

# CONSIDERACIONES SOBRE LA FUNCION POLITICA

## I. NATURALEZA DE LA FUNCIÓN POLÍTICA

### 1. *Los actos políticos*

La dificultad de precisar el concepto de *lo político* produce cierto escepticismo en relación con el objeto de las ciencias políticas. En efecto, el adjetivo político se usa lo mismo para calificar a una persona, que para definir una institución, una actividad, un grupo o unos valores. Duclos ha calificado a la Ciencia política de *inhallable*; Burdeau le niega todo contenido propio relegándola a la categoría de un simple método para el estudio del Derecho constitucional (1), y otros, dando un paso más, rechazan toda base científica de la Política (2).

La amplitud del *objeto* de la Política es, sin duda, el principal factor determinante de este confucionismo. Se trata, en efecto, de un concepto que guarda relación con *toda* la actividad social del hombre. Ninguno de los problemas que plantea la convivencia humana le es indiferente (3). De este carácter total o global deriva precisamente la complejidad y la dificultad de los problemas políticos. Para poder aplicar principios simples a la Política —decía Burke— sería necesario hacer «una revolución en la naturaleza humana y dar una nueva constitución a la mente del hombre» (4). La Historia se nos muestra plagada de erro-

(1) *Traité de Science Politique*, t. I, 1949, pág. 7.

(2) Cfr., por ejemplo, MANNHEIM: *Ideología y Utopía*, trad. Méjico, 1941, pág. 98.

(3) Esto no significa que toda la actividad práctica del hombre en oposición a la teórica del espíritu sea actividad política, como pretende SMERARI («Il valore della Politica», en *Riv. Int. Fil. Dir.*, 1948).

(4) *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, trad. esp. Madrid, 1954, página 479. Cfr. asimismo pág. 439.

res que surgen de la supervaloración de un aspecto singular del ser humano en perjuicio de los demás. Piénsese, por ejemplo, en la concepción griega de la Política —resultado de valorar exclusivamente la dimensión moral del hombre—; en las concepciones políticas medievales —íntimamente vinculadas a la Teología— en el marxismo —fruto de la exaltación del factor económico—; en los totalitarismos fascistas —emparentados con la filosofía vitalista— (5). El único medio adecuado para salvar estos errores estriba en concebir la Política como un principio activo que abarca toda la estructura pluridimensional de la vida del hombre en sociedad.

Las manifestaciones todas de la vida social, con la simple concurrencia de ciertas notas específicas, pueden convertirse en actividad política, pues los actos políticos (5 bis) no son tales por

---

(5) Vid. HELLER: *Teoría del Estado*, trad. esp. Méjico, págs. 23 y siguientes.

(5 bis) Sobre los actos políticos o de gobierno: ALBINI: «Osservazzjoni sugli atti politici» (*Foro Pad.*, 1951); ALIOTTA: *Atti di governi e correlari politiche*, Nápoles, 1951; G. DAVY: «L'unité fondamentale de l'obligation politique» (*Arch. Phil. Droit*, 1931); A. DOWNS: «An Economic Theory of Political Action in a Democracy» (*J. Pol. Econ.*, 1957); DUEZ: *Les actes de gouvernement*, París, 1935; GASPARRI: «Considerazioni in tema di atto politico», (*Giur. Compl. Cass.*, 1952); F. GLUM: «Staatsoberhaupt und Regierungschef» (*Zeit. Pol.*, 1959, 4); T. H. GREEN: *Lectures on Principles of Political Obligation*, Londres, 1955; A. GUAITA: «Los actos políticos o de gobierno en el Derecho español» (*Rev. Int. Der. Comp.*, Barcelona, 1955, 4); W. W. HOLLISTER: *Government and the acts of Obedience*, Nueva York, 1948; O. LAHTINEN: «On the relations between commanding, oughtness and isness» (*Arch. Recht-Soz. Phil.*, 1958, 3); L. LEGAZ: «Notas para una teoría de la obligación política» (*REV. EST. POL.*, 1956, 85); S. LISSARRAGUE: «Considerations sur le caractere et les modes de l'acte du pouvoir» (*Actas XV Congr. Int. Soc.*, Estambul, 1953); F. MEYER: *Der Begriff der Regierung im Rechtsstaat*, Zurich, 1948; MICHOD: «Des actes du gouvernement» (*Ann. Enseign. Grenoble*, 1889); J. MORGENTHAU: *Dilemmas of Politics*, Chicago, 1953; C. MORTATI: *L'ordinamento del Governo nel nuovo Diritto Pubblico italiano*, Roma, 1931; A. RODRIGUES QUEIRO: *Teoria dos actos de governo*, Coimbra, 1948; ROEHRSEN: «L'atto di potere politico e la sua sindacabilità in sede giudiziaria» (*Riv. Dir. Pabb.*, 1935); J. RUIZ GIMÉNEZ: «La política, deber y derecho del hombre» (*REV. EST. POL.*, 1957, 94); H. RUMPF: *Regierungsakte im Rechtsstaat*, Bonn, 1955; L. SÁNCHEZ AGESTA: *Concepto jurídico del acto político* (Hom. Pérez Serrano, Madrid, 1959); A. SANDULLI: «Atto politico ed eccesso di potere» (*Giur. Compl. Cass.*, 1946); U. SCHEUNER:

su contenido, sino por su forma y por su sentido. Toda la materia social es susceptible de transformarse en materia política (6). La sociedad política se caracteriza precisamente por ser la sociedad temporal suprema, esto es, una sociedad *total*, la única sociedad que se basta a sí misma.

Los problemas políticos son, en consecuencia, problemas sociales, problemas de convivencia referidos directamente a la estructura y a la cohesión de la vida humana social. La Política, como actividad, se manifiesta en forma de actos que se dan en el seno de los grupos sociales, entendidos como formaciones colectivas que suponen conductas organizadas (7). El objeto de la Ciencia política es, pues, una actividad o un quehacer humano que se traduce en *actos políticos*, en actos que constituyen un sector delimitado de la genérica actividad *social* del hombre.

Por otra parte, repetimos, la sustancia o materia de los actos políticos no es otra que la propia de los actos sociales en general, lo que equivale a afirmar que no existe un contenido social estrictamente político, porque la actividad política se caracteriza por su universalidad o globalidad. Sentado que toda actividad social es susceptible de ser actividad política, ¿cuál es el criterio que distingue los genéricos actos sociales de los específicamente políticos? ¿Cuándo un acto social puede calificarse también de político?

Duguit centró el carácter político de una relación social en la dicotomía *gobernantes-gobernados*: «en todos los grupos sociales

---

«Der Bereich der Regierung» (Fest. Smend, Gottinga, 1952); K. P. SCHULZ: *Opposition als politisches schicksal?*, Colonia, 1958; V. SICA: «L'attività politica nella Costituzione italiana» (Riv. Dir. Pubbl., 1957, 4); Idem: «Del potere e degli atti politici» (Rass. Dir. Pubbl., 1948); R. SMEND: «Die politische Gewalt im Verfassungstaat und das Problem der Staatsform» (Fest. Kahl, Tubinga, 1923). M. VIRALLY: «L'introuvable acte de gouvernement» (Rev. Der. Publ., 1952).

(6) Subraya JOUVENEL este carácter socio-total de la política afirmando que «todo conjunto humano organizado para una cooperación regular es un cuerpo político, y que el objeto de la Ciencia política es el estudio de la cohesión de este cuerpo, cómo se ha creado, cómo ha sido mantenido y perfeccionado. Abarca también la consideración de la influencia moral ejercida por el individuo por pertenecer al cuerpo (La soberanía, traducción. Madrid, 1957, pág. 30).

(7) Vid. J. XIFRÁ: «Grupos sociales», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona, 1960.

que se califican de Estados, tanto los más primitivos y más simples como los más civilizados y complejos, se halla siempre un hecho único: individuos más fuertes que los otros, que quieren y pueden imponer su voluntad a los demás» (8). Posteriormente, Carl Schmitt ha sustituido aquella oposición por la que existe entre el *amigo* y el *enemigo*, alcanzando la meta de un proceso polémico que se inició en algunos pensadores griegos, fué destacado por Tácito y sus traductores y adoptado por los teóricos de la lucha, desde Maquiavelo y Alamos de Barrientos hasta Gumplowicz, Ratzel, Hofstadter, Ward, Oppenheimer y Spengler. Parte Schmitt de una situación existencial: la división de los hombres en amigos y enemigos, como la causa que confiere sentido político a los actos humanos. Esta diferenciación representa en lo político «lo mismo que la oposición del bien y el mal en la Moral, de lo bello y lo feo en la Estética, de lo útil y lo perjudicial en la Economía» (9). El enemigo político de Schmitt (*hostis*) se define como aquel que es existencialmente distinto y al que hay que eliminar en caso de conflicto. La idea de enemigo político —distinta de la de enemigo privado o *inimicus*— supone incluso la posibilidad de una contienda armada, de una guerra (acto político por excelencia). El criterio diferenciador de lo político no es, pues, sustancial, sino intensivo o de grado: cualquier conflicto social —confesional, moral, ideológico, económico, étnico, estratégico, etc.— se convierte en político tan pronto como provoque una polémica capaz de dividir a los hombres en amigos y enemigos (10).

---

(8) *Traité de Droit constitutionnel*, 1921, I, pág. 499.

(9) *Begriff der Politischen*, Berlín, 1927. (Trad.: Estudios políticos, Madrid, 1941, págs. 111 y sigs.)

(10) Esta ingeniosa construcción de SCHMITT ha sido criticada desde distintos puntos de vista: a) En primer lugar, la ausencia de una base sustancial conduce a un formalismo tan neutral como el normativismo de la escuela de Viena: el mero grado o intensidad de un conflicto no da la pauta para distinguir una guerra civil de una guerra internacional, una lucha de clases de una lucha entre Estados, y el vacío concepto de *decisión* —que define al Estado— tampoco muestra el camino para distinguir un régimen autoritario de otro democrático (Cfr. CONDE: *Introducción al Derecho político actual*, Madrid, 1942, págs. 199 y ss., y HELLER: *Op. cit.*, pág. 232). b) Además, SCHMITT excluye de la política todo lo que no es polémica, o sea todo lo integrador y armonizador, olvidando que uno de los principios básicos de la actividad política es, pre-

La actividad política implica, ciertamente, una polémica, un contraste, una lucha. Pero es algo más que esto. El atributo formal del poder, exaltado apoteósicamente por los representantes del *activismo político* (11), es insuficiente para descubrir la verdadera esencia de la Política. Es preciso considerar, además, un segundo elemento teleológico, de orientación o de sentido, que no es menos fundamental. *Poder* y *fin* son las notas que nos ofrecen el camino a seguir para delimitar el sector político de la realidad social.

## 2. El poder, motor de la actividad política

Las relaciones políticas son relaciones de poder. Política y poder son términos inseparables: «la política es un fenómeno de poder; si no hay poder no hay política; si hay mucha política, también hay mucho poder» (12). Se habla, en este sentido, de la política como «actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder» (13), y se afirma que el primer elemento de la esencia de los hechos políticos es su referencia a la organización y al ejercicio del poder o de la autoridad en las sociedades humanas (14).

Dando por supuesto que las sociedades políticas pueden perseguir toda clase de fines, consideró Max Weber que el carácter

---

cisamente, la idea de equilibrio, como supo ver Montesquieu (HAURIOU: *Principios de Derecho público y constitucional*, trad. Madrid, 1927, páginas 9 y ss.; FRAGA: *La política, la razón y la moral*, Madrid, 1955, página 13). c) La distinción entre el *inimicus* (al que hay que amar) y el *hostis* (a quien se debe suprimir) implica el reconocimiento de dos patrones de moralidad: «la moral auténtica, aplicable al individuo, y la moral política o, sencillamente, la política amoral, aplicable a los Estados», olvidando que el vínculo político es, más que político, moral (Cfr. LEGAZ LACAMBRA: *Filosofía del Derecho*, pág. 287). d) Finalmente, la doctrina de SCHMITT niega la posibilidad de una paz internacional en cuanto supone la existencia de un *status* natural en el que el Estado vive en continua guerra (ROMMEN: *El Estado en el pensamiento católico*, trad. Madrid, 1956, pág. 226).

(11) Cfr. BEHRENDT: *Politisches Aktivismus*, 1932.

(12) T. V. SMITH: *Power, its ubiquity and legitimacy*, cit. por FRAGA, op. cit., pág. 14, n.

(13) SÁNCHEZ AGESTA: *Lecciones de Derecho político*, 4.ª ed., página 44.

(14) EISENMANN: *La Science politique contemporaine*, 1950, pág. 97.

político de un grupo social se define por el medio de que dispone, o sea por la *coacción física*, Ciertamente que la actividad política se propone la conquista del poder y se refleja en un complejo de relaciones de poder; pero esta afirmación no equivale a identificar el fin político con el dominio y la contención de los súbditos. Contra lo que creyeron Hobbes y Maquiavelo, el poder no se justifica a sí mismo, sino que constituye el medio necesario para la realización de un fin superior: el bien común. El poder político nace en la sociedad y sirve a la misma. Su origen y su fin son inseparables de la realidad social.

Para determinar el concepto de la función política, no basta con detenerse en el estudio de las técnicas de dominación del hombre por el hombre, como han hecho, por ejemplo, Gumplo-wicz y Oppenheimer (15). Es preciso, además, penetrar en el sentido, orientación o finalidad de los actos políticos, que, en cuanto actos humanos, participan de las fuerzas morales que condicionan la voluntad del hombre. La exclusiva consideración de los métodos de dominación nos llevaría a calificar de político el poder que se ejerce en una cuadrilla de bandoleros, recordando un ejemplo de San Agustín. El poder político no es un poder arbitrario; es simplemente *discrecional*, entendiendo por discrecionalidad aquella libertad que implica toda posesión de poder, que no excluye, sino que en ocasiones incluso supone (como ocurre en lo administrativo y en lo jurisdiccional) una regulación o delimitación jurídica de aquella libertad.

### 3. *El fin de la actividad política: ideología y orientación*

El poder político implica una razón directora, una norma que determine el sentido o finalidad de su ejercicio. La actividad política es una actividad teleológica: no hay posibilidad de «predecir el carácter político de una actividad humana, sino por directa relación al fin propuesto» (16). Como es sabido, el fin polí-

---

(15) Aún más crudamente, MAX WEBER define la política como la simple técnica de dominación del hombre por el hombre. Cfr. también AYALA: *Sistema de Sociología*, pág. 204.

(16) OLLERO: «Resumen sistemático de un intento de reelaboración

tico general se concreta en la realización del *bien común* requerido por el orden moral del mundo, ya que los actos políticos están subordinados a los principios morales universales y de éstos extraen la razón directora de la *prudencia*, virtud política por excelencia.

Pero cuando el fin político se especifica y se matiza de conformidad con las exigencias de una concreta concepción del mundo o de un determinado orden sociológico, aun sin salirse de los genéricos dictados del bien común, entonces el fin se traduce en una *ideología* (16 bis). Las ideologías —afirma a este respecto

---

del Derecho político», en *Inf. Jur.*, 1954, pág. 994. A este respecto, MAC IVER distingue en la Política una faceta sociológica (cómo son gobernados los hombres), una dimensión ética (cómo deberían ser gobernados) y un aspecto técnico (cómo pueden ser gobernados).

(16 bis) Sobre las ideologías políticas: T. W. ADORNO: «Beitrag zur Ideologienlehre» (*Kölner Z. Soz.*, 1953-54, 6); C. ANTONI: «Le ideologie politiche» (*Mel. Sturzo*, 1953); H. ARENDT: «Ideology and Terror» (*Review Pol.*, 1953); R. ARON: «Fin de l'age idéologique?» (*Sociológica*, 1955); ídem: «Nationen und Ideologien» (*Aussenpol.*, 1955, 6); ídem: «The diffusion of Ideologies» (*Confl.*, 1953); ídem: «Le rôle des ideologies dans les changements politiques» (*Ass. Int. Sc. Pol.*, 1952); D. BELL: *The end of Ideology*, Glencoe, 1959; C. BETTELHEIM: *Initiation aux recherches sur les idéologies et les réalités sociales*, 1948; H. CANTRIL: *How Nations see Each Other*, Urbana, 1953; G. DE GRE: *Society and Ideology*, Nueva York, 1953; J. ELLUL: «Propagande et Ideologie» (*Ass. Int. Sc. Pol.*, 1952); P. FELDKELLER: «Die Rolle der Ideologie im Leben der Völker» (*Sociologus*, 1953, 1); C. J. FRIEDRICH: «Filosofía política, ideología e imposibilidad» (*REV. EST. POL.*, 1959, 105); A. P. GRIMES y R. H. HORWITZ: *Modern Political Ideologies*, Nueva York, 1959; J. HERSCH: *Idéologies et réalités. Essai d'orientation politique*, París, 1956; V. JOANNES: «Le travail idéologique et politique», (*Vie Intell.*, 1953); P. KAHN: «Idéologie et Sociologie de la connaissance» (*Cah. Int. Soc.*, 1950, 8); W. KNUTH: *Ideen, Ideale, Ideologien*, Hamburgo, 1955; H. D. LASSWELL: «The Political Role of Ideologies» (*Int. Pol. Sc. Ass.*, 1952); C. LAVIOSA: *Le ideologie politiche nella crisi mondiale*, Padua, 1955; ídem: «In tema di ideologie politiche» (*Riv. Int. Fil. Dir.*, 1955, 5); D. LERNER: I. S. POOL y H. D. LASSWELL: «Comparative Analysis of Political Ideology» (*Pub. Op. Quart.*, 1951, 2); K. LOEWENSTEIN: «L'influence des idéologies sur les changements politiques» (*Bull. Int. Sc. Soc.*, 1953, 5); ídem: «Les systèmes, les idéologies, les institutions politiques et le problème de leur diffusion» (*Rev. Fr. Sc. Pol.*, 1953); K. MANNHEIM: *Ideología y Utopía*, trad. Méjico; R. MC. FEON: *Freedom in History: the semantic of philo-*

j. S. Billy— «permiten al individuo resolver el problema de la finalidad de la sociedad a que pertenece, es decir, le suministran la justificación ideal de la existencia de esta sociedad» (17).

Toda ideología implica la concurrencia de tres factores: un sentido, un arraigo social y un principio activo.

a) Las ideologías llevan involucrado un sistema predeterminado de creencias o de ideas que se aceptan como verdaderas o valiosas. Se traducen en la «organización conceptual de un cierto número de fines colectivos reconocidos como deseables» (Niel). La ideología expresa el clima social, el temperamento especulativo o el estado de ánimo propios de una sociedad concreta. Da a conocer el sistema de convicciones fundamentales de un orden social dado. Cada Constitución política —en su sentido amplio o institucional— refleja una ideología, determinada por la *normalidad* del medio social al que sirve y por las circunstancias que provocan su aparición y su desarrollo. Las ideologías aparecen íntimamente vinculadas a la problemática de una realidad concreta; reflejan un punto de vista y expresa una sensibilidad.

Una ideología no es, pues, una entidad metafísica o dogmática, sino una formación real concreta. Despojadas del carácter abstracto, hipotético y arbitrario que los positivistas y los racionalistas les atribuían, y que hoy ni siquiera se predica de los sistemas filosóficos, las ideologías ejercen una importante función teleológica o de sentido: ofrecen a los miembros de la sociedad una justificación ideal de la realidad social a que pertenecen; expresan la razón de ser satisfactoria de un orden sociopolítico

---

*sophical controversies and ideological conflicts*, Nueva York, 1952; M. MOTTA: «Il concetto di Ideologia» (*Cult. et Realtà*, 1954, 1); A. NABSS: *Democracy, Ideology and Objectivity*, Oslo, 1956; H. NIEL: *Les idéologies* (*Lum. et Vie*, 1956); G. PERTICONE: «In tema di Ideologie politiche» (*Riv. Int. Fil. Dir.*, 1955); I. SAKATA: *Ideologiron no Keifu*, Tokio, 1954; N. DE S. SAMPAIO: *Ideologia e Ciencia Política*, Salvador (Brasil), 1953; L. SÁNCHEZ AGESTA: «Ideología y orden constitucional» (*An. Filosofía Der.*, 1954); E. SHILS: «The Intellectuals and the Power» (*Comp. St. Soc. Hist.*, 1958, 1); M. SPERBER: «Idéologie et Société» (*Preuves*, 1953); H. TOCH: «Crisis situations and ideological revaluation» (*Pub. Op. Quart.*, 1955, 1); G. WOODCOCK: *The writer and Politics*, Londres, 1948.

(17) La importancia de las ideologías en la sociedad contemporánea trasciende en la denominación *edad ideológica* que se usa para designar el momento histórico actual.

concreto (18). Al resolver este problema de fin (19), las ideologías justifican el ejercicio del poder procurando la adhesión y la sumisión de los gobernados (20).

b) La ideología, en cuanto sistema orgánico de ideas y creencias que buscan el arraigo social, necesitan expresarse en forma idónea para ser recibidas y comprendidas por la masa a la que van destinadas. Como dice Loewenstein, es necesario que reúnan tres condiciones: primero, que sean fácilmente comunicables al pueblo, lo que requiere un alto grado de simplicidad; segundo, que vayan dirigidas a captar la adhesión del pueblo entero y no solamente de las élites, a través de una depurada técnica de ge-

---

(18) «El problema de la formación de las ideas es uno de los más confusos y debatidos que se plantean. Hay quien ve en ellos un producto de la vida social: los pensadores son, en suma, portavoces de su época más que creadores originales. Se deduce que el elemento motor reside, no en las doctrinas, sino en las condiciones objetivas que les dieron origen. Esta concepción —comenta MEYNAUD— se adapta mal a los sistemas que permanecen inoperantes por ser demasiado avanzados en su tiempo: existen múltiples ejemplos de ideas que han precedido a la evolución, a veces con mucha distancia. De ahí la tentación de considerarlas como una fuerza autónoma cuya eficacia depende del estado de la sociedad, pero que puede ejercer una acción modificadora.» *Introduction a la Science Politique*, París, 1959, pág. 22.

(19) HUSZAR y STEVENSON definen la ideología como un «conjunto de creencias o un programa adoptado por una región, una nación, un partido o cualquier otro grupo político que se proponga realizar un fin político específico e interpreta los hechos y las instituciones sociales y económicas de conformidad con tal fin» (*Political Science*, Ames, 1955, página 148).

(20) J. S. BILLY ha insistido en la naturaleza teleológica de las ideologías: «el problema de la finalidad de las sociedades políticas rebasa el de la adaptación de los sistemas y de las instituciones políticas a la infraestructura económica y social existente. Junto a las exigencias racionales que van desarrollándose a medida que se amplía la empresa del hombre sobre su medio, subsiste siempre una franja de exigencias metafísicas, una sed de finalismo y de explicación del mundo... Quizá se llegará a demostrar de modo preciso que una sociedad política no puede instaurarse durablemente sin que se anuncien en forma solemne una justificación ideal (expresada a menudo en la imaginación popular con símbolos) y una proclamación de fines. El contenido ideológico tendrá así su valor propio, un valor fundamental en la justificación psicológica del poder. A nuestro juicio, el grado de concordancia entre el cimiento ideológico y los hechos es un factor fundamental de la estabilidad de los sistemas políticos contemporáneos.» (Cit. en *Bull. Int. Sciences Sociales*, 1953, V).

neralización y vulgarización y con potentes medios de convicción (propaganda, simbolismo), y tercero, que se hallen orientadas por un valor o complejo de valores a los que la comunidad reconoce cierta superioridad (considerados, a veces, como mitos) (21).

c) La ideología es no sólo un sistema de ideas sobre el orden social existente, sino, además, sobre las acciones que se han de adoptar acerca de él (22). Aun en aquellos casos en que aspira a mantener el *status quo* políticosocial existente (23), la ideología constituye un principio activo dirigido a operar sobre la realidad, creándola o simplemente justificándola. Ideología, según Lojendio, vale tanto como «sistema de ideas establecido con miras a la acción». Toda creencia que es aceptada por un grupo como valiosa o verdadera, todo fenómeno de pensar colectivo —que diría Marx—, despierta la tendencia a actuar conforme a sus principios. Opera como un motor que, a través de las instituciones y de las fuerzas políticas, genera la fuerza motriz de la Historia. La ideología es el puente de unión entre la teoría y la práctica, entre el pensamiento y la acción. Actúa como una filosofía militante que orienta el desarrollo de una civilización (24).

---

(21) H. D. LASSWELL y Q. WRIGTH definen la ideología como un sistema de símbolos organizados más o menos lógicamente, subrayando especialmente la segunda de las condiciones a que nos referimos en el texto. El primero de estos autores descubre en las ideologías tres grupos de proposiciones: premisas generales (doctrina política), criterios a seguir para adoptar decisiones (fórmulas políticas) e interpretaciones de unas y otros para hacerlos asequibles a las masas (*miranda*).

(22) Cfr. K. J. FRIEDRICH: «Filosofía política, ideología e imposibilidad» (REV. EST. POL., 1959, 105, pág. 191).

(23) La ideología lo mismo puede implicar una defensa del orden social existente (ideología conservadora) o bien una repulsa total de la misma, en cuyo caso consiste en «un cuerpo de ideas (creencias) razonablemente coherente sobre los medios prácticos de cómo cambiar una sociedad por la fuerza o la violencia, basado en una crítica completa (total) de lo erróneo de la sociedad preexistente» (FRIEDRICH, *id.*).

(24) El carácter esencialmente activo de las ideologías ha sido reconocido en forma unánime. DESTUT DE TRACY, en 1801, vió en la ideología un método de acción más que un fenómeno observable; PARETO la consideró como un factor esencial de la acción no lógica; MANNHEIM centra su esencia en la posibilidad de realización, contraponiéndola a la utopía o modelo de creencias irrealizable. Más recientemente, LOEWENSTEIN define la ideología política como un «conjunto coherente de ideas y creencias (o de ideas transformadas en creencias), destinadas a explicar la actitud del hombre respecto a la vida en sociedad, y a establecer una línea

Resumiendo las notas de fin, arraigo social y dinamismo, la ideología política se configura como un *sistema de creencias que se proyectan hacia el cuerpo social con el propósito de lograr una acción eficaz*.

La ideología política se traduce en un programa que aspira a aplicar a la realidad los principios que contiene. Los programas políticos son, precisamente, interpretaciones y aplicaciones en los órdenes jurídico e institucional, de los principios ideológicos, por lo que, como afirma Lucas Verdú, «una predeterminación ideológica será funcional (eficaz, práctica) cuando sea susceptible de aplicación, administración y organización a través de los programas políticos» (25). Traducida en programa, la ideología define los fines políticos que se propone realizar el Estado a través del ejercicio de la función política globalmente considerada, o sea a través de la *orientación política (indirizzo politico, politische Richtung)*. Los modernos textos constitucionales se refieren a esta idea de orientación política con diversas expresiones: política nacional, política general, dirección política, etc. (26).

La orientación política se manifiesta como un *proceso*, y como tal, tiene un objeto —ideología política—, unos sujetos —instituciones políticas— y desarrolla una actividad encaminada al logro de las metas políticosociales ideológicamente definidas (27).

---

de conducta conforme a estas ideas y creencias»; FRIEDRICH, como un «sistema de ideas sobre el orden social existente y, al mismo tiempo, sobre las acciones que se han de adoptar acerca de él»; LAVIOSA, como «un programa de acción concebido con el propósito de modificar la sociedad humana y de actuar de acuerdo con algunos principios sobre la realidad de la vida social»; y Q. WRIGHT, como un «sistema de reglas y usos en que se inspira la acción de una institución o de una organización».

(25) Vid. el interesante estudio de LUCAS VERDÚ: «Gobierno», en *Nueva Enc. Jur. Seix*, 1960.

(26) A modo de ejemplo, vid. los arts. 49, 76, 95, 117 y 127 de la vigente Constitución italiana.

(27) CRISAFULLI define la orientación política como «la predeterminación de los fines últimos y más generales y, por lo tanto, de las actitudes concretas de la acción estatal por obra del órgano o de los órganos competentes», y LUCAS VERDÚ, como «la predeterminación ideológica de las finalidades políticosociales que atañen al Estado-comunidad a cuya realización tiende la acción de los órganos competentes del Estado». (Confróntese V. CRISAFULLI: «Per una teoria giuridica dell' indirizzo politico», en *St. Urbinati*, 1939-1940; G. CUOMO: «L'indirizzo politico», en *Rass. Dir. Pubbl.*, 1957, 4.)

#### 4. Objeto de la función política

El fin que persigue el proceso de orientación política o, más concretamente, el objeto de la función política es de una amplitud extraordinaria. El ámbito de la actividad gubernamental ha desbordado todo cauce previsible. Ya vimos cómo no hay problema que plantee la convivencia humana que sea indiferente a la política (28).

El ejercicio de la función política —gobernar (29)— supone conducir la comunidad estatal al logro de sus fines esenciales, satisfaciendo sus exigencias; equivale a hacer efectivo el principio unitario director de la orientación política (30), por encima de toda distinción o encasillamiento de las actividades estatales y englobando armónicamente a todas ellas bajo su impulso y dirección (31). De ahí la naturaleza global y coordinadora de la fun-

---

(28) Resulta anacrónica la siguiente enumeración que la jurisprudencia del Consejo de Estado francés hizo de los actos de gobierno: «los de relación entre los poderes constitucionales, especialmente la iniciativa, convocatoria, suspensión y disolución de las Cámaras y elecciones parlamentarias; relaciones exteriores; acciones de guerra; situaciones extraordinarias de necesidad; declaración del estado de sitio; medidas contra dinastías precedentes; concesiones de nobleza; actos de gracia» (Vid. SÁNCHEZ AGESTA: «Concepto jurídico del acto político», en *Est. homenaje a Pérez Serrano*, Madrid, 1959).

(29) Gobernar —afirma DABIN— «designa la actividad por la que la autoridad pública o poder imprime *dirección* a los ciudadanos y rige sus conductas mediante prescripciones de toda especie... Es disponer de modo imperativo: mandar, prohibir, permitir. Si gobernar es, en gran parte, *ordenar*, es decir, poner en las relaciones, esta ordenación sólo puede hacerse dando *órdenes*. De ahí los dos sentidos vinculados de la palabra ordenar» (*L'Etat ou le politique*, París, 1957, págs. 151 y ss.).

(30) Las primeras construcciones doctrinales en relación con el concepto de acto político o de gobierno lo han vinculado a la voluntad unitaria del Estado. Cfr. el trabajo últimamente citado de SÁNCHEZ AGESTA, que resume las concepciones, ya clásicas, de SMEND y de MORTATI, que ven en los actos políticos, respectivamente, procesos de integración de aquella voluntad unitaria, y elementos de dirección que proponen los fines unitarios de la actividad estatal.

(31) El propio SÁNCHEZ AGESTA delimita los actos políticos por la concurrencia de dos caracteres: en primer lugar son actos de carácter *innovador y libre*, y en segundo término se dirigen a *constituir, desenvolver, modificar, defender o destruir el orden jurídico fundamental* en que repo-

ción política, y de ahí también la dificultad de esquematizar los objetivos que se propone, pues superada ya la fase liberal del Estado moderno, que agotaba su programa en una ideología simple, el Estado actual interviene en todas las facetas de la vida humana, sobre la base de una pluralidad de ideologías distintas y hasta contradictorias. El fabuloso crecimiento de las tareas del Estado contemporáneo, sobre todo en el ámbito económico, ha derrumbado todos los esquemas tradicionales, y aun reconociendo el carácter subsidiario de la acción estatal —defendido por Rommen y Messner, entre otros—, la moderna sociedad de masas, la insuficiencia y la contingencia de los individuos y de los grupos, postulan la absoluta necesidad de que los órganos del Estado ejerzan una actividad cada vez más vasta e intensa.

Genéricamente considerado, el objeto de la función política (31 bis), se concreta en la realización del bien común temporal

---

sa la vida del grupo (Constitución material). «La creación de la Constitución, y secundariamente su reforma, son contenido de la actividad constituyente; la función de gobierno se centra en el desenvolvimiento del orden fundamental, y accidentalmente en su defensa y modificación en cuanto representa una evolución paulatina; la destrucción del orden, por último, por su violencia radical, es actividad política revolucionaria. Pero sea cual fuere el contenido de la acción, lo que las define como políticas es el objeto sobre el que se proyectan; el orden jurídico fundamental en que se expresa una concepción del bien común, en función de un principio que es criterio del orden social.» (*Concepto jurídico del acto político*, cit.)

(31 bis) Sobre la función política y su amplitud: C. I. BARNARD: *The functions of the Executive*, Harvard, 1938; M. BELOFF: *The tasks of Government*, Oxford, 1958; BONAUDI: «Il potere politico e la divisione dei poteri» (*Scr. per Romano*, Padua, 1940); R. W. BREWSTER: *Government in modern Society*; G. BURDEAU: «Rémarques sur la classification des fonctions étatiques» (*Rev. Dr. Pub.*, 1945); G. CATLIN: «The functions of Political Science» (*West. Pol. Quart.*, 1956); G. CATLIN: «Political Science: What is it?» (*Pol. Sc. Quart.*, 1957, 1); J. CHARPENTIER: «Les lois-cadres et la fonction gouvernementale» (*Rev. Dr. Pub.*, 1958, 2); D. N. CHESTER y otros: «L'élaboration de la politique économique et financière» (*Bull. Int. Sc. Soc.*, 1956, 2); A. ESPINO: *El poder ejecutivo en las democracias de Europa y América*. Méjico, 1956; FABRE: «La fonction gouvernementale» (*Rev. Dr. Pub.*, 1946); J. GUASP: «El Derecho político como derecho del gobierno» (*Hom. Pérez Serrano*, Madrid, 1959); M. JANOWITZ (ed.): *Community Political Systems*, Glencoe, 1959; JPSSEN: *Politik und Justiz*, Hamburgo, 1937; M. KAPANI: *Les pouvoirs extraordinaires de l'exécutif en temps de guerre et de crise nationale*, Gi-

que, según la correcta fórmula tomista, se integra de tres elementos básicos: seguridad, justicia y bienestar. Y si tenemos en cuenta que el Estado actual se configura como un Estado social (*social service State*), fácil es comprender que su acción se dirige fundamentalmente a la prosecución de la *seguridad social*, de la *justicia social* y del *bienestar social* (32). La asunción por parte del poder político de estos fines implica una gran dosis de coacción, de burocratización y de mecanización, que pone en grave peligro, cuando no los quebranta, algunos principios considerados como dogmas absolutos por la clásica doctrina del Estado liberal de Derecho.

## II. TITULARIDAD DE LA FUNCIÓN POLÍTICA

### 1. Instituciones e ideologías

El bien común —fin— y el poder autónomo —medio— constituyen los ingredientes específicos de la sociedad política; son los elementos diferenciales del Estado. Tanto el fin como el poder son conceptos unitarios y homogéneos que no admiten más diferenciación que la que se efectúa con fines didácticos. Ahora bien, el Estado, en cuanto titular de este poder unitario y orientado hacia un fin global, necesita estructurarse de manera que pueda actuar eficazmente con miras al bien común. Es preciso que pueda adoptar decisiones y pueda ejecutarlas. Ello sólo es

---

nebra, 1949; LESSONA: «La potestà di governo» (*Riv. Dir. Pubbl.*, 1934); LETTIERI: *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, Roma, 1948; J. MEYNAUD y otros: «Le rôle de l'exécutif dans l'Etat moderne» (*Bull. Int. Sc. Soc.*, 1958, 2); A. NOCETI: «La función de gobierno» (*Rev. Fac. Derecho y C. Sociales*, Montevideo, 1956, 4); S. ROYO-VILLANOVA: «La Administración y la Política» (*Rev. Adm. Públ.*, 1953, 10); C. SCHMITT: «Coloquio sobre el poder y sobre el acceso al poderoso» (*REV. EST. POL.*, 78); R. C. SNYDER y otros: *Research frontiers in Politics and Government*, 1955; A. TESAURO: «Le funzioni fondamentali dello Stato» (*Rass. Dir. Pubbl.*, 1957, 4); C. H. TITUS y V. H. HARDING: *Government and Society; a study in conflict*; J. XIFRA: «Los poderes de guerra del Presidente de los Estados Unidos» (*Rev. Der. Mil.*, 1958, 5); ídem: «El Ejecutivo británico en tiempo de crisis» (*Rev. Der. Mil.*, 1958, 6).

(32) Vid. mi *Curso de Derecho constitucional*, tomo II, caps. 1, 2 y 3 (en prensa).

posible en una sociedad organizada, por lo que el Estado —como afirma Weil— se configura como un conjunto orgánico de las instituciones de una comunidad histórica (33).

La unidad de poder y de fin no es incompatible con la atribución de uno y otro a distintos órganos del Estado. De esta atribución surgen las competencias (atribución de poder) y las funciones (atribución de fin) (34). La función de gobierno o política —que define la orientación política—, por el hecho de ser una función pública es atribución del poder del Estado. Pero el Estado hace discurrir el poder y el fin que le son propios por una compleja y ramificada red en la que se encuentran todos los órganos y las instituciones políticas, que son los titulares inmediatos de las competencias y de las funciones estatales, por cuanto tales órganos e instituciones no son sino parte del Estado; son el propio Estado en sus manifestaciones parciales y concretas. En consecuencia, afirmando que las instituciones políticas son los sujetos de la función de gobierno, se afirma también que la titularidad de ésta pertenece al Estado.

Las instituciones políticas superiores que dirigen la función de gobierno están íntimamente vinculadas a la ideología política, a la que sirven y forjan simultáneamente. Toda institución implica ya un arraigo social (35), pues, salvo raras excepciones (organismos técnicos), las instituciones están condicionadas por una ideología determinada que informa al sistema político en general y a sus organismos en particular. «El sistema político —escribe Loewenstein— se realiza dando expresión institucional a las ideologías» (36).

(33) E. WEIL: *Philosophie Politique*, París, 1956, pág. 131.

(34) Cfr. XIFRA: *Formas y fuerzas políticas*. Barcelona, 1958, páginas 181 y ss.

(35) Vid. mi *Curso de Derecho constitucional*, tomo I, Barcelona, 1957, cap. II.

(36) En un sentido lato, institución equivale a «conjunto de ideas, de creencias y de usos que forman un todo coordinado y organizado (la familia, el matrimonio, la propiedad, las elecciones, el Parlamento, etc.)» (DUVERGER: *Méthodes de la Science Politique*, París, 1959, pág. 433). y en un significado más preciso, es el elemento que procura establecer y difundir aquel sistema de ideas o de creencias. Para LASSWELL, toda institución social comporta dos clases de elementos: las perspectivas y las operaciones. Las primeras —factor subjetivo— se traducen en un mito; las segundas, en una técnica.

El condicionamiento de las instituciones por las ideologías es indiscutible. El sistema de gobierno no puede consistir en una serie de frías y mecánicas relaciones entre órganos, sino que debe tener muy en cuenta la infraestructura ideológica en que se mueve el aparato estatal. Salvo en momentos transitorios de anormalidad política en que se produce el llamado por Hauriou «fraude constitucional», todo el complejo institucional se basa en unos determinados supuestos ideológicos (37). En ocasiones, el vínculo entre la institución y la ideología es tan íntimo que la primera se convierte en el símbolo de la segunda (38).

Las instituciones informadas ideológicamente que monopolizan el poder político se configuran, o bien como órganos establecidos y regulados por el ordenamiento jurídico constitucional (instituciones constitucionales), o bien como formaciones que operan en la sociedad fuera de la órbita formal del Estado (fuerzas sociales, poderes de hecho).

---

(37) «Ningún análisis de los sistemas políticos —escribe LOEWENSTEIN— puede ser satisfactorio si no establece conscientemente una relación de causa a efecto entre la ideología política por un lado y los intereses de las clases dirigentes y las instituciones políticas por otro.» Se comprende así cómo la democracia griega ha sido considerada como el reinado de una clase ociosa en una sociedad esclavista; el feudalismo, como el poder de la casta militar y de los señores feudales en una sociedad rural económicamente autárquica; el liberalismo, como el mandato de una burguesía industrial y comercial individualista en un régimen de libre concurrencia, y la sociedad actual, como una estructura de masas que tiende al igualitarismo social.

(38) En sus orígenes, las instituciones son medios que se colocan al servicio de una ideología. Si ésta cambia, también la institución debe sufrir un proceso de adaptación que la transforma, en ocasiones radicalmente. Piénsese en la diferencia que existe entre las Asambleas democráticas, con su aspiración a representar los intereses populares, y las totalitarias, puestas al servicio de los gobernantes. Muchas ideologías aceptan instituciones surgidas en el seno de otras; pero si aquéllas son antitéticas, la institución pierde su significado propio y suele conservar sólo el nombre a efectos simbólicos. Cada ideología posee unas instituciones peculiares, y el trasplante de éstas a sistemas ideológicos distintos es siempre peligroso. Incluso la adopción de instituciones democráticas resulta contraproducente en algunos países que, como algunas Repúblicas iberoamericanas, no están preparados para recibirlas.

2. *Las instituciones constitucionales*

Los órganos constitucionales más importantes que comparten el poder político con las instituciones *de facto* son: el cuerpo electoral (39), las Asambleas, el Gobierno y los Tribunales.

a) La participación del cuerpo electoral —sector del pueblo capacitado para ejercer funciones públicas— se realiza en el ámbito constitucional a través del sufragio, del que dijo Hauriou que es la organización política del asentimiento a una propuesta o decisión y del sentimiento de confianza y adhesión a ciertas personas o programas. El sufragio actúa excepcionalmente en forma decisoria (referéndum) y, normalmente, ejecutando una función representativa (elecciones). En el Estado moderno, a diferencia de lo que ocurría en el ágora ateniense, en el foro romano o en las asambleas germánicas (con eco en las *Landsgemeindeu* suizas), el cuerpo electoral no puede tomar parte directa en el ejercicio del poder de mando. Son los partidos y las fuerzas sociales en general los instrumentos que canalizan, encauzan y presionan la acción política del pueblo. Aunque la ley establezca un vínculo entre el cuerpo electoral y el ejercicio de la función política procurando que ésta sea expresión de la opinión y de los intereses públicos, tal expresión se encuentra hoy condicionada por las relaciones políticas de hecho que fuerzan el encuadramiento de la voluntad popular en unos cauces previamente determinados. Pero en el Estado democrático moderno, aunque el pueblo no pueda iniciar la adopción de decisiones por ser ello función propia de una minoría, sí puede intervenir *a posteriori* para ratificarlas o derogarlas dando a conocer la *última ratio* que vincula a todos los demás órganos constitucionales (40).

b) Las Asambleas —órganos numerosos representativos y deliberantes— desempeñan un papel importantísimo en la vida política. Aun reconociendo el relativo eclipse de las Cámaras debido al auge de los órganos ejecutivos, las Asambleas son irremplazables para realizar las actividades de deliberación, representación

---

(39) Sobre el carácter orgánico del cuerpo electoral, vid. XIFRA: «Elecciones», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona, 1957.

(40) En las autocracias, la intervención del pueblo —sobre todo a través de plebiscitos— no es más que una ficción.

y control. En el Parlamento es donde las minorías dejan oír su voz y donde los distintos grupos hacen públicos sus deseos y sus necesidades. Sin embargo, la conveniencia de que la voluntad que se refleja en las Cámaras concuerde con la voluntad popular se ve en ocasiones obstaculizada por la atmósfera parlamentaria, portadora de un psiquismo y de unos problemas internos que aspiran a sobreponerse a las necesidades generales. De la conformidad o disconformidad entre la voluntad de las Asambleas y la voluntad arraigada en el pueblo deriva el sentido verdadero de la democracia representativa, que escapa a toda teoría abstracta (41).

c) Los órganos ejecutivos son los protagonistas de la función de gobierno. Les corresponde decidir e impulsar la orientación política (Gobierno) y también asegurar su realización (Administración). *El Ejecutivo constituye el motor del proceso político*, actuando como la más potente organización dentro del Estado, con medios fabulosos para la realización de su misión (42).

d) La tradicional independencia del poder jurisdiccional no supone una desvinculación entre los Tribunales y la actividad de gobierno (43), como lo demuestra la existencia de la llamada jurisdicción constitucional que ejercen los Tribunales para tutelar los derechos y los intereses políticos, actuando contra los actos inconstitucionales de los órganos estatales o contra la ilícita gestión de sus titulares (justicia política) (44).

---

(41) BURDEAU: *Méthode de la Science Politique*, París, 1959, pág. 464.

(42) En los momentos críticos, y muy especialmente en tiempo de guerra, la importancia del Ejecutivo aumenta considerablemente, por cuanto se acentúan las causas y, por ende, las consecuencias, de la ampliación de sus atribuciones. La existencia de problemas que reclaman urgente solución implican la existencia de un gobierno rígidamente organizado y dotado de un poder prácticamente ilimitado, aceptado por el pueblo como mal menor (Confróntese XIFRA: «Los poderes de guerra del Presidente de los Estados Unidos» y «El Ejecutivo británico en tiempo de crisis», en *Rev. Esp. Derecho Militar*, núms. 5 y 6, 1958).

(43) Confirma este hecho la existencia de un ministro de Justicia en el Gobierno, el ejercicio del derecho de gracia por el Jefe del Estado y las funciones propias del Ministerio fiscal (órgano estatal que representa el interés público).

(44) La tutela contra los actos inconstitucionales se funda en motivos de técnica o de oportunidad, con los siguientes propósitos (BISCARET-PI): a) Realización integral del principio de legalidad (control de la constitucionalidad de las leyes y demás normas jurídicas, solución de conflictos de competencia entre órganos estatales, defensa de los derechos pú-

### 3. Las fuerzas sociales

Los órganos constitucionales se desenvuelven en un medio social que les sirve de sostén y que informa su estructura y su funcionamiento. Entre aquéllos y las fuerzas espontáneas que operan en la sociedad se produce un mutuo influjo, un vaivén de energías: por un lado, el Gobierno ejerce una positiva acción sobre el medio social, pero por otro, éste genera fuerzas que presionan fuertemente sobre los mecanismos gubernamentales, ya sea de un modo oculto y secreto o bien en forma manifiesta, utilizando a su favor las técnicas de información y de propaganda y aún invadiendo el campo jurídico-constitucional, como ocurre con los partidos. Aunque los órganos constitucionales adopten formalmente las decisiones políticas, son aquellas fuerzas sociales, en sus más variadas manifestaciones (clase política, partidos, grupos de presión, los propios individuos, etc.), las principales fuentes de inspiración de tales decisiones (45).

a) Cuando un sector de la sociedad toma parte activa en la vida política, se constituyen en *clase política*. Existen una pluralidad de factores —no sólo de tipo económico— que contribuyen a dividir el pueblo en dos grupos: uno —mayoritario— que permanece al margen del proceso político, ya sea por incapacidad, impotencia o apatía, y otro —minoritario— que ejerce una influencia política decisiva, a pesar de englobar en su seno elementos de los más diversos estratos sociales y portadores de muy distintas ideologías. Lo que define a esta élite o clase política, al decir de Burdeau, es el *ascendiente* o influjo que sus componentes ejercen sobre las decisiones políticas que adoptan formalmente los órganos estatales (46).

---

blicos subjetivos, etc.); b) Velar por la vigencia de la estructura federal, dirimiendo conflictos entre el Estado y sus miembros, y c) Garantizar los principios democráticos.

(45) A los tradicionales medios de influencia que operaban en secreto han sucedido las visibles y potentes fuerzas sociales actuando sobre sus propios miembros en forma autoritaria, sobre la opinión pública, sobre la Administración, sobre los órganos del Estado y sobre la orientación política general (SAUVY).

(46) La misión de los componentes de la clase política, que nos los muestra como «los verdaderos agentes del poder, es, sin duda, resultado

En los regímenes autoritarios, la clase política se identifica con la élite gobernante (dirigentes del partido único), pero en las democracias basadas en el diálogo y la discusión, la clase política penetra en los dominios de la oposición, cuya fuerza pesa también sobre la determinación de la orientación política.

b) Los partidos son una pieza fundamental en la moderna sociedad política. El hombre participa, a través de ellos, en la gestión de los asuntos públicos, ya que son los medios que canalizan las fuerzas individuales y agrupan opiniones afines, valiéndose de sus potentes cuadros de organización.

Las funciones políticas de los partidos son múltiples: son instrumentos de representación de la voluntad popular (especialmente en las Asambleas); realizan funciones técnicas y de educación ciudadana; son eficaces medios de colaboración (y excepcionalmente de separación) de los órganos constitucionales, influyendo decisivamente en el sistema de gobierno; pero su misión primordial consiste en la organización de las campañas electorales (47). A través de su amplia gama de funciones, los partidos son instituciones esencialmente activas: su propósito es el de conquistar y consolidar el poder. Gobernar —se ha dicho— es transformar la voluntad de los partidos en decisiones estatales (48).

c) Junto a los partidos, los grupos de presión constituyen una fuerza política fundamental. La pluralidad de intereses que existen en la sociedad provoca el desarrollo de grupos que aspiran a afirmarse frente o junto a los órganos constitucionales. El llamado imperialismo de los poderes de hecho no es un fenómeno reciente, sino un hecho implícito en la naturaleza de los propios grupos sociales, que se esfuerzan con cuantos medios poseen para

---

de un gran número de factores de naturaleza e intensidad diversas que se combinan para provocar un fenómeno *sui generis*: el ascendiente político. Llamamos clase política al conjunto de personas o de grupos que, abstracción hecha de toda referencia a los objetivos que persiguen, participan de los privilegios propios del ascendiente político» (BURDEAU: *Méthode...*, cit., pág. 451).

(47) Cfr. J. XIFRA: *Formas y fuerzas políticas*, Barcelona, 1958, páginas 47 y ss.

(48) No se crea sin embargo, que los partidos absorban la totalidad de la acción política. Existen funciones que escapan a su intervención (actividad técnica, por ejemplo).

influir en la acción política, hasta el extremo de aspirar a sustituir el poder oficial, utilizando para ello toda clase de medios, legítimos o ilegítimos, produciendo lo que se ha llamado el *desbordamiento* del Estado por el poder de los grupos, no siempre organizados.

Los regímenes democráticos implican la participación de los grupos en el proceso político, con el fin de asegurar la representación de los intereses fundamentales que existen en la sociedad. De ahí la actuación de los representantes de estos grupos en ciertas comisiones gubernamentales, de ahí la audiencia que se les concede en ciertas ocasiones, y de ahí, en fin, la constitucionalización de algunas instituciones íntimamente vinculadas a las fuerzas sociales (Consejos económicos, Cámaras orgánicas, etc.).

Cuando los grupos de presión actúan legítimamente y se manifiestan como colaboradores del Estado, como ocurre de ordinario en las democracias contemporáneas, no surge ningún problema grave. Otra cosa ocurre si nace la polémica. Si los poderes de hecho son verdaderos contrapoderes, o poderes insurreccionales, entonces constituyen una verdadera amenaza para el propio Estado, cuya vida queda asegurada gracias sólo a la existencia de medios suficientes para combatirlos o para asegurar su hipertrofia (49).

d) También el individuo opera como una fuerza política, ejerciendo un fuerte influjo sobre el medio social. Es cierto que la acción de los grupos debilita la libertad individual al tiempo que aumenta la seguridad económica, pero aún en el seno del grupo no puede prescindirse del influjo que, en forma visible u oculta, ejercen determinados individuos privilegiados (jefes políticos, militares o espirituales, favoritos, confesores, confidentes, funcionarios, capitalistas, etc.). Incluso en nuestra sociedad pluralista es preciso coordinar los factores individual y social, contando siempre, junto a la labor de los grupos, con la acción política de las personalidades, que han permanecido olvidadas por el exceso de formalismo que se ha padecido últimamente en política. Al centrar toda la atención en las instituciones se ha olvidado el

---

(49) La ley natural del crecimiento del poder no sufre ninguna excepción respecto a los contrapoderes. Y su crecimiento supone una limitación del poder del Estado que puede llegar a la misma disolución de éste por el poder organizado de los grupos.

papel de los hombres que les dan vida. Es preciso volver la mirada al ser humano y ver en sus motivaciones psicológicas uno de los móviles fundamentales de la vida política (50).

#### 4. *Las instituciones y el comportamiento humano*

La Sociología contemporánea quizá se ha excedido en la estimación de las motivaciones psicológicas del individuo. Se ha producido una verdadera revolución metodológica, consistente por el tránsito de la vieja tipología institucional o estática a las nuevas orientaciones *relacionales* o dinámicas.

Antes de la última guerra mundial los estudios políticos se centraban en las instituciones jurídicoconstitucionales. La clásica tripartición de los órganos en legislativos, ejecutivos y judiciales constituía el patrón más generalizado de la tipología política institucional (51). Reaccionando contra la limitación y el hiperfactualismo de esa tendencia, la moderna escuela *behaviorista* considera a los fenómenos políticos y sociales no como realidades distintas de los individuos, sino como relaciones que se dan entre éstos. «En lugar de estudiar el universo social como un conjunto de constelaciones de fenómenos estables, organizados y estructurados de forma más o menos duradera, pretenden ver en él un conjunto de relaciones interindividuales» (52). Los fenómenos políticos —incluidas las instituciones— se consideran como un complejo proceso determinado por las conductas y las relaciones de

---

(50) No se olvide la importancia que la mayoría de los clásicos de nuestra disciplina (MAQUIAVELO, HOBBS, ROUSSEAU, BENTHAM, etc.) concedieron a los factores psicológicos. Las instituciones no pueden considerarse prescindiendo de las personas que las soportan y las impulsan, aunque, por otro lado, tampoco debemos desconocer el impulso que opera en sentido inverso, o sea de las instituciones (tradiciones, usos, costumbres, etc.) sobre los individuos.

(51) El estudio de la función política se centraba en el de los diversos órganos que se repartían la potestad gubernativa en un plano de igualdad (Cfr. P. LUCAS VERDÚ: «Gobierno», en *Nueva Enc. Jur. Seix*). El marxismo, sin salirse de la tipología institucional, tomó en consideración modelos no jurídicos —sociológicos, históricos y económicos— y, juntamente con los demás autoritarismos, sustituyó el principio de la paridad por el de la jerarquía orgánica.

(52) DUVERGER: *Méthodes...*, cit., pág. 436.

los individuos y de los grupos interesados (incluidos los órganos del Estado). Se pretende así ofrecer una visión omnicompreensiva y dinámica de los hechos sociales (53).

No puede negarse que el análisis de la función política desde la perspectiva de las motivaciones y de los comportamientos de sus sujetos ha producido notables adelantos en algunos dominios de la Ciencia política (elecciones, grupos de presión, opinión pública, decisión, etc.), y han determinado la implantación de nuevos métodos (matemáticos, estadísticos, etc.). Pero, como observan Meynaud y Duverger, la tipología *behaviorista* tiene una aplicación limitada en Política, y todos los intentos de elaborar una teoría general sobre una base estrictamente relacional, prescindiendo de las instituciones estables no han logrado éxito alguno.

### III. EL PROCESO POLÍTICO: LA DECISIÓN

#### 1. El proceso político

La reglamentación y racionalización del mando, tanto en su atribución como en su ejercicio, es misión del ordenamiento constitucional. «Cuanto más evolucionado sea el grupo, más exigente

---

(53) La noción de proceso político es algo confusa. «La marcha de la política depende, en todo momento, del enfrentamiento de las fuerzas sociales que entran en lucha y procuran imponer sus concepciones por todos los medios concebibles. La situación propia de un momento cualquiera, lejos de tener un carácter definitivo, representa un estado transitorio de la evolución: la vida política se manifiesta como un flujo que cambia incesantemente. ¿Cuál es en esta lucha el papel de las instituciones gubernamentales? No existe ninguna diferencia de fondo entre ellas y los grupos particulares (incluidos, naturalmente, los partidos políticos). O, si se prefiere, son grupos de intereses como los demás. Una Asamblea parlamentaria o un servicio administrativo no difieren esencialmente en el modo de reclutar (agregar, dirían algunos) voluntades humanas, si se los compara con un sindicato obrero o agrícola: unos y otros son grupos organizados que intervienen en el proceso político para hacer prevalecer sus voluntades. Se suele centrar más la atención en las instituciones gubernamentales porque su acción es aparente; pero la importancia de su actividad no es mayor que la de los organismos y los grupos de todas clases» (MEYNAUD: *Introduction a la Science Politique*, París, 1959, página 102).

es la sensibilidad política de sus miembros y más intensamente se siente la necesidad de fijar de un modo objetivo, permanente e indiscutible, las reglas de la actividad política.» Pero no todas las manifestaciones de la función de gobierno están previstas y reguladas en la Constitución, pues en cada una de las fases del proceso político —iniciativa, deliberación, decisión, ejecución y control (54)— intervienen, en mayor o menor grado, elementos de hecho, extraconstitucionales, cuya importancia es cada vez mayor. Paralelamente al proceso legislativo ordinario, que las democracias regulan minuciosamente con el propósito de que la ley nazca como expresión de la voluntad popular, se desarrollan procesos políticos que por su urgencia, su novedad o su naturaleza rechazan toda canalización previa (54 bis).

Pero a pesar de la discrecionalidad y libertad del proceso político es posible distinguir en el mismo ciertas etapas sucesivas. La primera es la iniciativa, que suele corresponder a un número reducido de personas, que aumentará notoriamente en los sucesivos períodos de reflexión y de disposición. El principio sociológico del primado de las minorías tiene una evidente vigencia en la fase inicial del proceso político. Los promotores de las de-

---

(54) LOEWENSTEIN distingue en la actividad política tres funciones: decisión (*policy determination*), ejecución y control. (*Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1957, págs. 42 y ss.).

(54 bis) Bibliografía sobre el proceso político y sus técnicas: G. ALMOND: «A comparative Study of Interest Groups in the Political Process» (*Am. Pol. Sc. Rev.*, 1958); BAUMOL y CHANDLER: *Economic Processes and Politics*, Nueva York, 1944; A. F. BENTLEY: *The Process of Government*, 1908; A. BERTRAND: *Les techniques du travail gouvernemental dans l'Etat moderne*, Bruselas, 1954; C. A. COLLIARD: *Le travail gouvernemental et ses méthodes*, París, 1948; W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH: *Pouvoir de fait et règle de Droit dans le fonctionnement des Institutions Politiques*, Bruselas, 1957; O. GARCEAU: «Research in Political Process» (*Am. Pol. Sc. Rev.*, 1951); W. HARRISON: «Political Processes» (*Pol. Studies*, 1958, 3); M. LEROY: *Introduction a l'art de gouverner*, París, 1935; K. LOEWENSTEIN: *Political Power and Governmental Process*, Chicago, 1957; J. D. MILLET: *The Process and organization of Government Planning*, Nueva York, 1947; D. K. PRICE: *Government and Science*, Nueva York, 1954; J. P. ROCHE y S. STEDMAN: *The Dynamics of Democratic Government*, Nueva York, 1954; H. STEIN: *Public Administration and Policy Development*, Nueva York, 1952; THRALL, COMBS y DAVIS: *Decision Process*, Nueva York, 1954; D. B. TRUMAN: *The Governmental Process; Political Interest and Public Opinion*, Nueva York, 1951.

cisiones, por otra parte, no son siempre los órganos constitucionales, pues con mucha frecuencia aquéllas se hallan inspiradas e impulsadas por los poderes de hecho que actúan en forma de grupos de presión aparentes u ocultos, directamente interesados en la adopción de unas decisiones concretas.

Entre la iniciativa y la decisión propiamente dicha existe la fase intermedia de la deliberación. Es un momento reflexivo —de información y discusión— en el que se pesa el pro y el contra de las decisiones a adoptar y que requiere un alto grado de cautela y de prudencia: *deliberandum est saepe, statuendum est semel* (55). Antes de adoptar una decisión es preciso calibrar bien el alcance que pueda tener y, especialmente, su consonancia con el interés general y la orientación política. Para asegurar la prevalencia de este interés general, los sistemas políticos democráticos no sólo suponen la intervención de un órgano que representa a la opinión —el Parlamento—, sino que cuentan con instituciones de reflexión y de información (Comisiones parlamentarias e interministeriales, consejos económicos, organismos técnicos y administrativos, comisiones de estudios, etc.).

El proceso político culmina con el acto decisorio. La decisión es el acto político por excelencia, y es, a la vez, un acto eminentemente humano. El hombre ha sido definido como un ser que adopta decisiones, y la Política, como una actividad que se traduce en decisiones humanas. El ser humano, en cuanto animal político, es también el animal que decide (56).

Toda decisión se adopta para ser ejecutada, siendo Administración la actividad que, a través de las técnicas de policía, fomento y servicio público, lleva a cabo esta función de concreción, subordinada a la actividad estrictamente política.

No en vano se ha dicho que al centrar los estudios en el concepto de decisión se olvida la importancia de algunos problemas propios del proceso político y, especialmente, del control de la actividad de los gobernantes. No se puede discutir la necesidad de que el gobierno sea potente y disponga de medios fabulosos, pero es también una exigencia fundamental de la vida polí-

(55) PUBLIO SIRO: Proverbio núm. 132.

(56) «Ser hombre sigue siendo, sin embargo, una decisión», afirma CARL SCHMITT concluyendo su interesante «Coloquio sobre el Poder» (REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS, núm. 78, 1954).

tica, que no se erija por encima de la sociedad y la sojuzgue. El moderno constitucionalismo ha sido el movimiento más eficaz para delimitar y concretar el poder de los gobernantes (57).

## 2. La decisión política

Decidir es elegir una posibilidad entre varias; adoptar una resolución después de considerar una pluralidad de alternativas; determinar una línea de conducta específica. Toda decisión presupone un cálculo previo, una gradación de valores, una consideración de supuestos, de medios y probabilidades. La importancia del acto decisorio se subraya hoy en todas las disciplinas en que juega la conducta humana —Sicología, Sociología, Economía, Estadística, etc.—. En Política, la decisión se caracteriza porque lleva aparejada la idea de poder coactivo. La decisión política es una manifestación de poder o de autoridad. En cuanto acto político, la decisión encierra dos elementos básicos: un poder coactivo y una ideología o sentido (57 bis). Por un lado es resultado de una manifestación de poder; por otro se refieren al *status* de una colectividad concreta, sirviendo a su ideología e inspirando su orientación (58).

---

(57) Los medios adoptados son múltiples: reconocimiento de esferas ajenas al poder público —fueros de la persona, de los grupos, de la Iglesia—, distribución de las competencias entre varios órganos, medios de acción recíproca entre éstos, descentralización, bicameralismo, federalismo, establecimiento de órganos y actividades de colaboración y cooperación, intervención del pueblo en asuntos públicos, etc. VIRGA ve en el control constitucional, concebido como la influencia que cada órgano ejerce sobre los demás para determinar la orientación política, la base para definir los sistemas de gobierno.

(57 bis) Vid. la bibliografía que se cita en la nota 64.

(58) BRUNO LEONI nos brinda una fórmula que considera el poder en función de la actividad decisoria, afirmando que poseer poder equivale a la posibilidad de hacer coincidir las propias convicciones con las decisiones del grupo, o lo que es lo mismo, «posibilidad de hacer funcionar el procedimiento de la decisión del grupo en ventaja propia». Pero, como afirma SCHMITT, tampoco hay que olvidar que «el individuo humano en cuyas manos están por un momento las grandes decisiones políticas, sólo puede formar su voluntad bajo unos supuestos y medios dados... ante cada ámbito de poder directo se forma una antesala de influencias y fuer-

Las decisiones políticas responden a una *actividad creadora* y tienen una *proyección colectiva*. Consideremos estas dos características fundamentales.

a) Si bien el ámbito decisorio es un vasto circuito jerárquico, sólo el plano superior o fundamental del mismo es propio de la actividad política. Las decisiones políticas se refieren a las determinaciones más generales y más trascendentales de la colectividad, resolviendo problemas de ámbito constitucional: elección de la forma de gobierno; establecimiento de los principios orientadores de las políticas internacional, económica, social, fiscal, agraria, etc. Sólo cuando una decisión tiene un alcance general creador, independientemente de su contenido, es una decisión propiamente política. Cuando se limita a plasmar o a dar forma a un principio ya conocido o que puede determinarse por la técnica, se está en un plano impropiaemente político (59).

b) Combinando los elementos de poder y de sentido, la decisión política aspira a valer como regla de la colectividad, procurando que coincida con la convicción —espontánea o provocada— del grupo. En Política se dan, ciertamente, las decisiones individuales, sobre todo en los sistemas autoritarios y en los momentos de emergencia, pero el principio general es el del carácter colectivo o de grupo de las decisiones políticas. Con ello se quiere significar que el proceso político, si bien se inicia con decisiones individuales, éstas influyen en la comunidad, dando lugar a las llamadas decisiones *concurrentes* (si los individuos deciden por sí mismos) o *cooperativas* (si se atribuyen al grupo entero) (60).

---

zas indirectas, un acceso al oído, un pasillo hacia el alma del poderoso» (op. cit., págs. 9-10).

(59) El proceso decisorio es muy distinto según trate de llegar a la adopción de una decisión sobre un punto en que la voluntad popular o el programa político en vigor sean conocidos, o bien, por el contrario, deba repercutir en un hecho ignorado, nuevo o discutido. En el primer caso —*procesos registradores* los llama BURDEAU— los órganos constitucionales ejercen la actividad meramente técnica de revestir formalmente una decisión que plasma una voluntad previamente conocida. En cambio, cuando hay que decidir *ex ovo* —*procesos creadores*— no se trata simplemente de dar forma, sino de reunir y confrontar datos para adoptar una resolución.

(60) Pero incluso en las decisiones cooperativas o de grupo sigue siendo el hombre quien decide; sólo el ser humano es capaz de hacer

Estas últimas, adoptadas normalmente por el procedimiento del voto, raramente coinciden con las decisiones que adoptarían individualmente los miembros del grupo. Se explica así cómo la opinión pública no refleja la unanimidad, pues el proceso político al sintetizar las decisiones individuales, las desfigura extraordinariamente, como consecuencia de la aplicación de la regla de la mayoría y de los principios que rigen las elecciones políticas (61).

### 3. Consideraciones metodológicas

Para adoptar una decisión política conviene considerar la realidad social en toda su complejidad y todo su dinamismo. Precisa recurrir a «técnicas que permitan averiguar, partiendo de un complejo de aspiraciones contradictorias, una exigencia dominante que, como tal, debe constituir el contenido de la decisión» (62). Con este objetivo, la tipología concerniente al comportamiento humano (*behaviorista*) ha logrado notorios adelantos (63), especial-

---

política (el grupo, dirá BURDEAU, tiene política, pero no hace política). En su origen, toda decisión política descansa en la intuición y la personalidad humanas, si bien al conjugarse una pluralidad de decisiones elementales éstas se objetivizan integrándose en el marco de la orientación política general.

(61) Precisamente son los principios que rigen la mecánica de las elecciones políticas (votaciones) los que ofrecen la pauta para distinguir las decisiones políticas de las económicas, sujetas a las reglas del mercado. Se afirma a este respecto que en la decisión política el hombre elige para la comunidad, mientras que en la económica elige para sí mismo: que la decisión política implica la exclusión de todas las demás mientras que la económica permite combinaciones y alternativas; que la decisión política se adopta presentando al votante un programa predeterminado, mientras que la económica se hace en el mercado libre; que en las votaciones el resultado es incierto, mientras que el resultado de la elección económica se puede predecir. (Vid. LEONI: «Natura e significato delle decisioni politiche», en *Il Politico*, 1957, 1.)

(62) BURDEAU: *Méthode...*, cit., pág. 443.

(63) Sobre los métodos *behavioristas*: D. E. BUTLER: *The Study of Political Behaviour*, 1957; J. C. DAVIES: «A note on Political Motivation» (*Wst. Pol. Quart.*, 1952, 12); D. EMMET: *Function, Purpose and Powers*, Nueva York, 1957; H. EULAU, S. J. ELDERSVELD y M. JANOWITZ: *Political Behavior*, Glencoe, 1956; L. FESTINGER y D. KATZ: *Research Methode in the Behavioural Sciences*, 2.ª ed., 1956; A. HACKER: «Political Behaviour and Political Behavior» (*Polit. Studies*, 1959, 1); R. F. HARLOW:

mente a través del método del análisis de la elaboración de decisiones (*decision-making*) (64), que tiene en cuenta no sólo las

*Political Science and Public Relations*, Nueva York, 1957; H. LASSWELL: *The Analysis of Political Behaviour*, Londres, 1947; A. LEISERSON: *Parties and Politics, An Institutional and Behavioral Approach*, Nueva York, 1958; R. LIKERT y S. P. HAYES (eds.): *Some applications of behavioral research*, Nueva York, 1957; C. MURCHISSON: *Social Psychology, the Psychology of Political Domination*, Worcester; G. A. SCHUBERT: *Quantitative Analysis of Judicial Behavior*, Glencoe, 1959; M. SHUBIK: *Readings in game theory and Political Behavior*, Nueva York, 1954; R. C. SNYDER y H. H. WILSON: *Roots of Political Behavior*, Nueva York, 1949; H. TINGSTEN: *Political Behaviour*, Londres, 1937; D. B. TRUMAN: «The Impact on Political Science of the Revolution in the Behavioral Science» (en la obra colectiva: *Research Frontiers in Politics and Government*, 1955); Varios: «Research in Political Behavior» (*Amer. Pol. Sc. Rev.*, 1952); G. K. ZIPF: *Human Behavior and the principle of least effort*, Cambridge (Mass.), 1949.

(64) Cfr. K. ARROW: *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, 1951; I. D. J. BROSS: *Design for Decision*, Nueva York, 1953; H. W. BRUCK y B. SAPIN: *Decision making as an approach to the Study of International Politics*, Princeton, 1954; J. BUCHANAN: «Individual Choices in Voting and in the Market» (*Journ. Polit. Econ.*, 1954); DAVIDSON y SUPPES: *Decision Making*, Stanford, 1957; W. EDWARDS: «The Theory of Decision Making» (*Psych. Bull.*, 1954); R. V. EXCLINE y R. C. ZILLER: «Status congruency and interpersonal conflict in decision-making groups» (*Human Relations*, 1959, 12); J. FRANKEL: «Towards a decision-making model in Foreign Policy» (*Pol. Studies*, 1959, 1); W. J. GORE y F. S. SILANDER: «A Bibliographical Essay on Decision-Making» (*Admin. Sc. Quart.*, 1959, 4); I. L. JANIS: «Decisional Conflicts; a theoretical analysis» (*Journ. Confl. Resol.*, 1959, 3); B. DE JOUVENEL: «La décision politique; conditions logiques de sa formation» (*Rev. Acad. Sc. Mor. Pol.*, 1955, 2); C. KROCKOW: *Die Entscheidung*, Stuttgart, 1958; A. D. LASSWELL: «Current Studies of Decision Process: Automation versus Creativity» (*West. Pol. Quart.*, 1955); B. LEONI: «Natura e significato delle decisioni politiche» (*Il Politico*, 1957, 1); R. E. MATTESON: *Case Study in Decision-making*, Harvard, 1959; J. MEYNAUD: «Le calcul rationnel dans la décision politique» (*Il Politico*, 1959, 1); S. A. QUEEN: *American Social System: Social Control, Personal Choice and Public Decision*; P. H. ROSSI: «Community Decision Making» (*Adm. Sc. Quart.*, 1957); G. A. SCHUBERT: «The Study of Judicial Decision-making as an aspect of Political Behavior» (*Amer. Pol. Sc. Rev.*, 1958, 4); idem: «The Public Interest in Administrative Decision-making: Theorem, Theosophy or Theory» (*Amer. Pol. Sc. Rev.*, 1957); H. A. SIMON: «Theories of Decision-making in Economics and Behavioral Science» (*Amer. Econ. Rev.*, 1959, 49); idem: *Administrative Behaviour; a Study of Decision-making processes in Administrative organization*, 2.<sup>a</sup> ed., Nueva York, 1957; R. C. SNYDER: «A

instituciones y mecanismos constitucionales, sino una visión omni-comprehensiva de la realidad. En vez de aislar el hecho, lo estudia integrado en el seno de la totalidad de relaciones que se dan entre los individuos, los grupos y las instituciones. Se trata de analizar todos los elementos reales de la vida política, que operan detrás de la fachada de las estructuras jurídico-formales (65).

El análisis de la elaboración de decisiones se basa especialmente en la técnica de la *investigación operativa* y en la teoría *matemática de los juegos*.

a) La investigación operativa (66) aspira a determinar el contenido que debe tener una decisión. «Toda decisión implica una elección y la investigación operativa tiene por objeto, concretamente, precisar los límites exactos de esa elección, las consecuencias precisas de una elección orientada hacia tal o cual dirección. No trata de sustituir una decisión voluntaria por una decisión mecánica, sino de ilustrar a aquélla mostrando sus consecuencias con la mayor claridad posible» (67). Este propósito re-

---

Decision-making Approach to the Study of Political Phenomena» (en *Approaches to the Study of Politics*, Evaston, 1958); SNYDER, BRUCK y SAPIN: *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, 1954; THRALL, COMBS y DAVIS: *Decision Process*, Nueva York, 1954; P. WASSERMAN y F. S. SILANDER: *Decision-making; an annotated Bibliography*, Nueva York, 1958.

(65) «El modo de formación de la decisión política no puede limitarse al simple cálculo racional bajo una u otra de sus formas. La situación es consecuencia de las imperfecciones del cálculo gubernamental y de las lagunas del conocimiento, defectos que si no se pueden anular por completo, hay que esforzarse en reducir progresivamente... La Política se nutre en muchos casos de esos procesos oscuros que, aun justificando lasgas meditaciones y razonamientos, no son reducibles a lo racional... y se resuelven apelando a la totalidad de los factores humanos, incluido el elemento moral que, con análogo título al de la Ciencia, ha sido siempre un elemento fundamental del espíritu» (MEYNAUD: «Le calcul rationnel dans la décision politique», en *Il Politico*, 1959, 1).

(66) Vid: C. W. CHURCHMAN, R. L. ACKROFF y E. L. ARNOFF: *Les éléments de la recherche opérationnelle*, trad. París, 1959; GONART: *La recherche opérationnelle et la décision*, Ginebra, 1958; J. LESOURNE: «La place de la recherche opérationnelle dans l'évolution sociale contemporaine» (*Impact.*, 1959, 4); J. F. Mc. CLOSKEY y J. M. COPPINGER: *Recherche opérationnelle*, trad. 1960; J. F. Mc. CLOSKEY y F. N. TREFETHEN: *Introduction a la recherche opérationnelle*, trad. París, 1958; C. SALZMAN: «La recherche opérationnelle» (*Rev. Statist. Appl.*, 1954).

(67) DUVERGER: *Méthodes...*, cit., pág. 366.

quiere la intervención de una extensa gama de especialistas que contribuyan a fijar las variables que condicionan el objeto de la decisión a adoptar y sus consecuencias. La investigación operativa se convierte, pues, en un método, no sólo de análisis, sino de previsión (68).

b) La teoría de los juegos (69) permite expresar matemáticamente las posibles decisiones a adoptar, ofreciendo modelos estratégicos abstractos que muestran las posibilidades que cada decisión entraña en relación con un resultado determinado. La aplicación de la teoría de los juegos a la Política ofrece serias dificultades. Basada en la igualdad de oportunidades para cada jugador no puede enfrentarse con hechos tales como las coaliciones, las rivalidades, las luchas, etc. De ahí que los modelos estratégicos que la teoría de los juegos ofrece —«aislados en el tiempo y en el espacio»— sean muchas veces inadecuadas a la complejidad de la vida política, y deban, en todo caso, complementarse

---

(68) En los dominios económico-financiero y militar, la investigación operacional ha logrado resultados muy positivos, pero su aplicación a la acción política en general tropieza con serios obstáculos: documentación incompleta o inexacta; fallos en la información; quiebra de la coordinación; falta de tiempo; reacciones inesperadas de los individuos y de los grupos, etc.

(69) Cfr. K. ARROW: «Utilisation des modèles mathématiques dans les Sciences Sociales» (en *Les Sciences de la Politique aux Etats-Unis*, 1951); BLACKWELL y GUIRSHICK: *Theory of Games and Statistical Decisions*, Nueva York, 1954; L. BLOOMFIELD y N. PADELFD: «Three experiments in Political Gaming» (*Amer. Pol. Sc. Rev.*, 1959, 4); R. CAILLOIS: *Les Jeux et les Hommes*, París, 1958; J. B. CONNANT: «Science and Politics in the 20th Century» (*Foreign Aff.*, 1950); K. W. DEUTSCH: «Game Theory and Politics, some problems of application» (*Canad. J. Ec. Pol. Sc.*, 1954); G. J. GLASSER: «Game Theory and Cumulative Voting for Corporate Directors» (*Manag. Sc.* 1959, 5); T. GUILBAUD: «La Théorie des jeux» (*Rev. Econ. Pol.*, 1955); GUILBAUD, MASSÉ y HÉNON: *Stratégies et décisions économiques*, 1954; J. MEYNAUD: «Les Mathématiciens et le Pouvoir» (*Rev. Fr. Sc. Pol.*, 1959, 2); ídem: *Technocratie et Politique*, Lausana, 1960; J. NEUMANN y O. MORGENSTERN: *Theory of Games and Economic Behavior*, 2.<sup>a</sup> ed., Princeton, 1957; H. A. SIMON: *Models of Man: Social and Rational; Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, Nueva York, 1957; R. C. SNYDER: «Games Theory and the Analysis of Political Behaviour» (en *Research Frontiers in Politics and Government*, 1955); S. VAJDA: *Théorie del Jeux et Programation lineaire*, París, 1959; J. D. WILLIAMS: *La stratégie dans les actions humaines*, trad. París, 1956.

con las múltiples variables que la investigación operacional considera, extrayéndolas de la visión omnicomprendiva y dinámica de la realidad social.

JORGE XIFRA HERAS

De la Universidad de Barcelona

## R É S U M É

*La difficulté de préciser le concept de politique se trouve dans l'amplitude de son objet. Tout le long de l'Histoire on a fait assez souvent l'erreur de surestimer certains de ses aspects particuliers au détriment des autres. Pour éviter ces inconvénients, la solution se trouve dans la recherche d'un principe actif qui comprenne la structure pluridimensionnelle de la vie de l'homme dans la société. Ceci dit, on pourrait se demander quel criterium devrait être suivi pour distinguer les actes sociaux des actes purement politiques. Duguit nous donne un principe selon lequel le caractère politique d'une relation sociale se trouve dans la dichotomie gouvornants-gouvornés. Carl Schmitt dans l'opposition ami-enemi... Mais ceci n'est pas suffisant, car il faut considérer un second élément: pouvoir et but, considérant le pouvoir comme une raison directrice conduisant à un but concret, le bien commun.*

*Lorsque le but politique se spécifie, apparait alors l'ideologie qui, à son tour, conditionne les institutions politiques. Ces institutions peuvent être configurées ou bien comme des organismes établis et réglés par l'ordre judiciaire ou "institutions constitutionnelles" (corps électoral, Assemblées, Gouvernement, Tribunaux), ou bien comme des formations qui agissent indépendamment de l'Etat ou "forces sociales" (classe politique, partis, groupes de pression, et même des individus isolés) et il se produit entre eux une influence mutuelle.*

*Dans la dernière partie de cet article l'auteur nous parle de l'exercice du pouvoir politique et il examine les trois phases d'initiative, délibération et décision. Au sujet de l'étude de l'élaboration de la décision politique, les avantages apportés par la méthode du comportement à travers l'investigation operationnelle et la théorie mathématique des jeux sont indiscutables, mais cependant, dans beaucoup d'occasions, cette méthode est plutôt inadéquate pour l'immense complexité de la vie politique.*

## SUMMARY

The difficulty in specifying the concept of political matters arises from the fullness of their object. Throughout History one has fallen frequently in the same error, that of over-valuing some of their singular aspects to the detriment of the rest. The solution to avoiding these difficulties is the search for an active principle which includes the pluri-dimensional frame of the life of man in society. The question could therefore be asked as to what would be the opinion to be able to distinguish the social acts from those purely political. Duguit agreed with the principle that the political character of a social relation resides in the split-relation governors-governed; Carl Schmitt in the opposition friend-enemy... But this is not sufficient, as there is a second element to be considered: power and aim, power being considered as a leading right moving towards a final aim, the common welfare.

When the political aim is specified, the ideology arises that, in due time, it adjusts the political institutions. These institutions can be described as established organisms controlled by juridical order or "constitutional institutions" (electoral body, Assemblies, Government, Courts) as formations that act outside the orbit of the State, or "social forces" (political class, parties, pressure groups and even separate individuals) which bring about a mutual influence amongst themselves.

The last part of the article deals with the exercising of political power, and the author examines the three phases of initiative, deliberation and decision. As to the study of the procedure of political decision, the advantages that behaviourist movement has brought along, through operational investigation and mathematical theory are unquestionable, but however, in many occasions this method becomes a little inadequate in face of the immense complexity of political life.

