN: *Op. cit.*, págs. 83 y sigs. Las formas de Poder social como *valor-base* son, para estos autores, las siguientes, con especificación, entre paréntesis del *valor-fin* que persiguen: Poder político (poder), homenaje (respeto), inculcación (rectitud), fidelidad (afecto), compulsión (bienestar), Poder político económico (riqueza), dirección (habilidad), instrucción (ilustración). Como *valor-fin* el Poder se manifiesta en las formas siguientes, según el *valor-base* que lo soporta (entre paréntesis): Poder político (poder), consejo (respeto), guía (rectitud), influencia personal (afecto), violencia (bienestar), Poder económico político (riqueza), pericia (habilidad) e influencia consultiva (ilustración).

un mecanismo sustancial de mando que contenía en sí mismo la razón de su existencia (Hobbes). Contra este inmanentismo reaccionó la filosofía política de los clásicos españoles, para quienes el Soberano es siempre un servidor de la divinidad, y aunque su función consiste en concretar la ley natural en un derecho positivo, bastando para ello su voluntad decisoria, queda siempre sometido a las leyes que dicta: «Dada la ley —escribió Suárez—, se estima que el Príncipe peca no guardándola, porque no guarda el medio de la virtud» (29). La soberanía, que había sido desorbitada por los autores absolutistas, es encauzada por el orden ontológico no sólo de la ley natural, sino también de su concreción histórica en Derecho humano positivo. En la sociedad política contemporánea el Poder político se ejerce bajo formas jurídicas (30) y la autoridad se vincula a una concepción del Derecho, lo que implica que la supremacía de aquel poder no lo convierte en absoluto, sino simplemente *in suo ordine*, que respeta la competencia de los individuos y las sociedades intermedias para que puedan «con mayor seguridad conseguir sus fines, cumplir sus deberes y reclamar sus derechos» (31).

El Poder político, aunque dominante y supremo, es, pues, limitado. Entre los límites que lo condicionan hay que distinguir los que se fijan en el propio ordenamiento de la sociedad política —límites autónomos— y que actúan negativamente (definiendo esferas ajenas a la acción del Poder), o en forma positiva (dirigiendo tal acción), y los que proceden de ordenamientos extraestatales, tales como los de la Iglesia o de las organizaciones internacionales —límites heterónomos— (32). Pero la acción del Poder no se halla limitada sólo por el Derecho, sino también por la insuficiencia de los medios *de facto* que el Poder necesita para imponer el orden deseado y para oponerse a los *contrapoderes* que se desarrollan en el seno de la sociedad. Y como sea que estos medios son de la índole más variada (económicos, técnicos, personales, informativos, etc.), así también los límites fácticos del Poder se manifiestan de manera muy distinta, de acuerdo con los medios cuya insuficiencia denuncian.

(29) *De legibus*, III, 35.

(30) Cfr. A. DE GRAZIA: *Politics and Government*, tomo. II. Nueva York, 1962; página 13. Define la soberanía como el derecho de adoptar decisiones finales que afectan al Estado cuando este derecho está autorizado por el orden normativo existente.

(31) *Pacem in Terris*, 62. Sobre el principio de subsidiariedad, cfr. SÁNCHEZ AGESTA: *Los principios cristianos del orden político*. Madrid, 1962.

(32) WALTER JELLINECK introduce una tercera categoría de límites *absolutos* basados en imposibilidades materiales, tales como la que se plasma en el viejo apotegma inglés según el cual «el Parlamento puede hacerlo todo, menos cambiar el sexo de las personas».

El Poder político es, en síntesis, un poder social *dominante* —que no quiere decir inexorable— y *supremo* —que no quiere decir ilimitado—. Estas son, en sus justos límites, sus notas específicas. Se ha predicado del mismo, además, la nota de la institucionalización, pero antes de afirmar que el Poder político es un poder institucionalizado, conviene hacer una distinción entre el poder del Estado —que en su fase actual de desarrollo se encuentra institucionalizado— de las otras manifestaciones del Poder político, que pueden no estarlo. En efecto, además del Poder estatal, del que emana directa o indirectamente (a través de organismos autónomos) el ordenamiento jurídico, sobre la organización política presionan poderes *de facto* y *de jure* realmente dominantes, que mientras actúan dentro del cauce que les reconoce el Estado, son colaboradores del mismo, pero cuando se convierten en insurreccionales pasan a ser una verdadera amenaza para el propio Estado, cuya vida queda asegurada sólo por la existencia de medios para combatirlos o evitar su hipertrofia (33). Éste fenómeno de la invasión del Estado por los poderes extraestatales —contrapeso de la invasión de la vida social entera por el Estado (34)— se relaciona directamente con el problema de la *eficacia* del Poder político, que en los regímenes *inestables* se *despolitiza* periódicamente, lo que equivale a decir que es derrocado por otro Poder político que se impone revolucionariamente (35).

El Poder político desplegado directamente por el Estado es, sin duda, en el momento actual, un poder institucionalizado (36), esto es, un poder sujeto a normas operativas, a patrones de conducta impersonales, o para decirlo de un modo grato a los sociólogos, a «rôles» sociales. Pero el Estado no es más que el soporte abstracto del Poder político organizado, vivificado por las fuerzas sociales que presionan sobre el mismo y lo orientan en su misión de

(33) Vid. ampliamente tratado este fenómeno en mi libro *Formas y fuerzas políticas*, cit., págs. 299 y sigs.

(34) Cfr. P. DELOUVRIÉ: *L'Etat envahi*, y R. SAVATIER: «L'Etat envahissant», en *Crise du pouvoir et crise du civisme*. Lyon, 1954.

(35) La clasificación de los regímenes políticos en estables e inestables tiene un profundo significado sociológico. Es fundamental a este respecto el libro de LIPSET: *Political Man*. Nueva York, 1960; págs. 45 y sigs. y 77 y sigs.

(36) BURDEAU define el Estado en función del Poder institucionalizado (*Méthode de Science Politique*, cit., pág. 249, y *Traité de Science Politique*, I, págs. 248 y siguientes; II, págs. 128, 193 y sigs. 219 y sigs.), si bien, como afirma DABIN («Sur la Science Politique», en *Rev. Dr. Publ.*, 1954, I, pág. 12), aunque la institucionalización denuncia un grado de perfección, no existe vínculo necesario entre la institucionalización del Poder y el Poder de la institución del Estado. Vid. los artículos de PERPIÑÁ RODRÍGUEZ: «La institucionalización del Poder» y «La personalización del Poder», en *Rev. Int. Sociología*, 1955 y 1956.

realizar un orden político dinámico, portadoras de un poder político no estatal que puede ser no institucionalizado, pero que actúa sobre los órganos estatales y aspira a obtener el respaldo de la coacción organizada que el Estado monopoliza. En este sentido puede afirmarse que el Poder político, al menos en potencia, es un poder estatal (37).

* * *

Acabamos de afirmar que el poder estatal es un poder institucionalizado, un poder determinado por «roles». Pero esta afirmación, a primera vista, choca con un fenómeno tan evidente en el mundo actual como es el de la personalización del Poder, esto es, en la aparición de líderes personales que, al frente del «ejecutivo», ejercen un poder casi absoluto. Ello es, si se quiere, una necesidad de la compleja maquinaria estatal (38), pero que acentúa el peligro de que el pueblo, una vez que ha delegado el poder, abandone el control de su uso o abuso por causa de apatía, ignorancia o indiferencia (39).

La Historia nos muestra que del poder personal absoluto se pasó al poder institucionalizado, que tuvo su concreción más avanzada en el Estado liberal burgués de derecho. Pero las apremiantes necesidades de la compleja sociedad actual han determinado el renacimiento del culto a la personalidad de los líderes políticos, aunque se ampare en ropajes institucionalizados, que se observan, al menos, en el acto de la elección o nombramiento de los gobernantes.

En el ámbito legal se ha justificado la personalización del poder vinculándola a los momentos críticos o de emergencia, para hacer frente al régimen de excepción, en una tradición que va desde las dictaduras romanas hasta modernas disposiciones, de las que es prototipo el artículo 16 de la actual Constitución francesa (40). Pero la realidad política va mucho más lejos, pues incluso en situaciones de relativa normalidad se observa, como

(37) Vid. HERMAN HELLER: «Political Power», en *Encycl. of the Social Sciences*, tomo XII.

(38) Cfr. mi *Curso de Derecho Constitucional*, tomo II.

(39) Sobre la personalización del Poder en el mundo actual, vid. los interesantes trabajos de los profesores americanos AMENDT, AYEARST, BONE, FRIEDRICH, KIRCHHEIMER, LA PALOMBARA y ZIMMERMANN recogidos en la *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, de Barcelona, 1963, 2.

(40) Sobre la personalización del Poder en épocas de crisis en los Estados Unidos y Gran Bretaña, vid. mis trabajos: «Los Poderes de guerra del Presidente de los Estados Unidos» y «El Ejecutivo británico en tiempo de crisis», en *Revista Española de Derecho Militar*, 1958, núms. 5 y 6.

afirma Friedrich, una vuelta a la *democracia radical*, que desconoce las limitaciones de los Gobiernos moderados y constitucionales.

La personalización —y consiguiente concentración— del poder en la sociedad política actual obligan a un replanteamiento de los clásicos problemas de la legitimidad y de la justificación del mismo; sociológico, el primero, y filosófico, el segundo. Insistamos en ello brevemente.

A) La legitimidad implica una creencia popular en el valor social de las instituciones existentes y en la capacidad del régimen para asegurar el mantenimiento de esta creencia (41); es decir, se apoya en una *creencia social auténtica* sobre la validez del Poder, lo que equivale, como afirma Fernández Miranda, a una interpretación de la realidad que recibe la adhesión libre y voluntaria del pueblo (42). En ello consiste precisamente el *consentimiento* que pone de manifiesto el vínculo que une al pueblo con el Gobierno y que acredita la legitimidad del Poder. Con ello no pretendemos afirmar que el consentimiento sea una condición indispensable de esta legitimidad —admitimos la existencia de poderes legítimos no consentidos—, sino, simplemente, que es una consecuencia del Poder legítimo. El problema de la legitimidad del Poder es previo al logro de la adhesión que la pone de manifiesto. Burdeau se expresa con claridad a este respecto: «El consentimiento no funda el Poder de derecho; interviene para ratificar, no para crear. Consentir es aceptar, no dominar. Es admitir la legitimidad de una dominación, no tener el dominio de una actividad. Es reconocer el buen fundamento de sus fines y la oportunidad de sus medios.»

La legitimidad se hace efectiva a través de la técnica de la representación, por la que se hace patente y operante el consentimiento del pueblo, que, de por sí, constituye una realidad que carece de presencia. Para Leibholz, representar equivale a hacer visible y actual un ser invisible, y, según Conde, lo representado es una realidad imperfecta, deficiente, simplemente incoada, más bien una posibilidad que una realidad que se logra a través de una *apropiación* legítima del Poder (43).

La tendencia a personalizar el Poder, determinada por la estructura y funciones de la sociedad política actual, y secundada por el deseo de conservarlo y por la despolitización de la sociedad (44), produce un impacto en la legitimación del mando en el sentido de acentuar los factores irracionales

(41) S. M. LIPSET: *Political Man*. Nueva York, 1960; pág. 77.

(42) *El concepto de lo social y otros ensayos*. Oviedo, págs. 364.

(43) *Vid.* ampliamente tratado este tema en mi trabajo «Consideraciones sobre la Democracia», en *Boletín Informativo Sem. Derecho Político de Salamanca*, 1958.

(44) *Vid.* mi artículo «Democracia, despolitización y partido único», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, 1962, 122.

que lo soportan (obediencia basada en el hábito, en la inercia) y volver al fundamento *carismático* del Poder, en el sentido weberiano, basado en la directa lealtad personal de los seguidores, en contraste con las dominaciones racional y tradicional (45). Como afirma J. S. Roucek, el siglo XX se inclina a fomentar el papel del dirigente carismático: «Las apremiantes necesidades que surgen de la inestabilidad, de la guerra, de los cambios tecnológicos y la urbanización origina en los nuevos Gobiernos las tareas y funciones, cuya solución se confía, de tiempo en tiempo, a jefes carismáticos. A su vez, la institucionalización de estos dirigentes como jefes de Gobierno ha provocado el *mito* del jefe, aunque la capacidad del hombre no está generalmente de acuerdo con el mito» (46).

B) El Poder político es, como se ha visto, connatural a la sociedad; emerge de ella y al propio tiempo es el medio idóneo para que pueda realizar su fin. Se enlazan así los aspectos teleológico y eficiente de la sociedad, en cuanto el Poder se ejerce a través de una organización social que inserta a los hombres en el orden político que realiza efectivamente.

Admitida la esencia social del Poder y la necesidad de su existencia, la filosofía política se ha preocupado siempre por hallar la causa originaria que le confiere su razón de ser. A este respecto, las teorías inmanentes (voluntaristas y carismáticas) y las trascendentes (origen divino) entablan veñida lid (47), superada por las tesis de la escuela clásica española, que, partiendo de la base de que el sujeto titular del Poder político es la comunidad, perteneciendo connaturalmente (no sobrenaturalmente) a la misma, interpreta el origen divino del Poder en el sentido de que Dios, como autor del orden natural, confirió a la comunidad el derecho de gobernarse. Pero una vez que tal facultad es patrimonio de la comunidad, ésta puede transmitirlo libremente a alguno o algunos para ser gobernada más prudentemente, de manera que si entre Dios y la comunidad no se interpone mediador alguno, entre Aquél y los gobernantes concretos media, en cambio, como titular primario, la comunidad. Acerca de la transmisión del Poder a uno o a varios gobernantes por parte de la comunidad, la opinión de los escolásticos españoles se divide en el sentido de que mientras unos sostienen que no existe la necesidad moral de la transmisión (Suárez), otros parten de la existencia

(45) MAX WEBER: *Economía y Sociedad*, trad., I, 1944; págs. 252 y sigs.

(46) «La sociología del prestigio», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, 1957, núm. 94, página 93.

(47) Cfr. un resumen sistemático de tales doctrinas en T. FERNÁNDEZ MIRANDA: *Op. cit.*, pág. 436. También, JOUVENEL: *Le Pouvoir*, París, 1945, págs. 43 a 80; SÁNCHEZ AGESTA: *Derecho Político*, cit.; ROMMEN: *El Estado en el pensamiento católico*, traducción 1956.

de tal necesidad (Molina, Báñez), y una tercera corriente sostiene simplemente, con criterio ecléctico, la conveniencia práctica de la misma (Vitoria, Soto, Salas).

Pero aunque el Poder emane de la comunidad, como un fenómeno conatural a la misma, hay que observar que su ejercicio presupone una competencia que no procede del pueblo (nadie puede dar lo que no tiene), sino que va hacia el pueblo. Partiendo de esta base, distinguió Hauriou el poder *mayoritario*, atribuido directamente a la comunidad, del poder *minoritario*, patrimonio de una «élite» política. El primero se confunde con el *poder objetivo de la organización*, en terminología de Heller, o sea con «la capacidad de acción del todo», y el segundo, con el *poder subjetivo sobre y en la organización*, ejercido por los «portadores» del Poder jerárquicamente estructurados. Jouvenel ha insistido en el hecho de que ese poder minoritario tiende a adquirir sustantividad propia y termina imponiéndose al conjunto de que emana, erigiéndose en un Estado omnipotente (*Minotauro*), movido por un apetito insaciable de crecimiento, que pone en peligro el orden social que lo engendra (48).

De ahí la necesidad de dotar a la comunidad —titular del poder mayoritario y objetivo de la organización, según usemos la terminología de Hauriou o de Heller— de medios de *control* efectivo sobre el ejercicio del Poder por parte de los líderes o de las «élites» políticas, en consonancia con las circunstancias históricas de cada momento. Hubo una época en que, para hacer frente a la desviación de la política de los gobernantes, se justificó el establecimiento de un orden nuevo —revolución—, o bien del restablecimiento del orden violado —resistencia a la opresión—. Hoy, más que apelar a estos medios extremos —innovadores o conservadores— es preciso conceder la máxima importancia a procedimientos de control de carácter preventivo (49), destacando, en un plan empírico, la división del Poder ejecutivo (parlamentarismo), la limitación temporal del mandato de los gobernantes, la revisión judicial de la ley, la elección de líderes de avanzada edad, etc.

No obstante, a pesar de las diversas instituciones que despliegan poder político, aun dentro del marco de la institución estatal, es preciso subrayar la unidad del Poder del Estado, pues la fuerza que asegura la organización política unitaria y jerárquica, que funde en una inmensa síntesis la totalidad de sus necesidades y de sus intereses legítimos, debe ser necesariamente única.

(48) B. DE JOUVENEL: *Op. cit.* Vid. las consideraciones críticas de CONDE, en *El hombre...*, cit., págs. 72 y sigs.

(49) Vid. el interesante libro de K. LOEWENSTEIN: *Political Power and the Governmental Process*. Chicago, 1957.

El Poder político —afirma Burdeau— circula ciertamente por la inmensa «red del aparato gubernamental y administrativo, pero permanece único, pues, próximos o alejados del centro de la decisión inicial, todos los que tienen competencia para ejercer una parte del poder del Estado no pueden, so pena de desnaturalizarlo, usarlo más que para participar en la integración de la *idea de Derecho* en el ordenamiento jurídico positivo» (50). Ahora bien: el ejercicio del Poder estatal, en los diferentes estratos de su recorrido, adquiere una peculiaridad propia, un matiz característico, que, en el marco de la ciencia política, obliga a considerar la psicología de los líderes, de las «élites» y de las masas.

* * *

Del tema de la justificación del Poder —de naturaleza filosófica— pasamos, pues, a uno de los problemas que más preocupan a los cultivadores de la ciencia política: el de la consideración psicológica de quiénes, en las distintas fases del recorrido del Poder político único —no puede haber más que un Poder de decisión supremo— participan, visible o invisiblemente, en su ejercicio, ya se trate de un líder, de una «élite» o de una masa popular. Estas tres dimensiones— poder de uno, de unos pocos y de muchos— ha constituido la base de la más generalizada de las clasificaciones de las formas políticas, y su combinación ha dado lugar a la ponderada *forma mixta*, teorizada por Polibio, y actualizada hoy, desde un punto de vista distinto, ante la conveniencia de considerar el liderazgo en función del grupo y no como una institución autónoma (51).

Las nuevas tendencias *behavioristas*, ofrecen una visión psicológica de la ciencia política, y salvando sus pretensiones de exclusividad, han realizado capitales aportaciones no sólo sobre el comportamiento electoral —sin duda las más importantes—, sino también acerca del comportamiento de las masas y de los líderes.

A) El estudio de los factores psicológicos del liderazgo atrae hoy de un modo muy particular la atención de los sociólogos y de los políticos. La bibliografía actual sobre este tema —especialmente la americana— es ya numerosa y extraordinariamente sugestiva (52), sobre todo, en cuanto dirige

(50) Vid. J. XIFRA: *Formas y Fuerzas Políticas*, cit., págs. 231 y sigs.

(51) Vid. ALFRED DE GRAZIA: *Politics and Government*, 1962, I, págs. 112 y sigs.

(52) Son excelentes los siguientes libros: RENZO SERENO: *The Rulers*, Nueva York, 1962; W. BELL, R. HILL y C. WRIGHT: *Public Leadership*, San Francisco, 1961; F. HUNTER: *Top Leadership U. S. A.*, Chapel Hill, 1960; R. A. DAHL: *Who Governs*,

su punto de mira hacia la armonización de la conducta de los líderes con los ritos democráticos, pues el liderazgo se considera no sólo como un poder *efectivo*, sino también como un poder identificado con las demandas y las expectativas del grupo. El gobernante debe considerarse como un elemento que forma parte de la sociedad en la que actúa. El liderazgo —escriben Lasswell y Kaplan— es, a la vez, un poder formal y efectivo. Si falla este último elemento puede existir autoridad formal, pero no liderazgo; si, por el contrario, el poder efectivo no ha sido formalizado con perspectivas de autoridad, surge la figura del *boss* (53).

La ciencia política actual concede gran importancia al estudio de la personalidad de los gobernantes, considerando las cualidades que requieren —tema que evoca las obras de Platón, Aristóteles, Maquiavelo y tantos otros autores—, agrupadas generalmente en las siguientes rúbricas: competencia técnica, dialéctica y popularidad (54). El predominio de unas u otras de estas dotes configura una variada tipología de personalidades autoritarias (55). A este respecto resulta muy informativo el libro de Bell, Hill y Wright, *Public Leadership* (56), que, con referencia a la sociedad norteamericana, distingue los líderes *formales* (gobernantes electos, altos funcionarios, militares), los líderes por *prestigio personal*, los que *participan activamente* en las funciones sociales y los que influyen en la creación de la *opinión pública*.

B) La figura del líder político no es, sin embargo, la de un ser aislado. El Poder tiene una esencia minoritaria, pero no individualista. Incluso las autocracias más absolutas se han apoyado en un grupo de *sublíderes* que participan en el monopolio del Poder. La relación mando-obediencia se establece siempre entre una minoría que gobierna —llámese aristocracia, «élite», clase dirigente o política, capitalistas, etcétera— y una mayoría gobernada —masa, pueblo, plebe, proletariado—. El estudio de la estructura y

New Haven, 1961 (magistral estudio de política local); W. GOULDNER (Ed.): *Studies in Leadership*, Nueva York, 1950.

(53) LASSWELL y KAPLAN: *Op. cit.*, págs. 152 y sigs.

(54) Sobre las cualidades de los líderes, son obras clásicas: R. MICHELS: *Les partis politiques*, trad. fr., París, 1914; MAX WEBER: *Wirtschaft und Gesellschaft*, traducción española. México, y H. D. LASSWELL: *Psychopathology and Politics*, Chicago, 1930.

(55) Cfr. T. W. ADORNO, y otros: *The Authoritarian Personality*, Nueva York, 1950; R. CHRISTIE y M. JAHODA (Eds.): *Studies in the scope of the authoritarian personality*, Glencoe, 1954; M. CONWAY: *The Crowd on Peace and War*, Nueva York, 1915; H. D. LASSWELL: *Power and Personality*, Nueva York, 1948. También F. BOURRIAUD: *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, París, 1961.

(56) San Francisco, 1961.

funciones de aquella minoría y de las relaciones que mantiene con el pueblo constituye el nudo gordiano de la «Nueva ciencia política» (57).

El tema de las «élites» (58), cuya trascendencia destacaron en el período de transición entre los siglos XIX y XX Mosca, Pareto, Michels y Sorel, constituye hoy uno de los capítulos básicos de las ciencias sociales en general y de la política en particular. En un plano teórico, la consideración de las «élites» plantea, como problemas fundamentales, el de *quiénes deben integrarlas* y el de *qué deben hacer*, correlativos al estudio sociológico de *quiénes las integran* y de *qué hacen*, respectivamente.

La «élite», según Friedrich, constituye un grupo de personas que se distinguen por su excepcional efectividad en política, que reúnen de un modo eficaz el gobierno en sus manos y que poseen un sentido de cohesión y también un espíritu «de cuerpo» (59). No obstante, en nuestra sociedad pluralista, este *esprit de corps* se halla totalmente menoscabado por el carácter heterogéneo de las minorías que despliegan poder, lo que da lugar a la configuración de «élites» de distinta naturaleza: líderes políticos, alta burocracia, dirigentes económicos, conductores de masas, intelectuales, jefes militares... (60).

Esta diversidad que se produce en el fenómeno oligárquico nos lleva a la conclusión de que, más que aquel grupo coherente y organizado de gobernantes que forman una «élite» —según el concepto de Friedrich—, lo que realmente existen son gobernantes que, a lo sumo, constituyen una clase informal. El concepto de «élite» se disuelve prácticamente en un grupo indefinido de dirigentes que no constituyen necesariamente un grupo organizado, pues, además de los gobernantes formales —*in titulo*—, existen las «élites» informales. Esta heterogeneidad se manifiesta en el fenómeno de la *circulación de las "élites"* (61), que refleja un movimiento de ascenso y

(57) Vid. el interesante libro de RENZO SERENO: *The Rulers*. Nueva York, 1962.

(58) Vid. R. ARON: *L'opium des intellectuels*, París, 1955; L. BAUDIN: *Le problème des élites*, París, 1943; G. DORSO: *Dittatura, classe politica, classe dirigente*. 1945; D. HALEVY: *La fin des notables*, París, 1931; LASSWELL, LERNER y ROTHWELL: *The comparative study of elites*, Stanford, 1958; C. W. MILLS: *The power elite*; etcétera.

(59) *Mand and his government*. Nueva York, 1963; pág. 333.

(60) R. ARON, en *British Journal of Sociology*, 1950, I, pág. 9. Según el tipo de élite predominante en una sociedad determinada, en terminología de LASSWELL y KAPLAN, ésta se configura como burocracia, aristocracia, etocracia, demosocracia, virocracia, plutocracia, tecnocracia o ideocracia (*op. cit.*, págs. 209 y sigs.). Vid., también. K. MANNHEIM: *Man and Society in an Age of Reconstruction*. Londres, 1940; págs. 82 y siguientes.

(61) La obra clásica es la de MARÍA KOLABINSKA: *La circulation des élites en France*, 1906.

descenso y que permite tipificar de manera más o menos precisas la clase política predominante en cada momento histórico: nobleza, clero, burguesía, intelectuales (62).

C) La ideología democrática que informa la sociedad actual tiene su fundamento en la participación de *las masas* en la vida cultural y política y en el propósito de satisfacer las necesidades fundamentales de ese vastísimo sector del público. Este fenómeno se observa, en mayor o menor grado, tanto en el mundo occidental como en las sociedades subdesarrolladas y poscapitalistas (63).

La organización social, que suele designarse imprecisamente con el nombre de *sociedad de masas*, que se ha venido imponiendo desde la primera posguerra, y aspira a hacer participar a todos sus miembros en el funcionamiento de las instituciones y en el sistema de valores vigentes. Como afirma Shils, se produce una especie de disolución del *carisma* en el seno de la masa, y todo ser humano se convierte en «partícipe de una misma esencia en una comunión que define la sociedad», desarrollándose así la virtud del *civismo*, consistente en tomar conciencia y hacerse cargo de las tareas que incumben al ciudadano en la administración de los asuntos públicos (64), sin desconocer que la participación de las masas no sólo está lastrada por una acentuada apatía, sino que —con excepción de un reducido sector autónomo o *selfdirected*— se halla condicionada por factores externos de orden consuetudinario (*tradition-directed*), familiar (*inner-directed*) o social (*other-directed*) (65).

En el ámbito político, la participación popular se limita a las funciones representativas a través de la elección y el control por medio del ejercicio del derecho de voto, hasta el extremo de que no falta quien centra el estudio del comportamiento político en la conducta electoral, considerada desde una perspectiva eminentemente psicológica y sociológica. La aportación fundamental a este respecto en la obra que, bajo los auspicios del Survey Research Center, de la Universidad de Michigan, han escrito Campbell, Converse, Miller y Stokes con el título *The American Voter*, culminación de una serie de

(62) Cfr. C. ZIMMERMANN: «The Rise of Intelligentsia, a study of the new social leadership», en *Il Politico*, 1962, 1.

(63) Vid. el volumen colectivo *Culture for millions*, 1961, y J. DUMAZEDIER: «Masses, Culture et Loisir», en *Diogéne*, 1963, núm. 44.

(64) E. SHILS: «Considérations théoriques sur la notion de société de masse», en *Diogéne*, 1963, 44.

(65) La terminología es de RIESMANN: *The Lonely Crowd*.

estudios norteamericanos sobre el mismo tema (66), con eco en Europa, donde, siguiendo la orientación iniciada por Weber, Wallas, Siegfried y Tingsten, se han producido ya una serie de excelentes trabajos de sociología electoral (67).

* * *

El fenómeno del Poder se centra, como hemos visto, en la relación *mando-obediencia*, que se explica por una serie de motivaciones que llevan al hombre a someterse a las decisiones de una minoría. Estas causas determinantes de la *docilidad* del género humano son de diversa índole: física o material (coacción), racional (convicción) o irracional (hábito) (68). La motivación ejemplar se centra, no obstante, en la idea de *autoridad*, consistente en la creencia generalizada en el derecho de mandar que asiste a los gobernantes. Para tener autoridad no es suficiente tener poder, sino que es preciso saber hacer creer que se tiene poder, como dice Jouvenel, tener habilidad para que los propósitos propios sean aceptados por los demás (69).

Cierto —y en esto tienen razón los defensores del realismo político— que un Estado sin fuerza no sería tal Estado. Pero a esto hay que añadir —con los contractualistas— que la fuerza debe complementarse con el consentimiento. La coacción, sin la convicción, corre el riesgo de degenerar en corrupción. Más aún: en las circunstancias de legitimidad democrática que vivimos, el consentimiento tiene que ser *racional* (70), pues si adquiere una base pasional puede disolverse en la anarquía o en la rebelión. En el concepto de autoridad se funden —como afirma Fueyo— «los elementos más valiosos de la integración comunitaria» (71), por lo que, si bien la fuerza y el hábito sostienen el Poder, sólo el crédito implícito en la autoridad puede aumentarlo.

La autoridad es, pues, una dimensión del Poder distinta a la fuerza. Es

(66) Vid. W. BERNS: «The Voting Studies», en *Essays on the Scientific Study of Politics*, ed. por J. Storing. Nueva York, 1962.

(67) Son interesantes las aportaciones de GOGUEL y DUPEUX en Francia y las del *Nuffield College* de Oxford.

(68) Vid. SÁNCHEZ AGESTA: *Derecho Político*. 6.^a ed. Granada, 1959; págs. 283 y siguientes.

(69) Cfr. también G. CATLIN: *Systematic Politics*. Toronto, 1962; pág. 118.

(70) El fundamento racional de la autoridad, o sea, su consideración de medio idóneo para lograr fines previstos, fué destacado por HOBBS, LOCKE y ROUSSEAU. Sobre el consentimiento no racional, vid. la tipología que ofrece MAX WEBER en *Economía y Sociedad*, I, págs. 221 y sigs.

(71) J. FUEYO: «El principio de autoridad en la crisis de la sociedad contemporánea», en *Experiencias políticas del mundo actual*. Madrid, 1962; pág. 170.

la *vis directiva* frente a la *vis coactiva*, el Poder reconocido como legítimo frente a la imposición coercitiva. Mientras la autoridad provoca un comportamiento voluntario (espontáneo o provocado), la coacción determina un comportamiento impuesto. Precisamente porque la idea de autoridad postula una integración entre el gobernante y el pueblo, cuyo vínculo se refleja en el asentimiento de éste, ostenta una primacía entre las diversas modalidades del Poder, como observara ya Rousseau cuando afirmó que «el más fuerte no lo es nunca suficientemente para ser siempre el dueño si no transforma la fuerza, el derecho y la obediencia en deber».

La autoridad adquiere así una dimensión jurídica que trasciende la relación *actual* entre el gobernante y los súbditos (autoridad en sentido sociológico), para configurarse como una relación *permanente* prescrita por un sistema de normas que facultan para gobernar y obligan a obedecer (autoridad en sentido jurídico) (72). He ahí la doble dimensión de la autoridad: por un lado, es Poder reconocido como legítimo por los gobernados —o por parte de ellos—, cuya eficacia es proporcional al prestigio (73) y cualidades personales de su titular; por otro lado, es Poder formal, cuyo ejercicio se halla regulado jurídicamente, o sea Poder no sólo consentido, sino, además, institucionalizado.

II. EL SENTIDO DE LA SOCIEDAD POLÍTICA

El positivismo lógico ha pretendido eliminar del conocimiento científico todo supuesto valorativo, reduciendo su campo de acción a las investigaciones sobre los hechos. Los juicios de valor, según esta orientación, se consideran no como elementos cognoscitivos, sino como factores emotivos. De ahí que, en aras a la objetividad y a la neutralidad de la ciencia, sea preciso eliminarlos.

Con esta base, la ciencia política americana nació con la impronta de ser una disciplina *value-free*, saturada de aquel hiperfactualismo que denunciara Easton en 1953, y que recientemente ha sido reivindicada por Arnold Brecht (74) en su monumental exposición de la teoría política contemporánea sobre la base de un *relativismo* científico, cuyas limitaciones aspira a superar con la adopción de un rigorismo metódico empírico-pragmático. No obstante,

(72) Cfr. DAY: «Authority», en *Political Studies*, 1963, 3.

(73) Vid. J. ROUCEK: «Sociología del prestigio», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, número 94, 1957.

(74) *Political Theory. The Foundations of XXth Century Political Thought*. Princeton, 1959. Hay traducción española.

el propio empirismo político, al menos en la tendencia encabezada por John Dewey (75), se ha visto obligado a adoptar una postura científica frente al problema de los valores, admitiendo la universalidad del fenómeno estimativo, por cuanto los juicios *sobre los hechos* no son nunca ajenos a los juicios *sobre cómo deberían ser los hechos*. «Toda tarea científica —escribe Murillo desde una perspectiva eminentemente sociológica—, incluso la que se dedica a estudiar la Naturaleza con métodos rigurosamente empíricos, supone de suyo unos postulados valorativos previos» (76), lo que se acentúa especialmente en las ciencias sociales, que, por empíricas que sean sus bases, jamás pueden sustraerse a los juicios de valor que condicionan la estructura de la sociedad, y cuanto mayores sean sus progresos, más contribuirán a ilustrar para que la elección de valores sea adecuada. Si la ciencia política se negase a considerar desde un ángulo valorativo los resultados obtenidos en la acción del Gobierno, si prescindiese de los móviles que inspiran el comportamiento de los políticos (que Aristóteles centraba en la idea de *honor* y hoy se vinculan más a la de *éxito*), si adoptase, en fin, una postura indiferente ante las múltiples posibilidades de elección y ante el pluralismo ideológico, perdería toda su utilidad. Apartarse de los valores supone una evasión de los problemas vitales que en las ciencias sociales, como ciencias del hombre, es imposible realizar.

Considerar la ciencia política como una disciplina *necesaria* es ya sentar un criterio valorativo sobre la misma (77), amén de que el vocabulario político maneja constantemente conceptos matizados axiológicamente; conceptos que, al definirse por su fin —¿acaso la política no es uno de ellos?—, implican una esencia valorativa. El Poder mismo —según aclara un autor tan significado por su empirismo como Duverger— está ligado profundamente a ideas, a creencias, a representaciones colectivas (78).

Las disciplinas sociales, y en consecuencia, la ciencia política, aportan conocimientos sobre la cultura y la sociedad particulares, que contemplan desde una perspectiva histórica. Ni las tendencias más pragmáticas pueden librarse de esta impronta. El profesor británico Bernard Crick, en su estudio sobre la ciencia política americana (79), demuestra sagazmente cómo la supuesta huída de los valores no es más que una manifestación del *american way of life*, o sea una paradójica adhesión a los valores típicos de la tradición

(75) Especialmente, *Theory of Valuation*. Chicago, 1939.

(76) F. MURILLO: *Estudio de Sociología política*. Madrid, 1963; pág. 28.

(77) LEO STRAUSS: «Che cosa é la filosofia politica», en *Il Politico*, 1956, 3, y réplica de B. LEONI, en la misma revista, 1957, 1.

(78) *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, 1959, 1, pág. 17.

(79) *The American Science of Politics*. California, 1960.

liberal de los Estados Unidos. En el ámbito político el problema valorativo es una cuestión ineludible, por lo que, si no se quiere correr el riesgo de verse absorbido inconscientemente por un sistema axiológico determinado, «una de las primeras tareas del científico honesto será la de poner en claro ante sí mismo sus supuestos valorativos» (80).

Es indiscutible que el carácter *plurivalente* de los valores contribuye a crear cierto confusionismo en política. No cabe duda de que si la lógica de la investigación social pudiese prescindir de conceptos estimativos —lo que, como hemos dicho, no deja de ser una utopía— se llegaría a resultados mucho más firmes, pero hay que partir de la base de que, pese a la ambigüedad de los términos valorativos (81), es preciso respetar la íntima conexión entre las investigaciones fácticas y las éticas, pues «todos los problemas relativos a hechos y a valores sociales se encuentran estrechamente asociados en la mente de los hombres... De ahí que cuando examinamos los hechos, sea casi imposible evitar la intromisión de problemas de tipo ético» (82), sobre todo, cuando rebasamos el estado de la ciencia social pura para adentrarnos en los de la aplicada, y más aún en los de la llamada ingeniería social (83), en la que se busca ver claro para obrar eficazmente en función de un sistema de valores predeterminado, que hay que tener en cuenta, aunque sólo sea como dato.

Estos sistemas axiológicos ofrecen una diversidad asombrosa, que abre un amplio haz de posibilidades a la facultad de elección del ser humano. La historia de las teorías políticas nos ofrece una sucesión de sistemas determinados por la primacía que se reconoce a unos determinados valores. A este respecto, entre las *morales* tradicionales se distinguen sistemas basados en el placer, en la utilidad, en los sentimientos, en el honor, en el deber, en la tradición, en el positivismo y en el propio individuo (84). Todas ellas tienen su correlativo en el ámbito de las tendencias políticas. Y en el siglo XX, el ya citado libro de Brecht, nos ofrece un verdadero mosaico de teorías determinadas por el valor que se reconoce como superior, igualitarismo, individualismo, revelacionismo, naturalismo ético, evolucionismo ético, conservatismo, democracia, hedonismo, idealismo social, funcionalismo social, nacionalismo, maquiavelismo, transpersonalismo, justicialismo, etc. (85). Esta diver-

(80) MURILLO: *Op. cit.*, pág. 36.

(81) C. R. STEVENSON: *Ethics and Language*. Yale U. P., 1945.

(82) Q. GIBSON: *La lógica de la investigación social*, trad. Madrid, 1961; pág. 97.

(83) P. M. HAUSER: «Social Science and Social Engineering», en *Phil. of Science*, 1949, 3.

(84) RENÉ LA SENNE: *Traité de Morale générale*. París, 1949.

(85) A. BRECHT: *Op. cit.*, págs. 303 y sigs.

sidad de tendencias denuncia el esfuerzo realizado por el hombre para realizar los valores elegidos. Lo que importa destacar es que esta elección se realiza no de manera irracional o emotiva, sino aplicando los conocimientos logrados por la ciencia (86). Cuando nos ponemos de parte de determinados valores y frente a otros, nuestra decisión debe fundarse en datos científicos que, al menos en parte, condicionan nuestras convicciones (87).

* * *

Los valores políticos expresan la razón directora, el principio que determina el sentido de la actividad política. Esta es una actividad teleológica; no hay posibilidad de «predicar el carácter político de una actividad humana, sino por directa relación al fin propuesto» (88).

Los actos políticos se refieren siempre a una idea de valor, si bien, como nota agudamente Heller (89), esta referencia puede ser positiva o negativa, planteándose el problema de si estos valores se *miden* desde una perspectiva autónoma o bien si son principios éticos (90). Ya vimos cómo, hasta el Renacimiento, la política se concibió desde una perspectiva esencialmente moral. Maquiavelo rompió el vínculo que unía ambas disciplinas, reconociendo una «razón de Estado» independiente de la «razón moral», dando lugar a un doble patrón de moralidad: uno para el gobernante y otro para el ciudadano. La doctrina de la «razón de Estado» (91) sufrió una radical transformación al ser trasplantada al campo católico por Botero, vinculándose nuevamente a la moral y confundiendo con la «prudencia política», o sea, con la *verdad práctica de los actos humanos, puesta al servicio del bien común de la nación* (93). Con ello se empieza a perfilar el lado técnico, de puro artificio, de la actividad política.

(86) P. THOMAS: «The Sociological Implications of Catholic Thought», en *Amer. Cath. Soc. Rev.*, 1961, 1, pág. 10.

(87) Cfr. MAX WEBER: «La objetividad del conocimiento propio de las Ciencias Sociales y de la Política Social», en *Rev. Econ. Pol.*, 1956, pág. 425.

(88) C. OLLERO: «Resumen sistemático de un intento de reelaboración del Derecho Político», en *Información Jurídica*, 1964, pág. 994.

(89) *Teoría del Estado*, cit., pág. 242.

(90) SÁNCHEZ AGESTA: «Crisis de la Política como Ciencia moral», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, 1956, núm. 89.

(91) Vid. el interesante libro de MEINECKE: *Die Idee der Staatsrason und der neuen Geschichte*, 1924, trad., Madrid, 1960.

(92) *Della raggione di Stato*, 1589.

(93) L. EULOGIO PALACIOS: «La prudencia política», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, III, pág. 103.

El problema de la relación entre la política y la moral debe abordarse partiendo de la naturaleza esencialmente libre del hombre. Este no es ni un ser naturalmente bueno, como quería Rousseau, ni naturalmente malo, como pretendía Hobbes. El hombre es, simplemente, un ser desfalleciente, defectivo y, como tal, expuesto al egoísmo y a las pasiones que tienden a disolver la comunidad humana (94), pero titular al propio tiempo de una razón capaz de discernir el bien del mal, que le orienta acerca de lo que debe hacer, tanto en su esfera privada como en su vida social. No vemos la necesidad de recurrir a la doctrina de las dos morales ni de apelar a una razón de Estado autónoma. La razón y la inteligencia del gobernante le suministran las normas que justifican el buen uso del Poder en cada caso concreto. La facultad de elección que asiste a los gobernantes se despliega ante unas posibilidades que elevan la conciencia de los hombres hacia el progreso y la civilización (dialéctica de promoción), y otras que conducen al camino de la alienación y el desorden (dialéctica de disolución). La elección previa entre unas y otras no resulta siempre fácil, y toda opción implica el *substractum* de la lucha moral, que debemos abordar a la luz de la reflexión y del sentido de los hombres (95).

En resumen, aunque los actos políticos no están necesariamente conformados por principios morales, lo cierto es que siempre pueden ser medidos desde ellos, pues, cuando se supera la fase primaria de los datos, los hechos y las estadísticas «se entra en un campo donde todo es libertad y, por tanto, valoración, axiología: bueno o malo, verdad o mentira, bello o feo, justo o injusto» (96). Y si en el ejercicio de esta libertad el hombre acierta en servir a los valores que por encima de todo ha de salvar y respetar, entonces nos encontramos ante una política que sirve al orden social natural, que no es sino un sector del orden moral; pero si la actividad política contradice aquellos valores, degenera en una política de fuerza sin otro objetivo que la conquista del Poder. «Nuestro punto de partida —escribe Sánchez Agesta— es precisamente afirmar la actividad política como una actividad moral, como una decisión responsable sobre la justicia de un orden» (97). Como denuncia Aranguren, tan errónea es la tendencia que rechaza la moral en nombre de política o que no considera posible la moralización de la política (98),

(94) H. ROMMEN: *El Estado en el pensamiento católico*, trad., 1956, pág. 98.

(95) G. BASTIDE: *Traité de l'action morale*. París, 1961.

(96) F. MURILLO: «La crisis del problema teoría-práctica en la Ciencia política», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1954, pág. 132.

(97) «Crisis de la política como Ciencia moral», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, 1956, 89, pág. 11.

como la eticista que disuelve a ésta en la ética. Ética y política son actividades relacionadas, aunque su coordinación y compatibilidad sea ardua y problemática, desde el momento en que se basa en la tensión de «la vida moral como lucha moral, como tarea inacabable, y no como instalación, de una vez por todas, en un *status* de perfección» (99). Se explica así cómo la política justifica, en ciertas ocasiones, actos que, bajo otras circunstancias, serían incluso delictivos (100).

JORGE XIFRA HERAS

R É S U M É

L'auteur entreprend tout d'abord l'étude du pouvoir en tant que phénomène social générique, toute structure sociale supposant des possibilités de pouvoir qui découlent de la vie en commun elle même. Il analyse ensuite les prémisses dont il faudrait tenir compte: existence de fins et exigence de moyens. Puis, il examine le pouvoir politique caractérisé par sa qualité de pouvoir dominant —ce qui ne veut pas dire inexorable— et de suprême ce qui ne veut pas dire illimité. En s'attaquant tout de suite après à l'institutionnalisation, l'auteur se voit porté à poser à nouveau les problèmes de la légitimité et de la justification du pouvoir politique, pour s'arrêter immédiatement à considérer les facteurs psychologiques de la direction, du "leadership". Le rapport élite-masse et le problème de l'autorité font l'objet d'une analyse ultérieure.

La dernière partie de cet article est consacrée au problème du sens de la société politique, sujet abordé par l'auteur en examinant la prétendue asepsie axiologique préconisée par le positivisme, quelques réflexions étant aussi consacrées aux relations entre la politique et la morale.

S U M M A R Y

The author begins by making a study of power as a social phenomenon in general —since any social structure involves possibilities of power that emerge from the very coexistence of a group of people living together, and

(98) Así BEROLZHEIMER cuando escribió que la política tiene «tan poco que ver con la moral o la ética, en cuanto ciencia, como tiene en sí la política, como práctica. con la acción ética» (*Handbuch der Politik*, I, pág. 18).

(99) ARANGUREN: *Op. cit.*, pág. 123.

(100) M. FRAGA: *La Política, la Razón y la Moral*. Madrid, 1955; págs. 35-36.

analyses the premises that are to be taken into account: reciprocity; different degrees of intensity; obtainment of results; existence of aims and necessity of means. Then he studies the political power as characterized by two of its qualities: the domineering —which does not mean inexorable— and the supreme which does not mean unlimited. He continues by examining the institutionalization, which leads him to restating the problems of legality and justification of political power, and discusses successively the subject of the psychological factors in leadership. The elite-mass-relations are posterior objects of analysis.

The last part of this article is dedicated to the problem of the meaning of the political society, which the author approaches by examining the pretended axiologique asepsis preconized by the positivism, and by dedicating some reflections to the relations between politics and the morale.

