

ESTUDIOS

LA CONFIGURACION DEL MANDO POLITICO

Desde el momento en que el individuo más ampliamente dotado de fuerza política no puede prescindir entre sus seguidores de un grupo entregado en particular al ejercicio del mando, no cabe hablar conceptualmente de monocracias. Cuando no hay régimen representativo, hay régimen vicarial: la autoridad plenariamente encarnada en un solo hombre se despliega en un grupo de vicarios, delegados o lugartenientes. En otras ocasiones el mando es colegial: hay Juntas o Consejos.

La constitución de grupos para atender los intereses comunes tiene cuenta de la reacción concordante con el ambiente y con sus modificaciones, porque —según yo mismo he subrayado— en la vida social «el agrupamiento conforma» (1). Tan es así que, históricamente, se pasa de las sociedades sin autoridades, que incoan el primer factor unitivo, al grupo social con autoridades ocasionales e informales... Las agrupaciones que logran ofrecerse como más próximas a la naturaleza se sitúan como sustantivas en la sociedad y acceden en algunas situaciones al Estado; las que se crean artificialmente, cuando se enderezan a la vida política, además del concurso de otros hombres, suponen el consenso popular. De tal avatar nace el arte político (2).

Dentro del grupo destacará en mayor o menor escala la personalidad que lo encabece, pero ésta nunca —ni siquiera en las organizaciones totalitarias— puede prescindir de toda colaboración. Los sistemas que ponen el acento sobre la primera figura están calificados precisamente por el relieve que dan a los séquitos. Fueron los Reyes quienes necesitaron al Consejo; como los renovadores de la figura regia en el horizonte más próximo —los dictadores reformadores—, y más cercanamente Mussolini e Hitler. El consenso po-

(1) J. BENEYTO: *Los cauces de la convivencia*. Madrid, 1969, págs. 23-36.

(2) J. BENEYTO: *Ob. cit.*, pág. 87.

pular se configura como aclamación, plebiscitaria o refrendaria; pero el grupo inmediato, del que el jefe dispone, es un séquito tradicional, *comitatus*, o *gardingatus*, vicarial y a veces ancilar.

Las cosas son distintas en los sistemas que parten del mecanismo representativo en su base comunitaria, y no solamente al nivel de mando. En aquéllos, la densificación de las estructuras de la economía y de la sociedad pesa sobre la institucionalización, donde logra consistencia el mando. El Estado occidental contemporáneo —ha escrito Lucas Verdú (3)— se configura sociológicamente «en la medida que su contenido y funcionamiento dependen de la estructura económico-social».

Una consideración histórico-sociológica del presente obliga a recordar el pretérito: todos los sistemas han ido decayendo y también el sistema considerado como típico en la democracia se nos deteriora. Por ello creo que nos encontramos ante la urgencia de desmovilizar los conceptos que contrastan con las realidades. Olvidamos con demasiada frecuencia que las fórmulas que acuñamos, más que un derecho real vigente, son un derecho ideal incoante. Lo único efectivo de la vida política y en su configuración es el grupo que manda: una agrupación de hombres que tiene en sus manos el Poder. De cómo lo ejerce y de qué manera nos afecte dependerá nuestra actitud... Pero raramente está en nosotros la posibilidad de conducirlos a rectificar. De ahí que la mejor defensa del hombre, en cuanto persona y ciudadano, penda de la composición del grupo que rige el país y de la penetración en el mismo de intereses próximos a los nuestros.

Así, vuelve a cobrar aire la consideración de la *élite*. No a humo de pajas los ingleses que tradujeron los *Elementos de Ciencia política*, de G. Mosca, subrayaron el papel de esa clase rectora —«the ruling class».. Mosca vio muy claro que lo importante no es el proceso de elección, sino el de selección, y ello se aclara con la distinción entre el elemento oligárquico que hace surgir una clase política y el elemento ideológico asociado a la presencia de una fórmula política (4). El problema arranca de las cien buenas cabezas que reflejan la potencia espiritual de un pueblo. Antón Utz advierte que el temor ante una colectividad anónima recuerda esa verdad innegable de la necesidad del grupo escogido (5). A la *élite* se atribuye, en consecuencia, y entre otras funciones, esa tan esencial de guiar la opinión

(3) P. LUCAS VERDÚ: «Ensayo sobre la integración de las fuerzas políticas en el Estado contemporáneo», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, 99, marzo-abril 1958.

(4) G. MOSCA: *Elementos de ciencia política*. Ed. ing. *The ruling class*, 1939.

(5) ANTON UTZ: *Grundsatzfragen des oeffentliche Lebens*. Friburgo de Brisgovia, 1960.

pública, fuerza anónima siempre victoriosa en la sociedad democrática moderna (6). Y hay que pasmarse de que una preocupación que asomó reiteradamente en el pasado no haya logrado aún una eficaz formulación actual (7).

La creciente anonimización de las colectividades contemporáneas, estimulada por los medios de información multiplicadores, exige cada día con más fuerza que el mando político se corporalice. Si los Reyes salieron de los ejércitos, la vida actual —con multitudes que colocan el orden público en zona neurálgica— conduce de modo semejante a una personalización de la autoridad. Ahora bien: dada la densidad de nuestras estructuras, no basta una persona, incapaz de aprehender la totalidad de las opciones; es preciso un grupo. Parece, pues, probable que la forma del mando político tienda a ofrecerse como agrupamiento y a buscar un perfil colegiado, resultando cada vez menos raros o extraños los Consejos de la Revolución o las Juntas de los jefes militares.

Con la variedad de los muchos contextos, los sistemas políticos vienen ya marcándose por la relación pueblo-mando político como vínculo entre el agrupamiento de quienes detentan el Poder y el de aquellos a quienes la doctrina democrática se lo reconoce. El objetivo de la política está en el pueblo, como agrupamiento titular de la soberanía, pero no se ejercita con normalidad, sino al través de los gobernantes. Los sistemas políticos son, en consecuencia, abiertos o cerrados en relación con la sociedad; mas también lo son de cara al mismo grupo que ocupa el mando. Y aunque nuestra tarea de hoy no es ni siquiera aludir al continuismo, el prebendalismo, a las líneas con más o menos justicia llamadas duras..., no debemos olvidar que el Estado moderno, del cual ha resultado el único efectivo progreso político-social de la Historia, estuvo cimentado por Maquiavelo en la conciencia crítica.

* * *

La Historia señala de qué manera los Monarcas medievales, establecidos en el orbe europeo por los ejércitos germánicos, imposibilitaban toda abertura por el ejercicio de la ira regia. Solamente mediante relatos parenéticos se podía hacer alguna observación a la conducta del Príncipe. Para que los Consejos dejaran de ser máquinas de repetición o sacristanes de amén fue necesaria la instalación de un grupo intelectual. Solamente con la valora-

(6) J. BENEYTO: *La opinión pública*. 2.^a ed. Madrid, 1969.

(7) J. BENEYTO: *Historia de las doctrinas políticas*, 4.^a ed. Madrid, 1964.

ción crítica del sistema, Europa pudo pesar en la cultura política. Al grupo intelectual tocó desde entonces la explicación del sistema; justificativa para los dominantes y para los expectantes... Más prestigiosos que poderosos, los intelectuales ven cambiado su puesto tras la revolución científica y técnica, que modifica el orden social y envejece las explicaciones al uso. Desde entonces los intelectuales pierden su unidad: pasan a ser la parte consciente de cada capa social. Va a haber intelectuales en el grupo mismo dedicado a la acción política... Y este elemento nuevo es particularmente interesante al desarrollo del proceso contemporáneo.

El grupo intelectual transfería anteriormente su quehacer a los aledaños partidistas, aunque fuese enfrentándose con el partidismo, como en el ejemplo de la Alemania de la primera posguerra, con Moeller van der Bruck y con Spengler. Arranca de allí el ataque a fondo de las estructuras de agrupamiento típicas de la democracia. Se atacaba a los partidos por su parasitismo y por su tendencia al compromiso, en búsqueda de autonomía y de autoridad. Con la idea de una Liga («Bund») se buscaba una sustitución del partidismo en la línea que luego marcaría el Movimiento («Bewegung») (8).

La situación más próxima ve reducir el número de partidos, pero sobre todo los institucionaliza, convirtiéndolos —como ha sido el caso de la Democracia Cristiana en la República Federal durante un cuarto de siglo— en casi partidos de Estado. Esta tendencia conduce a una debilitación de los elementos progresivos y dinámicos del propio sistema. (La percepción de fuertes subvenciones está en ese mismo cuadro al proceder de fondos públicos: en la Alemania federal, 155 millones desde 1959 y 38 anuales desde 1954.)

En la Gran Bretaña el proceso es semejante. La tercera victoria de Mac Millan (1960) hizo pensar que ya no había el turno. Algunos creyeron encontrar una razón histórico-sociológica: los dos partidos habían surgido de las dos clases definidas durante el siglo XIX. Ahora bien: la tendencia a una clase sola, y allí concretamente en relación con las medidas socializadoras dictadas por el laborismo, también hubo de mostrar sus consecuencias.

En Francia, con anterioridad a De Gaulle, el Poder cambiaba a menudo de manos. Quizá por ello los partidos perdieron fuerza, pues la inestabilidad gubernamental engendraba una especie de igualdad entre los diferentes agrupamientos, pues cada uno percibía cierta parte de mando o control. Desde los magistrados a los policías y desde los funcionarios a los periodistas de la información oficiosa, todos se mostraban amables cerca de los políticos y discretos en la acción. El equilibrio se desmontó con el presidencialismo, y

(8) J. BENEYTO: *Nacionalsocialismo*. Barcelona, 1934.

el hombre de la calle delegó en el General la resolución de los problemas.

En los Estados Unidos de Norteamérica la comprensión de la realidad se ofrece más complicada. Aparte de los partidos, que reúnen Convenciones y lanzan candidatos, hay multitud de mecanismos y de agrupamientos. Solamente en la tendencia conservadora se catalogan más de un millar de organizaciones que acuden a la palestra con revistas y folletos de propaganda: la Coalición Americana de Sociedades Patrióticas, la Cruzada Cristiana, la Sociedad John Birch...

Históricamente los partidos han sustituido a los estamentos. ¿Nos encontramos ahora —vistas aquellas circunstancias— ante una reversión del proceso, apoyada por el marxismo gobernante? Da, en efecto, que pensar lo que sucede por ciertos paralelos.

Los agrupamientos políticos tolerados en la Europa oriental al lado del partido comunista son considerados organizaciones sociales. Gentes de tradición cristiana, pero sobre todo gentes ligadas al campesinado o a la artesanía, dan a tales organizaciones una consideración híbrida entre el estamento tradicional y lo que en Occidente llamamos grupos de presión. El proyecto de reforma de los Estatutos del partido comunista checoslovaco iba algo más allá, en esa dirección, durante la etapa de la primavera de 1968, y no son muy distintos los esquemas del Estatuto orgánico del Movimiento en la España de 1969, o las «sublegendas» previstas en Brasil, en el verano de 1967, para insertar ciertos grupos socio-políticos en la alianza gobernante (Arena = Alianza de Renovación Nacional).

El problema de fondo de todas estas fórmulas estriba en la consustancial limitación de cualquier acción asociativa, que en los regímenes autoritarios constituye exigencia de todos los tiempos. La consecuencia es hacer del partido, como del Sindicato, un órgano del aparato estatal, y esto produce una esterilización de la vida social, «sin aumento de la capacidad del Estado para expresar tal vida», según exactamente señalaba Benvenuti en la XXXI Semana Social Italiana (9).

Por otra parte, no es de extrañar que se produzcan tensiones coincidentes, en contacto con la planificación del desarrollo económico. Este es necesariamente social, y si, en efecto, se produce un salto económico-social no puede impedirse un cierto sobre-salto político.

Hasta ese momento el ambiente se mostraba tranquilo, ya que se llevaron a feliz término muchos de los problemas que se incluyeron en los programas políticos y hasta variaron las actitudes de las gentes: los trabajadores han accedido a la ciudadanía, los conservadores han aceptado las

(9) F. BENVENUTI, en *Ius*, 10, 1959.

reformas, la izquierda democrática ha reconocido los peligros de la libertad en el terreno económico... De esta manera la novedad se liga a la relación entre el desarrollo económico y las instituciones políticas (10). Un profesor español de Ciencia Política ha definido el régimen del General Franco como dictadura de desarrollo (11).

Nos encontramos con expedientes transformadores de eficacia teórica innegable, pero de muy dudosa eficacia práctica sin una estructura democrática real del Poder. Las dictaduras de desarrollo, como los partidos oficialistas, ofrecen igual eficiencia para la reforma que para la consolidación. Conducen a menudo, según señala Duverger, a perpetuar en los mandos a los grupos y mecanismos precedentes (12); función de arte menor, podría decirse, al lado de la que les toca en el orbe comunista, donde el partido único se explica como prolongación vicarial de la monocracia de más alto nivel autocrático, cumple función de séquito y es la parte más fiel de la población, entregada en absoluta *dedictio* (13).

Cuando el mundo liberal planifica e impulsa, sigue esquemas intervencionistas con un objetivo distinto del marxista, pero —aunque no pretenda ir a una sociedad adoctrinada— ha de adoctrinar a los seguidores, necesarios a los planificadores.

Se busca el bienestar y se constituye, quiérase o no, una sociedad anhelante. Tras el Estado ambicioso, vamos hacia la Sociedad ambiciosa. A la pretensión de potencia (que es el bienestar de los grupos dominantes —orden feudal, gran propiedad, clase militar—) sucede la pretensión del bienestar general. Pero es claro que los grupos que mandan procuran ocupar los primeros puestos (para el comercio hace falta la Marina, y no hay Marina sin poder naval militar; para la industria hace falta la promoción, y no hay industria sin beneficios en favor de las entidades próximas al Poder...). Los grupos que dominan la política dominan también la economía, y tratan de dominar el pensamiento. No conocemos instancias puras de poder político —escribe expresivamente

(10) LIPSET: *Political Man*. Londres, 1960.

(11) R. FERNÁNDEZ-CARVAJAL: *La Constitución española*. Madrid, 1969.

(12) M. DUVERGER: *Los partidos políticos*. Méjico, 1957.

(13) J. BENEYTO y J. M. COSTA: *El partido*. Zaragoza, 1939. Cabe añadir textos como los de BRECHT (*La línea de conducta*): «Nosotros somos el partido, tú, y yo, y vosotros, todos nosotros... Está en nuestra indumentaria y piensa en tu cabeza». «Cada hombre tiene dos ojos, el Partido mil...» En la literatura maoista el Partido se compara al mar y al sol: «Yo soy un riachuelo, el gran mar es el Partido; yo soy una estrella, el gran sol es el Partido...»

Murillo—: ni el bien común ni el interés público aparecen siempre nítidamente, ni los grupos son factores extrínsecos al proceso político (14).

Con gran razón señalaba Laswell que el estudio de la política es el estudio de la influencia y de lo influyente (15). Los distintos sectores de la sociedad, y en forma absoluta quienes logran situarse en el mando, tienden a identificar sus aspiraciones con el bien general o con el interés público. De este modo debe subrayarse que la forma social del mando político es cuestión que sobrepasa en vigencia a todas las posibles definiciones de otras formas insertas en los sistemas de la vida colectiva contemporánea. Se explica así la preocupación por el tema de los grupos de presión, constituídos como centros de poder gracias a su organización y a su situación.

No importa tanto preguntar por la ideología de los gobernantes, por los rótulos que los expertos en ingeniería humana les escogen para sus campañas, etc., sino por sus relaciones con las Iglesias, con los Sindicatos, con la Banca, con la Industria... También en la Prensa, por poco que se le deje alzar la voz o marcar la pluma es un grupo de Presión; suena como tal, salvadas las distancias, en el mundo totalitario del Este de Europa (16) y en la muy influida información del Norte de América. Las lunas de miel de la Prensa con los nuevos Presidentes de los Estados Unidos no suelen pasar de seis meses. (17). De casa es el ejemplo de lo que ha significado la ley española de 1966, tras la cual quedó deteriorado en su conjunto el sistema anterior (18).

Los clubs políticos, renacidos en Francia en 1950, andan cumpliendo una acción semejante. Las «assises de la démocratie», reunidas en abril de 1964 en Vichy, representaron a once clubs y se proclamaron «las verdaderas fuerzas vivas del país» (19). Estas fuerzas son políticas a consecuencia de sentirse sociales y de implicarse en una democracia participante y no solamente partidaria.

Precisamente tales agrupamientos, ofrecidos como actualización de las viejas «sociétés de pensée», dan testimonio de la necesidad de un replanteo de la

(14) MURILLO FERROL: *Estudios de sociología política*. Madrid, 1963. pág. 343.

(15) HAROLD D. LASWELL: *Politics. Who Gest, What, When, How*. Nueva York, 1936, i. pr.

(16) GEORGES H. MOND, en *Rev. Esp. de la Opinión Pública sobre Unión Soviética, Polonia y Checoslovaquia*, núm. 2, y sobre Alemania oriental, núm. 15.

(17) Con Kennedy ante el caso de la Bahía Cochinos; con Nixon tras las intervenciones de Spiro T. Agnew contra las «malas noticias» de la televisión...

(18) J. BENEYTO: «El ciudadano y el lector en el cuadro de la Ley de Prensa», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS*, 147-148, 1966.

(19) Cfr. *Monde*. París, 26-27 de abril de 1964.

función de los intelectuales de cara al Poder público, una vez rota su autonomía y desde su puesto de parte consciente de cada grupo. Si la tecnocracia se sitúa al nivel de los altos actuantes, la técnica se revaloriza en la zona del menor compromiso. El cambio social obliga a un recambio institucional.

El Parlamento, que asumió la representación popular en la Europa de fines del siglo XIX, ha visto mutilar sus funciones por la presión gubernativa. Por su parte el Gobierno se encuentra con que su Jefatura se ha elevado por encima de la inicial coordinación y dirección.

Volvemos al caudillo y al séquito, cualquiera que sean sus versiones semánticas, y volvemos a la estructura social de los estamentos, ampliación o expansión de agrupamientos de diversa gama.

La eficacia de las relaciones establecidas por estos grupos pide una organización adecuada al cambio sobrevenido (20). Importa que en ella no se dé motivo a que se antoje válida la observación maquiavelina que hace alejar a la Sociedad del Estado en la medida en que éste resulta prisionero de la clase que lo constituye y que lo convierte en instrumento de un poder y de una política partidista (21). Nunca como ahora, ante una sociedad dinámica, ha sido tan urgente la configuración social del orden político y, en primer término, una tipología más precisa de ese preciso grupo de detentores del Poder que maneja a las «multitudes solitarias» y que dispone del futuro del hombre.

JUAN BENEYTO

R É S U M É

Tous les systèmes politiques se détériorent et les concepts qui les ont introduits perdent toute validité. Jamais cette réalité n'a été aussi actuelle que maintenant: les formules établies plus que le véritable droit constituent le droit idéal d'initiation.

Pour éclairer la situation de façon que la formulation théorique soit valide, l'auteur demande une démobilisation des concepts en vigueur, en contraste avec la réalité. Et à partir de ces réalités, de proposer de nouvelles configurations.

Selon cette orientation, l'auteur pense que l'autorité politique doit se qualifier en fonction du groupe dirigeant, et plus concrètement "du groupe qui commande". Ce qui amène à considérer l'élite chargée de diriger l'opinion

(20) Cfr. GEORGES LAPASSADE: *Groupes, Organisations et institutions*. Paris, 1967.

(21) MAQUIAVELO: *Discorsi*, I, I, i. pr.

publique. D'autre part, dans l'élite elle-même se répercute la croissante anonymation des collectivités contemporaines, stimulée par les moyens d'information multiples. La relation peuple-autorité politique acquiert un nouveau caractère.

Justement dans cette relation est inclus, historiquement, l'intellectuel. L'attaque aux partis a provoqué la recherche de nouvelles formes: de cette façon sont nées les Ligues et les Mouvements. D'une analyse historico-sociologique l'auteur déduit que si les Partis ont remplacé les "Estamentos" (les deux chambres créées par l'Etatut Royal), actuellement ils sont en train de se configurer à partir d'une base "estamentaire".

L'auteur insiste également sur les conséquences du Développement: si celui-ci produit un bond économique-social on ne peut empêcher qu'il ne produise aussi un bouleversement politique. De là surgit une forme larvaire de dictature, dérivée de la planification. Bien qu'on ne prétende pas s'orienter vers une société endoctrinée, celle-ci doit endoctriner ses partisans, nécessaires aux planificateurs.

L'auteur conclut en disant que non seulement le Parlement a vu ses fonctions mutilées par la pression du Gouvernement, sinon que le Gouvernement même a été absorbé par son Chef. Nous retournons donc au régime Chef d'Etat entouré de sa Suite, et nous retournons aussi à la structure sociale "estamentaire".

S U M M A R Y

All political systems deteriorate and the concepts that formed part lose their validity. Never has this reality been so apparent as it is today: established formulae constitute ideal initiating law rather than real live law.

To explain the situation so that theoretical formulation becomes valid, the Author asks for a demobilization of concepts into practice, in contrast with realities. And he suggests taking these realities as basis to defend and support new configurations.

In this way he believes that political leadership should be qualified with respect to the governing group, namely "the group that is in command". This brings us again to consider the elite in charge of leading public opinion. On the other hand, the increasing anonymation of contemporary communities has a definite repercussion on the elite, stimulated by the multiplying means of information. The people-government relationship takes on a new look.

Historically speaking, the intellectual is involved in this very relationship. The attack on parties led to the search for new forms: hence the beginning of Leagues and Movements. After making a historical-sociological survey, the

Author finds that although the Parties were a substitute for the so called Estates, the former are now being formed with estate-like roots.

The author insists also on the consequences of Development: if this brings about an economic social jump ahead, it cannot help but involve some sort of political shock. Here therefore is a dictatorship in larva form so to speak, a derivation from planning. Although the objective is not an indoctrinated society, its followers have to be taught, as they are necessary to those who do the planning.

The author concludes by showing that not only Parliament has had its functions cut by the pressure of the Government, but also that the Government itself has been absorbed by its Head. We are therefore going back to the Head of State and his entourage, and a social estate structure.