

DINAMICA CIENTIFICO-POLITICA Y ESTATICA JURIDICO-POLITICA: LA PEDAGOGIA CIENTIFICO- POLITICA DE MAURICE DUVERGER

Introducción.—Desde 1939-1940, fecha de la publicación de un trabajo sobre Derecho administrativo (1), el profesor Duverger ha venido realizando en la tradición iuspublicista francesa una revisión fundamental. Si su figura no es la única que acomete esta empresa, y sin ser tampoco perfectamente original, puede afirmarse con todo rigor que a él revierte la labor más destacada en esa corriente de signo ineluctable que desbordando los cauces preferentemente jurídico-formales de los tratadistas del Derecho público europeo-continental ha introducido progresivamente nuevos tratamientos científico-político de ascendente anglosajón (2).

Duverger ha sido discípulo de los mejores profesores franceses del período de entreguerras. En toda su obra laten los espíritus de Duguit y Hauriou (3), del sociologismo positivista que arranca de Comte y cristaliza en Durkheim (4), del radicalismo intelectual de Alain. No es, pues, extraño que la doble vía cultivada por tantos iuspublicistas franceses —Derecho constitucional y Derecho administrativo— sea la que inicie Duverger en sus primeros años para seguir más tarde la única del Derecho constitucional bajo orientaciones netamente sociológicas: de 1945 data una de las primeras ediciones del Manual de lecciones de Derecho constitucional.

(1) *L'affectation des immeubles domaniaux aux services publics*. París, 1940.

(2) Esta evolución de los iuspublicistas franceses, P. LUCAS VERDÚ: *Introducción al Derecho político. Las transformaciones del Derecho político actual*. Barcelona, 1958; páginas 13-25. El fenómeno general, extendido a toda la Europa continental y su introducción en España, C. OLLERO: *Estudios de Ciencia Política*. Madrid, 1955, especialmente la segunda parte, págs. 125 y sigs., págs. 153 y sigs.

(3) Vid. LUCAS VERDÚ, *ibid.*, 13 y sigs., donde se describe la obra de DUGUIT y HAURIOU.

(4) La mejor exposición sintética del camino seguido por la Sociología francesa, E. GÓMEZ ARBOLEYA: «Sobre el porvenir de la Sociología francesa», *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 75, 1954, págs. 83-89, incluido en *Estudios de teoría de la sociedad y del Estado*. Madrid, 1962; págs. 645-653.

Sobre este primer estrato jurídico y sociológico de vertiente francesa en la personalidad de nuestro autor se superponen, creemos que cronológicamente paralelos, dos nuevos planos: la recepción de la sistemática anglosajona aplicada al estudio de los fenómenos políticos por la influencia de la Sociología empírica y la consideración minuciosa del pensamiento de Marx, Engels y Lenin, en su crítica al Estado capitalista y a la sociedad burguesa, unida a la experiencia y práctica observadas en las sociedades socialistas. El término de la segunda guerra mundial, el ambiente y clima político revisionista que le suceden, están indudablemente en el origen de estos dos planos a los cuales la fina sensibilidad de Duverger prestó una singular atención.

A partir de 1947 y del nacimiento bajo los auspicios de la U. N. E. S. C. O. de la Asociación Internacional de Ciencia Política, M. Duverger acometerá la obra de creación científico-política que le ha acreditado como el más fértil y solicitado de los autores de esta disciplina, no sólo en ámbitos franceses y europeo-continentales, sino también en Estados Unidos, Iberoamérica, Japón y países africanos y asiáticos de expresión francesa. Numerosos trabajos suyos han alcanzado traducciones y copiosas tiradas en las más importantes lenguas modernas (5).

En los medios universitarios españoles Duverger goza de un prestigio sólo comparable al que pudo disfrutar en otros tiempos el ilustre profesor Posada. La precisión cartesiana de su método expositivo, la síntesis conseguida en el Manual, hacen de éste un texto indispensable. Profesores y alumnos lo anteponen a cualquier otro de los tipos tradicionales o de las mixtificaciones siempre abundantes que la actualidad universitaria no tiene más remedio que aceptar. Su huella puede apreciarse claramente en programas de Derecho político, en trabajos de investigación, en conferencias. Tal difusión, espontánea, surgida ante el reconocimiento objetivo de una labor de la más alta categoría, debe, sin embargo, reducirse a más exactas valoraciones. Por ello detenerse a considerar la urdimbre de un volumen tan conocido, necesita una justificación.

La sexta edición francesa («Instituciones Políticas y Derecho constitucional»).—Esta justificación la encontramos precisamente en la aparición de otra edición, tan revisada y puesta al día, que según el propio autor constituye un «auténtico nuevo Manual» (6). En efecto, desde la primera edición, diríamos más moderna, que se hizo en 1955, hasta la actual de 1962, todas han ido sufriendo ciertos retoques actualizadores, pero en ningún caso tan fundamen-

(5) La actividad pedagógica de DUVERGER tiene una importante dimensión fuera del campo científico-político. Vid. *Institutions financières, Les Finances publiques*, el primero traducido al castellano.

(6) *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, ed. 1962, pág. VII.

tales como el último. Los acontecimientos de la vida política francesa han marcado su sello en el pensamiento político de Duverger, le han inclinado hacia ciertas tendencias, le han visto tomar parte activa en polémicas y debates sobre el porvenir y, sobre todo, han significado la aparición sucesiva de artículos en la prensa política (7), de libros de máxima actualidad (8). Este período tan agitado es el origen próximo de una discusión intelectual y política a la que científicos-políticos, intelectuales y políticos prácticos han insuflado una fuerza desconocida y en la que Duverger ha ocupado un puesto de relieve. A él incumbe la iniciativa para instaurar un régimen presidencial en Francia, en principio sólo apoyada por su colega G. Vedel, pero luego aceptada por el propio presidente De Gaulle y ratificada en Referéndum por la nación francesa (9). La sexta edición se halla impregnada de esta atmósfera y las modificaciones introducidas reflejan el ánimo del autor de facilitar la mejor información sobre el funcionamiento de los distintos tipos de sistemas políticos, con hincapié especial en las formas presidencialistas, democráticas, pluralistas. No quiere esto decir que el resto del libro esté más difuminado. Duverger se mueve en un terreno de sólidas creencias, dentro de las que la información científica ocupa lugar preponderante.

A nuestro juicio, es en otro orden de modificaciones donde el libro ofrece mayor interés. En la advertencia introductoria se nos dice: «La orientación fundamental de este libro es sociológica y no metafísica. No partimos de conceptos «a priori» del Estado y el Gobierno; analizamos hechos... El conocimiento de estos hechos es indudablemente antiguo, pero la tradición de los juristas consistía hasta ahora en no considerarlos más que secundariamente, absorbidos por su amor a la abstracción y la sutileza del razonamiento. Con ello se prestaban a la mitificación fundamental de deificación del Estado, encarnado por sus gobernantes. De esta manera, y en mayor o menor conciencia, los juristas han sido los auxiliares de los grupos sociales dominantes, únicos beneficiarios de tamaña empresa. A este

(7) DUVERGER colabora asiduamente como articulista del diario *Le Monde*, como en años anteriores había colaborado en la revista *Esprit*, y a veces lo hace en el semanario *L'Express*.

(8) Sin olvidar que DUVERGER dirige una colección del mayor dinamismo en las prensas universitarias francesas, la Colección *Thémis* se hace obligado mencionar las publicaciones que ha hecho desde 1958: *Demain, la République*, 1958. *La Cinquième République*, 1958-1959. *De la dictature*, 1961. *La Sixième République et le Régime présidentiel*, 1961. *Méthodes de la Science politique*, 1959. *Méthodes des Sciences sociales*, 1960, y numerosas reediciones de obras anteriores, siempre puestas al día.

(9) Las vicisitudes de esta campaña y la destacada labor de DUVERGER en JEAN-LUC PARODI: «Quatre années de controverses constitutionnelles», *Revue Française de Science politique*. Diciembre 1962; págs. 845-876.

respecto, el libro plantea una *voluntad de ruptura*.» Cuando Duverger sigue más adelante: «La sociología política tiene como consecuencia el paso del estudio del Estado y de las Constituciones de la edad metafísica a la edad positiva», su intención es aún más patente, y tras la terminología de Comte hallamos igualmente presentes la influencia moderna del pensamiento marxista-leninista y del neopositivismo anglosajón (10).

En nuestro análisis hemos tenido en cuenta dos ediciones: la tercera, de 1958, sensiblemente igual a la primera de 1955 (11), que vió la luz en los últimos meses de la IV República, y la expresada más recientemente de 1962. Todos los capítulos han vuelto a escribirse, o al menos, a retocarse. En ellos se aprecia ampliamente la evolución de las doctrinas y de los progresos de la investigación, y particularmente algunos matices del pensamiento del autor.

Referencia de conjunto.—De una introducción y tres partes: 1.^a Elementos de los regímenes políticos. 2.^a Los grandes tipos de regímenes políticos. 3.^a El régimen político francés, en la primera edición; las cuarta y quinta se distribuirán en dos libros, recoge, el primero, la Teoría general de los regímenes políticos, que engloba las partes primera y segunda, y un segundo, sobre el régimen francés, su origen histórico y su situación actual. La última edición mantiene igual división fundamental, aunque desnuda de adjetivo a los tipos de regímenes políticos y cambia la clasificación interna de los mismos. En el régimen político francés se ha desplazado lógicamente el interés principal de la IV República, entonces reinante, y se ha reducido el contexto histórico a límites menores, estudiándose con mayor detenimiento el ejecutivo y las fuerzas políticas.

Los planes de enseñanza del Derecho constitucional han desviado el interés hacia un nuevo concepto de las instituciones políticas. Efectivamente, el título del libro es el de *Instituciones políticas y Derecho constitucional*. El cambio obedece precisamente a una evolución de la estática del análisis jurídico a la dinámica de la interpretación científico-política. La importancia de las instituciones políticas, organismos vivos y cambiantes, ha desplazado definitivamente al viejo Derecho constitucional, y la V República, con el despego tan acusado de la letra constitucional, no ha hecho sino acelerar

(10) Su obra *Méthodes de la Science politique*, 1959, ampliada y adaptada en 1960 con el título *Méthodes des Sciences sociales* (traducida al castellano), está expresamente dentro de esta última tendencia. «Las técnicas analizadas en este volumen no son nuevas: numerosos manuales anglosajones las describen y utilizan en Sociología y psicología social», pág. V.

(11) Primera edición en la Colección Thémis que es una refundición de las ediciones anteriores del Manual.

los desniveles. El Presidente de la República y sus Ministros, autores del texto, no se molestan en forzar la interpretación; lo reducen a simple objeto de alusión, que no es siempre obligada en todos los órdenes del discurrir político constitucional.

Libro I: «Teoría general de los regímenes políticos».—Subyace aquí la distinción de Hermann Heller entre teoría general y teoría concreta del Estado. Duverger divide de hecho el Manual en ambas direcciones y consigue una sugestiva impresión. «Los regímenes políticos son, en cierta manera, constelaciones, cuyas instituciones políticas son las estrellas.» De las instituciones políticas y de los regímenes concretos pueden obtenerse, sin embargo, unos elementos comunes a todos los regímenes, consustanciales a la propia naturaleza del hombre sobre la tierra. Estos elementos son para Duverger solamente cuatro: la *autoridad de los gobernantes, su designación* (12), la *estructura del Gobierno* y la *limitación del poder de los gobernantes*. Elementos que de uno u otro carácter, con notas positivas o negativas, va en definitiva a resaltar en la segunda parte dentro de todos los tipos descritos.

La *autoridad*, dato de la experiencia, tiene su fundamento no sólo en la presión social y en las creencias firmemente arraigadas en las sociedades en torno a la idea de legitimidad, también en la esencia misma de la naturaleza. El poder es un fenómeno natural a la sociedad humana. Este aspecto, nuevo, responde a lo que las modernas investigaciones de sociología y antropología social han demostrado. Duverger acepta esta interpretación como base del poder. Cambia también la orientación general en torno al problema de la soberanía dentro de las creencias políticas y la vuelta al más clásico sobre legitimidad o ilegitimidad del poder político. Esta evolución es muy significativa y viene expresamente subrayada.

Pero la idea de autoridad, sin base en el Derecho natural, y en su consecuencia, el Derecho positivo, no podría trascender al Estado y a la sociedad civil. El Estado encarna la idea máxima de autoridad; su perfeccionamiento y su envergadura modernos se acompañan de una desvalorización del mismo, cuyas causas radican en el fenómeno general de la tecnificación,

(12) La palabra francesa *choix* que utiliza DUVERGER, tiene difícil transposición castellana. Hemos evitado traducirla por «elección» puesto que es muy otro su significado. Tampoco nos satisface traducirla por «designación», que también tiene en castellano un significado más próximo a la terminología autocrática —designa, generalmente, el gobernante en el poder—, pero que es de utilización menos peligrosa que el primero. En efecto, por *choix*, «designación», debe entenderse un concepto general, susceptible de ser hecha por el pueblo en comicios libres, por las asambleas de representantes, por consejos reducidos, por comités, por órganos individualizados.

la supranacionalidad moderna y la polarización de gigantescas concentraciones de poder. Las ideas federales cobran una importancia fuera de toda discusión.

La *designación de los gobernantes*, extensamente precisada y alterada, puede realizarse de dos maneras: por un procedimiento democrático, cuya desembocadura actual, después de un largo proceso histórico, coincide con la elección, y por procedimientos no democráticos, típicamente autocráticos o mezclados con formas semidemocráticas. Para Duverger, el único que ofrece interés es la elección, sistema consolidado en los países occidentales, y que, funcionando de mejor o peor manera, ha contribuído a estabilizar la existencia de un pluralismo político ejercitado a través de los partidos políticos. Reconociendo a los sistemas totalitarios socialistas la dosis necesaria de legitimidad, negándosela enteramente a los países fascistas y paternalistas, Duverger no acepta, pues, más forma democrática que la elección libre y sincera, en el sentido que estas expresiones tienen hoy en Ciencia Política, y no en el que puedan darle unas u otras tendencias.

Sin duda, donde la originalidad del autor es más profunda es al describir la *estructura del Gobierno*. Distingue claramente entre órganos del Estado —hombres— y funciones del Estado —tareas—. El paralelismo *elementos-tipos*, utilizado en todo el libro primero, se repite en este capítulo y nos introduce en la metodología propia del autor: la división basada en hechos y experiencias y su racionalización por conceptos aparentemente muy simples, casi de sentido común. Las imágenes tradicionales de la distinción de poderes: legislativo, ejecutivo, judicial, no reflejan más que muy de lejos la estructura actual del Gobierno. Cuando Locke distinguía entre poderes, traducía la realidad del régimen británico de su tiempo; Montesquieu y Rousseau, tomándolo de Locke, le dieron un significado que ha sido profusamente utilizado en el siglo XIX e incluso hasta el tiempo presente. Hoy es, sin embargo, necesario tener en cuenta nuevas distinciones: poder político y poder administrativo, poderes de decisión, ejecución, consulta y control, poder de gobierno y poder deliberante, etc., quedando anticuadas las tradicionales.

De la misma manera, la tipología tradicional sobre estructuras del Gobierno, según la cual los regímenes se situaban en confusión, separación o colaboración de poderes, ha de abrirse a modernas tipificaciones más consecuentes con el tiempo histórico, aun cuando las primeras sigan teniendo su valor. El énfasis se pone en los partidos y la distinción queda reducida a dos categorías: *regímenes unitarios* y *regímenes pluralistas*. Los unitarios, con partido único, o semiunitarios de partidos débiles o preponderancia de

uno de ellos, y los pluralistas, a su vez desdoblados en otros dos: los bipartidistas y los multipartidistas. Duverger aplica las mismas escalas democráticas en esta ocasión que en la anterior. Los regímenes pluralistas, susceptibles de una última reducción a tres tipos: regímenes *presidencialistas*, todos fundados en un *falso bipartidismo* —modelo norteamericano; regímenes parlamentarios *bipartidistas* —modelos británico y alemán—, regímenes parlamentarios *multipartidistas* —modelos europeocontinentales, salvo Alemania y Japón—, responden a unas creencias democráticas, mientras que los regímenes unitarios o semiunitarios no pueden expresar ningún sentimiento democrático.

La *limitación* de los gobernantes ha encontrado también amplia modificación. La teoría general sobre las libertades públicas de la escuela liberal sufrió confrontaciones con la crítica socialista, y hubo de reconocer la vaciedad de las mismas mientras no existiesen las fundamentales libertades económicas. Más modernamente, el concepto de democracia se ha enriquecido al buscar precisamente métodos de control del posible abuso del poder por parte de los gobernantes. La responsabilidad de éstos no se hace ya sólo a través del Parlamento, sino que la apertura a la responsabilidad ante las masas se realiza progresivamente a través del nuevo sistema de democracia directa: la elección por sufragio universal del primer magistrado del Ejecutivo. La concepción clásica de democracia directa viene a ser ventajosamente sustituida por una eficaz en las sociedades de masas, sin llevar aparejada los peligros de la demagogia.

Los tipos de regímenes políticos.—De la teoría general del Estado, una primera teoría concreta de los tipos de regímenes políticos y dos grandes agrupaciones: *Democracias liberales* y *Regímenes autoritarios*.

Las democracias clásicas de otras ediciones pasan a denominarse democracias liberales, precisamente por reconocer el pluralismo de los partidos. Se considera en primer lugar el caso de los regímenes presidencialistas, cuando antes lo ocupaban los regímenes parlamentarios de tipo británico. La clasificación se corresponde con la del tipo de estructura de gobierno: regímenes presidencialistas americanos —norteamericano e iberoamericano—, regímenes parlamentarios bipartidistas —Inglaterra y Dominios y Alemania occidental—, regímenes parlamentarios multipartidistas —de tipo francés: (Francia, Italia, Japón)— y de tipo escandinavo. El régimen político suizo así como su especial transposición uruguaya, salen del esquema y están relegados a una situación excepcional y secundaria.

Los regímenes autoritarios, subdivididos en tipos *comunistas* —la Unión Soviética, democracias populares y Yugoslavia—, *fascistas* —tipos genuinos italiano y nazi y paternalistas— y de *países subdesarrollados* —modelos tur-

co, mejicano e indio—, son símbolos contrarios a los de los regímenes liberales, es decir, unitarismo de partidos frente a pluralismo político, elecciones plebiscitarias frente a elecciones libres y sinceras, y también las antinomias de la igualdad económica en los países socialistas, y la desigualdad capitalista en los fascistas, componen, en líneas generales, un trazo muy aproximado de los fenómenos políticos que hoy caracterizan a nuestro mundo. Las notas más recientemente elaboradas son las de la tipología establecida sobre los países subdesarrollados, cuya tragedia radica precisamente en la imposibilidad de importar los modelos democráticos occidentales o los comunistas. Duverger se hace eco de la abundante literatura producida sobre el Tercer Mundo, cuya complejidad desborda cualquier ensayo de síntesis.

Libro II: El régimen político francés.—Una primera parte histórica, descripción somera de las instituciones políticas del antiguo régimen hasta las de la IV República, introduce suficientemente al régimen político actual.

El Parlamento que en la IV República y en los Manuales hasta 1958 ocupaba el lugar más destacado, ha pasado a un discreto tercer lugar, después del Presidente de la República y el Gobierno. Lo cual es reflejo de la situación francesa de la V República y del general De Gaulle. El Consejo constitucional, el Económico y Social y la Alta Corte de Justicia completan el cuadro institucional. Un análisis de las fuerzas políticas —partidos políticos y grupos de presión— pone término a la obra.

Notas finales.—La lucidez interpretativa y la calidad que trascienden de un Manual como el de Maurice Duverger son producto de una tradición constantemente puesta al día, plenamente entregada a una alta tarea educativa y el mismo tiempo mantenedora de un ambiente donde el pluralismo y la libertad de expresión condicionan estos brotes creadores de tanta fecundidad y trascendencia. Parece indudable que el sustrato francés ha sido en este caso firmemente influido con la corriente anglosajona de las ciencias sociales, aunque M. Duverger esté a cien leguas de los *social scientist* americanos, precisamente por su profundo conocimiento del pensamiento marxista y de la práctica de las democracias populares. Por ello puede explicarse el éxito que amplios sectores españoles le han tributado siempre y seguirán haciéndolo, no sin tener en cuenta, también con toda lucidez: *Primero.* Que la empresa científica de Duverger, nacida en Francia, extendida por todos los Continentes, tiene virtudes específicamente francesas y está fundamentalmente destinada a medios franceses. *Segundo.* Que por la razón anterior, admitiendo cuanto hay de positivo y magistral en su teoría general de los regímenes políticos, creemos poco informadas y actualizadas las referencias al régimen político español. *Tercero.* Que las situaciones por que atraviesa el régimen político francés no tienen más que un posible y acaso re-

moto paralelo con las peculiaridades presentes o futuras del sistema político español, por lo que una utilización literal por parte de los estudiantes españoles del Manual, como tal parece ser el caso ante la lamentable ausencia de estudios científico-políticos sobre la estructura social y política de la España contemporánea, no permite conservar la perspectiva necesaria para enjuiciar con la debida independencia intelectual fenómenos políticos más acá o más allá de los Pirineos. La sociedad española necesita, pues, de estudios científico-políticos, realizados en su interior con métodos no necesariamente autóctonos —las ciencias sociales no conocen fronteras—, y en ese quehacer los servicios prestados a la sociedad española serían inapreciables. El modelo y la eficacia crítica del profesor Duverger han iniciado en el país francés no pocas reformas constitucionales; su técnica de pedagogía científico-política constituye el mejor patrón de la dinámica política a seguir, en oposición a la estática jurídica tradicional.

MIGUEL M. CUADRADO

