

# DE LA DEMOCRACIA POLITICA A LA DEMOCRACIA SOCIAL Y ECONOMICA (\*)

## SUMARIO:

- I. *El capitalismo clásico y la democracia liberal sometidos a la crítica marxista:* A) Introducción. B) La crítica marxista de la democracia liberal. C) Fases de la democracia marxista. D) Crítica de las libertades «formales».—II. *De la democracia política a la democracia social:* A) El hombre concreto. B) Objetivos de la democracia social. C) Objetivo último de la democracia social: pleno desarrollo de las libertades.—III. *La democracia económica:* A) Las dos concepciones de democracia económica: la occidental y la socialista. B) Los partidos como fuerzas y como factores de transformación de la democracia política en económica: a) Las fuerzas políticas y para-políticas: 1) Las fuerzas políticas. 2) Condicionamiento social de las fuerzas políticas. 3) Acción política de los grupos de interés y de promoción. 4) Los grupos de presión. b) Las fuerzas políticas y tipología de los sistemas: 1) El sistema demoliberal. 2) Los sistemas marxista y autoritario. 3) Los regímenes pseudoautoritarios o paternalistas. c) Los partidos como factores de transformación. C) Tres sistemas económicos: a) El capitalismo de Estado. b) El sistema yugoslavo. c) El sistema neocapitalista: 1) Experiencias neocapitalistas de organización económica. 2) Las cámaras económico-sociales. 3) Conclusión.—IV. *La democracia moderna hacia la que caminamos: la democracia gobernante:* A) Libertades-participación vs. libertades-resistencia. B) Participación y conciencia de pertenencia. C) Sin asociaciones no hay participación ni democracia gobernante: a) Introducción. b) La falta de cauces conduce al apoliticismo. c) Garantizar el ejercicio de la libertad. d) Las asociaciones profesionales: Hacia una democracia económica con sindicatos renovados y con pluralismo social reconocido.—V. *Conclusión: de la democracia individualista a la de los grupos y de la democracia gobernada a la gobernante:* A) Introducción. B) Revisión de los principios liberales. C) Pluralidad de grupos sociales. D) Función de control E) Dos actitudes ante la democracia individualista.—VI. *Conclusiones:* A) Fortalecimiento del Ejecutivo: a) Fortalecimiento del Ejecutivo en las democracias liberales y marxistas. b) El Ejecutivo en España. c) Funciones del Poder y primacía del Ejecutivo. B) Limitación y control de los partidos.—VII. *Conclusión final.*

## I

### EL CAPITALISMO CLASICO Y LA DEMOCRACIA LIBERAL. SOMETIDOS A LA CRITICA MARXISTA

#### A) INTRODUCCIÓN

El capitalismo clásico no sólo significó una fase en el progreso de las sociedades y un factor de transformaciones políticas —la democracia liberal

---

(\*) El presente artículo es parte —corregida y ampliada— de una conferencia pronunciada en el Club Mundo (Barcelona, 1968). La introducción a la citada conferencia

fue su peculiar creación— sino que también fue origen de explotación y con ello causa indirecta de la ideología marxista. Los aspectos negativos del capitalismo clásico exigieron que se revisaran sus mismos fundamentos. La crítica marxista y anarquista, por una parte, y, por otra, la doctrina social de la Iglesia católica, han sido los factores que, desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX —subrayando la necesidad de una economía centrada en el hombre— impulsaron la transformación del capitalismo. La severa y justa admonición de León XIII, pero fundamentalmente las presiones del proletariado, motivaron que se reformaran las bases sociales del capitalismo y que éste se fuera adecuando —aunque muy lenta y parcialmente— a las nuevas exigencias de la realidad y a los postulados de la justicia social.

La democracia del capitalismo liberal, corroída por las circunstancias de nuestro tiempo —y fundamentalmente ante la eficaz presión del proletariado y de su ideología marxista y (o) socialista—, aunque no renunció a las libertades adquiridas en la lucha contra el feudalismo agrario y el Antiguo Régimen que lo representaba, tuvo que reformarse a fondo para adaptarse a las exigencias sociales de la clase proletaria y a la estabilidad política necesaria a la sociedad moderna. Pero una cosa fue la adaptación y otra la revolución. En efecto, algunas sociedades poco propicias a la simple reforma o puesta a punto, estallaron en un cambio radical de su régimen económico, social y político.

No cabe decir que la democracia de los países occidentales sea una solución inmutable o monolítica. Es una solución histórica, por el contrario. Ha nacido de la burguesía y sirve al estado actual de la sociedad occidental. Y a una sociedad con una infraestructura económico-social, completamente distinta, corresponde un régimen político también diferente. Los diferentes regímenes marxistas son una de las posibles expresiones políticas de las sociedades basadas en el dominio económico-político —teóricamente al menos— de la cla-

---

—y, por tanto, a este artículo— se publicó en la revista *Atlántida*, núm. 43 (Madrid, 1970) bajo el título «La democracia en transformación». Su contenido real consiste en la exposición de los supuestos, características, fines y modalidades regimentales del sistema democrático-liberal, así como una breve referencia a su transformación en democracia social y económica. Este último punto es el objeto central del artículo que hoy publicamos.

La naturaleza del artículo ya publicado y el que hoy aparece en la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS —productos ambos de una conferencia—, nos ha inducido a prescindir de todo tipo de aparato bibliográfico y de notas a pie de página —una de las características de todos nuestros anteriores trabajos científicos—.

Digamos, por último, que ambos artículos —aparte de complementarse— pretenden cumplir una misión puramente divulgadora. No son consecuencia de una previa investigación científica.

se proletaria. Dominio surgido como reacción contra los efectos explotadores de la revolución capitalista industrial. De igual manera que el filósofo griego se preguntaba para qué querían los cerdos el cro, las democracias marxistas no precisan de algunos de los instrumentos políticos de la democracia occidental. Sin embargo, la realidad demuestra que, en los últimos años, se está produciendo un profundo acercamiento entre los dos tipos de sistemas, el liberal y el marxista: por una parte, la superación del régimen del comunismo de guerra y la lenta aceptación de la mentalidad y de la ideología —tan sólo en algunos de sus ingredientes— de las sociedades occidentales, y, por otra, también las democracias políticas occidentales han sufrido el impacto de la crítica marxista y de la presión proletaria. De ahí que —como expondremos más adelante— las democracias políticas se estén transformando en democracias sociales y en algunos casos —pocos todavía— estén aceptando ciertos principios básicos de la democracia económica.

#### B) LA CRÍTICA MARXISTA DE LA DEMOCRACIA LIBERAL

Las llamadas democracias marxistas han sido denominadas de varias formas. Hemos preferido esta expresión debido a que se reconducen a los principios doctrinales enunciados por Marx.

Prescindiremos de los supuestos filosóficos sobre los que se asienta la democracia marxista.

Según los principios del materialismo dialéctico-histórico-marxista, la infraestructura de las sociedades está constituida por su economía y, más específicamente, por las técnicas de producción. Las técnicas de la producción son, en último análisis, para el marxismo, las que determinan las superestructuras. Pero la realidad es dialéctica. Ningún supuesto social es dado de una vez para siempre. En el seno mismo de una determinada sociedad existen clases en lucha. Las modificaciones en las técnicas de producción traerán como consecuencia la elevación de una clase en detrimento de otras: terratenientes, burguesía y proletariado, son las clases en lucha desde el Medievo a nuestros días. Pero, mientras evoluciona la infraestructura material, las superestructuras a las que se aferran las clases privilegiadas se resisten. Cederán inevitablemente, su lugar a las nuevas superestructuras correspondientes a la nueva realidad material y objetiva, pero al precio de una revolución, por la que las clases ascendentes destruirán a las, hasta entonces, privilegiadas.

Sobre este planteamiento, los marxistas enfocan los problemas políticos y sociales de una forma opuesta a los occidentales, fieles a la tradición liberal.

Para el marxismo, la democracia clásica es una democracia formal en el

sentido de que, mientras perdure la existencia de la propiedad privada de los medios de producción, el Estado continuará siendo un instrumento de explotación en manos de la burguesía, y las libertades declaradas en la constitución serán también formales en cuanto que el proletariado no podrá ni realizarlas, por falta de medios, ni competir con los capitalistas. En el régimen capitalista, la democracia, según el marxismo, no puede ser más que formal y encubre en realidad la monopolización del poder por la clase burguesa.

Las libertades declaradas en la constitución sólo son reales para los detentadores del dinero, y el sufragio universal no será más que, como dice Lenin, un medio que tienen los oprimidos de cambiar de opresores, pero no para eliminar la opresión. De ahí la necesidad de la revolución.

Claro está que la evolución del capitalismo y la aparición en Occidente de los regímenes socialdemocráticos ha cambiado el panorama inicial de la crítica marxista. De ahí las tendencias conciliadoras Este-Oeste.

### C) LAS FASES DE LA DEMOCRACIA MARXISTA

Solamente con la destrucción del capitalismo y de «su» democracia política, el proletario llegaría a ser libre, de acuerdo con los planteamientos de Marx. Se eliminaría la explotación del hombre por el hombre. El marxismo promete al proletario no garantizar una libertad que —según la tesis marxista— no tiene, sino su liberación de la explotación. Las fases para llegar a una democracia marxista en la que el hombre será libre, en cuanto liberado de la explotación y de la subordinación a las fuerzas de la naturaleza, serán tres: dictadura del proletariado, socialismo o fase inferior y comunismo o fase superior.

El problema de las limitaciones al poder de los gobernantes no se plantea en la fase superior, pues en la sociedad comunista habrán desaparecido el Estado y los gobernantes. Se estaría en presencia de una democracia total, de autogestión social integral.

En la fase de la dictadura del proletariado y la del socialismo se concibe la libertad exclusivamente como una participación de cada ciudadano en la construcción del comunismo; por tanto, no tiene sentido hablar de libertades-resistencia ni de limitaciones a los gobernantes. Las libertades se conciben como medios al servicio del interés de la revolución proletaria y el Estado es el dador de estas condiciones de libertad. El Estado es el instrumento liberador del proletariado y, en consecuencia, resistirle a él es oponerse a la marcha hacia la liberación respecto de los explotadores de las clases proletarias.

Esta formulación clásica, en revisión ahora, sólo vale en cuanto que indica un esquema ideal, no porque se refleje en la realidad política en evolución.

## D) CRÍTICA DE LAS LIBERTADES «FORMALES»

Los principios constitucionales de los actuales regímenes marxistas que, en su mayoría, existen como democracias populares, son el contrapunto de los liberales. Las democracias marxistas no establecen limitaciones al poder de los gobernantes, pues como ha observado el constitucionalista Biscaretti di Ruffia, «si solamente la nueva clase proletaria puede conocer la verdad objetiva y científica basándose en los dictámenes de la doctrina marxista-leninista, no tendría sentido la tolerancia para los errores y desviaciones, y por esto las familias, los sindicatos, las asociaciones culturales... no pueden subsistir sino en estrecha colaboración con el Estado y el Partido».

Pero de lo dicho no se desprende que en las democracias marxistas no se proclamen constitucionalmente las libertades tradicionales, sino que éstas —afirman los marxistas— deben ir acompañadas también de un contenido concreto; es decir, de los correspondientes medios para la realización del fin revolucionario, la realización del comunismo. Únicamente deben prohibirse aquellas libertades políticas que no pueden servir al desarrollo de la sociedad comunista, verbigracia, los partidos políticos.

Los teóricos marxistas han examinado la sociedad democrática occidental y han llegado a la conclusión de que en ella una constitución no es liberal más que si realiza un cierto equilibrio entre las prerrogativas del poder y los derechos de los ciudadanos. En efecto, todo lo que se conceda a uno se le quita a los otros. Poder y ciudadanos son enemigos, uno en relación con los otros, y lo que se llama régimen liberal no es más que un paliativo de esta hostilidad.

Para el marxismo, el régimen liberal es una pantalla que oculta la hostilidad entre poder político —representante de una clase: la burguesa— y pueblo. La futura sociedad comunista, en la que teóricamente no habría clases, eliminaría esa hostilidad y los peligros que supone, por lo que sobrarían el control sobre los gobernantes, la separación de poderes y aquellas libertades públicas, que ya no sirviesen a los intereses de la única clase —la proletaria— constituida en régimen político.

Para el marxismo, en una sociedad sin clases o que no cuenta más que con «capas» sociales amigas, no se presenta el problema de la conciliación de las prerrogativas de poder y de los derechos de los ciudadanos. El poder es la cosa de los ciudadanos, un instrumento a su servicio. Por fuerte que sea no amenaza la libertad del pueblo. «El régimen político no tiene necesidad, pues, de recurrir —como subraya G. Vedel—, a técnicas tales como la de la sepa-

ración de poderes...; lo que sería antidemocrático en una sociedad capitalista es democrático en un país socialista.»

El denominador común de las tres formas fundamentales de la democracia marxista, la soviética, la yugoslava y las propiamente llamadas populares, es el pensamiento de Carlos Marx. Pero todas ellas atacan y se oponen a la democracia occidental. Su presencia y la presión proletaria encuadrada en partidos marxistas o socialistas, ha impulsado a la democracia puramente política a transformarse en social y, cada vez más, en económica, sino quería perecer. A esta transformación dedicaremos las páginas siguientes.

## II

### DE LA DEMOCRACIA POLITICA A LA DEMOCRACIA SOCIAL

En el marco de esta democracia en transformación los ciudadanos, y especialmente los proletarios, quieren, con el ejercicio de sus derechos políticos, lograr que el Estado promueva reformas de las estructuras sociales y políticas para la consecución de lo que se llamará democracia social. Esta tiende a que se desarrollen plenamente las libertades del hombre situado en un contorno social determinado. Sólo así evitará la democracia liberal perecer en manos del marxismo.

Pero la transformación de la democracia política no ha implicado el cambio radical de la estratificación y de la estructura social sobre las que se asienta la democracia en el mundo occidental. Se ha limitado la esfera de la propiedad privada y especialmente la de los medios de producción —con las nacionalizaciones—, pero no se le ha suprimido. De ahí que se mantenga un tipo de estratificación social clasista: los detentadores de la propiedad privada de los medios de producción constituyen una clase y, la otra, la integran los que viven fundamentalmente de su propio trabajo.

A medida que se avanza en esta época de transformaciones tan profundas, casi todos los países se proponen la realización de la sociedad igualitaria. Pero mientras en el Occidente se prefiere, de hecho, la vía reformista de la socialdemocracia, la U. R. S. S. y las democracias populares postulan el capitalismo de Estado y la planificación totalitaria. Entre uno y otros, algunos países del Tercer Mundo intentan crear cauces adecuados de acceso al socialismo, siguiendo, con matices propios, el modelo yugoslavo.

Las democracias de Occidente tienden hoy, pues, a transformarse, también, en democracias sociales y en democracias económicas. Veamos, por tan-

to, qué es —con mayor precisión— la DEMOCRACIA SOCIAL hacia la que las democracias políticas se dirigen o que algunas ya casi han alcanzado.

Durante muchísimo tiempo se consideró que la democracia liberal burguesa o puramente política era la única democracia. Pero al pasar al primer plano las cuestiones económicas y sociales —por la propia evolución del capitalismo—, el proletariado comenzó a pesar en las esferas políticas. Valiéndose del sufragio universal entró en las instituciones legislativas hasta entonces dominadas por la burguesía. A partir de este momento la democracia restringida tenía que contar con un nuevo elemento, con el proletariado y sus partidos, que no compartían los principios ideológicos de aquélla. La democracia se tuvo que transformar: de restringida, como era la liberal, se convirtió, por una parte, en democracia basada en el sufragio universal, y, por otra, el Estado liberal, para continuar salvando las libertades personales y públicas, se vio obligado a limitar la libertad económica y el derecho de propiedad, pues las masas obreras lo exigían. Entonces se vio que sin la intervención del Estado las libertades declaradas en la constitución eran puramente teóricas. El gobierno, que, en la época de la democracia restringida, se limitaba a regular la práctica de las libertades individuales y políticas, en la época de la democracia social tuvo que salir de su pasividad e intervenir en las esferas económica y social.

#### A) EL HOMBRE CONCRETO

La democracia social, a diferencia de la democracia puramente política, parte no del hombre *abstracto*, sino que lo considera como ser *real* y "*situado*" en una circunstancia concreta: el hombre empeñado en alcanzar su bienestar, su seguridad material y las oportunidades que le permitan un ascenso en la escala social.

La época contemporánea, que está presenciando la conversión o transformación de la democracia política en social, constata también que esta última reconoce los derechos del hombre, pero, a diferencia de la democracia liberal-burguesa, los considera como exigencias, es decir, adquieren una dimensión imperativa. El hombre concreto tiene derechos que corresponden a necesidades que, si no son satisfechas, le impiden alcanzar su plenitud humana. Sólo el hombre es plenamente libre cuando está liberado de condicionamientos materiales y espirituales. Y para ello necesita, este «hombre concreto», de la intervención del Estado.

Todas las democracias del mundo libre reconocen, hoy día, los llamados derechos sociales: al trabajo, al salario equitativo, al descanso, a la seguridad

social plena y eficiente. El hombre concreto —titular de estos derechos sociales— requiere del Estado, en el marco de las democracias occidentales, la prestación de ciertos servicios, para lo cual éste ha tenido que intervenir en esferas que, por principio, le estaban vedadas en la época de la democracia liberal.

## B) OBJETIVOS DE LA DEMOCRACIA SOCIAL

Pero el paso de la democracia política, liberal o burguesa —o formal, como la llaman los marxistas— a la democracia social, no se ha llevado a cabo de manera análoga en todos los países. En unos —sobre todo en los anglosajones, los escandinavos, los del Benelux, Suiza...— la transformación de la democracia se produjo gradualmente, salvándose con ello lo positivo que encerraba la democracia liberal. En otros, las resistencias de la burguesía hicieron inevitable la revolución; los más afortunados atravesaron, o atraviesan, largas crisis políticas, económicas o sociales, mientras que en gran parte del mundo se desembocó en la llamada democracia marxista.

En los países escandinavos y en Gran Bretaña, por ejemplo, se han conseguido una serie de objetivos no solamente sociales, sino también socialistas por las vías legales de la democracia liberal. Esta se ha consolidado al demostrarse eficaz por su capacidad de adecuación a las exigencias económicas y sociales de la época. El mismo desarrollo del capitalismo ha provocado un aumento de nivel de vida y una progresiva transformación de las clases proletarias en nuevas clases medias. En estos países la fe en la democracia es fuerte y la esperanza en el comunismo es débil, prácticamente inexistente. Los cambios producidos en las estructuras económicas y sociales, por la vía legal, han puesto en evidencia al proletariado que el progreso y el bienestar puedan alcanzarse a través de los mecanismos constitucionales, sin necesidad de perder la libertad política y someterse a ningún tipo de poder personal, de dictadura individual o colegiada.

Las democracias occidentales en su fase actual de democracia social —aunque respetan la propiedad privada de los medios de producción— limitan el derecho de propiedad en las diversas constituciones y mediante leyes ordinarias. En el Estado social de derecho —traducción jurídica de la democracia social—, la propiedad privada, especialmente la de los medios de producción, tiende a estar sometida al interés general. Para salvar las libertades liberales, democráticas, el Estado se ha visto obligado a limitar el derecho de propiedad. Así, la lenta pero progresiva socialización en el campo económico y el liberalismo en el político son los fundamentos de las actuales democracias sociales



y pluralistas occidentales. La intervención económico-social del Estado, a través de las nacionalizaciones, socializaciones, empresas públicas, impuesto progresivo sobre la renta..., realiza los objetivos de la democracia social.

Se ejercen los derechos políticos no ya para impedir que los gobernantes se inmiscuyan e interfieran en la esfera privada y atenten contra la independencia individual y el libre juego de las fuerzas económicas, sino que los ciudadanos los utilizan para promover la transformación de las actuales estructuras sociales en otras nuevas. En esta tarea el papel del Estado es de primerísimo orden.

Los objetivos de la democracia social han sido sintetizados por Georges Burdeau: una sociedad auténticamente democrática es «aquella en que se excluyen las desigualdades debidas a los azares de la vida económica, en que la riqueza no es una fuente de poder», en que los trabajadores queden liberados de todo tipo de opresión y se sientan protegidos. «La democracia social tiende así a establecer entre los individuos una igualdad de hecho que la libertad teórica es incapaz de asegurar».

Y las instituciones encargadas de realizar los objetivos de la democracia social son, en parte, las mismas de la democracia política y otras nuevas creadas por las nuevas exigencias. Así surgen, entre otros, nuevos —aunque embrionarios— cauces de representación social, los Consejos Nacionales de Economía, los organismos de planificación y las instituciones de Seguridad social.

C) OBJETIVO ÚLTIMO DE LA DEMOCRACIA SOCIAL :  
PLENO DESARROLLO DE LAS LIBERTADES

La democracia social pretende liberar al hombre de todas las formas de opresión, pero fundamentalmente, de las de índole económica y social. De ahí que tienda a excluir las desigualdades debidas a los azares de la vida económica, a que los trabajadores estén al abrigo de la opresión y del desempleo y a que cada uno pueda hacer valer su derecho a obtener de la sociedad y del Estado una protección total y eficaz contra los riesgos de la vida.

En las democracias occidentales modernas se observan ciertas tendencias a extender la democracia del campo político a todas las demás esferas de la actividad humana. Por eso se comienza a utilizar ya expresiones como las de democracia económica y de democracia industrial, según sea el campo al que se desea que se extienda y aplique el principio democrático.

Pero la incipiente extensión del principio democrático a otras esferas de la actividad humana no ha implicado —como ya se indicó— el cambio radical de la estratificación social de tipo clasista: los poseedores de la propiedad

privada de los medios de producción, en un lado, y los que viven exclusivamente de su propio trabajo, en el otro. A pesar de ello hoy no puede hablarse, en aquellos países que se hallan cerca de haber realizado la democracia social, de que continúan los excesos del capitalismo, ni de que subsisten las condiciones que motivaron el que Marx escribiese su teoría de la lucha de clases. Pero aunque el neocapitalismo pretende —por exigencias intrínsecas a su propia dinámica de nuevos mercados— igualar las clases sociales mediante el mayor nivel y análogo género de vida, intentando producir, por tanto, el aburguesamiento del proletariado —previa su alienación mediante la publicidad comercial—, como sucede en los Estados Unidos y Alemania, sin embargo, está surgiendo un nuevo tipo de «depauperización» de ciertos grupos sociales que están creando graves situaciones conflictivas en el marco de las sociedades industriales del llamado mundo libre.

En otros países, como en Gran Bretaña, se pretende sustituir —en parte— las formas capitalistas mediante las nacionalizaciones y, sobre todo, a través del sistema fiscal del impuesto progresivo sobre la renta, con lo que se desea lograr una más igualitaria distribución de los bienes.

La democracia social, ya casi realizada en estos y otros países, por las vías del neocapitalismo o del socialismo moderado, han conseguido algunos de los objetivos del marxismo, pero sin el sacrificio de la libertad, valor supremo al que han de servir todas las medidas políticas. Estas han de tender a suprimir los excesivos condicionamientos materiales y las acentuadas desigualdades sociales, obstáculos para el desarrollo integral del hombre, ser esencialmente libre.

La democracia moderna —social y pluralista— tiene su justificación: ser instrumento para la consecución del pleno despliegue de la libertad humana. Tiende a hacerla efectiva por el camino del consentimiento y no por el de la fuerza.

El llamado mundo libre tiende a transformar su democracia política en social y su Estado liberal en Estado social de Derecho. Por eso, sin negar el valor que encierran los derechos clásicos proclamados por las constituciones europeas —los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa— en la actualidad cobran mayor relieve, en el seno de las mismas, los derechos sociales, llamados así porque el sujeto titular de los mismos es el hombre concreto, situado en un contorno físico y humano. En casi todos los países europeos, no nos referimos a los marxistas, se reconocen los derechos sociales en sus textos constitucionales: la Constitución francesa de 1946 y de 1958; la italiana de 1947, y la de la República Federal de Bonn de 1949. También Inglaterra y los Estados Unidos, aunque no han dado una traducción constitucional a esta dimensión social del Estado, tanto a través del Partido

laborista como de los programas del *New Deal* y del *Fear Deal*, reflejan esta nueva orientación de las democracias occidentales.

Pero la evolución del mundo ideológico occidental no se ha parado en su tendencia a transformar la democracia política en social, sino que está dando un paso más adelante: tiende a convertirse también en DEMOCRACIA ECONOMICA. ¿Qué se entiende por democracia económica?

### III

#### LA DEMOCRACIA ECONOMICA

Es de sobra sabido que la democracia liberal o burguesa se asienta sobre el principio de la teoría democrática clásica y sobre la afirmación de que el poder de mandar en el grupo no tiene por objeto más que la organización de la paz interior y la defensa exterior de dicho grupo. El poder institucionalizado o Estado deberá respetar —según la ideología clásica del liberalismo político— la libre iniciativa de los individuos en su búsqueda de la riqueza material y de su felicidad. «El fin de toda sociedad política es —se dice en la Declaración de Derechos del Hombre y Ciudadano de 1789— la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre..., la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión» (art. 2.º) (cfr., al respecto, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos del 4-VII-1776). Es lógico, pues, que el Poder político, en el marco de este tipo de sociedad liberal, debería ser neutro políticamente —no intervencionista—, y tan sólo árbitro autónomo y permanente en los litigios que se planteasen entre las libres iniciativas de los ciudadanos. No era competente, pues, para organizar la vida económica.

Se ha insistido, repetidamente, en las causas que han provocado la transformación del Estado liberal en social, y el paso del Poder-neutro al Poder-intervencionista. De la democracia liberal se está pasando a la social con tendencias a su transformación, también —como venimos indicando— en democracia económica.

Tan sólo se puede hablar de democracia económica cuando en el sector económico los trabajadores adoptan activamente las decisiones que les afectan, cuando la dirección de la economía pasa a sus manos. Si así sucediese, la extensión del principio democrático a todo el proceso económico determinaría que el hombre-productor se convertiría de elemento pasivo en factor activo de la producción.

En el seno de la democracia económica todo hombre se hallaría inves-

tido del derecho a participar en las decisiones que le afecten. La democracia gobernante también se daría en el seno de la empresa; por eso, las decisiones que interesan al grupo serían adoptadas por los miembros que lo integran. La democracia económica, partiendo de aquellas cuestiones concretas que directamente afectan a la producción y a la satisfacción de las necesidades del hombre-productor, intentaría resolver los problemas planteados, dándole al colectivo obrero —a través de sus representantes— amplios derechos de participación en el proceso de adopción de las decisiones micro y macro-económicas.

Es cierto que se ha de recorrer un gran camino desde la democracia liberal a la económica, pues en esta última el *hombre situado*, en un contorno físico y humano, será el centro de toda la problemática y organización de la vida pública. La democracia liberal partía del hombre-ciudadano y abstraía sus problemas de la vida del grupo; por el contrario la democracia económica partiría del *hombre situado* en una circunstancia específica y concretando los problemas propios no ya de la colectividad sino de la producción y los referentes a las satisfacciones de las necesidades del hombre, impulsaría al Estado a que realizase específicos deberes, tales como su intervención en la coordinación económica, suprimiendo o limitando la propiedad privada de los medios de producción, mediante, por ejemplo, las nacionalizaciones, creando instituciones mediante las cuales las partes interesadas hicieran valer sus intereses, etcétera, e interviniesen en el proceso de la elaboración de aquellas decisiones que les afectasen.

#### A) LAS DOS CONCEPCIONES DE DEMOCRACIA ECONÓMICA: LA OCCIDENTAL Y LA SOCIALISTA

La ideología democrático-liberal en sus postulados esenciales de individualismo social y su reflejo en las instituciones legislativas, en los fines neutros que le otorga al Estado y a su estructura institucional, está siendo revisada —como venimos apuntando— a instancias del nuevo factor social y político: el proletariado y sus partidos. En unos casos —como en los países que se conservan relativamente fieles a la ideología liberal— se ha logrado, por diversos procedimientos, paliar los defectos del sistema político-económico de la sociedad capitalista; en otros —como en los países socialistas— se ha querido instaurar la libre acción del hombre, mediante la llamada democracia marxista. En estos países, con la negación radical de la democracia liberal realizada por Marx y Lenin y su sustitución por la democracia socialista, se tiende a reemplazar al *Estado de los ciudadanos* por la *Patria de los trabajadores*. Las de-

mocracias socialistas tratan de considerar al ciudadano ante todo como un hombre-productor; de ahí que desean construir una democracia específica, reduciendo lo político a lo económico. La democracia política se transforma en democracia económica.

Por el contrario, los países occidentales *intentan*, desde hace treinta años, es decir, desde la gran crisis económica y la segunda guerra mundial, instaurar mecanismos de democracia económica que no vendrían a ser otra cosa más que una prolongación de las técnicas de la democracia política al sector económico.

Existen, pues, dos concepciones diferentes de democracia económica. Para el Este es, ante todo, la apropiación colectiva de los medios de producción puestos al servicio de todos por el Estado en el cuadro de la planificación integral. Para el Oeste es, sobre todo, la extensión de la democracia al dominio económico, en el cuadro de las fuerzas sociales organizadas, tales como los sindicatos y las organizaciones profesionales de los jefes de empresa. La concepción occidental considera, pues, esencialmente, de una parte, la democracia en la empresa y, de otra, mira a una representación democrática a nivel de... la economía en general.

Se nos ofrece —por los autores occidentales, entre otros por el sociólogo belga Janne— la siguiente definición de democracia económica, que respeta lo esencial de la democracia política así como su infraestructura económica: «La democracia económica es, también, la atribución al trabajador, en el cuadro de las instituciones especializadas, de derechos y deberes ejercidos directamente o por delegación.» Estos derechos se traducen en: 1.º Controlar o gestionar la empresa... 2.º Fijar algunos de los objetivos generales de la política industrial o financiera de la actividad a la que pertenece la empresa del trabajador... 3.º Intervenir en la fijación, en cuanto trabajador organizado, de la política económica general.

## B) LOS PARTIDOS COMO FUERZAS POLÍTICAS Y COMO FACTORES DE TRANSFORMACIÓN DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA EN ECONOMICA

¿Cuál ha sido el papel de los partidos en el marco de la democracia política? ¿Cuál ha sido su actitud ante las exigencias de transformación de la democracia liberal?

La evolución política de la democracia liberal, en el siglo XIX, desembocó en un doble resultado que expresa —hoy— la esencia política de la democracia occidental: «Es a la vez —dice Vedel— una participación de

los ciudadanos en el poder, especialmente mediante el proceso electoral, y al mismo tiempo el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a oponerse al poder, particularmente, en función de la existencia de las libertades políticas. Si se prefiere una fórmula más popular: un gobierno de la mayoría con el respeto de los derechos de la minoría, he aquí lo que es, esencialmente, la democracia en Occidente.»

Pero tanto la mayoría como la minoría participan, respectivamente, en la vida política de las democracias liberales a través del partido mayoritario (o coalición de partidos) —que desde el Poder gobierna— y de los partidos minoritarios (o partido minoritario), que ejercen el control del proceso decisorio político, desde la Oposición.

a) *Las fuerzas políticas y para-políticas*

En los países europeos democráticos —y como reacción contra la concepción liberal e individualista de la sociedad, motivada por las transformaciones de las estructuras económico-sociales— se produjo, de hecho, a partir de mediados del siglo XIX, el fenómeno de la proliferación de las asociaciones voluntarias. Y tan sólo a fines del mismo siglo y principios del actual comenzó el Estado a transigir con el hecho de los partidos. Desde la primera guerra mundial, Europa viene presenciando el fenómeno de la regulación jurídica y constitucional de los partidos dentro del fenómeno más general del progresivo ejercicio de las libertades, enfocadas cada vez de modo más concreto en el interior de los grupos y por los grupos sociales y políticos.

i) *Las fuerzas políticas*

Los diversos cauces de participación en la vida política —partidos, uniones, alianzas, federaciones, etc.— contribuyen a la formación de la opinión pública. Es a través de estos grupos cómo el ciudadano toma conciencia de la vida política, adquiere un conocimiento más exacto de ella y coopera en la elaboración de las decisiones.

Los partidos son las asociaciones voluntarias más importantes para la vida pública, habiendo contribuido al desarrollo de la democracia liberal. Según Meynaud y Lancelot cumplen los siguientes fines: «a) Proporcionan una organización básica. b) Encuadran la vida política; y c) Condensan la multiplicidad de opiniones en torno a algunas ideas fundamentales.»

Las fuerzas políticas (partidos, uniones, federaciones o alianzas), dentro de un régimen de libre competencia —estén en el Poder o en la oposición—, condicionan el funcionamiento de las instituciones de gobierno establecidas en el país. Se pueden distinguir dos tipos de fuerzas: las que respetan las

reglas del juego democrático y comparten el *consensus* fundamental o político, es decir, que aceptan la constitución —fuerzas en el marco del régimen— y aquéllas que no aceptan la legalidad establecida y se convierten así en oposición revolucionaria. Tal ha sucedido con los partidos comunistas, que ahora intentan salir de la oposición revolucionaria entrando en el juego democrático.

Cada fuerza política pretende influir de una manera efectiva en la organización y funcionamiento del Poder estatal. Quiere que la orientación concreta de las instituciones gubernamentales sea según su propia ideología. En los regímenes democrático-liberales las decisiones que se toman son resultado del equilibrio entre diversas fuerzas políticas o del predominio mayoritario de una o de varias, según se trate de gobiernos homogéneos o de coalición. Las fuerzas minoritarias tienen siempre la posibilidad de alterar la situación gubernamental sustituyéndola o coaligándose con ella. Los socialdemócratas alemanes, por ejemplo, pasaron —a partir de las penúltimas elecciones— de la oposición al Poder —cuando la Gran coalición con los cristianodemócratas— reemplazando, en el gobierno a los liberales, que, a su vez, pasaron a la oposición. Con la «minicoalición» actual, los cristianodemócratas se han convertido en partido de la oposición.

### 2) *Condicionamiento social de las fuerzas políticas*

Toda fuerza política es una fuerza social, porque está radicada en la estructura social y económica de donde nace su energía para actuar en la vida pública. La eficacia de las fuerzas políticas depende del vigor de los grupos y/o estratos en que se apoyan.

En efecto, los grupos sociales —en sentido amplio— condicionan cada vez más el funcionamiento de las instituciones políticas, sea porque cuentan con importantes efectivos humanos, afectados por idénticas necesidades económicas (por ejemplo, la clase obrera), sea porque adoptan actitudes comunes respecto a los principales problemas económico-sociales y practican los mismos usos y hábitos (por ejemplo las clases medias), sea porque consideran indispensable que se organice y ejerza el poder político de una manera determinada para mantener intereses económicos concretos (grupos de presión).

### 3) *Acción política de los grupos de interés y de promoción*

Resulta paradójico que en el momento mismo en que el Estado liberal acepta progresivamente a los partidos políticos, sometiéndolos a regulación jurídica y constitucional, comiencen a perder éstos influencia respecto de los

gobernantes y de los gobernados. El carácter excesivamente ideológico de los viejos partidos hace que se pierda la confianza en ellos. Los ciudadanos, en busca de eficacia para influir en las decisiones que les afectan, se insertan en otras asociaciones que atienden a las necesidades concretas de los asociados defendiéndolas ante el Poder.

Hay, en este sentido, dos tipos de asociaciones: unas al servicio de una causa, un ideal o un credo —como la «Liga de los derechos del hombre»—, que son los «grupos de promoción»; otras encaminadas a la defensa o protección de fines materiales o profesionales, como las asociaciones empresariales y los sindicatos obreros que suelen llamarse «grupos de interés».

Unos y otros hacen valer su pretensión a través de los partidos o, ante la impotencia o abandono por parte de ellos, se dirigen directamente a los gobernantes, convirtiéndose entonces, en «grupos de presión». Por ello, para evitar que la gestión de los intereses públicos degenera, de este modo, en presiones egoístas y que se desnaturalice el carácter de los grupos de interés y de promoción se hace necesario dar carta de naturaleza o perfeccionar, en su caso, la representación social. Esta tan sólo cobrará carta de naturaleza mediante la creación de una segunda cámara, en la que se integren los diversos grupos sociales, de modo que éstos puedan defender sus intereses o causas: ejemplos de esta preocupación se encuentran tanto en *La República moderna*, de Mèndes-France, como en las nuevas expresiones jurídico-constitucionales del Régimen socialista yugoslavo.

Entre los grupos de interés más importante, los sindicatos han pasado a un primer plano en el mundo contemporáneo. La unión entre partidos y sindicatos es cada vez más estrecha. Así sucede con las Trade-Unions y el partido laborista. En algunos casos presionan directamente sobre el Poder. Debido a su indirecta —aunque intermitente— actuación política, los sindicatos —no obstante ser asociaciones profesionales— tienen tal importancia en la participación política que puede incluso ser equiparable a la de los partidos.

#### 4) *Los grupos de presión*

Cada vez crecen más los grupos de interés y de promoción; pero —como hemos señalado— al no encontrar los medios adecuados para defender sus intereses o causas se ven forzados a presionar *directamente* sobre el Estado —concretamente sobre aquella o aquellas instituciones gubernamentales en las que se localiza el poder decisorio— e *indirectamente* sobre la opinión pública. Surgen así los llamados grupos de presión. Su existencia suele ser reflejo de la insuficiencia de los cauces de participación. La mejor manera de eliminar los grupos de presión es, reconocida la justicia de los intereses y pretensiones



particulares de los grupos de interés o promoción, establecer los medios e instituciones a través de los cuales puedan hacer valer sus legítimos intereses o causas; es decir, llegar a una buena organización de la vida pública. Otra cosa es utopía o verbalismo. No deben confundirse, pues, los grupos de presión con los partidos, uniones o alianzas, los cuales, además de tener una *ideología, buscan el Poder para realizar, desde él, sus programas de gobierno* en el marco de las instituciones políticas con miras —al menos teóricamente— al *interés de toda la comunidad*.

En los regímenes liberales los grupos de presión crecen constantemente e invaden la esfera del Estado en proporción directa a la insuficiencia o inexistencia de cauces de representación social. De modo diferente, en los regímenes no liberales, la importancia de los grupos de presión se debe, entre otras razones, a la inexistencia de auténticos cauces de participación política. Los grupos de presión se convierten así en sustitutos de los partidos.

Por tanto, o existen las instituciones adecuadas para una representación política y social, o los «grupos de promoción» y de «interés», cuya proliferación es un hecho, tenderán a convertirse en «grupos de presión». Y éstos, como hemos dicho, deben ser suprimidos en cuanto tales, porque no tienen como *finalidad esencial servir al interés general de la comunidad*.

#### b) *Las fuerzas políticas y tipología de los sistemas*

La participación de los ciudadanos en la vida económica, social y política se realiza no sólo de modo individual, sino fundamentalmente a través de los diversos grupos sociales y políticos. Pero la forma de participación varía según sea el tipo de sistema político. De ahí las diversas modalidades que revisiten los medios o cauces por los que el factor humano ejerce su influencia en el proceso decisorio: partido único, pluripartidismo, bipartidismo, partido predominante y otros modos de organización política, como son las formaciones mayoritarias y las federaciones de grupos políticos del tipo de las uniones nacionales.

La multiplicación de las fuerzas sociales organizadas (grupos de interés, de promoción y de presión) y de las fuerzas políticas (partidos, uniones, alianzas, federaciones, etc.) caracteriza a nuestra época. La acción ejercida por estas fuerzas ha transformado los moldes del Estado liberal. Lo económico y social ha desbordado al Estado no intervencionista y dado lugar al de seguridad social, al ser invadido por los grupos de interés y de promoción de una causa, idea o credo, y transformado por los grupos políticos organizados.

El principal instrumento que establece la conexión entre la estructura económica y social y el aparato jurídico del Estado, es, en el mundo de las demo-

cracias occidentales, el de las fuerzas políticas. Son fuerzas políticas las fuerzas sociales que intentan establecer, mantener o transformar el orden jurídico-constitucional. Tales organizaciones políticas quieren interpretar la realidad social desde una ideología. Loewenstein llama ideología política a un conjunto de ideas, convicciones, prejuicios e incluso sentimientos sobre la manera de organizar y ejercer el Poder. Raymond Aron se refiere a las ideologías en el sentido de considerarlas como ideas orientadas a la acción política.

Las instituciones estatales son políticamente neutras con respecto a cualquier predeterminación ideológica concreta, de manera que pueden ser diversamente configuradas por la particular ideología encarnada por la fuerza política mayoritaria (o por la coalición de fuerzas).

La diferencia existente, en este orden de cosas, entre la democracia individualista y la moderna democracia pluralista en relación con los sistemas marxista y autoritario radica en que en las democracias se puede hablar de *dos tipos* de ideología política, mientras que sus oponentes marxista y autoritario pretenden ser monolíticos.

#### 1) *El sistema demo-liberal.*

En las democracias liberales y pluralistas existe una ideología que es objeto de aceptación general y que fundamenta y vivifica las instituciones del Régimen: ningún ciudadano americano discute su Constitución y los británicos aceptan su Monarquía parlamentaria porque todos comparten la misma ideología liberal. Ideología que es lo suficientemente amplia y elástica para que en su seno convivan pluralidad de ideologías partidistas. El papel de los partidos es aunar las voluntades de los ciudadanos en torno a particulares interpretaciones de aquella común ideología constitucional. Además, los partidos defienden una forma concreta de organización y ejercicio del Poder con arreglo a su peculiar ideología; por ejemplo, en Inglaterra, la de los partidos conservador, liberal y laborista.

#### 2) *Los sistemas marxista y autoritario*

En los sistemas marxista y autoritario, la ideología de un partido se convierte en la única con validez constitucional que tiene que ser aceptada por todos. Por ello no caben diferentes interpretaciones de las instituciones constitucionales, como son el Ejecutivo, las Asambleas o Parlamentos y los Tribunales, como tampoco otras decisiones político-programáticas que las que impone la ideología *oficial*.

En estos sistemas dichas instituciones tienen siempre un mismo color político. No aceptan el error, excluyen el diálogo, monologan y lo máximo que

aceptan es la autocrítica en el seno del partido. Al no haber alternativas, los regímenes no liberales quieren perpetuar el monopolio del partido, sucediéndose a sí mismos.

Hasta ahora esta sucesión sólo se ha llevado a cabo en las democracias marxistas porque tienen un aparato de partido muy organizado, que controla tanto a la sociedad como a las instituciones estatales. La continuidad del régimen soviético desde Lenin hasta hoy, a través de Stalin, Malenkov y Kruschev, se debe a la coherencia ideológica y organizativa del partido totalitario comunista. Pero las diferentes experiencias de los regímenes autoritarios evidencian su problema radical: su inseguridad sucesoria y de pervivencia. Tales regímenes no han resistido —o se teme que no resistan— un cambio de personas a su frente y se han desintegrado o preocupa su probable desintegración.

### 3) Los regímenes pseudo-autoritarios o paternalistas.

Pero también en el mundo contemporáneo existen ciertos regímenes que, por asentarse en una personalidad política excepcional, con dotes de flexibilidad y pragmatismo y en una ideología no cerrada, permiten no sólo una pluralidad de grupos sociales, sino también la asociación en el Poder de pluralidad de grupos políticos más o menos definidos. A este tipo de regímenes se les presenta una alternativa para garantizar su sucesión y pervivencia: caminar hacia el modelo totalitario, dando coherencia ideológica al régimen y rigidez organizativa y constitucional al partido, o acercarse cada vez más a los modelos democráticos, reconociendo igualdad jurídico-política a todos los grupos políticos que comparten la ideología del régimen.

La sociedad, en cualquier tipo de sistema político, se resiste a ser encorsetada por una única ideología e intentará encontrar una u otra modalidad de participación política. Si no se permiten cauces abiertos recurrirá a otros ocultos, pero su vitalidad intentará imponerse. El pluralismo social manifestado en grupos de interés y de promoción es el que más se resiste a una única ideología. Por diversos lugares brotarán manifestaciones de la dinámica social. Para proteger los intereses o defender las ideas, causas..., se convertirán las fuerzas sociales en sustitutivos de las fuerzas políticas.

La democracia del llamado mundo libre se mueve, pues, mediante unas fuerzas específicas: los partidos políticos, que se disputan el Poder y cuyo pluralismo se considera como perteneciente a la esencia misma de la democracia. El fenómeno de los partidos implica la existencia de la libertad política así como una serie de manifestaciones de la misma: libertad de pensamiento, de expresión, de asociación, de oposición al gobierno... Sin ellas el sistema de partidos carece de sentido.

En todas las democracias liberales existen partidos. Pero el sistema de partidos y sus características varían en función de una serie de concausas: de la estructura económico-social existente, temperamentales, históricas... y de otros factores como, por ejemplo, el sistema electoral imperante en los respectivos países. Por eso las diferencias que existen entre Inglaterra y Alemania, a pesar de que en uno y otro país, de hecho, no hay más que dos grandes y un tercer partido menor. Se habla —entre otros Duverger y Sartori, aunque desde perspectivas distintas— de un bipartidismo, de un pluralismo político moderado y de un multipartidismo o pluralismo extremo. Pero el solo hecho de que existan varios partidos no tiene excesiva importancia, pues su impacto en el funcionamiento de las instituciones políticas no tendrá ninguna consecuencia destructiva, a no ser que cada uno de los partidos sustente programas políticos radicalmente antitéticos. Digamos, a modo de conclusión, que según se halle en el Poder uno —o unos— u otros partidos, así será el color político que adopten las instituciones.

El carácter más o menos radical de la ideología de los partidos dependerá en gran parte de la estratificación social existente. El pluralismo político moderado sueco, por ejemplo, encierra muy pocos elementos hostiles a su régimen democrático, y así desde hace varias décadas ocupan el Poder los socialistas. Sin embargo, la fuerza del partido comunista, en el multipartidismo italiano, significa que un sector importante de la población discute los supuestos básicos del régimen constitucional establecido con la República y la Constitución de 1947.

### c) *Los partidos como factores de transformación*

Los partidos políticos impulsados por las corrientes doctrinales e ideológicas en boga, han logrado, unas veces, reformar las estructuras económica, social y también la institucional de la democracia liberal para adecuarla a las exigencias sociales planteadas por el proletariado, y, otras, han conseguido —aun respetando formalmente la estructura política democrático-liberal— que su ideología progresista se tradujera, desde las instituciones gubernamentales, en leyes o en decisiones de gobierno.

Pero, de entre todos los partidos políticos, la social-democracia se ha mantenido en una postura equidistante. Sin defender los supuestos de la democracia marxista ni tampoco sostener a ultranza la ideología de la democracia liberal —y sus instituciones— este partido ha conseguido ser en la época actual —y en el marco de las democracias liberales— el motor de transformación del Estado liberal en Estado social de Derecho. Respeto así lo que de positivo encierra la democracia clásica —su liberalismo político— pero lo con-

pleta con la parte de positivo que encierra la ideología marxista. La socialización en el campo económico y el liberalismo en lo político son dos postulados básicos de la social-democracia. Postula la ideología socialdemocrática la extensión de los mecanismos democráticos a la vida económica.

La social-democracia, según reza la Declaración de principios de la Internacional Socialista aprobada en Frankfurt en julio de 1951, defiende no sólo la democracia política y social, sino, fundamentalmente, la económica.

Dice la citada Declaración: «El socialismo quiere superar el sistema capitalista a través de un ordenamiento social en el que el interés de la colectividad esté por encima del interés y provecho privado. Los objetivos económicos inmediatos de la política socialista, son: pleno empleo, aumento de la producción, aumento continuo del bienestar, seguridad social y justa distribución de la renta y de los bienes.»

La social-democracia —situada entre la democracia capitalista y la democracia marxista— postula una planificación económica que no excluye «el control público del proceso productivo»; es decir, defiende un control democrático de la economía. De ahí que se opongan «al capitalismo monopolizador y a cualquier tipo de planificación económica totalitaria».

Pero la planificación socialista no presupone la socialización de todos los medios de producción. Es compatible con la existencia de la propiedad privada de importantes sectores como el de la agricultura, el artesanado, la pequeña y mediana empresa, en el sector comercial, etc.

Aun siendo uno de los fines de la social-democracia las formas de propiedad colectiva, considera que éstas no son un fin en sí mismas, sino instrumentos de control de las industrias de base «de las que depende la vida económica y el bienestar de la colectividad». Hay que impedir la explotación del pueblo «por parte de los monopolios capitalistas...»

La planificación socialista debe realizarse con la colaboración de las partes interesadas: «El poder económico debe hallarse descentralizado...» Los instrumentos por los que el proletariado debe intervenir en la elaboración de las decisiones macroeconómicas deben ser los sindicatos y cualesquiera otras organizaciones existentes de productores y consumidores. Tales organizaciones económicas «deben participar en la formulación de la política económica», pero respetando siempre los derechos constitucionales del Parlamento.

La social-democracia pretende una planificación global de la vida económica con la intervención —a través de las instituciones correspondientes— de las organizaciones interesadas, y también postula la necesidad de que se establezca la cooperación democrática de los trabajadores en la gestión de las empresas.

### C) TRES SISTEMAS ECONÓMICOS

Las instituciones de la democracia económica variarán de un sistema político a otro, ya que su carácter se transforma según se trate de una democracia marxista o de una democracia liberal.

El intento de liberar al hombre de sus condicionamientos económicos y para lograr que sean más reales sus libertades políticas, se manifiesta hoy de modo abierto y evolutivo en tres sistemas económicos diferentes: el capitalismo de Estado; la propiedad social y la autogestión obrera, en la organización económica yugoslava, y el sistema neocapitalista, basado en la propiedad privada de los medios de producción aunque con ciertas limitaciones.

#### a) *El capitalismo de Estado.*

El sistema económico soviético —secundado, en gran parte, por la mayoría de las democracias populares— se asienta sobre el principio de la propiedad estatal. La gestión directa de las empresas depende del Estado. La planificación reviste caracteres de imperativa y totalitaria: se excluye el control público del proceso productivo y queda centralizado, en realidad, por la nueva clase del partido, como ya denunciara Djilas. De ahí que la idea de la gestión obrera de las empresas queda marginada en la concepción soviética de la economía. Aunque se apunta una corriente creciente de participación obrera, a través del sindicato oficial. Se ha dicho, quizá con razón, que en una economía de la amplitud y complejidad como es la soviética, la planificación controlada no es posible sin la «complicidad» del sindicato. Puede que esta «complicidad» contenga en embrión el principio de la gestión obrera. Sin embargo, creo que se puede afirmar que hoy, de hecho, todavía la explotación del hombre por el hombre del mundo capitalista ha quedado sustituida por la explotación del hombre por el Estado. A un explotador nominal le ha sustituido otro escudado en el anonimato: el Estado y el Partido.

#### b) *El sistema yugoslavo*

El sistema yugoslavo se asienta en dos principios: la propiedad social y la autogestión obrera en los sectores de la producción y de los servicios públicos y sociales. El concepto de propiedad social difiere —como afirma tanto Kardelj como Djordjevic— del de propiedad privada y del de propiedad estatal, en cuanto que su titular y autogestor es la sociedad. El instrumento de la misma es la colectividad obrera, bien de una empresa, bien de cualquier tipo de servicio social.

La propiedad social es la negación del derecho de propiedad jurídico-clásico, en cuanto que ni la colectividad obrera, ni la organización de trabajo, ni los órganos de la comunidad social, poseen un derecho de propiedad sobre estos medios en el sentido de poder disponer de los mismos y de apropiarse del producto del trabajo social que realizan. Una amplia descentralización de la organización de los poderes públicos, de la administración y de la economía acompaña a este sistema económico.

El sistema yugoslavo practica —formalmente al menos— cierta política económica pluralista, que se manifiesta en los sectores comercial e industrial. También coexisten en Yugoslavia la propiedad pública y la privada de la tierra.

Con el sistema, pues, de la propiedad social no se restringe el carácter público de la propiedad de las empresas industriales o comerciales, sino que, según los autores yugoslavos, se le da un carácter más auténtico todavía. El titular público es el pueblo trabajador yugoslavo, gestor de los bienes situados en la República federal de Yugoslavia. Quizá esto es verdad en el plano de la teoría. En la realidad, puede que ocurra que el usufructuario real de los bienes sea o sean los miembros del Consejo obrero o del personal directivo de la empresa. ¿Qué responsabilidad le incumbe en esta posible o real desviación de la teoría económica yugoslava a la Liga de los comunistas o a la Alianza Socialista? Es difícil precisarlo, lo mismo que hasta qué grado el principio de la gestión obrera de las empresas queda reducido a letra muerta.

### c) *El sistema neocapitalista.*

En las democracias liberales, aun respetándose la estratificación en clases de la sociedad capitalista, ante las exigencias del proletariado —entre otros factores— el capitalismo clásico se ha transformado en el neocapitalismo (pues las democracias capitalistas comenzaron a adquirir conciencia de que de no transformarse corrían el peligro de desaparecer). Ahora se intenta que el obrero participe en lo que antes correspondía exclusivamente al titular privado de los medios de producción, es decir, en la empresa. Se quiere asegurarle al trabajador una participación en los beneficios y que intervenga en su administración. Se ha logrado con alguna eficacia que el trabajador tenga parte en las ganancias, pero la Europa neocapitalista se halla todavía en fase de tanteo por lo que se refiere a la cogestión obrera. Por otra parte queda pendiente, en el seno de la empresa, el punto principal: la participación obrera en las decisiones, campo que rebasa ampliamente la participación en la gestión o administración de la empresa.

1) *Experiencias neocapitalistas de organización económica*

Para que el obrero deje de sentirse explotado y se considere integrado —en parte al menos— como elemento activo de la empresa en que trabaja y de la sociedad, es necesario conseguir —también al menos— su participación real en la copropiedad de los medios de producción, en los beneficios de la empresa, en la información directa o indirecta de su gestión, y en el control directo —o al menos indirecto— de la gestión de la misma.

La participación económica del obrero en la empresa ha cristalizado hasta ahora en el acceso a los beneficios de la misma, o en la constitución de determinados fondos y, menos frecuentemente, en el accionariado obrero. La institucionalización efectiva de éste, en el marco de la empresa, significaría que los trabajadores serían titulares de derechos semejantes a los de los actuales accionistas de una empresa capitalista. (Sólo siendo los obreros propietarios exclusivos de sus medios de producción o, al menos, copartícipes en la propiedad con los antiguos capitalistas, es como la clase proletaria adquiriría una fuerza real en el seno de la empresa. Lo mismo ocurriría si se pusiera en práctica la fórmula de la «Enmienda Vallon», incorporada a la ley de Finanzas francesa de 1966, y que consiste, en esencia, en que los asalariados participen en los incrementos de valor de los activos de las empresas que provengan de autofinanciación. Con ello la ideología marxista perdería, probablemente, un terreno que hasta ahora le ha estado abonado, pues la clase trabajadora habría dejado de sentirse —en parte al menos— explotada.)

Si el trabajador fuera liberado de los actuales condicionamientos de inferioridad económica —como probablemente se lograría con la plena aplicación de los diversos procedimientos de propiedad o copropiedad indicados— sus derechos sociales y políticos tendrían una aplicación real y no teórica.

El otro principio sobre el que se quiere asentar el sistema neocapitalista —aunque se halle todavía en fase de tanteo— es el de la cogestión. Y consiste en la participación de los obreros en el proceso de adopción de las decisiones económicas que les afecten. Aquí surge un grave problema, a saber: el carácter complejo que reviste la producción exige, en la actualidad, medidas y decisiones que sólo los expertos y técnicos están capacitados para adoptarlas. De ahí que la cogestión —y menos aún la gestión— sea difícil de realizar. Hoy se está imponiendo la profesionalización de la alta gestión de la empresa; los obreros no pueden cooperar al mismo nivel que los técnicos ejecutivos o *managers*, pues se hallan en una situación de inferioridad por lo que se refiere a sus conocimientos técnicos. Y no cabe la cogestión en la empresa por representantes de los obreros con formación técnica —ajenos a la empre-



sa— pues el fin primordial de la gestión o cogestión obrera radica en integrar al hombre-productor en la empresa.

En la situación actual, parece ser que la fórmula más viable es la de la representación obrera en los organismos de la empresa, consejos de administración, comités de control, etc., esto es, la de una presencia, a efectos deliberativos y de información ascendente o descendente, de uno o varios delegados de los obreros en los órganos colegiados de la institución empresarial.

## 2) *Las cámaras económico-sociales.*

La democracia económica no ha de quedar limitada al marco de la empresa sino que se ha de manifestar también en el ámbito de las instituciones políticas gubernamentales. Frente a la tesis jacobina, de la exclusiva representación del pueblo por los diputados, la democracia económica opone la tesis de que también deben hallarse representados, a nivel nacional, todos los grupos sociales y profesionales intermedios entre el individuo y el Estado. Por eso se hace necesaria la doble representación política y social en una dualidad de cámaras. «En los países en los que se halla total o parcialmente planificada la economía, una cámara económica puede asegurar —dice Duverger— una participación de las diferentes categorías sociales en la preparación del plan y en la elaboración de la política económica general.» La representación económica coexistiría con la política. Sólo se exigiría la existencia de un bicameralismo apropiado. Mientras en las democracias socialistas se percibe una tendencia hacia la creación de segundas cámaras económico-sociales —siguiendo el modelo yugoslavo— en los países capitalistas, los consejos económico-sociales italiano y francés, por ejemplo, no tienen más que un carácter consultivo; carecen de poder decisorio. Los partidos conservadores —trasunto, esencialmente, de los intereses patronales— desconfían de tales cámaras y se oponen a su plena constitución y funcionamiento. Sin embargo, con el desarrollo de la planificación comienza a existir ya una fuerte corriente favorable a conceder grandes prerrogativas decisorias a una segunda cámara económico-social. El mundo productor, profesional y social ha de intervenir, a través de sus representantes, en el proceso de adopción de aquellas decisiones que les afecten directamente, sobre todo en la determinación de una política económica nacional. Se han de crear las instituciones necesarias de representación de las fuerzas económicas y sociales, que deberán colaborar con las instituciones políticas para que las decisiones adoptadas se adecuen a la realidad del momento.

### 3) Conclusión.

En las democracias occidentales se vislumbran tendencias que aceptan, bajo fórmulas distintas, la representación autónoma de los grupos de interés y de promoción, evitando los escollos del corporativismo fascista o de tipo totalitario yugoslavo. Y va ganando terreno la idea de que la duplicidad de cámaras —una social y otra política— sería el mejor reflejo del pluralismo socioeconómico y político.

El bicameralismo responde a una doble dimensión de toda sociedad: una, la socio-económica, en la que el hombre está situado en variedad de grupos, y, otra, la política, que es la que globalmente abarca a todos estos grupos intermedios, representando los intereses generales de la sociedad en cuanto tal. De ahí que los intereses sean, por una parte, sociales y, por otra, políticos; es decir, los particulares y los generales. Una cámara se debería ocupar de los primeros y otra de los segundos.

La confusión de ambos niveles o dimensiones del hombre o la ignorancia u olvido de una de ellas —en este caso de la social—, además de perjudicar los intereses afectados, desnaturaliza la representación que cada mandatario lleva consigo —*hic et nunc* la representación política—, al entrometerse en cuestiones ajenas, que, a tenor de su peculiar mandato, no le deben incumbir.

## IV

### LA DEMOCRACIA MODERNA HACIA LA QUE CAMINAMOS: LA DEMOCRACIA GOBERNANTE

#### A) LIBERTADES-PARTICIPACIÓN VS. LIBERTADES-RESISTENCIA.

En nuestras sociedades contemporáneas las actitudes y comportamientos de los ciudadanos vienen condicionados de una manera decisiva por la situación económico-social que les rodea. La presión que sobre los hombres se ejerce por el medio circundante es tan constante y general que hoy difícilmente les permite hallar su propia esfera de intimidad y autonomía.

El condicionamiento del hombre, en la actualidad, por su situación concreta socializa su mentalidad en el sentido de que le obliga a hacer suyo el sistema de valores vigentes en la sociedad. Y un grupo social global o comunidad será tanto más homogéneo —y a su vez estable— cuanto más participen de su sistema de valores, creencias, modelos de conducta... los miembros que lo integran.

Una sociedad política no sólo se halla integrada por grupos diversos, es decir, diferenciados, sino también debe haber en ella, y entre estos grupos, una estructuración. Pues la existencia y la solidaridad de los individuos y grupos, que componen una sociedad, exige cierta estabilidad, una relativa seguridad en sus recíprocas relaciones, o sea, una eficaz estructuración.

Para que una sociedad política logre el grado de cohesión necesario para su mantenimiento es imprescindible que los gobernantes establezcan los cauces eficaces de participación que permitan la inserción e integración de los ciudadanos en el proceso político. Sólo así es cómo los gobernantes lograrán que los gobernados hagan suyos los valores, ideologías e instituciones que tipifican el concreto régimen político creado. En caso contrario los gobernados se sentirán marginados de la vida política. Y ésta se convertirá en monopolio de unos pocos.

En la época de la vigencia de la democracia liberal —de la llamada democracia formal— se hablaba de libertades-resistencia. La burguesía, hacedora de la Revolución francesa de 1789 y defensora del liberalismo, tenía como objetivo fundamental debilitar al Poder monárquico, transformarlo de absoluto en constitucional. Por eso su preocupación máxima fue establecer esferas propias de la vida de los ciudadanos en las que no le fuera permitido entrometerse —como hasta entonces sucedía—. Pasado este primer período de obsesión por el debilitamiento del Ejecutivo, por defender las libertades-resistencia, y adquirida la conciencia de madurez política por amplios sectores de la población, se fue abriendo camino el deseo no ya de limitar al Poder sino de participar en la vida política. Y el sufragio universal se convirtió en una necesidad. Si el liberalismo apuntaba a limitar a los gobernantes, la democracia, de mediados y fines del siglo pasado, intentaba responder a la pregunta de ¿a quién le correspondía mandar? No cabía dudas —ya en aquel entonces— respecto a la respuesta: el cuarto estado se decía pueblo soberano y exigía el sufragio universal. Y a medida que los gobernados —y especialmente el proletariado— fueron adquiriendo conciencia de sus derechos, comenzaron a hacer hincapié no en la defensa de sus libertades-resistencia sino en la de las libertades-participación.

Si, por una parte, el cuarto estado —el proletariado— comenzó a exigir, a partir de la primera guerra europea, frente a la burguesía liberal, mayores intervenciones del Estado democrático en la vida económico-social, por otro lado deseaba también participar en la adopción de aquellas decisiones que le afectaban. Y, especialmente, a partir de la segunda guerra mundial quieren los trabajadores participar en la vida económica, social y también política del país. Para la mayoría actual de los gobernados —salvo honrosas excepciones de clásicos liberales— la libertad hoy día debe ser interpretada no solamente

como autonomía y resistencia frente al Poder Ejecutivo, sino fundamentalmente como participación: el ciudadano debe participar en la formación de las grandes decisiones políticas... y de carácter económico...; desea participar más activamente, que hasta el presente, en la gestión de los asuntos locales...; quiere participar también en la gestión de los servicios económicos y sociales tales como los de la Seguridad Social, etc.

Concluyamos, pues, que la concepción moderna de ciudadanía, suplantando a la liberal, está haciendo hincapié más bien que en las libertades-resistencia (*status negativo*) en la *participación* del hombre en la sociedad (*status positivo*).

La época moderna está presenciando los últimos coletazos del liberalismo económico y político clásico. Se propugna a ultranza la participación en todos los niveles. De ahí que se hable, y se abra cada vez más camino —como subrayamos— de democracia económica, social y política; es decir, participación intensiva y extensiva de los hombres-ciudadanos en todos los campos en los que el hombre se halla inserto. Y desde un punto de vista político, hasta tal punto ha cobrado importancia, en la actualidad, el deseo de los ciudadanos-gobernados de integrarse, colaborando en la vida pública de sus correspondientes países, que hoy cada vez menos se habla de democracia formal y política —de democracia gobernada, según la expresión de Burdeau— y cada vez más de democracia gobernante, es decir, de democracia de participación. En realidad la participación es el núcleo mismo de la democracia. La democracia implica un concepto activo de ciudadano, frente al concepto de súbdito, base de las monarquías absolutas y de los regímenes no democráticos. Y la dimensión ciudadana del hombre trae aparejada su dimensión participante en la vida pública.

Por eso hablar de ciudadanía, de participación en todos los niveles de la vida económica, social y política, implica la progresiva socialización y politización de los gobernados, su progresiva inserción en las relaciones de poder, ya sean de carácter sociopolítico, ya de tipo netamente político. En una palabra, si hay participación existe democracia.

## B) PARTICIPACIÓN Y CONCIENCIA DE PERTENENCIA

Pero la politización de los gobernados, es decir, su inserción activa en el proceso político, supone la previa conciencia política o conciencia de pertenencia a la sociedad en que se hallan insertos. Su conciencia de pertenencia les inducirá a los gobernados a su participación política. El ciudadano se politiza en cuanto se siente implicado en una relación que se cualifica como política. Al sentirse perteneciente a la sociedad política le responsabiliza y le mueve

a enfrentarse o no al sistema de valores, ideologías e instituciones que estructuran dicha sociedad.

Aunque la pertenencia a una sociedad es un fenómeno absolutamente general y necesario, no lo es, por el contrario, el sentimiento que de ella tiene el individuo. Los resortes más relevantes que mueven a esta toma de conciencia son varios. El sentimiento de pertenencia cristaliza en comportamientos políticos que muchas veces son adscriptivos, otros negativos o de resistencia o apatía.

C) SIN ASOCIACIONES NO HAY PARTICIPACIÓN,  
NI DEMOCRACIA GOBERNANTE

a) *Introducción.*

A fines del siglo XVIII la Revolución liberal y burguesa de 1789 destruyó todo tipo de asociación intermedia entre el individuo y el Estado. La ideología liberal democrática, esencialmente individualista, no podía permitir que el ciudadano soberano se hallara encadenado por cualquier tipo de asociación. Por eso, la famosa ley de Chapellier de 1790, prohibió las asociaciones y el derecho de asociación.

La realidad de los hechos se resistió a aceptar estos prejuicios ideológicos. El hombre —que no es un ciudadano abstracto, como pretendía el liberalismo radical— está situado en un lugar y tiempo determinado y encuadrado en grupos concretos. Por ello, el asociacionismo, tanto político como social, se fue imponiendo. El Estado se opuso primero, después toleró y, por último, reconoció el derecho de asociación. De este modo del individualismo se fue pasando al personalismo con su correspondiente pluralismo social y político; de la democracia de los individuos a la democracia de los grupos.

En las sociedades contemporáneas, preñadas de pluralismo social, el hombre concreto se integra en la sociedad a través de los grupos sociales intermedios que son «instancias de socialización política» (Murillo Ferrol). A través de ellos se puede producir la identificación del individuo con el sistema de valores e instituciones vigentes en la sociedad. Cuanto más eficaces sean los grupos sociales intermedios en el cumplimiento de sus funciones más servirán para la integración del individuo en la sociedad.

La existencia de eficaces grupos sociales y políticos y la real participación de los ciudadanos en los mismos —y a través de ellos en la vida social y política a nivel nacional— traerá consigo que el reclutamiento de la *élite* gobernante en turno estará controlada directa e indirectamente por los mismos. Si

así sucediere el sistema social y político será de carácter democrático; en caso contrario el autoritarismo, en cualquiera de sus modalidades, habrá cobrado cuerpo, pues en éste la clase dirigente ocupa un nivel que pretende ser cualitativamente superior en relación con la masa.

Hoy día —como ya se dijo— ya nadie se conforma con la democracia formal y las libertades-resistencia, y adquiere cada vez mayor auge el deseo de intervención participante del ciudadano. Lo político ha invadido todos los campos y esferas de la vida; no es ya un comportamiento marginal a la historia del hombre. Se pretende algo más que un simple sistema de limitaciones que liberen un amplio ámbito de actuación individual que se configura como privada.

b) *La falta de cauces conduce al apoliticismo.*

Pero si el pluralismo social —y, en las democracias, el pluralismo político— es un fenómeno de las sociedades de masas, recientes, pues, no por ello ha aumentado proporcionalmente el nivel de participación política. El fenómeno del apoliticismo parece cruzar hoy las sociedades industriales. Rokkan ha denunciado el declive de la participación de los ciudadanos en la vida política y la apatía creciente de las masas en relación con los asuntos públicos. ¿Es real o aparente tal apatía? ¿Acaso el ciudadano no quiere participar o es que existen obstáculos estructurales de diversa índole que impiden su eficaz participación?

La participación efectiva o no en la vida política puede ser debida no sólo a factores psico-sociológicos sino también a factores institucionales, es decir, a la estructura y modo de funcionamiento de los regímenes creados.

Se han enumerado los factores psico-sociológicos del apoliticismo: la mala reputación de la política, los riesgos que entraña —patentes en los regímenes autoritarios y los riesgos encubiertos, pero reales, en las democracias clásicas— y los sentimientos de impotencia del ciudadano ante el mundo de la política.

*La no existencia de eficaces cauces de participación política es uno de los factores institucionales decisivos que provocan el apoliticismo de los ciudadanos.* Cuando esto sucede la vida política queda reducida a cosa de unos pocos y las instituciones políticas pierden sustancia y suenan a cáscaras vacías de contenido. En esas circunstancias las instituciones de un régimen político, al no encarnarse en los sentimientos de los ciudadanos, carecen de institucionalización y corren el peligro de quebrarse definitivamente.

c) *Garantizar el ejercicio de la libertad*

Todo régimen político, si quiere sobrevivir, ha de fomentar una manera u otra de *consensus* de los gobernados y la participación política, pues todo régimen que pretenda perpetuar sus estructuras e instituciones políticas ha de intentar que los ciudadanos acomoden sus comportamientos al espíritu de dichas instituciones y estructuras. Es imprescindible, pues, la creación de cauces eficaces de integración de los gobernados en la vida política. Si así sucediere, el régimen mantendría la capacidad de crítica, de control y de participación en la toma de decisiones que la experiencia de la vida política ha demostrado ser el mejor medio de garantizar el ejercicio de la libertad.

La democracia supone, en la actualidad, un gobierno fuerte y la existencia de unas *élites* socio-políticas responsables. Pero para que estas *élites* se formen libremente y para que esta responsabilidad se ejerza plenamente es necesario un control efectivo mediante una participación activa y previamente informada de los ciudadanos-gobernados.

d) *Las asociaciones profesionales: Hacia una Democracia económica con sindicatos renovados*

1) *Introducción*

Las asociaciones obreras surgieron para defender los intereses y reivindicaciones de sus miembros. Frente a ellas aparecieron las asociaciones patronales. Unas y otras se enfrentaron. Las ideologías marxista y liberal que inspiraban, respectivamente, al proletariado y a los patronos fueron su arma teórica de lucha.

Los partidos socialistas y los burgueses, bajo diversos nombres, fueron trasunto de esta contraposición y lucha de clases y sustituyeron a los viejos partidos de opinión, predominantemente ideológicos, que se formaron en los comienzos del Estado liberal burgués.

Las asociaciones obreras y sus partidos políticos presionaron cada vez más sobre la maquinaria del Estado y le obligaron a atender sus reivindicaciones y a resolver sus problemas. Ante la presión creciente de la clase trabajadora, organizada en sindicatos y partidos obreros, el Estado burgués, para salvar las libertades políticas de la Revolución, se hizo intervencionista en estas luchas sociales y económicas. Su intervención limitó el derecho de propiedad, que, sobre todo por influjo del marxismo, fue considerado por muchos como la causa de que las libertades declaradas por la constitución fueran puramente formales, sin contenido real.

En efecto, el proletariado, los trabajadores sin más medios que un insuficiente salario para atender a las más mínimas exigencias vitales, necesitaba mejorar su situación económica para poder ejercer luego, eficazmente, sus libertades políticas. La burguesía —y su Estado— no quería verse arrollada por las «masas». Por eso, además de limitar el derecho de propiedad, fue introduciendo también los seguros sociales e incluso, propagandísticamente al menos, el acceso de los trabajadores a la copropiedad de los medios de producción. Sólo así el trabajador iría perdiendo —pensaban los burgueses— conciencia de ser explotados y se debilitarían sus tendencias revolucionarias, encaminadas a la destrucción del orden político liberal.

Por su parte, las fuerzas obreras comprobaron que, en algunos casos, —dentro del Estado burgués— podían lograr sus reivindicaciones. De aquí la fuerza del reformismo socialista. Efectivamente, el Estado liberal, o se convertía en social, o su clase fundadora, la burguesía, perdería las libertades políticas conquistadas en la Revolución contra los estamentos feudales. Dicha alternativa se le presentó a la burguesía porque la fuerza del número, a través del sufragio universal, permitía al obrero hacerse con el Poder. De no llevarse a término las reformas cabía el peligro de que los trabajadores, sin medios económicos para ejercer eficazmente sus libertades, intentaran la revolución violenta al no reconocérseles pacíficamente sus reivindicaciones mediante las reformas adecuadas. Para conseguir sus reivindicaciones, fundamentalmente económico-sociales, debía optar entre utilizar las propias instituciones que la democracia burguesa le concedía o luchar desde fuera del sistema.

Muchas de las democracias burguesas, a pesar del riesgo que corren, no han evolucionado lo suficiente. Por eso, para ellas el peligro revolucionario no ha desaparecido. Pero en algunas —aun sin desembocar en una organización marxista de la sociedad— las reformas han sido lo suficientemente amplias y profundas como para pensar que se aleja dicho peligro.

2) *Democracia económica con sindicatos renovados  
y con pluralismo social reconocido*

La explotación del hombre por el hombre, tal como la presentan los marxistas, es el mejor motivo para atraer al trabajador a esa ideología. Sólo cuando se le libere de la explotación económica se quitará al marxismo su fuerza de atracción más poderosa. El sistema económico afecta de modo inmediato al hombre. Hay que lograr que sea justo si se quieren evitar funestas consecuencias. El trabajador explotado tiene que transformarse en propietario o copropietario de sus propios medios de producción. La clase



obrero debe pasar de ser simple dadora de trabajo a propietaria exclusiva de sus medios de producción o copartípe, al menos, con sus actuales detentadores. Debe, lógicamente, participar en los resultados de cada gestión de la empresa, así como en la dirección del proceso productivo. La democracia económica del área neocapitalista tiende precisamente hoy —al menos así parece vislumbrarse— a que el gobierno o control directo o indirecto de los bienes se haga mediante la copropiedad de los medios de producción y la cogestión de la empresa.

Existen ya atisbos —como se indicó— de democracia económica. En algunos países neocapitalistas parece que quiera imponerse la cogestión; en otros países socialistas, como en Yugoslavia, existe —formalmente al menos— la autogestión. La efectiva participación obrera en las empresas, en la propiedad y en la gestión implicará la plena democracia económica.

En el marco de esta futura y posible democracia económica —que no es capitalismo de Estado, como en Rusia y democracias populares, ni tampoco es la propiedad social yugoslava— los sindicatos encontrarán un papel específico. A nuevos supuestos económicos y sociales, nueva organización y funciones de las asociaciones obreras y demás asociaciones de promoción. En la futura democracia económica los sindicatos y demás grupos sociales de promoción de una idea, causa o credo tendrían que desplegar sus funciones en las siguientes vertientes:

1. *En las empresas*, y en el seno de sus correspondientes organizaciones —los grupos de interés y de promoción—, deberán informar a sus miembros de la marcha de la misma y prepararles para participar en la dirección de sus correspondientes asociaciones y también —en su día— de la empresa en que trabajan.
2. *En relación con los partidos políticos*, con los que tienen más parentesco, deberán hacerles presentes sus reivindicaciones económicas y sociales para que las hagan valer en las correspondientes instituciones legislativas. (Así ocurre, por ejemplo, en Inglaterra con las Trade Unions respecto al Partido Laborista.) Además, prestarán su apoyo a aquellos candidatos que sean más afines y estén mejor dispuestos para defender sus intereses y causas respectivas. El apoliticismo de los sindicatos, por ejemplo, no implica que no sientan preferencias por un candidato u otro, por un partido u otro.
3. *En la Cámara política*, en la que los grupos de interés y de promoción actúan indirectamente como grupos de presión, y

en una posible, deseable —y, a nuestro juicio, necesaria— cámara económico-social. en la que deberían hallarse representados institucionalmente, tendrán que negociar con el Estado para que se establezcan aquellas medidas que interesan a la clase trabajadora, o en su caso, a los grupos de promoción de una idea, causa o credo.

En este triple sentido actuarán los sindicatos, por ejemplo, como asociaciones de intereses. No serán ya instrumentos de lucha de clases. Pues eliminando el factor principal de la lucha de clases, que es la explotación del hombre por el hombre, y hecha realidad la democracia económica, desaparecerá el sindicato clasista. Pero lo que no desaparecerá, ni tiene por qué desaparecer, es la defensa de los intereses económicos frente a otros intereses antitéticos o diferentes. Estas oposiciones de intereses se darán incluso en el seno del movimiento obrero.

V

CONCLUSION: DE LA DEMOCRACIA INDIVIDUALISTA A LA DE  
LOS GRUPOS Y DE LA DEMOCRACIA GOBERNADA  
A LA GOBERNANTE

A) INTRODUCCIÓN

En el mundo libre, en grado diverso —según sea la fuerza política en el Poder—, se abordan desde 1945 —como venimos apuntando— más directamente los problemas económicos y sociales que durante el período del pleno auge de las democracias liberales. Han sido los laboristas, socialistas, socialdemócratas y la izquierda de la democracia cristiana quienes con más ahinco se han dedicado a reorganizar la vida pública mediante la planificación económica y social: la llamada planificación para la libertad.

En el *campo económico* se impone la planificación con el fin de producir más y mejor. Parece que se camina, inevitablemente, hacia la sociedad de consumo con todas sus consecuencias positivas, pero también —y fundamentalmente— negativas. La planificación es necesaria, tanto para la producción de riqueza como para su justa distribución.

En el *campo político* se desea que el ejercicio del voto sea más auténtico, tanto por lo que se refiere a la representación política como a la social. Por otra parte, las nuevas realidades y exigencias económicas, sociales y políticas

han hecho que los regímenes demoliberales introduzcan reformas en las instituciones y órganos de gobierno con el objeto de fortalecerlo.

Nos encontramos, sin embargo, en un período de transición, porque las experiencias occidentales llevadas a cabo hasta el momento no son suficientes y están llenas de contradicciones al intentar unir principalmente principios antitéticos. Así, aceptan supuestos de la democracia liberal, como el equilibrio de poderes, a la vez que recurren al predominio de un Ejecutivo fuerte. Parten de un concepto abstracto del hombre y al mismo tiempo reconocen que la pluralidad de los grupos sociales, en que el individuo se inserta, debe tener relevancia social y política.

### B) REVISIÓN DE LOS PRINCIPIOS LIBERALES

La superación de las contradicciones requiere la revisión de los siguientes principios sobre los que se asienta en teoría —y de hecho— la democracia individualista o liberal:

1. Del concepto del hombre como *individuo* y como *ciudadano*.
2. De que cada individuo no es —de hecho— sujeto de los mismos derechos y libertades.
3. Que todo Cuerpo intermedio entre el individuo y el Estado es pernicioso porque limita las libertades naturales y entorpece la recta marcha hacia el interés general, del que el Estado es responsable.
4. Que el cuerpo social está integrado por átomos o individuos. La suma de las voluntades individuales crea la voluntad y el interés general. El Estado tiene que obedecer a dicho interés.

### C) PLURALIDAD DE GRUPOS SOCIALES

El progreso técnico, la revolución industrial, el proletariado, la masificación, el urbanismo, el abandono del campo... han motivado la plétora de grupos de interés, grupos de promoción y grupos de presión.

La sociedad industrial origina una gran pluralidad de grupos societarios. Aunque sea simplificando el problema podemos afirmar que a mayor industrialización, mayor especialización de la mano de obra, más asociaciones de obreros, sindicatos, colegios profesionales, entidades culturales, grupos educacionales, ligas cívicas, propagandistas católicos, asociaciones de consumi-

res y ligas antialcohólicas, clubs recreativos o políticos, ateneos, etc. En Inglaterra existe incluso la Liga para la Reforma del Código Penal.

Todo ello obliga a revisar los supuestos básicos de la convivencia social y política. No se puede ya hablar del hombre como ciudadano abstracto, sino en cuanto situado en circunstancias concretas: el hombre real que por doquier se halla limitado, inserto en pluralidad de grupos sociales. Es irreal concebirlo de otra manera: Si el hombre es así y no puede prescindir de los grupos a través de los cuales desarrolla su personalidad, no sólo el hombre, sino también sus grupos sociales complementarios deben ser reconocidos política y jurídicamente. De este modo las libertades dejarán de ser abstractas, pues el ejercicio de las libertades personales se hace —condicionado, quiérase o no— dentro de los grupos sociales, económicos y políticos. La democracia hacia la que se camina es, por tanto, no sólo política, sino a la vez económica y social, y no ya individualista, sino fundamentalmente pluralista.

Los sujetos de la vida pública, aunque no de modo exclusivo, comienzan a ser ahora los *grupos*. En efecto, en el campo económico proliferan los grupos de interés, como son las asociaciones patronales y los sindicatos. En el campo social resultan imprescindibles no sólo los grupos de interés estrictamente laborales, ¡cómo no!, sino también los grupos de promoción, como son los de propaganda o defensa de una idea o de un programa: las asociaciones culturales, las sociedades deportivas, etc.

#### D) FUNCIÓN DE CONTROL

Uno de los legados positivos del liberalismo ha sido el de la limitación y control de los gobernantes mediante la atribución a los gobernados de la libertad política y de su correspondiente ejercicio. Con este objetivo fueron creándose instrumentos para el desarrollo de esta libertad, a medida que se fue ampliando el derecho de sufragio. En este proceso surgieron diversos instrumentos de participación en la vida pública que se han ido transformando en sus relaciones con el Estado y por sus vinculaciones o dependencias con los grupos sociales antes mencionados.

Las instituciones gubernamentales, y especialmente la ejecutiva, y todavía más la de carácter tecnocrático, que parece estar surgiendo, requiere controles políticos eficaces. Al estar en crisis los viejos partidos, nuevas organizaciones políticas deben ejercer más adecuadamente aquella imprescindible función de control del Poder. Los viejos partidos formados por agrupaciones de individuos deben ser reemplazados por nuevas organizaciones

que sean trasunto político de la proliferación de los grupos sociales y de la naciente estratificación social. Correspondiendo a estas realidades y exigencias sociales aparecen ahora, por ejemplo, las formaciones mayoritarias, como son las uniones nacionales y la tendencia hacia el bipartidismo o hacia la progresiva constitucionalización de los partidos para cortar su proliferación y el fenómeno partidocrático. Sólo así es como la función de crítica, de control y la posibilidad de alternativa en el Poder será eficaz y viable. El pluripartidismo extremo o multipartidismo es la gangrena de la democracia.

A la antigua democracia individualista sucede, por una parte, la democracia pluralista o de grupos sociales y políticos, que está lejos de todo tipo de totalitarismos, porque el Estado no crea, sino que debe reconocer y encauzar los grupos económicos, sociales y políticos. No los debe controlar arbitrariamente, sino regularlos jurídicamente, aplicando el principio de la subsidiariedad: que el Estado no debe hacer lo que puede realizar la sociedad, y, por otra parte, frente al desbordamiento del pluralismo político —consecuencia política del principio de la economía de mercado *laisser faire, laisser passer*—, propio de las democracias de entre-guerras, y, en parte, de algunas democracias actuales, hoy se tiende a su limitación y regulación jurídica.

En suma, la democracia pluralista no es una democracia de voluntades individuales, sino de fuerzas y grupos, que, según la tendencia cada vez más dominante, se les tiende a regular sin asfixiarles. Existe una realidad de grupos que negó el liberalismo al proclamar el vacío entre el Estado y los ciudadanos, y que hoy está imponiéndose cada vez más en la vida social y política, pero —repetámoslo una vez más— procurándose que su proliferación —especialmente la de los grupos políticos— no vaya en contra de la *necesaria estabilidad* gubernamental y del ejercicio *eficaz* de la función de crítica y de control.

#### E) DOS ACTITUDES ANTE LA DEMOCRACIA INDIVIDUALISTA

En efecto, caben dos actitudes respecto de la democracia liberal: la que se opone abiertamente a ella y la que, aceptando sus supuestos, pretende introducirle correctivos.

La actitud de oposición a la democracia individualista se manifiesta en tres grandes modalidades: la democracia marxista, el sistema autoritario y la de los que partiendo del concepto de persona, del hombre concreto o "situado", defienden una democracia pluralista asentada en grupos sociales y políticos, sin desconocer los cauces por los que discurra también la parti-

cipación política individual. Democracia que se ha de extender a todas las esferas y niveles. En esto consiste, en esencia, la democracia económica, social y política.

La actitud correctiva o reformista de la democracia liberal se manifiesta fundamentalmente en dos formas: la adecuación de la democracia política a las nuevas realidades económico-sociales con la creación o modificación de instituciones políticas, *pero partiendo de los supuestos de la democracia liberal*. Otra es la ecléctica o doctrinaria que pretende introducir paliativos, correctivos o modificaciones, pero partiendo de otros supuestos o principios, que intentará amalgamar con los de la democracia liberal. Pretenderá unir ideologías diversas. Piénsese en el caso de las monarquías limitadas y constitucionales de los siglos XVII-XIX: se quiere respetar, por una parte, el principio de la legitimidad de origen divino mediata o inmediata de las monarquías y, por otra, los principios democráticos de la soberanía nacional o popular.

## VI

### CONCLUSIONES

Podemos sintetizar todo lo hasta aquí expuesto diciendo que el Occidente tiende hacia una meta común: Democracia económica, social y política.

En busca de una nueva política, han llegado a aceptar todos los partidos actuales europeos la planificación económica. ¿Qué queda, pues, del viejo Estado liberal enemigo de toda intervención en la esfera económica y social? ¿Qué queda de la democracia individualista, liberal o puramente política?

La tendencia que, en el mundo democrático, va relegando, por ejemplo, a los liberales, quiere decir que la democracia liberal se está transformando. Concluyamos afirmando: *varios* son los motivos fundamentales que justifican la superación de la democracia individualista o democracia puramente política o formal, también comúnmente llamada democracia liberal:

La necesidad de que las nuevas estructuras económicas y sociales —y, su trasunto, los grupos— tengan relevancia política. En el mundo contemporáneo aquellas han pasado a un primer plano con la industrialización y el nacimiento de la clase proletaria. Tanto aquel factor técnico como este factor humano son las dos causas que han conducido a la superación de la democracia basada en el individuo abstracto. No basta con decir un:

hombre, un voto, sino cuáles son las circunstancias económicas y sociales que le permitan al hombre situado en un grupo o grupos ejercer libremente su voto.

La conveniencia de que el Ejecutivo se convierta de puro custodio de la libertad —como deseaba la burguesía liberal— en factor-motor o impulsor. Así, ejercerá primordialmente la función de gobierno, es decir, la de hacedor y realizador del Estado social o administrador de servicios.

El proletariado ha planteado una serie de problemas sociales al Estado que, obligado a ampliar la esfera de sus competencias, se ha transformado en Estado social de derecho. En él las instituciones ejecutivas se han convertido en pieza clave de la estructura política de las democracias.

En efecto, en Occidente, después de la segunda guerra mundial, se han buscado nuevas fórmulas que, aceptando algunos supuestos básicos de la democracia liberal, acometen los problemas planteados y no resueltos por la democracia individualista.

En el «campo de la economía» se pretende lograr una mayor productividad para extender a todos el mayor nivel de vida posible.

En el «campo social» se han introducido —o parece ser que se pretenda introducir— los llamados derechos a la seguridad en el trabajo, al salario justo, a la enseñanza gratuita, etc., que progresivamente, en una más amplia gama, van siendo reconocidos en las constituciones.

En el «campo político», las innovaciones —que se vislumbran— son más numerosas y variadas:

a) Medidas para la práctica real de todas las libertades, especialmente en el ejercicio del voto y de la representación de los individuos y de los grupos sociales y políticos.

b) Disposiciones para que el ejercicio, por parte de los «representados», del derecho de crítica y de control de los representantes y de éstos sobre la acción del gobierno, sea auténtico y eficaz.

c) Procedimiento para que la responsabilidad sea exigible a los gobiernos, sin merma de su estabilidad.

d) Cauces para que se haga viable la representación a nivel estatal, de la pluralidad de grupos de interés y de promoción, de modo que se eviten las actividades de los grupos de presión.

e) Ampliación de las competencias del Estado y reestructuración para un mayor fortalecimiento del Ejecutivo.

f) Ante la complejidad y la tecnificación de las tareas del Estado se tiende a institucionalizar la colaboración de técnicos y expertos para que los políticos adopten decisiones eficaces.

No cabe duda de que nos encontramos ante una progresiva tecnifica-

ción de las tareas del Estado en función de la complejidad de los problemas económicos y sociales a resolver. Si se pretende aceptar los supuestos de la democracia liberal —individualista—, no se puede propugnar no ya que gobiernen los técnicos y (o) expertos —idea que no compartimos—, sino tampoco su institucionalización. Tan sólo partiendo de otros supuestos democrático-pluralistas es como cabe —y sin eclecticismos— la inserción de los técnicos y (o) expertos en el proceso decisorio político.

Las muchas y graves tareas del Estado social de Derecho sólo pueden ser abordadas con eficacia mediante la estrecha colaboración de políticos y técnicos o, en su caso, de expertos. Y para ello hay que lograr una mayor participación en el proceso decisorio político de todos los grupos sociales afectados por las decisiones que han de adoptar las instituciones gubernamentales, ya que así se insertarán en la maquinaria estatal sus expertos y técnicos que, con sus conocimientos y soluciones, ayudarán a los políticos, gestores de los asuntos públicos.

Con esto queda claro que no puede propugnarse el predominio de los técnicos o de los expertos, sino el de los políticos. Y la elección por éstos, a efectos decisorios, de entre las diversas soluciones propuestas por aquéllos. Los técnicos y expertos, en cuanto tales, se limitan a los campos de sus respectivas especializaciones. A los políticos incumbe el cuidado de la cosa pública, del interés general.

Pero de todas las innovaciones políticas que está sufriendo la democracia clásica, dos merecen —a nuestro criterio— especial consideración:

- 1) El fortalecimiento del Ejecutivo; y
- 2) La regulación de los partidos.

#### A) EL FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO

Es frecuente hablar de que la complejidad de las tareas del Estado en las sociedades industrializadas ha motivado una tendencia general hacia un Ejecutivo fuerte. Pero ya no lo es tanto referirse a la necesidad de adoptar las medidas constitucionales necesarias encaminadas a evitar sus abusos de poder, que dañan lo que es el ideal actual de la sociedad democrático-pluralista: que el libre desarrollo de la persona a través de las sociedades intermedias, que lo hacen posible.

Es esencial en el sistema liberal la limitación del Ejecutivo. Esta tendencia innata del liberalismo al debilitamiento del Ejecutivo trajo consigo la crisis de la democracia, pues un gobierno débil era incapaz de hacer



frente a las crisis sociales y políticas que, desde la penúltima guerra mundial, azotaron Europa y América. Las nuevas realidades económicas y sociales han obligado a que el Ejecutivo saliese de su aislamiento, convirtiéndose en gestor de servicios. Para cumplir tal misión, que se ha hecho general en nuestros días, el Ejecutivo tiene que ser fuerte. La experiencia ha demostrado que no hay libertad política sin que se resuelvan los problemas planteados por la excesiva libertad económica, lo que exige la intervención del Ejecutivo, pues se deshizo la utopía de la «mano invisible» que por sí sola garantizaría la prosperidad para todos.

Pero factores estructurales y políticos hacen difícil este Ejecutivo fuerte que las democracias modernas exigen. Por una parte, las instituciones legislativas, queriendo ser *omnipotentes*, por influjo de la ideología democrático-liberal, se han convertido en *impotentes*. A este triste final han conducido el exceso de trabajo parlamentario, la complejidad de los problemas a resolver y la lentitud en la discusión de los mismos, el excesivo apasionamiento en las posiciones ideológicas alejadas de la realidad, etc.

Y lo que resulta peor: las instituciones legislativas comunican su impotencia e ineficacia a los gobiernos, que reflejan, con su inestabilidad, la de las primeras. En este clima los golpes militares son poco menos que inevitables, y en parte, se les recibe con júbilo. Así sucedió con la Dictadura de Primo de Rivera en 1923, según quedó reflejado en un famoso artículo de Ortega y Gasset.

No escapó, por ejemplo, Grecia a este aspecto de la crisis de las democracias liberales. Por eso una de las directrices dadas por la Junta militar a la Comisión constitucional, según informó el *Times* londinense del 6 de noviembre de 1967, es la de que, teniendo en cuenta este fenómeno, adoptase el principio de un Ejecutivo fuerte que, aun permitiendo un control parlamentario, debía «quedar libre respecto del Legislativo». No hemos podido comprobar la virtualidad intrínseca de ese principio —en su versión helénica—, pues la Constitución de 1968, aprobada por el Referéndum del 29 de septiembre, ha quedado en letra muerta.

Con estabilidad y relativa independencia, el Ejecutivo podrá ser impulsor de la vida del país, condición indispensable para resolver sus problemas económicos y sociales. No hay concierto sin director. Por ello no hay planificación de la vida económica sin gobierno fuerte. Hoy la dirección en este campo es una necesidad, y no puede dejarse al azar, como quería el capitalismo liberal, la regulación del juego de los factores que, dejados a su aire, produjeron la explotación de los más por los menos, y, como reacción, la lucha de clases.

Para conseguir la estabilidad y eficacia gubernamental es necesario esta

relativa independencia del Ejecutivo. Las instituciones legislativas no deben inmiscuirse en todo y legislar sobre todo. Ya sostuvo Sartori que si el Parlamento se limitase a establecer leyes de bases y el Ejecutivo a concretarlas, ganarían ambas instituciones. El Parlamento recuperaría parte de su poderío perdido y podría realizar eficazmente sus tareas fundamentales; entre ellas la de control. Por su parte, el Ejecutivo se movería con libertad y eficacia dentro del campo de esas leyes de bases.

Los actuales juristas europeos parecen aceptar estos modernos principios constitucionales. En efecto, quieren el «fortalecimiento» del Ejecutivo en orden a consolidar la estabilidad gubernamental mediante la delegación de algunos de los poderes legislativos del Parlamento al Ejecutivo.

a) *Fortalecimiento del Ejecutivo en las democracias liberales y marxistas*

La necesidad de un primer ministro con atribuciones que le permitan una acción decidida y continuada es característica general de los países industrializados.

Una novedad jurídica fue introducida en la Constitución de Bonn con el voto de censura constructivo. No puede derribarse al canciller sin que el Bundestag tenga una mayoría que apoye al sustituto. La Constitución de la V República francesa, aunque no ha precisado los poderes del primer ministro, logra, por ahora, el objetivo de la fuerza y continuidad del Gobierno. En Inglaterra, de hecho, el partido mayoritario, y por tanto, la mayoría parlamentaria obedece dócilmente al *premier*. En los Estados Unidos, el Presidente ejerce un poder desconocido hasta la época de Roosevelt, con una tendencia en el mismo sentido que se acentuó desde Kennedy.

Por último, en la Unión Soviética, como ha señalado Brzezinski, la falta de delimitación en las competencias de las altas jerarquías del régimen ha sido origen de las luchas internas por el acceso al Poder, y, en consecuencia, causa de debilidad. El deseo de evitar el predominio del Partido empuja a algunos científicos soviéticos de la política a intentar fortalecer la institución constitucional ejecutiva, situándola por encima de la institución política de la Secretaría del Partido. Es también clara la tendencia constitucional a relegar el principio de la legalidad revolucionaria y sustituirlo por el de la jerarquía de normas jurídicas. Esto, evidentemente, repercutirá en beneficio de las instituciones constitucionales.

Un caso que parece poner en duda esta tendencia monocrática del Ejecutivo es el que ofrece Italia. Es curioso observar el contraste que existe entre el texto constitucional que pretende fortalecer al Ejecutivo, regulando el pro-

cedimiento de elaboración y presentación de una moción de censura, y la realidad: la partidocracia. Este predominio de los partidos, como fuente de debilitamiento, ha sido denunciado —entre otros— por Maranini, uno de los más destacados científicos de la política italianos.

Precisamente por ello todos los tratadistas de aquel país están de acuerdo en afirmar la necesidad imperiosa de regular jurídicamente los partidos delimitando sus competencias y funciones. En un régimen político pluralista sólo podrá quedar fortalecido el Ejecutivo si se le faculta para controlar las crisis ministeriales, evitando que se repitan las crisis extraparlamentarias debidas a las extralimitaciones de los partidos.

### b) *El Ejecutivo en España*

La Jefatura del Estado es la institución política más importante en el marco institucional español. Cuatro modalidades puede revestir, a tenor de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado: caudillaje, Consejo de Regencia, regencia y realeza. El problema, pues, de la suprema magistratura del país queda definido por la citada Ley.

Pero el buen funcionamiento de la vida política, tanto en los regímenes demoliberales como en algunos marxistas, ha motivado el desdoblamiento del Ejecutivo en dos instituciones: Jefatura de Estado y Jefatura de Gobierno. La primera viene a representar la unidad e indivisibilidad del Estado. Y la segunda es la titular y responsable de la marcha cotidiana del país. La actividad de esta Jefatura de Gobierno puede ser discutida y no participada por todos los ciudadanos; de ahí que difícilmente podría representar la unidad de todos. Pero al mismo tiempo, y precisamente porque su gestión puede ser discutible, es por lo que se exige, de una parte, el que se fortalezcan su *status* y funciones y, por otra, se establezcan procedimientos adecuados para su control eficaz.

La Presidencia del Gobierno en España no había sido objeto de una cierta regulación hasta la Ley Orgánica del Estado (10 de enero de 1967). Pues tan sólo la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (26-VII-1957) establecía, en forma embrionaria, lo que podría ser el *status* jurídico y funciones del Presidente del Gobierno. Esta parva regulación legal quizá se complementó con la Ley Orgánica del Estado. En ella se ha establecido, por ejemplo, el procedimiento de designación del Presidente del Gobierno y de los ministros, pero no un detallado procedimiento de control de su gestión. De ahora en adelante, al separar constitucionalmente la función de Presidente de Gobierno respecto de la Jefatura del Estado, se ha establecido detalladamente el *status*, competencia y funciones del Presidente del Gobierno. Es

él el responsable de la gestión cotidiana de los asuntos públicos. Pero —opinamos— que la regulación por la Ley Orgánica del Estado, en su Título III, del *Gobierno de la Nación*, resulta insuficiente. Es preciso establecer el límite de responsabilidad del Presidente del Gobierno y de cada ministro y ampliar la gama de instituciones ante quienes respondan y puedan exigirles esta responsabilidad: la cuestión tiene indudable trascendencia constitucional, pues es distinto que únicamente el Jefe del Estado pueda decidir acerca de la buena o no actuación del Gobierno (Cfr. art. 15, ap. c) a que las Cortes tengan también la posibilidad más o menos amplia de demandar cuentas a los titulares que encarnen la función ejecutiva o a su representante más cualificado y que gocen o no del derecho al voto de censura. Lo que resulta también distinto al sistema actual de las interpelaciones y preguntas. (Cfr. arts. 5.º, ap. 5.º y 14, apartado 10 del Reglamento de las Cortes del 22 de julio de 1967.)

c) *Funciones del Poder y primacía del Ejecutivo*

El acrecentamiento de competencias del Ejecutivo y el debilitamiento del Legislativo han dado al traste con la clásica teoría de la división de poderes. Hoy se habla de un Poder político único, con multiplicidad de funciones. Pero ahora más que nunca, debido al fortalecimiento del Ejecutivo, se hace necesario que cada función se lleve a cabo por instituciones y sus correspondientes órganos, que conserven entre sí una perfecta autonomía. La función ejecutiva debe llevarse a cabo por el complejo de órganos gubernamentales, en sentido estricto, a quienes les corresponde adoptar las últimas decisiones. La función legislativa —en el sentido de aprobación de leyes de bases— debe realizarse mediante las instituciones representativas. Pero en la actualidad, más que desempeñar la función legislativa y presupuestaria —hoy en declive— los autores le imputan, fundamentalmente, la tarea de controlar la omnipotencia del nuevo leviatán ejecutivo.

Pero, ¿quién garantizará a los individuos sus libertades públicas y privadas frente a unas posibles extralimitaciones del Ejecutivo, hoy ya cuasi legislador, y ante un debilitamiento de las instituciones representativas, antaño omnipotentes órganos legislativos?

Dada la nueva situación de hecho de la primacía del Ejecutivo, es de vital necesidad que —entre otras medidas— las instituciones judiciales se rejuvenezcan en su estructura, pues si los jueces son, por su propia misión, apolíticos, no quiere decir que no puedan estar sometidos a presiones de los titulares del proceso político decisorio. Peligro que hay que evitar organizando a la institución judicial de forma que evite las intromisiones del Ejecutivo y garantice su independencia. Sólo así quedarán —en gran parte— a salvo los derechos ciudadanos.

## B) LIMITACIÓN Y CONTROL DE LOS PARTIDOS

En las líneas directrices dadas a conocer por la mayoría de los políticos y científicos de la política se ve el deseo de acabar con otro de los motivos de crisis de la democracia: los abusos de los partidos. Los diputados se convirtieron de representantes del cuerpo electoral en mandatarios de sus propias organizaciones políticas. Al darse este caso, por ejemplo, en Grecia como en otros países, los poderes acumulados por el Parlamento los ejercían, de hecho, los partidos. Como consecuencia se producen, de modo extraparlamentario, las crisis gubernamentales.

Por eso es conveniente no dejarse engañar por el declive del gobierno de asamblea, porque al antiguo señor ha sucedido otro no menos tirano: el partido. El resultado es parecido.

A una institución legislativa que merezca el nombre de tal le interesa la autonomía del gobierno, para que éste no dependa excesivamente de los partidos. Y un parlamento, por ejemplo, limitado en sus atribuciones a elaborar leyes —entiéndase leyes de bases—, además de que sería eficaz, implicaría, de rechazo, un freno para los partidos. El poder de éstos llega hasta donde alcanza el poder de los diputados; luego si se limitasen las atribuciones de éstos, también se restringirían las de los partidos.

Actualmente se tiende a reducir el número de diputados, reestructurar sus prerrogativas, establecer procedimientos rápidos y eficaces para acelerar el trabajo parlamentario orientado hacia la aprobación de las leyes importantes.

No se pretende eliminar los partidos. Reconocidos sus defectos, de lo que se trata es de corregir sus vicios. Postura racional, pues, de lo contrario, tendría que seguir —a esta crisis de la democracia— o la dictadura militar o establecerse el partido único. Ya no cabe otra alternativa. Se piensa darles una nueva vida, sujetándoles a una regulación jurídica. De ahí que la mayoría de las constituciones de esta posguerra tienda a constitucionalizar el hecho de los partidos, para lo que se dispone de tres tipos de control:

1) *Exterior a negativo*. El ordenamiento jurídico se limita a exigir de los partidos que en su actividad se muevan dentro de las normas penales y de policía, según se hace, por ejemplo, en Italia.

2) *Control ideológico-programático* como reacción defensiva frente a los partidos antidemocráticos. Así lo hizo la Constitución suiza, en su artículo 56, y la República de Bonn, en 1949, en su artículo 21.

3) *Control estructural y funcional* de los partidos. Se exige no sólo que

el programa y actividad de los partidos se inspiren en los principios democráticos, sino que su organización interna sea también democrática y no esté en manos de una minoría que imponga sus decisiones.

Las constituciones más recientes se orientan hacia la utilización de los últimos medios. De este modo los partidos no serán un cáncer que corroa las instituciones democráticas y se podrá evitar que, aprovechándose de las libertades públicas, subviertan el orden existente.

## VII

### CONCLUSION FINAL

Los diferentes atisbos que las diversas formas regimentales democrático-liberales van presentando, con el fin de intentar resolver las insuficiencias que de todo tipo alberga el sistema democrático-individualista, son un reflejo de la debilidad —cuasi consustancial— del liberalismo político para acometer y resolver los problemas económicos, sociales y políticos del siglo XX.

Como fórmula esperanzadora de una nueva organización política se entrevé en Occidente la democracia pluralista, que partiendo de un humanismo integral, referido a situaciones concretas, pretende establecer una nueva democracia económica, social y política, ahora tan solo en fase muy embrionaria. Caminamos —debemos caminar al menos— hacia una sociedad de plena participación. La democracia gobernante o de participación se impone si no se quiere caer en brazos del totalitarismo, sea de derechas o de izquierdas.

JUAN FERRANDO BADÍA

### R É S U M É

*La démocratie politique, conséquence de l'idéologie libérale-bourgeoise, s'est vu obligée de se transformer ou, en cas contraire, de disparaître, tant à cause de raisons internes —affaiblissement de l'exécutif— que de facteurs externes —le prolétariat et ses partis—. Le but de l'article publié dans cette REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, est l'analyse minutieuse de l'évolution qu'a souffert la démocratie politique à partir du dernier tiers du siècle dernier. L'auteur analyse chacun des facteurs qui ont poussé la démocratie politique à se transformer en démocratie sociale. Le Professeur Ferrando expose, point*

par point, la critique marxiste de la démocratie libérale, ainsi que les facteurs de tout genre qui ont provoqué sa conversion en démocratie sociale d'abord et en démocratie économique ensuite.

Puis l'auteur analyse les trois systèmes économiques en vigueur: le capitalisme d'Etat, le Yougoslave et le système néocapitaliste, et expose les différentes expériences néocapitalistes d'organisation économique.

Pour le Professeur Ferrando la démocratie moderne vers laquelle nous nous acheminons est la démocratie gouvernante, c'est-à-dire l'extension des institutions démocratiques —propres à la démocratie politique— à d'autres sphères de la vie économique et sociale; c'est-à-dire de la démocratie politique à la démocratie sociale économique. La triple démocratie constitue l'essence de la démocratie gouvernante ou comme la définit aussi l'auteur: la démocratie de participation.

L'auteur conclue son article en disant: "En tant que formule qui nous proportionne le plus d'espoir en une nouvelle organisation politique, nous entrevoyons en Occident la démocratie pluraliste, qui, partant d'un humanisme intégral référible à des situations concrètes, prétend établir une nouvelle démocratie économique, sociale et politique, laquelle se trouve encore en son stade embryonnaire. Nous nous acheminons —ou plutôt nous devons le faire— vers une société de pleine participation. La démocratie gouvernante de participation s'impose si nous ne voulons pas tomber dans les bras du totalitarisme, qu'il soit de droite ou de gauche.

#### S U M M A R Y

A faithful image of liberal-bourgeois ideology, political democracy has been obliged to undergo a complete change or else perish due to both internal reasons —a weakening of the executive— and external factors —the proletariat and his parties—. The central object of the article published today in the Political Studies Review is a detailed analysis of the evolution undergone by political democracy dating back from the last third of the last century. The author analyzes each and every one of the factors that caused political democracy to be converted into a social democracy. Prof. Ferrando analyzes in great detail the Marxist criticism of liberal democracy and also the factors which brought about its conversion into a social democracy first of all and en into an economic democracy later on.

After analyzing the three economic systems in force, State capitalism, the Yugoslav system and the neo-capitalist system, the author goes on to describe the different neo-capitalist experiences of economic organization.

Prof. Ferrando believes that the modern democracy which we are striving for is a governing democracy, that is to say, the extension of democratic institutions —proper to a political democracy— out to other spheres of economic and social life; that is to say, we have also gone from a political democracy to a social economic democracy. This three part democracy is the very essence of a governing democracy or, as the author also defines, a democracy of participation. The author concludes his article thus: "one can hopefully foresee a pluralist democracy as the new political organization in the West, which, based on integral humanism related to actual situations, will intend to establish a new economic, social and political democracy which is at the moment only in its embryonal phase. We are moving —we must at least move— towards a society of full participation. A governing democracy of participation is essential if we do not want to fall into the arms of totalitarianism, be it right or leftwing.