MAX WEBER

LA CIENCIA COMO PROFESIÓN

—

LA POLÍTICA COMO PROFESIÓN

Edición
Joaquín Abellán

COLECCIÓN AUSTRAL

ESPASA CALPE

edad no es un mérito, sino el haber aprendido a mirar sin reservas las realidades de la vida y la capacidad para soportarlas y para estar interiormente a su altura.

Es verdad que la política se hace con la cabeza, pero con toda certeza no *sólo* con la cabeza. En esto último tienen razón los que actúan según la ética de las convicciones. Sin embargo, no se puede prescribir a nadie si *hay* que actuar según la ética de las convicciones o según la ética de la responsabilidad, o cuándo según una y cuándo según la otra. Lo único que se puede decir es lo siguiente: cuando ahora, en estos tiempos de excitación *no* «estéril», según creen ustedes –aunque la excitación no es siempre ni totalmente una pasión auténtica–, cuando están surgiendo *súbita* y rápidamente políticos que actúan según una ética de las convicciones con los lemas de «el mundo es estúpido y bruto, no yo; a mí no me afecta el tener que ser responsable de las consecuencias, sino a los otros al servicio de los cuales yo trabajo y cuya estupidez o brutalidad yo voy a extirpar», yo les digo abiertamente que me pregunto, antes que nada, por el *peso interior* que pueda haber tras esta ética de las convicciones, y tengo la impresión de que, en nueve de cada diez casos, estoy ante fanfarrones que no sienten realmente lo que hacen sino que se emborrachan con sentimientos románticos. Esto no me interesa mucho desde un punto de vista humano y no me conmueve en absoluto. Por el contrario, es infinitamente conmovedor que una persona *madura* –lo mismo da que sea viejo o joven en años– que, actuando según la ética de la responsabilidad y sintiendo realmente y con toda su alma esa responsabilidad por las consecuencias, diga en algún momento: «no puedo hacerlo de otra manera, aquí estoy yo». Esto es algo que es auténtico desde un punto de vista humano y que conmueve. Esta situación debe *poder* presentársele en algún momento a *cualquiera* de nosotros que no esté muerto interiormente. En ese sentido, la ética de las convicciones y la ética de la responsabilidad no están en una oposición absoluta, sino que ambas son complementarias y sólo juntas hacen al auténtico hombre, a ese hombre que *puede* tener «vocación para la política».

Respetados oyentes, hablemos de este punto nuevamente dentro de *diez años*. Si entonces, como desgraciadamente debo temer por muchas razones, hiciera ya mucho tiempo que la reacción se hubiera abierto paso y si se hubiera realizado poco –quizá no nada, pero poco, según las apariencias al menos– de todo aquello que seguramente muchos de ustedes y yo hemos deseado y esperado, como les confieso abiertamente (todo esto es muy probable y no me derrumbará interiormente, pero es, por supuesto, un peso interior el saberlo), entonces me gustaría realmente ver qué «ha sido» interiormente de aquellos de ustedes que se sienten ahora como «políticos de convicciones» y que participan de la embriaguez que significa esta revolución. Sería muy bonito que las cosas fueran entonces de tal manera que se pudiera aplicar el soneto 102 de Shakespeare:

> Entonces era primavera y tierno nuestro amor
> entonces la saludaba cada día con mi canto
> como canta el ruiseñor en la alborada del estío
> y apaga sus trinos cuando va entrando el día.

Pero las cosas no son así. Lo que tenemos ante nosotros no es la alborada del estío sino una noche polar de una dureza y una oscuridad glacial, triunfe fuera el grupo que triunfe, pues, donde no hay nada, no es sólo el emperador quien ha perdido sus derechos sino también el proletario. Si llegara a disiparse lentamente esta noche, ¿quién vivirá de aquellos cuya primavera brilla ahora aparentemente con tanta exuberancia? ¿Y qué habrá sido interiormente de todos ustedes? ¿Amargura y mezquindad, indolente aceptación del mundo y de la profesión o una tercera vía, y no la más rara, la huida mística del mundo por parte de aquellos que tengan dotes para ello o que se sientan obligados a seguirla como una moda, lo que es frecuente y malo? En cualquiera de estos casos yo sacaría la conclu-

[RELACIÓN ENTRE ÉTICA Y POLÍTICA. «ÉTICA DE LAS CONVICCIONES» Y «ÉTICA DE LA RESPONSABILIDAD»]

Liberémonos antes, sin embargo, de una falsificación muy usual, en la que la ética representa un papel extremadamente penoso desde el punto de vista moral. Veamos algunos ejemplos. Raramente encontrarán ustedes que un hombre que deje su amor a una mujer y se lo entregue a otra no sienta la necesidad de justificarse ante sí mismo diciéndose que aquella primera no era digna de su amor o que le había decepcionado o que había otros «motivos» similares: una falta de caballerosidad que improvisa de manera muy poco caballeresca una «legitimidad» para el simple destino de que ya no ama a su mujer y de que ésta tiene que soportarlo, «legitimidad» en virtud de la cual trata de tener razón y de cargar sobre ella la falta de razón, además de la infelicidad. Del mismo modo procede el competidor que triunfa en una lid erótica: el rival tiene que ser el menos valioso, pues si no, no habría sido vencido. Y esto es, evidentemente, lo mismo que sucede cuando el vencedor, después de cualquier guerra, aspira indignamente a haber tenido siempre la razón: he triunfado, por lo tanto tenía razón; o cuando alguien se derrumba espiritualmente bajo las atrocidades de la guerra y, en vez de decir sencillamente que era demasiado, siente la necesidad de legitimarse ante sí mismo su cansancio de la guerra, cambiando sus sentimientos, diciéndose: no pude soportarlo porque tenía que luchar por una causa moralmente mala. Y lo mismo ocurre con los vencidos en una guerra. En vez de andar buscando después de la guerra al «culpable» de la misma, al estilo de las mujeres viejas —cuando es la estructura de la sociedad la que ha producido la guerra—, una actitud sobria y viril le diría al enemigo: «hemos perdido la guerra, vosotros la habéis ganado. Esto ya está terminado; hablemos ahora sobre qué consecuencias hay que sacar respecto a los intereses *reales*

que estaban en juego y, esto es lo más importante, de cara a la responsabilidad ante el *futuro,* que incumbe sobre todo al vencedor». Todo lo demás es indigno y se pagará por ello. Una nación perdona el daño infringido a sus intereses, pero no perdona las heridas hechas a su honor, al menos no las producidas por esa voluntad clerical de querer tener siempre la razón. Cada nuevo documento que salga a la luz después de varias décadas hará que se reaviven los gritos al cielo, el odio y la ira, en vez de enterrar la guerra, al menos *moralmente,* con el final de la misma. Enterrar la guerra sólo es posible con caballerosidad y con el reconocimiento de la realidad, con *dignidad,* sobre todo, y nunca con una «ética» que signifique, en verdad, una falta de dignidad por ambas partes. En vez de preocuparse por lo que le importa al político —el futuro y la responsabilidad ante él—, esa ética se ocupa de la cuestión sobre la culpabilidad en el pasado, que es una cuestión políticamente estéril porque es irresoluble. Si hay alguna, *ocuparse de ello* es una culpa política. Y al buscar la culpabilidad en el pasado se está pasando por alto, además, que se está falseando inevitablemente todo el problema por intereses muy materiales: por los intereses del vencedor en conseguir las mayores ventajas posibles de tipo material y moral, y por las esperanzas del vencido en poder negociar algunas ventajas reconociendo su culpa. Si hay algo que sea «indigno» es esto, y esto es la consecuencia de ese modo de utilización de la «ética» como instrumento para «tener razón».

¿Cuál es, pues, la verdadera relación entre *ética* y *política?* ¿No tienen nada que ver la una con la otra, como se ha dicho a veces? ¿O es cierto, por el contrario, que para la acción política vale la «misma» ética que para cualquier otra acción? Se ha creído a veces que entre ambas afirmaciones existe una relación excluyente: que es correcta o la una o la otra. Pero ¿es verdad que se puedan establecer mandamientos de alguna ética en el mundo con *igual* contenido para las relaciones eróticas y las comerciales, para las relaciones familiares y para las profesionales,

para las relaciones con la esposa, con la verdulera, con el hijo, con el competidor, con el amigo y para las relaciones con un acusado? ¿Podrían ser las exigencias éticas a la política tan indiferentes al hecho de que ésta opera con un medio muy específico, el poder, tras el que está la *violencia?* ¿No estamos viendo que los ideólogos bolcheviques y los espartaquistas producen *iguales* resultados que los de cualquier dictador militar precisamente porque utilizan este medio de la política? ¿En qué otra cosa se distingue el gobierno de los consejos de obreros y soldados del de cualquier gobernante del viejo régimen sino nada más que en la persona de quien detenta el poder y en su amateurismo? ¿En qué se distinguen los ataques de la mayoría de los representantes de la supuestamente nueva ética contra sus adversarios de los ataques realizados por cualquier otro demagogo? ¡En su noble intención!, se dirá. Bueno, pero de lo que estamos hablando aquí es de los medios utilizados, y los adversarios combatidos también reclaman para sí, con total honradez subjetiva, la nobleza de sus intenciones últimas. «Quien empuña la espada, a espada morirá» y la lucha es en todas partes lucha. ¿La ética del *Sermón de la Montaña?,* entonces? El Sermón de la Montaña —con él se quiere decir la ética absoluta del Evangelio— es algo más serio que lo que creen aquellos a quienes en la actualidad les gusta citar sus mandamientos. No hay que tomarlo a broma. De él se puede decir lo que se ha dicho de la causalidad en la ciencia, que no es un carruaje que se pueda hacer parar a voluntad para subirse o apearse a capricho; o todo *o* nada, *éste* es precisamente su sentido, si ha de salir algo que no sean trivialidades. Así, por ejemplo, el joven rico de la parábola: «pero se alejó triste, pues tenía muchos bienes». El mandamiento evangélico es incondicionado y unívoco: da lo que tengas, *todo,* realmente. El político dirá que ésa es una exigencia sin sentido desde el punto de vista social mientras no se imponga a *todos,* y, por lo tanto, defenderá los impuestos, el incremento exagerado de los mismos, o la confiscación; en una palabra, la coacción y la reglamentación para *todos.*

Pero el mandamiento ético no pregunta *en absoluto* si se realiza en todos; esa es su esencia. O dice: «¡Pon la otra mejilla!», incondicionalmente, sin preguntar cómo es que el otro tiene derecho a pegar. Esta es una ética de la falta de dignidad, excepto para un santo; esto significa que hay que ser un santo en *todo,* al menos en la intención, hay que vivir como Jesús, como los apóstoles, como San Francisco y otros como ellos, y *entonces* esa ética sí tiene sentido y es expresión de dignidad. *Pero si no, no lo es.* Pues cuando dentro de la lógica de la ética extramundana del amor se dice «no oponerse al mal con la fuerza» *(Gewalt),* para el político vale precisamente lo contrario; *tienes* que oponerte al mal con la fuerza, pues de lo contrario serás *responsable* de su triunfo. Quien quiera actuar según la ética del Evangelio, que se abstenga de hacer huelgas, pues las huelgas son una coacción, y se vaya a los sindicatos amarillos; y que no hable de «revolución», pues esa ética no enseña ciertamente que la guerra civil precisamente sea la única guerra legítima. El pacifista que actúe según el Evangelio tendrá que rechazar las armas o las arrojará fuera como una obligación moral para acabar con la guerra, y acabar así con toda guerra, como se ha recomendado en Alemania. El político dirá que el único medio seguro para desacreditar la guerra para todo el tiempo *previsible* era una paz que mantuviese el *statu quo.* Entonces se preguntarían los pueblos para qué había servido la guerra y dirían que la guerra se había hecho *ad absurdum;* lo cual ahora ya no es posible, pues los vencedores se han beneficiado políticamente, al menos una parte de ellos. Y de que éstos se hayan beneficiado es responsable aquella conducta nuestra que nos impidió oponernos totalmente. Ahora, cuando hayan pasado los años de agotamiento, *será la paz quien quede desacreditada,* no la guerra. Esto será una consecuencia de la ética absoluta.

Analicemos, por último, el deber de decir la verdad. Para la ética absoluta es éste un deber incondicionado y de ahí se ha sacado la conclusión de que hay que publicar todos los documentos, sobre todo los que culpan al propio

país, y de que, sobre la base de esta publicación unilateral, hay que reconocer la culpa unilateralmente, en términos absolutos, sin tomar en consideración las consecuencias que de ahí se puedan derivar. El político tendrá que ver que no se favorece así la verdad, sino que con toda seguridad se la oscurece, desencadenando y abusando de las pasiones; el político tendrá que ver que sólo una investigación planificada y desde todos los lados podría dar frutos y que cualquier otra manera de proceder puede tener consecuencias para la nación que así actúe que no podrían ser reparadas en décadas. Pero la ética absoluta no se *pregunta* por las «consecuencias».

Ahí está el punto decisivo. Nosotros debemos tener claro que toda acción que se oriente éticamente puede estar bajo *dos* máximas que son radicalmente distintas y que están en una contraposición irresoluble: una acción puede estar guiada por «la ética de las convicciones de conciencia» o «por la ética de la responsabilidad». No es que la ética de las convicciones de conciencia sea idéntica a la falta de responsabilidad y que la ética de la responsabilidad sea idéntica a falta de convicciones de conciencia. No se trata de eso, naturalmente. Pero hay una diferencia abismal entre actuar bajo una máxima de la ética de las convicciones de conciencia (hablando en términos religiosos: «el cristiano obra bien y pone el resultado en manos de Dios») *o* actuar bajo la máxima de la ética de la responsabilidad de que hay que responder de las *consecuencias* (previsibles) de la propia acción. Ustedes pueden exponerle convincentemente a un sindicalista con una firme ética de las convicciones de conciencia que su actuación va a tener como consecuencia el aumento de las posibilidades de la reacción, una opresión mayor de su clase y un freno a su ascenso, y todo esto no le producirá ninguna impresión. Si las consecuencias de una acción realizada desde una pura convicción son malas, no será responsable de esas consecuencias, según él, quien haya realizado la acción, sino el mundo, la estupidez de los otros hombres o la voluntad de Dios que los creó así. Quien, por el contra-

rio, actúa según la ética de la responsabilidad, toma en cuenta precisamente esos defectos de los hombres; no tiene ningún derecho —como dijo acertadamente Fichte— a presuponer que los hombres sean buenos y perfectos, no se siente en situación de poder cargar sobre otros las consecuencias de sus propias acciones en cuanto que pudo preverlas. Él dirá que esas consecuencias se imputen a su propia acción. Quien actúa según la ética de las convicciones de conciencia sólo se siente «responsable» de que no se apague la llama de la pura convicción, la llama, por ejemplo, de la protesta contra la injusticia del sistema social. Avivarla continuamente es la finalidad de sus acciones, que son totalmente irracionales juzgadas desde el punto de vista de su posible éxito y que sólo pueden y deben tener un valor de ejemplo.

Pero tampoco con esto está resuelto el problema. Ninguna ética del mundo puede evitar el hecho de que la consecución de «buenos» fines vaya unida en numerosos casos a tener que contar con medios moralmente dudosos, o al menos peligrosos, y a tener que contar con la posibilidad, o incluso con la probabilidad, de que se produzcan consecuencias colaterales malas; y ninguna ética del mundo puede demostrar cuándo y en qué medida un fin moralmente bueno «santifica» los medios éticamente peligrosos y sus consecuencias colaterales.

El medio específico de la política es la violencia *(Gewaltsamkeit)* y ustedes pueden deducir cuán intensa es la tensión existente entre los medios y el fin, mirándola desde el punto de vista ético, del hecho de que los socialistas revolucionarios (tendencia «Zimmerwald») profesaran durante la guerra, como todo el mundo sabe, un principio que se podría formular de manera expresiva en los siguientes términos: «¡Si tenemos que elegir entre algunos años más de guerra y luego la revolución, o la paz ahora y ninguna revolución, nosotros elegimos algunos años más de guerra!» A la pregunta de «qué puede traer consigo esta revolución», cualquier socialista con formación científica habría respondido que no se trataba de la transición

a una economía a la que se pudiera llamar socialista en el sentido *de ellos,* sino que iba a surgir de nuevo una economía burguesa, que habría eliminado solamente los elementos feudales y los residuos dinásticos. Así que para este resultado tan modesto ¡«algunos años más de guerra»! Se podrá muy bien decir que, aun teniendo una convicción socialista muy firme, se podría rechazar aquí un fin que exige tales medios. Pero esta misma situación se da con el bolchevismo y con el espartaquismo, con todo tipo de socialismo revolucionario, en definitiva, y resulta naturalmente muy ridículo cuando, desde este sector, se condena *moralmente* a los «políticos violentos» *(Gewaltpolitiker)* del viejo régimen por emplear esos mismos medios, por muy justificado que estuviera el rechazo de sus *fines.*

Aquí, en este problema de la santificación de los medios por el fin, parece que tiene que fracasar realmente la ética de las convicciones de conciencia. Y, en realidad, lógicamente sólo puede *condenar toda* acción que emplee medios moralmente peligrosos. Lógicamente. Pero, por supuesto, en el mundo de la realidad estamos viendo continuamente que alguien que se guía por una ética de convicciones se transforma súbitamente en un profeta quiliástico; estamos viendo, por ejemplo, que aquellos que predicaban el «amor en vez de la violencia» invocan acto seguido la violencia, la violencia *última* que habría de traer la destrucción de *toda* violencia, de la misma manera que nuestros militares decían a los soldados en cada ofensiva que era la última y que iba a traer la victoria y la paz. Quien se guía por una ética de convicciones no soporta la irracionalidad ética del mundo. Es un «racionalista» de una ética extramundana. Aquellos de ustedes que conozcan la obra de Dostoievski recordarán la escena del Gran Inquisidor, donde este problema está expuesto certeramente. No es posible meter en el mismo saco la ética de las convicciones y la ética de la responsabilidad, ni es posible decretar éticamente qué fin santifica *qué* medios, cuando se hace cualquier concesión a este principio.

Mi colega F. W. Foerster, a quien aprecio personal-

mente por la indudable sinceridad de sus convicciones, pero a quien, por supuesto, rechazo absolutamente como político, cree eludir en su libro esta dificultad con la sencilla tesis de que del bien sólo puede resultar el bien y del mal sólo el mal. En ese caso no existirían, naturalmente, todos estos problemas. Pero es ciertamente asombroso que todavía hoy pueda salir a la luz del mundo semejante tesis, dos mil quinientos años después de los Upanishadas. No solamente el transcurso entero de la historia universal dice lo contrario, sino que lo dice también un examen imparcial de la experiencia cotidiana. El desarrollo de todas las religiones de la tierra descansa precisamente en que es verdad lo contrario. El problema más viejo de la teodicea es precisamente la cuestión de cómo es posible que un poder, que se presenta al mismo tiempo como todopoderoso y bueno, haya podido crear este mundo irracional del sufrimiento inmerecido, de la injusticia no castigada y de la estupidez incorregible. Ese poder o no es lo uno o no es lo otro, o la vida está regida por unos principios de recompensa y retribución totalmente diferentes, unos que podemos interpretar metafísicamente y otros que se sustraen para siempre a nuestra interpretación. Este problema de la experiencia de la irracionalidad del mundo era precisamente la fuerza impulsora del desarrollo de todas las religiones. La doctrina hindú del Karma y el dualismo persa, el pecado original, la predestinación y el *Deus absconditus* han surgido de esta experiencia. También los cristianos primitivos sabían muy exactamente que el mundo estaba regido por demonios y que quien se mete en política, es decir, quien se mete con el poder y la violencia como medios, firma un pacto con los poderes diabólicos y sabe que para sus acciones *no* es verdad que del bien sólo salga el bien y del mal sólo el mal, sino con frecuencia todo lo contrario. Quien no vea esto es, en realidad, un niño desde el punto de vista político.

La ética religiosa se ha acomodado de diferentes maneras al hecho de que estamos insertos en distintos sistemas de vida, sometidos cada uno a leyes diferentes. El politeísmo helénico hacía sacrificios tanto a Afrodita como a Hera, a Apolo y a Dionisos, y sabía que no era raro el conflicto entre ellos. El sistema hinduista hacía a cada una de las distintas profesiones objeto de una ley ética particular; un *Dharma,* que las separaba para siempre unas de otras en castas, las colocaba en una jerarquía fija, de la que los nacidos ahí no podían escapar sino por el renacimiento en la otra vida, y las colocaba así a diferentes y grandes distancias respecto a los supremos bienes de la salvación religiosa. De esta manera le era posible establecer el *dharma* de cada casta particular de acuerdo con las peculiaridades inmanentes de cada profesión, desde los ascetas y los brahmanes hasta las prostitutas y los ladrones. Entre esas profesiones también estaban la guerra y la política. La ubicación de la guerra en el conjunto de los sistemas de vida la encuentran ustedes en el *Bhagavadgita,* en la conversación entre Krishna y Arjuna. «Haz lo necesario», es decir, lo obligatorio según el *dharma* de la casta de los guerreros, lo necesario objetivamente para los fines de la guerra: esto no daña a la salvación religiosa según esta fe, sino que la ayuda. El cielo de Indra estaba siempre asegurado para el guerrero hindú que moría heroicamente, como el Walhalla lo estaba para el germano. El nirvana, sin embargo, lo habría rechazado aquél como el germano despreciaba el paraíso cristiano con sus coros de ángeles. Esta especialización de la ética le permitía a la ética hindú un tratamiento de la política sin cisuras, un tratamiento que sigue las propias leyes de la política y que refuerza profundamente las leyes de este arte real. El «maquiavelismo» verdaderamente radical, en el sentido popular del término, está representado en la literatura hindú en su forma clásica en el *Arthashastra* de Kautilya (muy anterior a Cristo, supuestamente de la época de Chandragupta); a su lado el «Príncipe» de Maquiavelo es inofensivo. En la ética católica, de la que tan cerca está el profesor Foerster, los *consilia evangelica* forman, como es sabido, una ética especial para los dotados con el carisma de la vida santa. Ahí están, junto al monje que no puede

derramar sangre ni buscar ninguna riqueza, el caballero piadoso y el ciudadano que sí pueden hacer respectivamente esas cosas. La jerarquización de la ética y su integración en una doctrina de la salvación es menos lógica que en la India, pero esto también podía y debía serlo de acuerdo con los presupuestos de la fe cristiana. La corrupción del mundo por el pecado original permitía con relativa facilidad la integración de la violencia en la ética como un medio para castigar los pecados y para castigar al hereje que pone su alma en peligro. Sin embargo, las exigencias del Sermón de la Montaña, guiadas por una ética de convicciones y de carácter extramundano, y el derecho natural religioso, como una exigencia absoluta que se basa en aquéllas, han conservado su fuerza revolucionaria y han hecho su aparición en casi todas las épocas de conmoción social con intensa energía. Esas exigencias crearon, en concreto, las sectas pacifistas radicales, una de las cuales hizo en Pensilvania el experimento de un Estado sin un poder hacia fuera, experimento con un desarrollo trágico, pues, cuando estalló la guerra de independencia, los cuáqueros no pudieron defender con las armas sus propios ideales, que la guerra defendía. El protestantismo normal, por el contrario, legitimó al Estado —es decir, el medio de la violencia— como una institución divina de manera absoluta y legitimó en concreto al Estado autoritario legítimo. Lutero quitó al individuo la responsabilidad ética de la guerra y la cargó sobre la autoridad, a la que se podía obedecer en todas las cosas que no fueran cuestiones de fe, no siendo nunca culpable por ello. El calvinismo conoció también el principio de la violencia como medio para defender la fe, es decir, la guerra de religión, que en el islam había sido un elemento vital desde sus comienzos. Como puede verse, quien ha planteado el problema de la ética política *no* es la moderna falta de fe, nacida del culto al héroe en el Renacimiento. Todas las religiones han luchado con este problema, con resultados muy distintos, y, después de lo que llevamos dicho, no podía ser de otra manera. Lo que determina la singularidad de todos los problemas éticos de la política es ese medio específico de la *violencia legítima* como tal en manos de las asociaciones humanas.

Quien pacte con este medio para los fines que sea —y todo político lo hace—, se entrega a sus consecuencias específicas. Se entrega en un grado especialmente elevado quien lucha por su fe, tanto el luchador religioso como el revolucionario. Tomemos tranquilamente la actualidad como ejemplo. Quien quiera edificar la justicia absoluta en la tierra utilizando el *poder (Gewalt),* necesitará para ello seguidores, el «aparato» humano. A éstos tendrá que ponerles a la vista las recompensas interiores y exteriores necesarias: una recompensa celestial o terrenal; si no, no funciona. Recompensas interiores en las condiciones de la lucha de clases moderna son: satisfacer el odio y el deseo de venganza, satisfacer el resentimiento y la necesidad de tener razón desde el punto de vista pseudo-ético, es decir, satisfacer la necesidad de calumniar y difamar al enemigo. Recompensas externas son: aventuras, triunfos, botín, poder y prebendas. El líder depende por completo para su éxito del funcionamiento de este su aparato; por ello depende también de las motivaciones *del aparato,* no de las suyas propias. De ahí deriva, por tanto, el que les dé *permanentemente* a los seguidores que él necesita —la guardia roja, los confidentes, los agitadores— aquellas recompensas. Lo que él consiga realmente bajo estas condiciones en que se desarrolla su actividad no está, por ello, en sus propias manos, sino que le viene prescrito con carácter previo por los motivos —predominantemente indecentes desde el punto de vista moral— de sus seguidores, los cuales sólo pueden ser mantenidos a raya en la medida en que una parte de éstos, al menos, esté alentada por una sincera fe en su persona y en su causa (en este mundo nunca lo estará una mayoría). Pero esta fe, aun siendo sincera subjetivamente, no es, en realidad, en la mayoría de los casos, la única «legitimación» ética del ansia de venganza, de poder, de botín y de prebendas, sino que hay también, sobre todo, otras: la *cotidianidad* habitual llega

tras la revolución emocional; el héroe de la fe, y la fe misma desaparece o ésta se convierte en parte integrante de la fraseología convencional de los técnicos e incultos de la política; no nos engañemos, pues la interpretación materialista de la historia no es un carruaje al que uno se pueda subir a capricho: ¡no se detiene ante los actores de las revoluciones! Esta transformación se realiza de forma especialmente rápida en las luchas religiosas, pues suelen estar dirigidas o inspiradas por auténticos *líderes,* por los profetas de la revolución y aquí, como en cualquier aparato con líder, una de las condiciones del éxito es el vaciamiento y la cosificación, la proletarización espiritual en beneficio de la «disciplina». Los seguidores de un luchador religioso que llegan a ser gobernantes suelen degenerar con especial facilidad en un grupo completamente ordinario de prebendados.

[VOCACIÓN PARA LA POLÍTICA]

Quien quiera hacer política en general, y quien quiera ejercerla sobre todo como profesión, tiene que ser consciente de esas paradojas éticas y de que es responsable de lo que *él mismo* pueda llegar a ser bajo la presión de éstas. Repito que tendrá que comprometerse con los poderes diabólicos que acechan en toda acción violenta *(Gewaltsamkeit).* Los grandes virtuosos de la bondad y del amor al prójimo extramundanos, procedan de Nazaret o de Asís o de los palacios reales hindúes, no han operado con el medio político de la violencia; su reino «no era de este mundo» y, sin embargo, tuvieron influencia y la tienen en este mundo, y los personajes de Platón Karatajew y los santos dostoievskianos siguen siendo sus más fieles reproducciones. Quien busque la salvación de su alma y la salvación de otras almas, que no la busque por el camino de la política, que tiene otras tareas muy distintas, unas tareas que sólo se pueden cumplir con la violencia *(Gewalt).* El genio, o el demonio, de la política vive con el dios

del amor, también con el dios cristiano en su manifestación eclesiástica, en una tensión interna tal que puede explotar en cada momento en un conflicto irresoluble. Esto lo sabían los hombres en los años en que dominaba la Iglesia. Una y otra vez hubo interdicto sobre Florencia (y en esa época esto representaba para los hombres y para la salvación de su alma un poder mucho más fuerte que la «fría aprobación» del juicio moral kantiano, por hablar con Fichte), pero los ciudadanos lucharon contra el Estado de la Iglesia. Y en relación a esa situación, Maquiavelo, en un bello pasaje de la *Historia de Florencia,* si no me equivoco, hace que uno de sus héroes alabe a aquellos ciudadanos que pusieron la grandeza de su ciudad-patria por encima de la salvación de sus almas.

Si en lugar de ciudad-patria o de «patria», que puede no tener hoy un valor unívoco para todos, dicen ustedes «el futuro del socialismo» o «la pacificación internacional», ya tienen planteado el problema en la forma en que se presenta ahora. Pues todos esos objetivos, a los que se aspira con una acción *política* que opera con medios violentos y por el camino de la ética de la responsabilidad, ponen en peligro la «salvación del alma». Pero si se quieren alcanzar esos objetivos con una pura ética de convicciones dentro de una lucha religiosa, estos objetivos pueden sufrir daño y desacreditarse para muchas generaciones porque falta la responsabilidad por las *consecuencias,* ya que el actor sigue sin ser consciente de aquellos poderes diabólicos que están en juego. Estos poderes son inexorables y producen consecuencias para sus acciones, incluso para sí mismo interiormente, consecuencias a merced de las cuales queda él indefenso, si no las ve. «El demonio es viejo; haceros, pues, viejos para entenderlo»; en esta frase no se trata de los años, de la edad. Yo nunca he tolerado que, en las discusiones, me venzan con la fecha de un certificado de nacimiento; pero el mero hecho de que uno tenga veinte años y yo tenga más de cincuenta tampoco puede llevarme a creer que eso solo constituya un mérito del que yo tenga que morir de veneración. La

sión de que *no* habían estado a la altura de su propio hacer, de que *no* habían estado a la altura del mundo, tal como realmente es, ni de su cotidianidad: yo sacaría la conclusión de que, objetiva y realmente, no habían tenido la vocación para la política en su sentido más íntimo, que ustedes habían creído tener. Habrían hecho mejor en dedicarse con imparcialidad a su trabajo cotidiano y en cultivar lisa y llanamente la fraternidad de hombre a hombre.

La política significa horadar lenta y profundamente unas tablas duras con pasión y distanciamiento al mismo tiempo. Es completamente cierto, y toda la experiencia histórica lo confirma, que no se conseguiría lo posible si en el mundo no se hubiera recurrido a lo imposible una y otra vez. Pero para poder hacer esto, uno tendrá que ser un líder, y no sólo esto sino también un héroe, en un sentido muy sobrio de la palabra. Y aquellos que no sean ambas cosas deberán también armarse con esa firmeza de corazón que permite hacer frente al fracaso de todas las esperanzas, y deben hacerlo ya, pues si no, no estarán en situación de realizar siquiera lo que es posible hoy. Sólo quien esté seguro de no derrumbarse si el mundo es demasiado estúpido o bruto, visto desde su punto de vista, para lo que él quisiera ofrecerle; sólo quien esté seguro de poder decir ante todo esto *dennoch* (no obstante, a pesar de todo), sólo ése tiene «vocación» para la política.

INÉS M. POUSADELA

QUE SE VAYAN TODOS

ENIGMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

CLAVES PARA TODOS

COLECCIÓN DIRIGIDA POR JOSÉ NUN

CAPITAL INTELECTUAL

CAPÍTULO CINCO
LA POLÍTICA ARGENTINA DESDE 1983

La dinámica de la democracia de partidos terminó de instalarse en Argentina precisamente en la época en que, como modelo de representación política, ella comenzaba su crisis secular en el mundo occidental. En verdad, nuestro país se había caracterizado durante décadas por la existencia de la forma de sociedad propia de la democracia de partidos: una sociedad de masas en la cual se marcaban nítidos clivajes sociales que se traducían en términos políticos. De eso se trataba, precisamente, el fenómeno peronista. No obstante, aunque Argentina contaba con la sociedad propia de dicho formato de representación, así como con sus vehículos apropiados (dos grandes partidos de masas fuertemente enraizados en bases sociales bien definidas), la dinámica de la competencia política nunca había llegado a ser la de la "democracia de partidos" debido al carácter discontinuo e incompleto de su experiencia democrática.

LA BISAGRA ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO: EL PROCESO ELECTORAL DE 1983

En 1983 se inició el período democrático más prolongado de toda la historia argentina, a lo largo del cual la democracia recientemente recuperada fue sorteando con éxito las sucesivas "pruebas democráticas" que se le fueron presentando. Como resultado, las elecciones quedaron colocadas en el centro del dispositivo institucional y de la dinámica político-partidaria.

El primer hito de este proceso fueron las propias elecciones inaugurales de octubre de 1983 y sus sorprendentes resultados. En esa oportunidad el peronismo fue derrotado en elecciones libres y competitivas por primera vez en su historia de casi cuarenta años. La dilucidación de las razones de ese acontecimiento –se han mencionado, entre otras, el proceso de desindustrialización, la represión y desmovilización del movimiento obrero que había producido la dictadura, y la creciente preocupación de la ciudadanía por los derechos humanos y las libertades públicas– excede los alcances de este trabajo. Lo que aquí nos interesa es señalar lo que esos comicios pusieron en evidencia: la "cuestión peronista" que tantos desvelos había causado en las décadas precedentes había quedado resuelta. El ingrediente básico de incertidumbre que infunde sentido al juego democrático –el hecho de que los resultados electorales no están determinados de antemano y de que los perdedores de hoy pueden ser los ganadores de mañana– había sido recuperado.

La campaña electoral de 1983 fue la última de la vieja época y la primera de la nueva era. Fue, tal como lo afirma Silvio Waisbord, "la última cruzada épica", cuyo objetivo era reinstaurar la fe democrática. Fue, asimismo, la última elección en la cual las pasiones políticas se expresaron bajo la forma de multitudinarias manifestaciones callejeras: de allí en más los partidos políticos no reunirían más que un puñado de decenas de miles de simpatizantes

en un acto partidario o electoral; en lo sucesivo, pasarían a usarse modalidades de campaña más acordes a las nuevas condiciones del ejercicio de la ciudadanía, tales como las caravanas o las caminatas por las localidades, a modo de complemento de las apariciones mediáticas de los candidatos.

Pero la campaña de 1983 fue, sobre todo, la que marcó el inicio de una nueva era en la política argentina. En ella se hizo sentir la presencia novedosa de una "ciudadanía fluctuante" capaz de definirse en función de los acontecimientos políticos de coyuntura y, en particular, frente a los sucesos que puntuaban las campañas electorales. Así, la campaña electoral adquirió una importancia inédita. Ése fue el caso, al menos, de la campaña del radicalismo, ya que la campaña justicialista fue todavía de naturaleza "introspectiva", es decir, dirigida a reafirmar la identidad compartida mediante la puesta en escena de los ritos partidarios más que a captar adhesiones nuevas y condicionales. Mientras que la campaña del PJ estuvo centrada en el partido (cuya invocación parecía suficiente para garantizar el triunfo), la campaña alfonsinista puso todo su énfasis en la presencia del candidato, y se basó –a diferencia de aquélla– en la apelación a la sociedad en su conjunto, en el intento (eventualmente exitoso) de imponer temas novedosos en la agenda político-electoral mediante la activación de un nuevo clivaje que remitía a la puesta en valor de las instituciones y los derechos humanos.

Las elecciones de 1983 fueron, asimismo, las primeras en las cuales se utilizaron –todavía tímidamente– las nuevas tecnologías de comunicación. La campaña alfonsinista estuvo incipientemente profesionalizada. Aunque no todas las tácticas utilizadas fueron realmente novedosas, y en muchos casos se atendió más al "olfato" político del candidato y de sus colaboradores más que a los consejos profesionales, es importante subrayar los rasgos novedosos: la contratación de los servicios de una agencia de

publicidad profesional, la incorporación de un conocido publicista al entorno inmediato del candidato, el uso de encuestas de opinión, el empleo asiduo de la televisión y la colocación de la figura del candidato por sobre la de su partido.

Así, a partir de 1983 el juego político fue completamente trastocado. Los partidos políticos llegaron a ser, por primera vez, actores estelares en la escena política, y manifestaron –también por vez primera– su acuerdo con el mismo conjunto de reglas y su disposición a jugar el mismo juego, en virtud del cual los caminos aceptables para obtener el poder y conservarlo se reducían a uno solo: la vía electoral. Ello ocurría en el preciso momento en que, en el resto del mundo, la creciente influencia de los medios de comunicación –junto con el desdibujamiento de las viejas subculturas políticas, amén de otros cambios de índole sociológica– estaba transformando a las viejas democracias de partidos y constituyendo un nuevo formato representativo, las llamadas "democracias de lo público" o "democracias de audiencia". En Argentina, pues, la democracia a secas se instaló –presumiblemente, bajo el formato de la "democracia de partidos"– en el mismo momento en que en todo el mundo (y, por cierto, también en nuestro país) los partidos comenzaban a dejar de ser lo que habían sido en el pasado: los vehículos casi exclusivos de canalización y agregación de las demandas y de expresión de las identidades políticas. Esto sucedió, asimismo, en el preciso instante en que estas últimas comenzaban a dejar de ser lo que durante tanto tiempo habían sido: identidades compactas, íntegras, sin fisuras.

RUMBO A LAS ELECCIONES DE 1989: CONSOLIDACIÓN Y RUTINIZACIÓN DE LA COMPETENCIA POLÍTICA

Luego de la derrota del peronismo en las elecciones inaugurales de 1983 se desencadenó el proceso de renovación que desembocaría en la creciente institucionalización partidaria del peronismo y en el consiguiente abandono de sus más marcadas tendencias movimientistas. El 9 de julio de 1988, el triunfo de Carlos Menem en las internas partidarias exhibió al justicialismo, por primera vez en su historia, como una estructura competitiva.

El traspaso del mando de Raúl Alfonsín a Carlos Menem, en julio del año siguiente, fue la segunda gran prueba que logró atravesar exitosamente la democracia restaurada. Si bien lo que en su momento se puso de relieve fueron las accidentadas circunstancias en que el presidente radical debió terminar su mandato y que lo obligaron a entregar el mando cinco meses antes de lo previsto, son otras las razones que convierten a ese momento en un hito en el proceso de "normalización" del sistema político. Lo que sucedió en esa oportunidad, en efecto, no ocurría en Argentina desde la década del 20: un presidente constitucional entregó el mando a otro presidente surgido de elecciones abiertas e incuestionablemente limpias. El hecho de que el traspaso se produjera entre partidos rivales, por su parte, era una completa novedad.

También el desarrollo de la campaña electoral de 1989 dio cuenta de la consolidación de los cambios iniciados en 1983, mostrando que la "democracia de audiencia" había llegado para quedarse. Pasada la "primavera democrática", la campaña de 1989 se desarrolló en el marco de una profunda crisis económica y social, y se caracterizó por el descenso de los niveles de participación de la ciudadanía en las actividades proselitistas y por la desconfianza generalizada hacia los políticos y los partidos. Las demandas de trascendencia política dominantes en 1983 habían sido sustituidas por la exigencia de bienes terrenales –ligados, en este caso, a la experiencia traumática de la hiperinflación y la disolución de la autoridad pública–. En contraste con el clima épico de 1983, la demanda abrumadora se vinculaba ahora con el orden público y

la estabilidad de los precios entre una y otra visita al supermercado. En ese contexto, en mayo de 1989 la fórmula Menem-Duhalde triunfó con el 47,3 por ciento de los votos, acelerándose el proceso de transición que culminaría con la renuncia del presidente Alfonsín y el traspaso anticipado del mando.

La contienda electoral de 1989 fue, asimismo, la primera que tuvo lugar con las dos principales fuerzas políticas ya renovadas. Superadas las resistencias y desconfianzas iniciales ante las "técnicas foráneas" movilizadas por consultores y publicistas, todos los partidos importantes recurrieron a los servicios de consultores profesionales e hicieron un uso extensivo de las técnicas de planeamiento estratégico, las encuestas de opinión, los estudios motivacionales, las intervenciones en medios masivos y la publicidad directa e indirecta. Las encuestas de opinión, en particular, tuvieron un rol no sólo cuantitativa sino también cualitativamente más relevante que en el pasado, puesto que sus datos fueron efectivamente utilizados para diseñar la estrategia de campaña. La "opinión pública" ya no era medida por las dimensiones de la asistencia a las manifestaciones; comenzaron a utilizarse en cambio, cada vez más, los *focus groups* y las "encuestas de imagen", que en poco tiempo llegarían a resultar decisivas a la hora de nominar a ciertos candidatos (en particular, figuras extrapolíticas) y desechar a otros en virtud de sus diferenciales de popularidad.

La televisión, por su parte, fue utilizada masivamente y con gran sofisticación, sustituyendo progresivamente al proselitismo callejero. No obstante, ella fue todavía empleada como mecanismo de apoyo de modalidades de campaña más tradicionales: aún no se había desarrollado plenamente como *escena* política y como *medio de producción* de acontecimientos políticos.

Por lo demás, la campaña estuvo marcada por el protagonismo de los dos principales candidatos, necesaria contrapartida de la

atenuación de las identidades partidarias. Ello fue posible gracias al uso de los medios masivos para la construcción y la exhibición de su imagen, así como para el establecimiento de una relación "personal" con el electorado-audiencia. Mucho se habló entonces de la "americanización" de la campaña, especialmente por la enorme carga negativa de la propaganda angelocista, que retrataba a su contrincante como un "payaso" y un "populista advenedizo". La importancia creciente de la imagen de los políticos quedó en evidencia en la figura del entonces candidato a vicepresidente por el radicalismo, el primero en someterse a un tratamiento estético (de ortodoncia) por razones de "videopolítica". En los años siguientes, el presidente Carlos Menem inauguraría de lleno la época de mayor progreso de la política mediática en nuestro país.

LA REELECCIÓN Y DESPUÉS: NUEVOS LIDERAZGOS, NUEVOS PARTIDOS, ¿NUEVA POLÍTICA?

En 1995 una nueva marca fue alcanzada: dos presidentes consecutivos –representantes, por añadidura, de dos partidos diferentes– habían logrado terminar sus mandatos. Ello ocurrió, indudablemente, en un contexto peculiar, luego de la forzada reforma de la Constitución Nacional que había hecho posible la reelección del presidente de turno. Dicha reforma había sido realizada con el asentimiento del principal partido opositor, gracias al controvertido "Pacto de Olivos" firmado entre el presidente Menem y el jefe del radicalismo y ex presidente Raúl Alfonsín. En ese acto –fuertemente rechazado por una opinión pública que lo interpretó como un intento de los dos grandes partidos tradicionales por perpetuar el reparto bipartidista del poder a espaldas de la sociedad– la Unión Cívica Radical había perdido sus credenciales opositoras y buena parte de su ya debilitado apoyo.

Ello se expresó en los resultados de la elección presidencial de mayo de 1995, en las cuales el radicalismo realizó la (para ese entonces) peor elección de su historia, mientras que el Partido Justicialista –abanderado de la estabilidad, pero también responsable de los efectos destructivos de las políticas de ajuste– logró mejorar sus porcentajes de 1989. Con el 17 por ciento de los sufragios, el radicalismo fue desplazado por una "tercera fuerza" de centro-izquierda de aparición reciente que, paradójicamente, ocupaba ahora –con el 30 por ciento de los votos– el segundo lugar detrás del oficialismo.

El Frente Grande –fundado en la ciudad de Buenos Aires en 1993– había irrumpido en escena en ocasión de las elecciones para convencionales constituyentes realizadas en 1994. La nueva fuerza representó entonces el reclamo de institucionalidad republicana y el rechazo hacia la manipulación de las instituciones, el uso abusivo de los fondos públicos y las prácticas clientelares. El Frepaso (Frente País Solidario), formado a fines de ese mismo año por unión del Frente Grande y otros grupos menores, adquirió una dimensión nacional en la competencia por la presidencia en 1995, cuando su fórmula desplazó del segundo lugar al radicalismo para pasar luego a ocupar el lugar vacante de la oposición. Entre 1995 y 1997 el nuevo partido puso en escena una serie de propuestas novedosas –tales como el "apagón" con "cacerolazo" de protesta– al tiempo que hizo gala de una singular aptitud para pelear con éxito la "batalla mediática" en contra de lo que se empezaba a conocer como la "vieja política". Ésta se encarnaba en las dos fuerzas más antiguas, crecientemente identificadas con un sistema de reparto de recursos y de toma de decisiones realizados entre bambalinas y a contrapelo de los intereses del conjunto de la ciudadanía.

El surgimiento y el meteórico crecimiento del Frepaso resultan significativos por varias razones. En primer lugar, porque se

trató de una fuerza de tipo "profesional-electoral", es decir, de la clase de partido "ligero" en términos organizativos que es característica del período de declinación de los partidos de masas. Si esta clase de fuerzas políticas está bien equipada para hacer frente a las nuevas circunstancias de la política es, entre otras cosas, porque sus livianas estructuras organizativas otorgan a sus dirigentes un margen de libertad de acción más amplio que el que les conceden las burocracias establecidas de los partidos de masas. En el caso del Frepaso –un partido fuertemente personalista y verticalista–, su fortaleza radicaba precisamente en la relación de su líder mediático con la ciudadanía a través de los medios de comunicación y sin la mediación de su base militante territorial, ciertamente escasa. El Frente compensaba con creces su carencia de figuras destacadas a nivel territorial con la presencia de un liderazgo nacional cuyos puntos fuertes eran su imagen pública y su capacidad de sintonizar con el ciudadano-televidente, así como su habilidad para utilizar los medios de comunicación como escena para la producción de acontecimientos políticos.

A pesar de (y, también, debido a) su transitoriedad como fenómeno político, la experiencia del Frepaso resulta reveladora de las transformaciones operadas en el formato de representación. Su estrepitosa caída muestra, precisamente, que los nuevos partidos –bien equipados para captar la atención de un electorado selectivo, informado, descomprometido y fluctuante– no están igualmente bien pertrechados para conservar a sus votantes, pues ellos son tan libres de retirar su apoyo como lo eran para brindarlo. Las características que adoptan los nuevos partidos de tipo profesional-electoral –aquellas que les permiten crecer velozmente– expresan con claridad las circunstancias por las que atraviesan *todos* los partidos –también los viejos partidos que nacieron siendo "de masas", y que buscan adaptarse a la nueva situación– en el nuevo contexto. En efecto, incluso los partidos más antiguos tienden al

modelo profesional-electoral para hacer frente a la situación creada por la declinación de la política de masas y el rol ampliado de los medios de comunicación.

Ante la imposibilidad enfrentada por cualquiera de los partidos opositores para vencer al oficialismo por separado, el Frepaso y la UCR formaron, en agosto de 1997, la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación que dos meses más tarde derrotaría al menemismo en las elecciones legislativas de mitad de mandato. Estos comicios otorgaron a la Alianza un triunfo demoledor no sólo en la Capital Federal sino también en la provincia de Buenos Aires, mostrando que, si las circunstancias eran propicias, la apelación del liderazgo mediático a la ciudadanía independiente podía vencer a las más poderosas y aceitadas maquinarias políticas. En lo sucesivo, esa ciudadanía independiente se revelaría una y otra vez como un invaluable recurso político, tal como sucedió en ocasión de la batalla opositora contra la segunda tentativa de reelección presidencial, puntuada por repetidas amenazas de apelar a consultas populares para dirimir la cuestión.

EL PAROXISMO DE LA IMAGEN: EL PROCESO ELECTORAL DE 1999

Nuestro cuarto hito se registró en 1999, cuando la alternancia se produjo nuevamente pero en un sentido novedoso, ya que por primera vez el justicialismo fue vencido durante su permanencia en el poder y sucedido –pacíficamente– por un presidente de distinto signo político.

Las elecciones de octubre de 1999 acabaron de poner en su sitio todos los elementos que componen el escenario de la democracia de audiencia. Para entonces la televisión era ya el dispositivo central para la puesta en escena del espectáculo político. Se trató, como afirma Alberto Quevedo, de las elecciones más

mediáticas de nuestra historia y, como contrapartida, de las que menor movilización popular suscitaron en todo el período iniciado en 1983 (sin contar, por supuesto, las que vendrían después). La campaña fue la más costosa de la historia: nunca se había invertido tanto en encuestas de opinión y en marketing directo, en la contratación de consultores internacionales y equipos de marketing político y en la elaboración de *spots* televisivos, algunos de los cuales quedarían durante largo tiempo en la memoria colectiva. En ella ocupó un lugar central la construcción de la imagen de los candidatos. El del candidato aliancista fue, en ese sentido, un caso límite de fabricación de imagen por parte de un equipo de expertos publicitarios. Las encuestas, por su parte, se constituyeron en referencia ineludible para todos los políticos, periodistas y encuestadores, sucesivamente empeñados en ratificarlas o en descalificarlas en tanto que representación "correcta" de la escena política.

El proceso electoral de 1999 fue prolongado y complejo: además del presidente de la nación y su vice, fueron elegidos diputados nacionales, gobernadores, legisladores provinciales, intendentes y concejales, en un período que se extendió desde diciembre de 1998 hasta mayo de 2000. En vez de realizarse una sola elección general para elegir simultáneamente todos los cargos, tuvo lugar una larga serie de actos electorales escalonados en el tiempo según los diversos criterios de conveniencia de los gobiernos provinciales e, incluso, locales. Los "desdoblamientos" de que fueron objeto, en numerosos casos, las elecciones provinciales y locales pusieron en evidencia la variabilidad de las estrategias de los partidos en los distintos niveles de representación, así como el margen de maniobra de que disponían sus líderes en cada uno de ellos y la relevancia que llegó a adquirir la dinámica local como muro de contención de las transformaciones procedentes de la política nacional. En ese sentido,

el proceso electoral constituyó un formidable laboratorio para la observación de los cambios operados en el formato de la representación, que se hicieron visibles en dos clases de fenómenos: por un lado, en la variabilidad y en la composición de la "oferta electoral"; y, por el otro, en las fluctuaciones de las preferencias de la ciudadanía.

Del lado de la oferta sobresalió –junto a la novedosa presencia de la coalición aliancista– una nueva clase de articulación política, que fue precisamente la que permitió al justicialismo defender sus posiciones ante el avance de la Alianza. El caso más notable en ese sentido fue el de la provincia de Buenos Aires, donde Acción por la República –un partido cuyo candidato, Domingo Cavallo, rivalizaba con Eduardo Duhalde en la competencia presidencial– llevó en sus boletas la fórmula del justicialismo para la gobernación. Estas articulaciones mostraban, por un lado, la transformación de los viejos partidos en estructuras más ágiles y pragmáticas, abiertas a nuevos formatos de liderazgos y a nuevas estrategias político-electorales; por el otro, la presencia de partidos de rasgos novedosos, mejor adaptados –pero, también, más vulnerables– a las condiciones de la competencia en la democracia de lo público.

En lo que se refiere al comportamiento electoral de la ciudadanía, el fenómeno más notable fue la fluctuación del voto. Ésta se expresó, por un lado, en la variación de los resultados electorales en comparación con las elecciones precedentes, y entre las diferentes elecciones que tuvieron lugar, en forma escalonada, dentro del propio ciclo electoral de ese año; por el otro, en la variación del voto entre niveles de representación, aun cuando las elecciones para los diversos cargos (nacionales, provinciales y locales) tuvieran lugar en forma simultánea. Este último fenómeno –el llamado "corte de boleta"– reflejaba la autonomía del votante para optar por candidatos de distinta filiación político-partidaria para cada uno de los cargos o niveles de representación. Ambos fenómenos daban cuenta de la declinación –ciertamente más intensa en ciertas geografías y áreas partidarias que en otras– del "voto cautivo". En términos de los resultados, la intensidad de la fluctuación del voto se reflejó, por ejemplo, en el hecho de que la Alianza impuso su fórmula presidencial en veinte de los veinticuatro distritos en tanto que sólo ganó las gobernaciones en ocho provincias. El Partido Justicialista, por su parte, hizo la peor elección presidencial de su historia, pero quedaron en sus manos catorce gobernaciones provinciales, incluidas las tres más importantes.

CAPÍTULO SEIS
2001, ¿Y DESPUÉS?

Si las elecciones de 1999 pueden ser citadas como una excelente ilustración del proceso "largo" de metamorfosis de la representación, las de 2001 –junto con los eventos que le siguieron– superpusieron, a ese proceso que continuaba su curso, otro fenómeno que con toda justicia puede llevar el nombre de "crisis de representación", en cuyo marco la propia representación política se constituyó en objeto de discurso y pasó a situarse en el centro de las manifestaciones de protesta. Las elecciones legislativas constituyeron tan sólo la primera manifestación de ese proceso, ratificado e intensificado en los episodios subsiguientes: la irrupción de la ciudadanía en el espacio público bajo la forma de los cacerolazos y el movimiento asambleario, su actuación en carácter de "poder destituyente" en el curso de las jornadas del 19 y

20 de diciembre del mismo año electoral, y otros fenómenos circundantes –tales como los llamados "escraches", o las más ampliamente difundidas manifestaciones de desconfianza hacia las instancias representativas y la clase política, visibles en los sondeos de opinión pública–. Todos ellos acabaron por poner en evidencia la existencia de una honda brecha entre representantes y representados.

LA CATÁSTROFE ELECTORAL: OCTUBRE DE 2001

Las elecciones de renovación legislativa de octubre de 2001 tuvieron lugar en un contexto de profundo desencanto con la experiencia iniciada dos años atrás, con el triunfo de la Alianza UCR-Frepaso en las elecciones presidenciales. Sólo veinticuatro meses después de aquella elección signada por la esperanza moderada en los cambios que supondría el desplazamiento del menemismo del poder, la profundización de una recesión económica que ya iba por su cuarto año, la evidente falta de rumbo del nuevo gobierno, su inhabilidad para resolver los problemas más urgentes, la descomposición de la coalición gobernante y su incapacidad o ausencia de voluntad para cumplir sus escasas promesas electorales –centradas sobre todo en la rehabilitación de las instituciones, el ataque a la corrupción y la renovación de las prácticas políticas tradicionales– habían desembocado en un ácido desencanto con los partidos tradicionales, la "clase política" y las prácticas políticas habituales. No sólo la alianza gobernante caía dentro de ese grupo, pero ella sería la más castigada por los votantes ese domingo 14 de octubre.

Desde varios meses antes de las elecciones, el rechazo que habría de expresarse electoralmente –y luego en forma extraelectoral e incluso extrainstitucional– se respiraba en las calles, así como en el espacio virtual de la *web* devenido foro de expresión de protestas y de comunicación entre ciudadanos. Ya desde cierto tiempo atrás, y en una exhibición de abierto descontento con la oferta política disponible para esas elecciones –las mismas viejas caras de siempre, los mismos senadores sospechados de haber cobrado sobornos a cambio de la aprobación de la ley de flexibilización laboral, los desconocidos de siempre que ocupaban bancas en el Congreso Nacional gracias a las ventajas de las "listas sábana" que nadie parecía verdaderamente dispuesto a suprimir; en fin, los mismos políticos que desde hacía años participaban, sin distinción de colores partidarios, en un toma y daca que implicaba tanto el desvío hacia manos privadas de cuantiosos fondos públicos como el desvirtuamiento de su misión como representantes del pueblo– abundaban las apelaciones –provenientes, en su mayoría, de "ciudadanos comunes" en forma individual o en asociaciones *ad hoc*– a no concurrir a votar, a votar en blanco o, sobre todo, a ejercer una protesta más innovadora y más activa consistente en anular el voto reemplazando dentro del sobre de votación la boleta partidaria oficializada por otras boletas fabricadas para la ocasión, por mensajes críticos o insultantes hacia los políticos, o incluso por objetos extraños como los que eventualmente terminaron sorprendiendo a las autoridades de mesa a la hora del recuento de los votos. Así, tiempo antes de la elección circulaban por calles, plazas y esquinas, así como por la geografía del ciberespacio, boletas caseras que instaban a votar por próceres como San Martín o Belgrano, por personajes de historieta tales como Clemente –cuyo principal mérito era, según los impulsores de su candidatura, el carecer de manos que le permitieran robarles a los contribuyentes–, por Jesucristo o por Osama Bin Laden, entre muchos otros. Estaban también quienes, negándose a convalidar la falta de opciones a que eran sometidos en esa elección, abogaban lisa y llanamente por la abstención, y proponían burlar a las autoridades realizando

excursiones colectivas que, en el domingo electoral, los condujeran a más de quinientos kilómetros del lugar donde les correspondía votar –lo cual, legalmente, los eximiría del deber de concurrir a las urnas–.

Los resultados de la elección se colocaron en línea con ese enrarecido clima de opinión. El conjunto de quienes no concurrieron a votar y de quienes emitieron alguna forma de voto "negativo" (ya fuera nulo o en blanco) alcanzó cifras superiores al 40 por ciento de los votantes habilitados, un porcentaje que superó ampliamente a la suma de los votos recibidos por los dos partidos políticos "mayoritarios" y con raíces más profundas en la política nacional, cuya magra cosecha no llegaba, conjuntamente, al 35 por ciento de los votos calculados sobre el total de votantes habilitados. La abstención alcanzó la cifra inédita del 24,58 por ciento del padrón; en términos cualitativos, las encuestas registraron modificaciones relevantes en las motivaciones de los abstencionistas, que ya no lo eran por falta de interés o de tiempo para informarse, sino por la ausencia de opciones significativas y por voluntad de expresar su rechazo a los partidos, sus dirigentes, y sus sucesivas y fracasadas gestiones de gobierno. Los votos nulos y en blanco, por su parte, constituyeron el 23,99 por ciento de los sufragios emitidos para la categoría diputados nacionales (13,23 por ciento y 10,76 por ciento, respectivamente), y cifras casi idénticas en el rubro senadores nacionales. Esta modalidad de comportamiento electoral tendió a ser más acentuada en los sectores urbanos y de mayor nivel socioeconómico o educativo, y se registraron amplísimas variaciones entre distritos. El "voto negativo", lejos de ser la expresión de la apatía o la indiferencia de la ciudadanía, adquirió –con particular intensidad en el caso del voto anulado– un carácter activo e incluso militante. De hecho, en contraste con la larga historia del voto en blanco –forma privilegiada de expresión

electoral del peronismo proscripto en los años que siguieron al derrocamiento de Perón en septiembre de 1955–, el voto anulado constituyó una auténtica novedad.

La caída electoral de la Alianza fue estrepitosa (23,03 por ciento de los votos positivos –17,50 por ciento de los votos emitidos– para diputados nacionales en todo el país), sobre todo en comparación con las cifras que había obtenido en la excelente elección anterior. El Partido Justicialista, en una situación simétricamente opuesta, apareció como el gran triunfador (36,26 por ciento de los votos positivos; 27,56 por ciento de los votos emitidos para la misma categoría a nivel nacional), pese a haber reunido casi un millón de sufragios menos que los que dos años atrás le habían significado la peor elección de su historia.

EL ESTALLIDO EXTRAELECTORAL: LAS JORNADAS DEL 19 Y 20 DE DICIEMBRE

Dos meses después de los comicios legislativos (cuyos resultados no fueron interpretados por la dirigencia como la señal de alarma que verdaderamente eran) se produjo el estallido. En los últimos días de diciembre de 2001 el país ardía. El proceso se había precipitado desde comienzos de diciembre, cuando se hizo evidente la incapacidad del gobierno nacional para hacer frente a los vencimientos de fin de año de los servicios de la deuda pública. La negativa del FMI a desbloquear un nuevo préstamo para asegurar los gastos mínimos del Estado y el pago de los vencimientos de fin de año provocó entonces una fuerte fuga de capitales por parte de grupos financieros tanto argentinos como extranjeros. El 3 de diciembre, entonces, el gobierno promulgó un decreto que limitaba drásticamente las posibilidades de retiro de fondos en efectivo de los bancos. Un mes más tarde la paridad entre el peso y el dólar habría pasado a la historia, y

los fondos atrapados en los bancos sufrirían una brutal devaluación. Continuaba, entretanto, la fuga de miles de millones de dólares hacia el exterior. Al mismo tiempo, a comienzos de diciembre se extendían las huelgas de empleados públicos en varias provincias, en reclamo del pago de varios meses de salarios atrasados. Sus manifestaciones se sumaban, así, a las de los piqueteros, que llevaban ya largo tiempo haciéndose ver mediante cortes de rutas. El 12 de diciembre se producía en la Capital Federal el primer "cacerolazo" protagonizado por la clase media en protesta por el congelamiento de las cuentas bancarias. El día siguiente era el turno de la huelga general convocada por las tres confederaciones sindicales (las dos CGT –oficial y disidente– y la CTA). En la misma semana se llevó a cabo la consulta nacional organizada por el Frente Nacional contra la Pobreza (alianza de la CTA, el ARI, el Polo Social y una parte del PC), en la cual tres millones de personas tomaron posición a favor de la propuesta de un seguro de desempleo. El día 14 se produjeron en Rosario y Mendoza los primeros saqueos, que gradualmente se extendieron a otros distritos para llegar al Gran Buenos Aires tres días más tarde. En este último caso un ingrediente adicional contribuyó al clima de confusión y desconcierto: el rol ambiguo del aparato justicialista, que alimentó las provocaciones al tiempo que las autoridades locales de filiación peronista se alineaban con el gobierno nacional para organizar la represión. Dos días después, el 19 de diciembre, los saqueos y enfrentamientos con la policía en el Gran Buenos Aires provocaron numerosos heridos y los primeros muertos. Se produjeron numerosas huelgas y manifestaciones de asalariados del sector público en diversos puntos del país. Éstas no apuntaban solamente contra el gobierno nacional sino también contra los gobiernos provinciales y municipales, en su mayor parte de signo justicialista. En varios distritos –especialmente en Córdoba– se produjeron combates callejeros particularmente violentos. Esa noche, finalmente, el presidente De la Rúa pronunció un discurso por cadena nacional denunciando a los "enemigos del orden y de la República", amenazando con reprimir, declarando el estado de sitio y llamando a la unión nacional con el justicialismo. Pero ya era demasiado tarde: el gobierno no tenía nada que ofrecer a aquellos cuya colaboración solicitaba.

En el preciso instante en que el presidente pronunciaba su discurso comenzaron los cacerolazos de protesta. Una vez terminada su alocución –"autista", la calificaron algunos–, los manifestantes comenzaron a converger espontáneamente, cacerola en mano, hacia la Plaza de Mayo, en abierto y explícito desafío al recién declarado estado de sitio. En ese momento comenzó a sonar el reclamo, aún incompleto, que daría su especificidad a esta ola de protesta: "que se vayan". A la una de la mañana del 20 de diciembre, y ante la insistencia de los manifestantes, se anunció la renuncia del ministro de Economía, Domingo Cavallo. Seis horas después el Presidente de la Nación se retiraba en helicóptero desde la terraza de la Casa Rosada luego de haber firmado su propia renuncia. Por primera vez en la historia, un gobierno surgido de elecciones libres era derribado no por un golpe militar sino por el rechazo popular manifestado en las calles.

En contraste con la "fiesta" del 19 de diciembre –verdadero carnaval en el que se suspendieron y reformularon las identidades previas–, el día 20 estuvo marcado por la tragedia. Ese día la Plaza de Mayo se convirtió en un campo de batalla y en una fortaleza que unos pretendían ocupar y otros desalojar. Fue, sin embargo, bien diferente del escenario de lucha típico de las décadas anteriores: fueron otros los actores y otras las reglas del juego. Los antecedentes de los enfrentamientos de los manifestantes con la policía el día 20 de diciembre no se hallaban en las acciones

organizadas de las vanguardias políticas de los 70 sino, en cambio, en las formas de lucha de los piqueteros y en las "puebladas" de los 90, así como en los repertorios de acción aprendidos y perfeccionados por los jóvenes en las canchas de fútbol y en los recitales de rock. El saldo de la experiencia fue de por lo menos 35 muertos, 439 heridos y 3.273 detenidos en todo el país, la mayor parte de ellos en el centro político de la ciudad de Buenos Aires.

En el curso de esas jornadas (descriptas por buena parte de la literatura como "gesta popular", "epopeya", "pueblada", "insurrección", "situación revolucionaria" o "gestación de un nuevo contrapoder") la lógica de la representación –abiertamente cuestionada– fue temporariamente suplantada por la "lógica de la expresión". Es de señalar, en particular, el hecho de que lo que tuvo lugar fue una "revocación sin revocabilidad". Como hemos visto, en el marco de nuestro sistema político –de carácter representativo– los gobernantes no están sujetos a mandato y no pueden, por consiguiente, ser revocados por el mero hecho de no cumplir sus promesas o de no estar a la altura de las expectativas depositadas en ellos. La movilización popular, actuando por fuera de los canales institucionales previstos para el caso, produjo entonces una revocación de hecho del gobierno en funciones, obligándolo a renunciar.

Un rasgo una y otra vez resaltado por los observadores fue el comienzo espontáneo, autoconvocado e inesperado de todo el proceso. El festivo acto de desafío que fue la salida nocturna del 19 de diciembre fue también la celebración de una sorpresa, pues sus propios actores tenían la sensación de protagonizar un hecho histórico, la sensación de ser arrastrados por un inesperado proceso colectivo que, al tiempo que los guiaba, los convertía en actores. Los mismos individuos que, en su rol de audiencia, habían pasado largas horas siguiendo la evolución de los acontecimientos por televisión, los mismos que se habían agolpado frente a sus

pantallas para mirar la última aparición pública del presidente declarando el estado de sitio, y que luego –todavía en carácter de espectadores– se habían asomado a sus ventanas y balcones a escuchar y a mirar lo que pasaba afuera, se habían convertido en actores en el momento en que, sin saber muy bien por qué –o tal vez sabiéndolo bien pero desconociendo si sus motivaciones se compadecían con las de cada uno de los demás– habían corrido a sus cocinas a buscar ollas, sartenes y cucharones para golpear desde sus ventanas. Esos individuos se incorporaron a la multitud en el momento en que, al ver que sus vecinos –gentes a las que tal vez nunca antes habían dirigido la palabra– comenzaban a agolparse con sus cacerolas en sus respectivas puertas, bajaron también a hacer ruido primero desde los umbrales, luego ya en las esquinas, más tarde –en un movimiento casi imperceptible– en alguna intersección emblemática o en la plaza más importante del barrio, y un poco más tarde, finalmente, en el trayecto hacia la Plaza de Mayo. Atrás habían quedado los inútiles televisores encendidos.

El proceso, en suma, no tuvo un autor, es decir, alguien que lo convocara, lo dirigiera y controlara su curso. No tuvo, en consecuencia, un significado unívoco. De hecho, las motivaciones de los manifestantes (algunos de los cuales eran habitués de diversas manifestaciones de protesta, en particular relacionadas con los derechos humanos, mientras que otros nunca habían estado en una movilización política) fueron extremadamente diversas: desde la indignación por la declaración del estado de sitio hasta el repudio del "corralito" bancario, pasando por el rechazo hacia un modelo excluyente e injusto de crecimiento económico y la crítica a un sistema político ineficiente, ineficaz y, sobre todo, corrupto. El lema acuñado en esas jornadas –"que se vayan todos"– logró precisamente, en virtud de su vaguedad y su amplitud, establecer una cadena de equivalencia entre todas

las demandas y reclamos insatisfechos mediante el señalamiento de los responsables (los mismos en todos los casos) de esa insatisfacción. Mediante la activación del clivaje "gente común vs. *clase* política", el espacio social quedaba dividido en dos campos antagónicos. En torno del grito de batalla se congregaban consignas, quejas y propuestas tan variadas como pudiera imaginarse, portadas por gentes diversas en términos sociales, económicos, políticos y etarios.

Cada una de las interpretaciones que circularon entonces para dar cuenta del "que se vayan todos" remitía a una toma de posición ante el sistema de representación. El slogan significaba, para algunos, el reclamo del fin de toda representación y de la institución de un sistema de democracia "directa", "participativa" o carente de mediaciones. Para otros, en cambio, el slogan remitía a la demanda de revocatoria de todos los mandatos y de llamado a nuevas elecciones generales que produjeran una renovación total de la "clase política". Para otros tantos, la frase no debía ser tomada en forma literal, sino como forma de englobar reclamos diversos bajo un paraguas de provocación creadora, al modo del paradójico "Prohibido Prohibir" que pasó a la historia como símbolo del Mayo Francés. Otros, finalmente, aceptaban la literalidad del reclamo en ciertos contextos –tales como su pronunciación ante la sede de la Corte Suprema, en reclamo del apartamiento de todos sus miembros– pero rescataban la potencia creadora de su carácter alegórico, al tiempo que denunciaban los intentos de llevarla a la práctica en el terreno global. Si el "que se vayan" era extremadamente polisémico, lo mismo cabe decir acerca del "todos". Junto con los políticos –unánimemente considerados los responsables más prominentes de la situación que vivía el país– eran difusamente señalados aquí y allá los dirigentes sindicales, los empresarios, los jueces y los diversos componentes de la "clase dirigente" en sentido amplio.

Luego de la renuncia de De la Rúa, la movilización popular se llevó consigo a otro presidente –Adolfo Rodríguez Saá, quien debió renunciar ante un nuevo cacerolazo a sólo una semana de haber sido designado por la Asamblea Legislativa–, no sin antes forzar la renuncia de algunos de sus funcionarios. Fue particularmente notable el caso de Carlos Grosso –uno de los primeros políticos menemistas juzgados por hechos de corrupción–, que en su propia defensa declaró, antes de asumir como jefe de Gabinete de Rodríguez Saá, que había sido designado por su inteligencia y no por su prontuario. La reacción de la ciudadanía forzó entonces su inmediata remoción.

En el período de algo más de cuatro meses que se extendió desde la renuncia de De la Rúa hasta la relativa estabilización del gobierno de Eduardo Duhalde, designado en reemplazo de Rodríguez Saá el 2 de enero de 2002, se sucedieron –bajo la mirada escrutadora de una ciudadanía armada de cacerolas– cinco presidentes y seis ministros de Economía. Durante ese tiempo se produjeron conflictos de toda clase: a los conflictos derivados de la pobreza, el desempleo y el hambre –piquetes, cortes de ruta, saqueos, pedidos de alimentos, huelgas a la vieja usanza– se sumaban las protestas de la clase media atacada y empobrecida, así como las ruidosas quejas de una clase media no tan empobrecida pero imposibilitada de utilizar sus ahorros, atrapados en los bancos.

El producto organizativo más duradero de las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 fueron las asambleas barriales o populares que rápidamente proliferaron en los principales centros urbanos del país, con epicentro en la ciudad de Buenos Aires. Ensalzadas por quienes las veían como una instancia evolutiva superior luego de los cacerolazos espontáneos, a la vez que criticadas por quienes las consideraban la causa de la pérdida del vigor y la inocencia de lo espontáneo, las asambleas constitu-

yeron una de las prácticas más novedosas crecidas al calor de la crisis de representación. Ellas no fueron ni por asomo lo masivas que habían sido los cacerolazos, que no exigían de sus participantes el tiempo, la paciencia, las habilidades retóricas o el interés por el debate político que requería la militancia asamblearia. Con todo, a sólo tres meses de las jornadas de diciembre de 2001 había más de cien asambleas en la Capital Federal y otras tantas en el Gran Buenos Aires.

El fenómeno se caracterizó por su poder revelador de la naturaleza de la crisis de la que había emergido. Las asambleas constituyeron una instancia productora de discursos en torno de la representación devenida problemática, así como de prácticas políticas novedosas encaminadas a la búsqueda ya fuera de complementos, ya de alternativas, a las prácticas habituales de la representación política. El discurso de las asambleas sobre la representación abarcó desde posturas "reformistas" que contemplaban una posibilidad de recambio capaz de "limpiar" el sistema representativo de sus lacras y restituirlo a su buen funcionamiento –actitud que se reflejaba en la impugnación moral de los integrantes de la "clase política" y en la exigencia de "purificación" de la política mediante la reforma y el mejoramiento de sus reglas, mecanismos, incentivos y controles– hasta posiciones "revolucionarias" e impugnadoras de toda representación, a la que consideraban sinónimo de traición dado que había sido instituida precisamente con la intención de apartar al pueblo del poder que le correspondía por derecho propio. En uno y otro caso, el discurso dominante acerca de la representación tanto entre los asambleístas como entre buena parte de sus "intérpretes autorizados" se centraba en la impugnación de la distancia entre representantes y representados. Algunos, los más radicales, rechazaban la institución de esa separación mediante un discurso rehabilitador del mandato, de la democracia directa y de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Otros rechazaban solamente la brecha "excesiva" que, en ausencia de todo control, se había abierto entre gobernantes y gobernados en el curso de los años precedentes, pero no la distinción entre representantes y representados en sí misma. Aceptaban, pues, la idea de la representación como sustituto funcional de la democracia directa y reclamaban, entonces, una "mejor" representación, que permitiera que los intereses y las opiniones de los gobernados encontraran un "reflejo fiel" en sus gobernantes. Mientras que éstos buscaban la salida de la crisis en una democracia más "representativa"; aquéllos, en cambio, sólo lograban vislumbrarla en una democracia más "directa".

CONCLUSIONES

A partir de la breve reconstrucción teórica emprendida en la primera parte de este trabajo hemos podido constatar que nos encontramos ante un concepto extremadamente complejo y polisémico, cargado de matices y variantes, todos ellos reveladores, en alguna medida, de lo que nosotros –ciudadanos de las modernas democracias representativas– entendemos por representación y exigimos de ella, pero ninguno capaz de agotar por sí mismo todo lo que colocamos bajo ese nombre. Es, precisamente, la inusitada polisemia del concepto la que vuelve posible la proliferación, en los momentos en que estalla la crisis de representación, de demandas y exigencias extremadamente diversas que la tienen como eje. Dicha crisis constituye, en ese sentido, un momento de efervescencia de significados que permite entrever, con una clarividencia descarnada, los contornos y matices de las formas en que es pensada y entablada, en un momento y un lugar determinados, la relación de representación.

Hemos subrayado también el carácter intrínsecamente bidireccional de la relación de representación, cuyas fronteras internas son, como hemos visto, móviles e indecidibles. La naturaleza "impura" de la relación de representación se revela tanto en los énfasis variables que colocan las diversas teorías como en la acentuación unilateral de uno u otro de sus componentes en el marco de cada formato de representación: así, mientras que en la democracia de partidos predomina su componente ascendente, en la democracia de audiencia, en cambio, prevalece su componente descendente.

La figura del mandato imperativo ha merecido nuestra especial atención en su carácter de elemento clave para la distinción entre democracia representativa y democracia directa. No es casual que la cuestión del mandato se situara en el centro de los dos grandes debates en torno de la representación que tuvieron lugar en ocasión de las dos revoluciones que dieron forma a la modernidad política tal como la conocemos. Ambos debates condujeron, por vías diferentes, a la consagración del mismo principio –la prohibición del mandato imperativo, columna vertebral del sistema representativo– en el mismo momento en que las asambleas representativas pasaban a constituirse, en tanto que instituciones permanentes, en el centro organizador del sistema político. Como hemos visto, la cuestión del mandato ha reemergido tanto en la teoría como en las prácticas políticas en el marco de las actuales mutaciones de la representación, haciéndose visible tanto en las reflexiones en torno de la *accountability* y la calidad de la democracia como en los reclamos, propuestas y experiencias típicos de los procesos de crisis e impugnación de la representación.

Luego de establecer analíticamente la distinción entre los procesos de metamorfosis y crisis de representación, nos hemos propuesto diferenciarlos empíricamente para el caso argentino. Rastreamos entonces los rasgos característicos de la "nueva normalidad" de la democracia de audiencia en los cambios por los que atravesaron las identidades y las prácticas políticas en Argentina a partir de la restauración democrática de 1983. Identificamos, asimismo, el momento excepcional de la crisis de representación en los acontecimientos que se precipitaron desde fines del año 2001. Como hemos visto, esa crisis –caracterizada por la ruptura violenta del lazo de confianza entre representantes y representados– se presentó asociada al cuestionamiento del conjunto de la "clase política" y a la desconfianza generalizada hacia toda pretensión representativa. Ella tuvo una manifestación electoral en octubre de 2001, bajo la forma del llamado "voto bronca"; una expresión extraelectoral en las movilizaciones destituyentes de diciembre de ese mismo año; y, por último, un subproducto organizativo –las asambleas barriales– que se caracterizó por la producción inagotable de discursos y prácticas en torno de la representación que colmaron (y rebasaron) de sentido al slogan que las convocaba: "que se vayan todos".

Como es bien sabido, las asambleas comenzaron a decaer a partir de mediados de 2002, y muchas de ellas desaparecieron, aunque unas cuantas continúan aún hoy realizando actividades en torno de centros culturales, comedores populares y emprendimientos productivos. Se impone, pues, el interrogante acerca de la continuidad en el tiempo de los procesos a cuya descripción y análisis hemos dedicado este libro.

En el curso de nuestro análisis hemos procurado demarcar las fronteras entre los procesos de "crisis" y "metamorfosis" de la representación sin perder de vista la conexión que los une. Se ha buscado, en efecto, hallar los rasgos que hacen de cada uno de ellos un proceso específico y, por lo tanto, irreductible al otro, al tiempo que explorar las razones –presentes en la estructura misma de la democracia de lo público– por las cuales las situaciones de crisis prometen reaparecer con cierta frecuencia o, cuanto menos,

GIANFRANCO POGGI

EL DESARROLLO DEL ESTADO MODERNO

Una introducción sociológica

Capítulo 1

Introducción: la tarea de gobernar

Es posible que la mejor forma de ver el estado moderno sea considerarlo un conjunto complejo de dispositivos institucionales para gobernar, que opera a través de las actividades continuas y reguladas de individuos que actúan como ocupantes de cargos. El estado, como la suma total de dichos cargos, se reserva a sí mismo la tarea de gobernar una sociedad territorialmente limitada; monopoliza, de derecho y en la mayor medida posible de hecho, todas las facultades e instrumentos correspondientes a esa tarea. Y en principio se consagra exclusivamente a esa misma empresa, según la percibe a la luz de sus propios intereses y reglas de conducta.

Pero, ¿cuál es la tarea de gobernar? ¿El estado moderno es un conjunto de dispositivos institucionales para hacer qué? Esas preguntas son la preocupación de este capítulo. En su título utilicé la expresión "gobernar" [*rule*], como lo haré a lo largo del libro (aunque pocas veces en este capítulo), porque transmite apropiadamente la naturaleza asimétrica de las relaciones sociales a las que se refiere, y apunta al hecho de dar y obedecer órdenes de mando como la sustancia cotidiana de esas relaciones. Una formulación alternativa y más frecuente de nuestras preguntas emplea las expresiones "la política" o "político". De tal modo, podríamos preguntar: ¿cuál es la naturaleza de la política? O bien, quizás: ¿de qué se trata toda la actividad política?

En este capítulo consideraremos dos definiciones significativas, y significativamente diferentes, de la naturaleza de la política. Una se

origina en una discusión del problema planteada en los años cincuenta por el científico político estadounidense David Easton. La otra fue formulada en la década de 1920 por el temible teórico legal e ideólogo político derechista alemán Carl Schmitt.[1]

La política como distribución

Para comenzar, las dos formulaciones difieren en la imagen de la vida social que les sirve como telón de fondo. El análisis de Easton[2] proyecta una visión del proceso social como un flujo continuo de diversas actividades mediante las cuales un número limitado de objetos valiosos se transfieren a y de individuos interactuantes, cuyo interés primordial consiste en adueñarse y disfrutar de ellos. Los objetos pueden ser desde bienes materiales hasta abstracciones como el poder y el derecho a la deferencia. Además, el proceso de distribución no es azaroso. Si la vida social ha de tener algún patrón y continuidad, el proceso, en una medida considerable, debe estar institucionalizado. Debe producir o dar validez a la asignación de ciertos objetos, tanto con valor como sin él, a ciertos individuos.

Consideremos tres modos básicos de estructurar este proceso de distribución, de hacerlo relativamente predecible y estable. Uno es la *costumbre*: una noción universal o ampliamente compartida de acuerdo con la cual las cosas valoradas o desvaloradas corresponden justificadamente a ciertas personas o posiciones. ("Un cartel en la puerta te indica dónde estás parado.") Otro es el *intercambio*: una transacción por la cual una parte entrega un objeto valorado a otra a cambio de algún otro objeto valorado. ("Elija, el que pone el dinero es usted.") El tercero es el *mando*: un mecanismo por el cual los objetos valorados se distribuyen por el arbitrio de alguien. ("El que manda aquí soy yo.")

Easton interpreta que todo el reino de la política está relacionado con esta última modalidad: la distribución por el mando. En su opinión, dentro de un contexto de interacción dado hay "política" en la medida en que se producen al menos algunas asignaciones de valor por vías distintas de las de la costumbre y el intercambio. Típicamente, las distribuciones consuetudinarias reflejan un consenso entre todos los participantes, no la sumisión a la voluntad de alguien. También es característico que las partes que realizan un intercambio sean iguales; más que someterse una a otra, acuerdan entre sí. Las distribuciones políticas, en contraste, implican necesariamente la sumisión de una parte a la voluntad de otra.

No obstante, como los objetos en cuestión tienen valor y son escasos, las asignaciones políticas no pueden basarse exclusivamente en la voluntad de alguien. Las distribuciones efectivas sólo pueden producirse cuando los mandatos son vinculantes: esto es, cuando mi sumisión a uno de ellos no depende de mi buena voluntad o indiferencia espontánea sino que es exigible pese a mi oposición. El dador de la orden debe estar en condiciones de respaldar su autoridad con sanciones, típicamente castigos por el incumplimiento más que recompensas por el cumplimiento.

La política, entonces, se ocupa de la distribución y el manejo de un recurso (la aptitud de emitir órdenes exigibles y sancionadas) que a su vez puede usarse para hacer más distribuciones de otros objetos valorados. En caso de que la política se entienda así, se deduce que se trata de una actividad mundana y poco fascinante, que lleva a cabo sus asignaciones de a poco y por doquier. Sin embargo, intuitivamente sentimos que, al contrario, se trata de un orden significativo y vital de

[1] El lector interesado tal vez desee complementar mi elección con la consideración de tratamientos contemporáneos de la naturaleza de la política, tales como J. Freund, *L'Essence du politique* (París, 1965); B. de Jouvenel, *The Pure Theory of Politics* (Cambridge, Ing., 1963) [*La teoría pura de la política*, Madrid, Revista de Occidente, 1965]; J. Y. Calvez, *Introduction à la vie politique* (París, 1970) [*Introducción a la vida política*, Barcelona, Estela, 1969]; y H. P. Platz, *Vom Wesen der politischen Macht* (Bonn, 1971).

[2] D. Easton, *The Political System* (Nueva York, 1953), cap. 5.

la actividad social, que involucra a grandes actores y tiene lugar en el centro mismo de la sociedad. Easton emprende la tarea de conciliar estos puntos de vista estableciendo que no cualquier distribución basada en una orden puede considerarse política, sino únicamente las que se producen dentro de contextos sociales relativamente amplios y perdurables con auditorios definidos en términos generales. Las órdenes de un padre, las resoluciones del presidente de un club e incluso las decisiones del directorio de una corporación no son verdaderamente políticas. La pertenencia a agrupamientos locales es muy a menudo voluntaria; y, voluntaria o no, con frecuencia un miembro desafecto puede renunciar a ella sin experimentar serias pérdidas. Pero dichos agrupamientos forman a su vez parte de uno mucho más amplio, a cuya pertenencia no puede renunciarse ni es posible prescindir de ella con facilidad.

Llamemos "sociedad" a este agrupamiento general, que por lo común está limitado territorialmente. Easton, entonces, aplicaría el término "político" sólo a las distribuciones basadas en órdenes cuyos efectos son directa o indirectamente válidos para la sociedad en su conjunto. Así entendida, la empresa política implica relaciones particularmente visibles, multifacéticas y exigentes de superioridad-inferioridad, y en general utiliza como sanción última la singularmente apremiante de la coerción física. En cualquier caso, en la perspectiva de Easton la política tiene lugar esencialmente *dentro* de contextos de interacción limitados, que desde luego pueden considerarse como existentes lado a lado con otros contextos semejantes. Por otra parte, como hemos visto, la política se ocupa de un problema funcional (asignar valores entre unidades interactuantes) que en principio puede abordarse de por lo menos otras dos maneras institucionales: mediante la costumbre y el intercambio.

Dadas estas alternativas teóricas, ¿hay razones para pensar que algunas asignaciones de valor deben estar basadas en órdenes? O bien, para reformular la pregunta, ¿es la política un rasgo necesario e integrante de la vida social? La respuesta es, sin duda, que sí, excepto tal

vez en los contextos interaccionales más simples. Es manifiestamente evidente que ni la costumbre ni el intercambio, y tampoco ambos juntos, pueden realizar todas las distribuciones que hay que hacer. Es inevitable que haya contingencias que no puedan enfrentarse excepto mediante asignaciones basadas en el mando.

¿Por qué? Porque un cuerpo generalizado y rígido de costumbres, que distribuya minuciosamente valores, no puede, por su naturaleza misma, permitir la movilización de recursos, la superación de rutinas, la exploración de nuevas líneas de acción, que de vez en cuando se tornan necesarias si una sociedad ha de persistir, preservar su caudal de valores y vigilar y mantener sus límites con la naturaleza y otras sociedades. Una sociedad completamente controlada por la costumbre sólo puede perdurar frente a nuevas contingencias si sus costumbres autorizan a algunos miembros a movilizar a otros en respuesta a ellas, a idear nuevas rutinas, a escoger entre pautas de acción alternativas y a hacer que sus decisiones sean aceptadas. Pero esto, por supuesto, es aceptar la necesidad del mando.[3] En cuanto al intercambio, Durkheim mostró hace mucho que aun el sistema más sofisticado y flexible presupone la existencia de normas exigibles y supervisables.[4] En sus términos, los contratos reales dependen de la existencia de la *institución* del contrato, que en sí misma no puede ser contractual sino que debe ser establecida e impuesta obligatoriamente. Volvemos aquí a la necesidad del mando.

El argumento de que algunas distribuciones deben producirse mediante el mando (en términos de Easton, la necesidad de la política) deja abierta la cuestión de la mezcla entre los tres modos de distribución, una mezcla que evidentemente variará en diferentes circunstancias. Lo que importa aquí es simplemente que, más allá de cierto nivel

[3] Véase M. S. Olmstead, *The Small Group* (Nueva York, 1959), pp. 62 y siguientes [*El pequeño grupo*, Buenos Aires, Paidós, 1981].

[4] É. Durkheim, *De la division du travail social* (9ª edición, París, 1967), Libro I, cap. 7 [*La división del trabajo social*, Madrid, Akal, 1982].

de complejidad, duración y tamaño, los contextos interaccionales deben tener un mecanismo de asignación de por lo menos algunos valores sobre la base del mando. Y de ello se deduce que la sociedad debe tomar algunas disposiciones permanentes para recurrir, aunque sea intermitentemente, a ese mecanismo.

La política como nosotros contra el otro

Por más plausible que pueda parecer la posición de Easton, sigue siendo cuestionable que la política deba definirse exclusiva o aun primordialmente con referencia a repartos de valor *dentro* de contextos interaccionales. Algunos argumentos de peso en contra de ello son propuestos por Schmitt en su provocativo libro *El concepto de lo político*.[5] En 1927, cuando éste se publicó por primera vez, Schmitt era un representante respetado aunque polémico de "la teoría del estado", una rama del saber jurídico alemán que limitaba con las ciencias políticas. Su libro pretendía impugnar lo que él consideraba como la definición enloquecedoramente circular que sus colegas daban del estado como una entidad política, y de la política como la esfera del estado.

Schmitt sostenía que para definir la naturaleza de la política era necesario identificar un ámbito distintivo de decisiones al cual pudiera aplicarse legítimamente el término "político". Según su perspectiva, esto exigía encontrar dos términos contrapuestos que limitaran ese ámbito de la misma manera que el reino de las decisiones éticas lo está por "bien/mal", el de las decisiones económicas por

[5] Una edición reciente de este texto es C. Schmitt, *Der Begriff des politischen* (Berlín, 1963) [*El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 1991]. Un breve pasaje de esta obra está traducido en S. N. Eisenstadt (comp.), *Political Sociology* (Nueva York, 1971), pp. 459-460.

"lucrativo/no lucrativo" o el de las decisiones jurídicas por "legal/ilegal". Todavía no se había encontrado ningún par semejante de términos para la política, acusaba Schmitt, porque los prejuicios liberales y humanitarios de sus colegas les impedían ver la verdadera naturaleza del problema.

Aquí debemos detenernos un instante para comparar la imagen básica de Schmitt sobre la vida social con la de Easton. Éste, como hemos visto, consideraba una serie de contextos de interacción limitados, cada uno de ellos con ciertos conjuntos vigentes de procesos de distribución relativamente ordenados, de los cuales algunos, si bien funcionalmente equivalentes a los demás, se caracterizaban mejor como políticos. Para Schmitt, en contraste, la vida social es intrínsecamente desordenada y amenazante. Las interacciones relativamente ordenadas sólo pueden mantenerse dentro de contextos o sociedades separadas, cada una de las cuales debe primero y principalmente mantener a raya la amenaza de desorden y desastre permanentemente planteada por otras sociedades exteriores que son enemigas de sus intereses y propensas a expandirse a sus expensas. Las experiencias legales, religiosas, económicas, científicas y otras son potencialidades permanentes de la existencia humana; pero sólo pueden realizarse con la condición de que la actividad política preserve los frágiles límites (frágiles por ser históricamente producidos) que separan a una sociedad de la otra. Aunque actividades ocasionales involucran a participantes de más de una sociedad, en términos generales la vida social ordenada se desarrolla dentro de sociedades individuales, ninguna de las cuales es coextensa con la humanidad. Consecuentemente, la política se consagra al establecimiento y mantenimiento de los límites entre colectividades, y en particular a la protección de la identidad cultural de cada una de éstas contra las amenazas exteriores.

De manera correspondiente, Schmitt considera que su reino político se define por la distinción "amigo/enemigo". La función política quintaesencial de una colectividad es decidir qué otras colectividades son sus amigas y cuáles sus enemigas. En la confron-

tación entre Nosotros y el Otro,[6] definimos como amigas a las colectividades cuya propia definición de todas las demás, incluida la nuestra, como amigas o enemigas, parece compatible en las circunstancias dadas con nuestra preservación como sociedad autónoma e integral; definimos como enemigas a aquellas cuya existencia o actividad política amenazan nuestra integridad o autonomía. Éstas son preocupaciones capitales; puesto que sólo si las preservamos podemos llevar a cabo otras actividades que sean apropiadas al espíritu de nuestra colectividad.

Pero si esto es así, algunos enfoques ampliamente aceptados de la empresa política (y de la "teoría del estado") son insostenibles, en especial la equiparación de la actividad política y el derecho como la pregonan los defensores del *Rechtsstaat*.[7] En la perspectiva de Schmitt, las decisiones políticas propiamente dichas no mantienen ningún tipo de relación con las normas legales o la distinción "legal/ilegal". Puesto que el derecho sólo puede ocuparse de las decisiones que están o pueden ser normadas; y las determinaciones de amigos y enemigos –resultantes como lo son de la confrontación entre colectividades independientes y autosuficientes que actúan al margen de todo sistema incluyente de gobierno– son demasiado vitales, demasiado impredecibles, demasiado abiertas para ser sometidas a normas.

Cada decisión propiamente política, entonces, es de manera inherente una decisión sobre una emergencia, una situación inestable y preñada de consecuencias en la que una necesidad y una conveniencia rápidamente aprehendidas dictan la acción. Lo que cuenta es la efectividad, no la legalidad. Si algo puede decirse de la política, es

[6] La significación de la "otredad" también es resaltada por Jouvenel y, siguiendo a éste, por Calvez en las obras citadas antes en la nota 1.

[7] Véase, por ejemplo, H. Ryffel, *Grundprobleme der Rechts– und Staats-philosophie* (Neuwied, 1969), pp. 228 y siguientes y 371 y siguientes.

que es anterior al derecho y no a la inversa, y la teoría legal debe reconocer la prioridad intrínseca de la emergencia sobre la rutina de la existencia social.[8]

Tampoco debemos permitir que la manipulación conceptual o la discusión ideológica confundan las decisiones políticas con otros ámbitos de decisión. Un enemigo puede o no ser también una colectividad con la que no podemos entablar transacciones económicas fructíferas, o una que sea moralmente mala: no importa. La determinación de amigos y enemigos es distintiva y dominante. Para enfrentarla adecuadamente, quien toma las decisiones políticas debe apartar de su mente todas las consideraciones secundarias (jurídicas, morales, económicas, etcétera), por más significativas que puedan ser dentro de sus respectivos ámbitos no políticos. La decisión política última es existencial, no normativa: una respuesta a una condición impuesta a Nosotros por el Otro.

Si el Otro nos define como enemigos y actúa como tal frente a Nosotros –no importa *por qué* lo haga–, lo único que podemos hacer es contestarle de la misma manera. Y nuestra respuesta debe entrañar forzosamente, si no la realidad, sí al menos la posibilidad de un conflicto armado:

> Cuando todo se ha dicho y hecho, el verdadero sentido del concepto de enemigo, de conflicto político, etcétera, ha de encontrarse en la posibilidad del ejercicio real de la violencia física, que culmine en la aniquilación física del enemigo. [...] La guerra no es sino la realización consecuente del carácter de enemigo. [...] La guerra no es el contenido, el fin o el medio exclusivo de la política, sino una condición cuya *posibilidad real* ésta presupone. El "elemento político" no radica en la guerra misma, que tiene técnicas propias, sino en la conducta relacio-

[8] Una interesante discusión en inglés sobre las ideas de Schmitt –G. Schwab, *The Challenge of the Exception* (Berlín, 1970)– se concentra en la relación entre emergencia y rutina en la actividad política.

nada con su *posibilidad real*, en el reconocimiento de la situación que crea para la colectividad.[9]

De tal modo, la política implica una preparación *continua* para el posible conflicto con los Otros enemigos. Además, aunque es sólo una de muchas formas distintivas y mutuamente irreductibles de la actividad humana, es intrínsecamente superior a todas las demás porque su preocupación central es la preservación de la colectividad sin cuya existencia todas las otras actividades verdaderamente no podrían tener lugar. Las decisiones políticas se ocupan de la naturaleza intrínsecamente desordenada y por lo tanto preñada de amenazas de las relaciones entre colectividades. Ninguna otra decisión se les compara en importancia.

Lo que Easton ve como política Schmitt lo consideraría a lo sumo como una variedad derivada y de baja calidad de la experiencia política. No hay duda de que mientras se enfrenta a otras colectividades como amigas o enemigas, una sociedad se topará necesariamente con algunos problemas distributivos internos. Alguien tendrá que dictaminar, por ejemplo, qué órganos se encargarán de qué decisiones, cuáles serán sus facultades, quién las atenderá y cómo afectarán la distribución de qué valores sociales entre individuos y grupos. Pero ay de la colectividad que reduce su política exclusivamente a estos problemas. Puesto que, ¿cómo va a decidir normativamente una colectividad así quién es su enemigo, o a enfrentarlo con la invocación de reglas? Independientemente de lo que pueda ocurrir dentro de las colectividades, las relaciones entre ellas se producen en un vacío normativo; la celeridad lo es todo.

En opinión de Schmitt, el hecho de que el mundo esté constituido de manera pluralista, en el sentido de que está formado por más de una entidad política, hace imperativo que ninguna colectividad permita ningún pluralismo político interno, ninguna multiplicación o dispersión de los centros de decisión política. Dentro de cada colectividad, sólo un centro puede tener derecho a tomar esas decisiones, y ese derecho debe ser celosamente guardado. A decir verdad, quien tiene que tomar en última instancia las decisiones propiamente políticas es un solo individuo, dado que sólo una única mente puede sopesar efectivamente las contingencias vitales que implica zanjar la cuestión capital de quiénes son los amigos de la colectividad y quiénes sus enemigos. Las consideraciones normativas, por más caras que sean a la mentalidad liberal, son intrínsecamente irrelevantes para la desesperada empresa en cuestión:

> La guerra, la disposición de los combatientes para morir, la aniquilación física de otros hombres del bando enemigo: todo esto no tiene significación normativa, sino puramente existencial; y ésta radica en la realidad de la verdadera lucha, no en ningún ideal, programa o norma. No hay meta tan racional, norma tan correcta, programa tan ejemplar, ideal social tan atractivo, legitimidad o legalidad tan exigentes para justificar que los hombres se maten unos a otros. [...] Una guerra no tiene sentido en virtud de librarse por ideales o con respecto a derechos, sino en razón de librarse contra un enemigo real.[10]

Schmitt, desde luego, está decididamente dispuesto a ir más allá de una mera dureza de carácter, hasta desarrollar una franca mentalidad sanguinaria. Pero antes de que imputemos esta disposición exclusivamente a su innegable irracionalismo fascista, debemos admitir que la historia moderna no ofrece absolutamente ningún ejemplo en que la aplicación de criterios morales, ideológicos o jurídicos a la conducción de los asuntos internacionales haya refrenado efectivamente las tensiones entre las naciones o moderado la ferocidad de los conflictos militares.

[9] Schmitt, *op. cit.*, pp. 33, 34, 37.

[10] *Ibid.*, pp. 49 y siguientes.

Contraposición de los dos puntos de vista

Consideremos ahora algunos contrastes importantes entre las perspectivas de Easton y Schmitt sobre la tarea de gobernar. En primer lugar, la visión de Easton se dirige hacia adentro, y se preocupa sobre todo por los intereses internos de la organización política. La de Schmitt es exterior, y se concentra en los intereses externos. Segundo, el aspecto último de la condición humana para Easton es la escasez; para Schmitt, el peligro. Tercero, Easton expone lo que podríamos llamar una perspectiva economicista de la política: los procesos políticos, según él los interpreta, se ocupan de asignar a los individuos cosas que éstos pueden disfrutar en su carácter privado. En opinión de Schmitt, la única función de la política, preservar la seguridad e integridad de la colectividad, sólo puede ser de importancia para los individuos en la medida en que compartan la pertenencia a la colectividad. La política de Easton se sintetiza en las deliberaciones de una asamblea legislativa o las resoluciones de un juez: simbólicas, discursivas, civiles. En la visión de Schmitt, tales aspectos de la política son secundarios con respecto al hecho objetivo de la fuerza armada como fundamento último de la aptitud de la colectividad de montar o contrarrestar una amenaza militar.

Finalmente, estas dos concepciones representan un eco en el siglo XX de un largo debate intelectual europeo sobre la naturaleza de la política.[11] El punto de vista de Easton, que hace eco al de Tomás Moro en *Utopía*, responde a la experiencia política distintiva de la Inglaterra posnormanda. En un país protegido por el mar de la amenaza directa y constante de vecinos agresivos, el pensamiento y la praxis política naturalmente se vuelven hacia adentro, adoptando como norma el bienestar de la comunidad [*commonwealth*] (la misma expresión "comunidad" es significativa) y la configuración de jerarquías internas de honor y ventaja. Aquí, la controversia pública, la

[11] Aquí sigo a G. Ritter, *Die Dämonie der Macht* (Munich, 1948).

salvaguardia de los derechos y la creación e imposición de las leyes aparecen como la esencia misma de la empresa política. Schmitt, en contraste, reafirma una concepción característicamente continental, enunciada por primera vez y de la manera más aguda por Maquiavelo en el siglo XVI como código operativo de los estados soberanos emergentes de Europa occidental y central. Aquí, el hecho primordial de la experiencia política es la amenaza constante, potencial o real, que cada país plantea a los límites de su vecino y la resultante lucha permanente en busca de un equilibrio aceptable para todos los países envueltos. En estas condiciones, el pensamiento y la praxis política necesariamente se vuelven hacia afuera, y conceden la más alta prioridad a la diplomacia y la guerra.

Sean cuales fueren las imperfecciones de las perspectivas de Easton y Schmitt, dudo de que haya en este nivel conceptual alguna otra concepción de la política moderna que merezca igual consideración. En particular, el punto de vista marxista, centrado en el uso de una coerción organizada y de alcance social generalizado para asegurar (o poner fin a) el predominio de una clase propietaria de los medios de producción, probablemente pueda verse como una variante de la perspectiva de Easton. Aunque la marxista, con su énfasis en la coerción y el conflicto de clases, tiene una dureza de carácter que falta en la de Easton, ambas comparten una referencia primordial a los procesos distributivos que se producen dentro de una colectividad, entendidos en primera instancia como una división del trabajo.

Conciliación de los dos puntos de vista

El contraste extremo entre las concepciones de Easton y Schmitt hace mucho más sorprendente su acuerdo en un rasgo estructural básico de la empresa política, a saber, que cualquiera sea la agencia responsable de esa empresa, debe tener un acceso privilegiado a los instrumentos de la coerción física. Sin duda, Easton insiste menos que Schmitt

en que ese acceso debe ser exclusivo, y considera que lo característico es que el ejercicio de la coerción se produzca más interna que externamente. Pero su énfasis común en la necesidad de coerción sugiere que en cierto modo ambos puntos de vista pueden conciliarse: que, en rigor de verdad, tal vez puede estimarse que cada uno de ellos afirma un aspecto de la política en vez de ser una concepción autosuficiente e integral de la totalidad.

En principio, podría parecer razonable conciliar las dos perspectivas aceptando simplemente la de Schmitt y otorgando a la de Easton una especie de validez de segunda línea. Después de todo, la preocupación directa por preservar la integridad territorial y cultural y la continuidad histórica de una colectividad asume, al parecer, una precedencia tanto lógica como cronológica sobre la mera distribución interna de los valores producidos por sus miembros. Parece casi absurdo, en contraposición, subordinar la concepción de Schmitt a la de Easton: deducir el mantenimiento mismo de la existencia independiente de la colectividad de la tarea de distribución interna de valores.

Pero las cosas no son tan simples. Aun si hacemos totalmente a un lado sus repulsivos matices morales, la perspectiva de Schmitt padece de demasiadas inadecuaciones serias para servir como un punto de partida conveniente. Su principal error es tomar la colectividad de referencia (Nosotros) como un dato, en el que se basa para destacar su fragilidad, las amenazas que lo acechan y su carácter condicional. Pero *constituir* la colectividad, concederle la distintividad o el sentido de un destino común que la política, según la entiende Schmitt, tiene el designio de salvaguardar, todo esto es, con seguridad, una empresa política del orden más elevado. La colectividad no es un dato. En sí misma es producto de la política, que primero debe crearla y sólo después defenderla. Y al crear ante todo la colectividad, es difícil que la política pueda prescindir precisamente de los procesos públicos simbólicos que Easton pone de relieve y Schmitt desdeña.

Donde Easton, por su parte, se equivoca, es al ver esos procesos como equivalentes a la política sólo en la medida en que se refieren a las

distribuciones de valores. Como hemos visto, éstos deben ser generados antes de poder distribuirlos; y es muy posible que la generación sea más importante que la distribución. Por otra parte, algunos de los valores así creados –por ejemplo una plaza pública, el derecho al voto– no pueden asignarse a individuos, sino que sólo pueden poseerse y disfrutarse colectivamente.

Si hay algo de brutal y demoníaco en el concepto de lo político de Schmitt, hay algo de mezquino y filisteo en el de Easton. La política es sin duda algo más que un proceso de reparto de objetos valorados llevado a cabo ante miradas ávidas por las manos codiciosas de una multitud de "colaboradores antagónicos". Catlin se acerca más cuando define la política como "interesada en las relaciones de los hombres, en asociación y competencia, sumisión y control, en la medida en que procuran, no la producción y consumo de algún artículo, sino encontrar su lugar en la convivencia con sus semejantes".[12] No obstante, es difícil ver de qué manera, como no sea a través de los procesos destacados por Easton –la creación y sanción de decisiones colectivamente vinculantes, el modelado explícito de la interacción, la conquista y el mantenimiento del orden interno–, pueden las colectividades alcanzar alguna vez la identidad distintiva que Schmitt considera su esencia.

Tal vez en cierto sentido éste tenga razón al señalar que las colectividades sólo pueden definir su identidad negando a otros lo que juzgan como suyo. ¿Pero cómo puede una colectividad discriminar entre amigo y enemigo si no es por referencia a una concepción que nos convierte en Nosotros? ¿Y cómo puede generarse tal concepción, como no sea ordenando de alguna manera distintiva su vida interna? Pero si esto es así, ¿por qué negar el término "político" a los procesos mediante los cuales esa concepción se produce y se mantiene contra la amenaza de desorden interno?

[12] G. E. C. Catlin, *Science and Method of Politics* (Nueva York, 1927), p. 262 [*La teoría de la política*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962].

En suma, si despojamos a la concepción introspectiva de Easton de su énfasis excesivo en la distribución y la extendemos hasta abarcar valores centrales para la colectividad que sus miembros sólo pueden poseer en conjunto y no individualmente, obtenemos una perspectiva que apunta con tanta seguridad como la de Schmitt a un aspecto primordial, distintivo y esencial de la política. En sustancia, las dos concepciones son complementarias. Por más que uno pueda desechar la de Schmitt como demoníaca o fascista,[13] la historia la confirmó repetidamente. Una vez que se reconocen el peligro y el desorden último de la vida social, sus implicaciones siguen siendo completamente amorales y –hoy más que nunca– absolutamente aterradoras. Pese a todos los adelantos de los dos últimos siglos, tenemos hoy tantas razones como Adam Smith para esperar, y tan pocas para creer, que "los habitantes de todas las diferentes regiones del mundo puedan llegar a esa igualdad de coraje y fuerza que, al inspirar un temor mutuo, será la única que pueda imponer a la injusticia de las naciones independientes alguna clase de respeto por sus derechos recíprocos".[14]

La teoría de la diferenciación institucional

Hasta ahora hemos procurado identificar algunos requerimientos básicos de la existencia social que implica actividades que puede tener sentido calificar de "políticas". No hemos examinado cómo se presta atención a esos requerimientos y cómo se modelan esas actividades, excepto al señalar que la autoridad siempre entraña una disposición más o menos exclusiva de los medios de coerción. Éstas son cuestiones que ocuparán el resto del libro. A la luz del concepto general discutido en este capítulo, nuestra tarea consistirá en examinar el desarrollo a lo

[13] Véase K. Löwith, *Gesammelte Abhandlungen* (Stuttgart, 1960), pp. 93 y siguientes.
[14] Citado en el *Times Higher Education Supplement*, 27 de agosto de 1976, p. 13.

largo del tiempo de los rasgos estructurales distintivos de un sistema de gobierno, el estado moderno.

Como corresponde a la naturaleza misma del estado moderno que haya muchos estados, y como éstos exhibieron históricamente una enorme variedad de dispositivos institucionales, está claro que se habla *del* estado moderno como *un* sistema de gobierno sólo en un elevado nivel de abstracción. En ese nivel, a algunos sociólogos les parece apropiado considerar su formación como un ejemplo de "diferenciación institucional", el proceso mediante el cual los grandes problemas funcionales de una sociedad dan origen en el transcurso del tiempo a varios conjuntos de dispositivos institucionales cada vez más elaborados y distintivos. En esta perspectiva, la formación del estado moderno es paralela a y complementa varios procesos similares de diferenciación institucional que afectan, digamos, la economía, la familia y la religión.

Este enfoque tiene ilustres defensores, tanto entre los grandes sociólogos del pasado, que lo utilizaron para obtener un dominio conceptual de la naturaleza de la sociedad moderna, como entre sus epígonos contemporáneos.[15] También tiene vínculos atractivos con otras disciplinas que abordan el cambio evolutivo. Y se lo puede aplicar en varios niveles. De tal modo, uno podría decir que el fenómeno clave en el desarrollo del estado moderno fue la institucionalización, dentro de las sociedades occidentales "modernizadoras", de la distin-

[15] Entre los sociólogos clásicos, los partidarios más influyentes y explícitos de este enfoque teórico son tal vez Spencer y Durkheim. (Por alguna razón, la contribución de Simmel se señala con menos frecuencia.) Notables entre las exposiciones contemporáneas son T. Parsons, *Societies* y *The System of Modern Societies* (Englewood Cliffs, NJ, 1966 y 1971) [*La sociedad. Perspectivas evolutivas y comparativas*, México, Trillas, 1974; *El sistema de las sociedades modernas*, México, Trillas, 1974]; N. Smelser, *Essays in Sociological Explanation* (Englewood Cliffs, NJ, 1968), Parte II; y N. Luhmann, "Systemtheoretische Argumentationen", en J. Habermas y N. Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie* (Francfort, 1971), en especial pp. 361 y siguientes.

ción entre el ámbito privado/social y el ámbito público/político, y que el mismo proceso se llevó luego más adelante dentro de cada dominio. En el ámbito público, por ejemplo, la "división de poderes" asignó diferentes funciones de gobierno a diferentes órganos constitucionales; en el ámbito privado, el sistema ocupacional se diferenció aún más de, digamos, la esfera de la familia. Y así sucesivamente.

Así, un partidario de este enfoque tiene la considerable ventaja de aplicar un modelo único más o menos elaborado del proceso de diferenciación, con las especificaciones y los ajustes oportunos, a una amplia gama de sucesos, mostrando cómo opera en cada caso la misma "lógica". Y en efecto en varios puntos de este libro lo consideré fructífero. Pero en términos generales no lo adopté, por tres razones.

Primero, por su afinidad (a menudo explícitamente declarada) con el evolucionismo biológico, el enfoque parece pretender el estatus de una teoría científica propiamente dicha, en especial la aptitud de explicar los fenómenos que analiza. Sin embargo, y completamente al margen de la cuestión de si los sociólogos pueden aspirar legítimamente a una meta semejante, nadie señaló todavía mecanismos de evolución social con al menos una parte de la capacidad explicativa de los elaborados por Darwin o Mendel para la evolución natural.[16]

Segundo, cualesquiera sean sus fortalezas o debilidades, la teoría postula un proceso acumulativo e irreversible de diferenciación. De tal modo, no puede arrojar luz, explicativa o de otra clase, sobre los fenómenos recientes que tienden a desplazar la distinción entre estado y sociedad, y que sugieren con ello no un proceso de diferenciación sino de desdiferenciación.

Por último, cualquier intento de traducir la historia institucional del estado moderno puramente en términos de una teoría general del

[16] Véase la aguda crítica a las viejas y nuevas formas de "evolucionismo social" que formulan B. Giesen y M. Schmid en "System und Evolution", *Soziale Welt*, 26 (1975), pp. 385 y siguientes.

cambio social puede, a lo sumo, rastrear la difusión del estado como entidad existente desde su núcleo europeo hasta áreas remotas. Pero eso no es suficiente para nuestros objetivos en este libro. Una teoría general de ese tipo no puede incluir los orígenes del estado. No puede identificar dentro de una sociedad dada las fuerzas e intereses distintivos ("materiales e ideales", en los términos de Weber) de cuya interacción surgió ese nuevo sistema de gobierno. Tampoco puede comenzar a hacer justicia a componentes de tanto peso en el desarrollo del estado moderno como la concepción griega del proceso político, con su dualidad característica de discusión pública en un extremo y ley imponible en el otro;[17] el individualismo y universalismo religiosos del cristianismo;[18] y el punto de vista germánico de que la usurpación de los derechos puede resistirse legítimamente aun contra las personas de rango superior al nuestro.[19]

No puedo afirmar que el tratamiento tipológico intentado en los capítulos siguientes da a tales factores toda la relevancia que merecen. Sólo espero que con el empleo de un esquema en que tienen su sitio, pueda llevar al lector más allá de la noción relativamente superficial de la "diferenciación institucional" y hacer que alcance una comprensión más profunda de la complejidad de los sucesos históricos que participaron en la creación del estado moderno.

[17] Véase M. I. Finley, *Democracy Ancient and Modern* (Londres, 1973) [*Vieja y nueva democracia*, Barcelona, Ariel, 1980].

[18] Véanse las páginas iniciales de L. Ranke, *The History of the Popes* (Londres, 1847), vol. I, pp. 1-16 [*Historia de los papas en la época moderna*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988]; también F. Ruffini, *Relazioni tra stato e chiesa* (Bolonia, 1976).

[19] Véase O. Brunner, "Freiheitsrechte in der altständischen Gesellschaft", en E.-W. Böckenförde (comp.), *Staat und Gesellschaft* (Darmstadt, 1976), p. 30.

Hipólito Orlandi (compilador)

LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DE GOBIERNO

VOLUMEN 1

eudeba

CAPITULO I

LAS INSTITUCIONES POLITICAS DE GOBIERNO

Hipólito Orlandi y Alicia Olivieri Alberti

A modo de definición

A pesar de la centralidad del concepto "*institución*" en las ciencias sociales, tanto su definición teórica como su relevancia para el análisis de los fenómenos sociopolíticos, han generado posturas diversas no siempre coherentes entre sí.[1]

Por ejemplo, tanto en la sociología como en la ciencia política, dicho concepto ha sido utilizado con distintas acepciones y de manera confusa y ambigua.

Existe un acuerdo bastante generalizado acerca de que el término "institución", derivado del latín *instituere* que significa instituir o establecer, denota una forma establecida de la actividad humana.

En este sentido, y desde la sociología especialmente, las instituciones son estudiadas como formas de práctica, normas de comportamiento, patrones de conducta o creencias establecidas. Una institución sería, entonces, el lugar o ámbito de un principio de conducta, acción o comportamiento regularizado que gobierna un área crucial de la vida social y que perdura en el tiempo.[2]

En el marco de la ciencia política consideramos más conveniente no confundir las instituciones con los comportamientos en sí y seguir, en cambio, la perspectiva que las estudia como "*construcciones con propósitos*".[3] En el derecho administrativo, por ejemplo, el concepto institución significa aquello que es establecido por los hombres, en oposición a aquello que es natural.

1. Para analizar distintas concepciones del término en forma comparada, ver Julián Bertranou, "Estructurando la política. El papel de las instituciones", en *Revista Mexicana de Sociología*, Nº 1, enero-marzo de 1995.

2. Ver voz "institución", en Vernon Bogdanor (ed.), *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Madrid, Alianza, 1991, p. 394.

3. Ver F. F. Ridley, "Political Institutions. The script not the play", en *Political Studies*, Vol. XXIII, Nº 2 y 3, 1975.

Por lo tanto, una institución no es algo que nace naturalmente, ni un patrón de conductas, ni una estructura creada por fuerzas sociales, sino que es algo inventado, deliberadamente establecido y ordenado para alcanzar algún objetivo y, en consecuencia, tiene una base racional y formal.

Viejo y nuevo institucionalismo

Respecto del estudio de las instituciones, en especial en el ámbito de la ciencia política, se han contrapuesto históricamente dos tipos de análisis. Uno que no abandona el nivel de las instituciones formales; otro, en cambio, que concede prioridad al comportamiento y la conducta de los individuos, sus actividades e interacciones.

El primero, que se refleja especialmente en los estudios tempranos o clásicos, exageró en un principio la importancia de las instituciones en detrimento del comportamiento micropolítico, de los problemas del poder y de la toma de decisiones en procesos menos formales que, sin embargo, también se institucionalizan mediante la repetición o la permanencia a lo largo de extensos períodos de tiempo.

Podemos situar este tipo de análisis entre los años '70 del siglo pasado y los '50 del presente, período en el cual la ciencia política se distinguía por estudiar, básicamente, las instituciones políticas, en especial aquellas que caracterizaban a la democracia liberal. Este particular enfoque basaba su análisis en el estudio histórico y valorativo de las instituciones, a la vez que en el análisis comparativo de las mismas.

Esta etapa, conocida como el "*viejo institucionalismo*" ha sido objeto de diversas críticas, entre las cuales podemos destacar su excesivo "parroquialismo" –los estudios de los fenómenos políticos se centraban especialmente en los Estados Unidos y Europa–, su carácter descriptivo –se limitaban a comparar las estructuras jurídico-formales–, su formalismo y su escasa utilidad para la construcción y contrastación de teorías.[4]

En los años '50, como consecuencia de la revolución conductista, se produce una verdadera transformación en el seno de las ciencias sociales en general, y en el de la ciencia política en particular. Dicha transformación influye fundamentalmente en la definición del objeto de estudio de esta última, así como también en la metodología de investigación y análisis de los fenómenos sociales y políticos.

A partir de entonces, el centro de atención de la ciencia política se desplaza del análisis de las instituciones al de los individuos. Al conductismo no le interesa el

4. Para profundizar estas críticas ver Roy Macridis, *The Study of Comparative Government*, Nueva York, Random House, 1955.

estudio de las instituciones, sino que le atrae el análisis de los procedimientos y mecanismos informales a través de los cuales interactúan políticamente los hombres. Siguiendo esta línea de pensamiento, lo que explica la política no son los atributos formales de los gobiernos, sino los procesos informales del poder, las actitudes y comportamientos individuales.[5]

Los estudios políticos propios de esta etapa fueron criticados por reflejar una visión reduccionista, utilitaria, funcionalista e instrumentalista de los procesos políticos. En líneas generales planteaban que la mejor manera de comprender los fenómenos políticos era entendiéndolos como consecuencias agregadas de los comportamientos individuales; que las acciones eran el resultado de elecciones basadas en un cálculo de interés individual; que los acontecimientos políticos eran consecuencia de decisiones calculadas y deliberadas de los individuos; que los comportamientos y las instituciones evolucionaban a través de un proceso histórico eficiente –un proceso que se encaminaba hacia una solución única en función de las condiciones ambientales existentes–. Por último, que los elementos centrales de la vida política eran los procesos de toma de decisiones y de distribución de los recursos.[6]

A pesar de las críticas de las que fue objeto este enfoque, es necesario reconocer la importancia que ha tenido en el seno de la ciencia política al redefinir su objeto de estudio, a la vez que su metodología de investigación. Por otra parte, muchas teorías contemporáneas continúan haciéndose eco de esta perspectiva de análisis, especialmente la teoría de la elección pública o *public choice*.[7]

A partir de los años '70, al ser indiscutible que la sola observación del comportamiento de los individuos no permitía una adecuada explicación de los procesos políticos en su totalidad, reaparece la necesidad de recuperar el análisis institucional en el estudio de la política.

Una nueva corriente, conocida como "*neoinstitucionalismo*", surge entonces para evitar el sobredimensionamiento de aquel tipo de análisis. Este neoinstitucionalismo representa una combinación de elementos del viejo institucionalismo y de las perspectivas no institucionales propias de las modernas teorías de la política.[8]

5. Para profundizar estas etapas, ver Julio Pinto, "La ciencia política", en J. Pinto (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Eudeba, Buenos Aires, 1995. También Julián Bertranou, *op. cit.*

6. James March y Johan Olsen, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", en *Zona Abierta*, Nº 63/64, Madrid, 1993, pp. 3 y ss.

7. Desde esta teoría se pretende trasladar el enfoque económico al campo de las opciones y decisiones políticas.

8. Sobre el "neoinstitucionalismo" véase N. Johnson, "The place of institutions in the study of politics", en *Political Studies*, Vol. XXXIII, Nº 2 y 3, 1987; J. March y J. Olsen, *op. cit.*, 1993; F. F. Ridley, *op. cit.*, 1975; S. Flanagan y R. Mundt, "Crisis, elección y cambio", en *Zona Abierta*, Nº 63/64, Madrid, 1993.

Las instituciones políticas, económicas y sociales han crecido, se han hecho más complejas y eficaces para la vida colectiva. Por lo tanto, este resurgimiento del interés por las instituciones es consecuencia de la modernización de las mismas.

El "*neoinstitucionalismo*" rescata la importancia de las instituciones y retoma algunas premisas de los análisis más tempranos de la teoría política. Considera, principalmente, que las instituciones políticas de alguna forma determinan, ordenan y modifican las motivaciones individuales; que actúan de manera autónoma en términos de necesidades institucionales; y que el comportamiento político se enmarca en una estructura institucional de reglas, normas, expectativas y tradiciones que limitan estrechamente el libre juego de la voluntad individual.[9]

El estudio de las instituciones permite explicar algunos procesos o mecanismos que regulan ciertas actividades, enfrentan contingencias recurrentes y dirimen desacuerdos relativos a la asignación de valores. Las políticas son adoptadas en un contexto institucional, y aun si así no lo fueren en algún caso, una vez adoptadas, invariablemente se enmarcan dentro de instituciones y se asocian con reglas, expectativas y compromisos.

Podemos entonces entender al "*neoinstitucionalismo*", como un conjunto de ideas alternativas que presentan, en conjunto, un reto a la teorización contemporánea de la ciencia política.[10] No intenta presentarse como la gran teoría, sino como otro enfoque que permita desarrollar un cuerpo de teoría empírica, pero relacionándola con los valores y la cultura política.

"Estas ideas restan énfasis a la dependencia de la política respecto de la sociedad, en favor de una interdependencia entre instituciones políticas y sociales relativamente autónomas; restan énfasis a la primacía simple de los procesos micro y de la historia eficiente, en favor de procesos relativamente complejos y de la ineficiencia histórica; restan énfasis a las metáforas de la elección y de los resultados distributivos en favor de otras lógicas de la acción y de la centralidad de los significados y de la acción simbólica. Tales ideas no son todas coherentes entre sí. En realidad, algunas de ellas parecen mutuamente incoherentes. Por ejemplo, las ideas basadas en el supuesto de que las grandes estructuras institucionales pueden presentarse como actores autónomos racionalmente coherentes se compadecen mal con las ideas que sugieren que la acción política no puede describirse adecuadamente en términos de racionalidad y elección."[11]

9. Una expresión común en inglés era "*Institutions do matter*".

10. J. March y J. Olsen, *op. cit.*, p. 13.

11. *Ibídem.*

Retomando esta última cuestión, con la salvedad mencionada, las grandes estructuras institucionales –entre ellas, las de gobierno, como veremos más adelante– son consideradas actores autónomos y racionalmente coherentes.

Las instituciones políticas y sociales son autónomas e interdependientes. Las primeras son autónomas porque no son un mero reflejo de la vida social, sino, también, la afectan. Constituyen, por tanto, actores políticos por derecho propio al definir y defender intereses determinados.

Otro aspecto fundamental del "*neoinstitucionalismo*" es el que se refiere a la capacidad del sistema para ir adaptando las instituciones y reformarlas, en su caso, frente a la dinámica de los cambios económicos, sociales y políticos. En este sentido, se dice que las "*instituciones aprenden de la experiencia*": acumulan experiencia histórica mediante el aprendizaje. Las instituciones no sólo modifican sus estrategias de acción, sino también, cambian su capacitación para las distintas actividades que pueden emprender, a la vez que redefinen sus aspiraciones. Para cualquiera de estos tres aspectos, los resultados de la experiencia pasada son fundamentales, ya que permiten cristalizar modos de proceder estandarizados.

Rational choice y nuevo institucionalismo

Más allá de la perspectiva temporal que los ubica en distintos momentos de la evolución de la ciencia política, estos enfoques han sido tradicionalmente considerados incompatibles.

En líneas muy generales, para el *rational choice* la actividad humana es instrumental y se desarrolla orientada a fines, buscando siempre maximizar el logro de las metas. El comportamiento de los actores está determinado por las instituciones existentes que restringen las estrategias que seguirán los actores para lograr los fines deseados. Asimismo, las preferencias o intereses de los individuos son exógenas a las estructuras institucionales.[12]

Para el análisis institucionalista tradicional, en primer término, los actores no son maximizadores racionales, sino que se comportan siguiendo reglas y buscando elecciones satisfactorias. En segundo lugar, las instituciones no sólo intervienen en la delimitación de las estrategias de los actores sino también, y especialmente, en la definición de los fines de la acción. Por ello, consideran que las instituciones mol-

12. Ver, entre otros, George Tsebelis, *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, 1990.

dean las preferencias de los actores y, así, se convierten en el fundamento explicativo más importante de la actividad política.[13]

Sin embargo, en la actualidad algunos trabajos apuntan a desmitificar esta relación y demostrar las compatibilidades posibles entre estos enfoques.[14]

Siguiendo esta línea de pensamiento, en muchos puntos en que difieren dichas perspectivas, en realidad, pueden complementarse.

El conductismo plantea la tesis de que necesitamos examinar el comportamiento político en diferentes marcos institucionales, para poder así descubrir las uniformidades de los comportamientos.[15] De cualquier forma, la ciencia política necesita simplificar la interpretación de la conducta individual para poder comprender los comportamientos colectivos.

Esto es lo que hace la *teoría de la elección racional* o *rational choice*. Partiendo de un conjunto básico de supuestos acerca de las motivaciones de los individuos, plantea generalizaciones con el fin de predecir cuál será su comportamiento en determinada situación social. En todo este proceso es importante el conocimiento del mundo en el que se desenvuelven los sujetos. En este punto, cobran especial relieve las instituciones, las convenciones, las reglas y acuerdos que rodean a los individuos e influyen en sus acciones.

A diferencia de sus comienzos, actualmente la *teoría de la elección racional* está incorporando en sus análisis la influencia de las instituciones en la elección de los cursos de acción de los individuos, para brindar una visión más realista de los fenómenos sociales y políticos. Siguiendo esta nueva perspectiva, las instituciones constituyen restricciones, en el sentido de que limitan las elecciones de los actores, a la vez que constituyen instrumentos para alcanzar ciertos fines.[16]

Para comprender mejor el porqué de esta reformulación es importante señalar que tanto el viejo como el nuevo institucionalismo tienen su origen en el ámbito de la economía y se extienden con posterioridad al resto de las ciencias sociales.

13. Ver K. Sven Steinmo y F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

14. Ver Keith Dowding, "The compatibility of behaviouralism, rational choice and 'new institutionalism' ", en *Journal of Theoretical Politics*, Nº 6, 1994. También Gunnar Sjoblom, "Some critical remarks on March and Olsen's Rediscovering Institutions", en *Journal of Theoretical Politics*, Nº 5, pp. 397-407.

15. Robert Dahl, "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest", en *American Political Science Review*, Nº 55, 1961, citado en Keith Dowding, *op. cit.*, p. 106.

16. Para una mayor aproximación al tema ver Luis Tonelli, "Estabilidad y Diseño Institucional en Política. Un marco interpretativo para la creación y reforma intencional de instituciones, aplicado al proceso constitucional argentino (1853-1880)", trabajo presentado en el Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Mendoza, noviembre de 1995.

Douglass North, Premio Nobel de Economía en 1993, señala que el principal objetivo de los economistas neoinstitucionalistas era integrar a la ciencia económica lo político institucional para poder introducir, en el análisis económico, cuestiones del mundo real y de esta forma indagar también las interrelaciones sistémicas entre economía y política, superando los modelos más limitados de ambas esferas. Considera también a las instituciones como estructuras que tienen la capacidad de limitar las elecciones de los actores y que, combinadas con los recursos de los mismos, permiten tanto alcanzar como dificultar o prohibir ciertos resultados.[17]

Retomando el planteo inicial, muchas afirmaciones que surgen desde el nuevo institucionalismo son perfectamente compatibles con lo que se ha dado en llamar *institutional rational choice*.[18]

Un supuesto básico de esta corriente es que los individuos toman decisiones en relación a sus intereses particulares, pero basados en el mundo que los rodea. Actores racionales, situados en "mundos diferentes", pueden perfectamente reaccionar de distinta forma frente a las mismas circunstancias.

Esta versión del *rational choice*, en lugar de suponer que las soluciones institucionales óptimas pueden ser diseñadas fácilmente e impuestas por las autoridades, con un bajo costo, considera que la construcción de las instituciones más adecuadas es un proceso difícil, largo y conflictivo, ya que los nuevos arreglos institucionales no se dan en el vacío, ni en aquellos terrenos que muchas veces proponen ciertos modelos abstractos.[19]

Los elementos distintivos del nuevo institucionalismo son, como ya comentamos, su antiindividualismo y la defensa de la autonomía de las instituciones. Con respecto al primer punto, critica al reduccionismo que pretende explicar los fenómenos políticos como las consecuencias de las conductas individuales, y se concentra en estudiar cómo las estructuras, organizaciones y reglas, influyen en los diversos modos de comportamiento.

Esto, sin embargo, no se contradice con la *teoría de la elección racional*. Muchas veces desde esta perspectiva y a partir de la transformación mencionada, la forma en que las instituciones modelan los comportamientos, constituye la explicación más fuerte de algún fenómeno político. Por lo tanto, el acento que estos autores colocan en las instituciones para comprender y explicar la vida social, no entra en contradicción con el análisis de la conducta individual.

17. Douglass North, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad, 1984.

18. Ver Keith Dowding, *op. cit*, p. 108.

19. Para un análisis posible acerca del "*diseño intencional de instituciones*", ver Luis Tonelli, *op. cit.*

En relación al segundo punto, el *nuevo institucionalismo* enfatiza la importancia de la autonomía de las instituciones políticas. Como consecuencia, por ejemplo, el Estado no sólo es afectado por la sociedad, sino también influye en ella. Esta afirmación no es en sí misma problemática para la teoría de la elección racional.

Esta teoría se propone explicar algunos procesos sociales y sus resultados, a partir de la creación de "modelos". Existen dos formas por medio de las cuales puede hacerlo. Una de ellas es aplicar un modelo a un caso particular y específico; otra, elaborar un "tipo o clase" de acontecimientos que pueda ser caracterizado a partir de ejemplos específicos.

En el primer caso, para poder dar una explicación completa de un fenómeno determinado, necesitamos conocer otras variables intervinientes en el mismo, como por ejemplo, los deseos y creencias de los individuos involucrados, que pudieron haberlos llevado a actuar de una manera determinada. De esta forma, la capacidad explicativa del modelo, al no tener en cuenta estas cuestiones, pierde fortaleza.

Es por ello que la *teoría de la elección racional* es usualmente utilizada para explicar "tipos de acontecimientos". En este caso, estará más interesada por conocer las estructuras que los mismos comparten. Siempre siguiendo la premisa de que las expectativas individuales son moldeadas por las instituciones en las que se desarrollan.

Nuevamente, la *teoría de la elección racional* y el análisis institucional pueden colaborar en la explicación de algunos fenómenos políticos y es en este sentido que se los considera compatibles. Lo que no significa que lo sean en su totalidad.

Como ya mencionáramos, para poder llegar a una explicación profunda de determinados fenómenos políticos, necesitamos conocer no sólo las estructuras sociales y el marco institucional implicado, sino también, entre otras cosas, comprender las características individuales y las personalidades involucradas en los mismos.[20]

Instituciones políticas de gobierno

Del amplio abanico de las instituciones, vamos a centrarnos en el análisis de las "instituciones políticas".

Las instituciones políticas son los ordenamientos legales destinados a orientar el comportamiento. No hay que confundirlas con los comportamientos mismos. Como ya hemos dicho, son diseños conscientes para lograr objetivos formulados conscientemente.

20. Ver Keith Dowding, *op. cit.*, pp. 105-117.

A su vez, dentro del conjunto de las "instituciones políticas" podemos distinguir las "instituciones políticas de gobierno". Así como no es posible considerar a la política en términos funcionales sin pensar en la función de gobierno, resulta igualmente inadecuado considerarla estructuralmente sin recurrir a una visión de las instituciones de gobierno. En este punto, cabe resaltar que el concepto "*gobierno*" puede ser entendido a partir de tres perspectivas fundamentales.[21]

En primer lugar, podemos entender al gobierno como un conjunto de actores. En este caso, colocamos el acento en las personas que ejercen el poder político en una sociedad; especialmente, los miembros del poder ejecutivo. En realidad, en este sentido del término, sería más adecuado hablar de "gobernantes".

La segunda perspectiva analiza al gobierno como conjunto de funciones. Adjudicamos al mismo, entonces, la "dirección política" de la sociedad, relegando la "administración" a la burocracia pública. De todas formas, alejándonos de una perspectiva puramente funcionalista e identificando el término "función" con el de "actuación", es difícil determinar las funciones específicas y privativas del gobierno, ya que muchas veces las mismas se redefinen históricamente o se relacionan con el tipo de Estado y de comunidad en el cual actúa el mismo.

Nuestro análisis se va a centrar en la última posibilidad: entender al gobierno como un conjunto de instituciones. Desde esta perspectiva, el gobierno es el conjunto de estructuras de autoridad encargadas de la toma de decisiones que posee el régimen de un sistema político dado.

Este conjunto de estructuras de autoridad representa el poder objetivado en instituciones. El gobierno es, entonces, el poder de autoridad objetivado en instituciones. El acto de gobierno por parte de los gobernantes no se ejerce en nombre propio, sino por la autoridad conferida por el cargo en tanto organización de gobierno. Por ello, no se obedece a la persona, sino a la institución de la que emana su autoridad.[22]

Una pregunta surge obligadamente ¿cuáles son las estructuras de toma de decisiones que conforman al gobierno?

Hay dos posibles respuestas. En primer término, podemos definir al gobierno como el conjunto de los sujetos con poder de autoridad y de los órganos políticos del Estado a los que, institucionalmente, les está confiado el ejercicio, administración y control del poder político.[23] De esta forma, consideramos al conjunto de estructuras

21. Para un análisis más profundo de esta cuestión, ver Hipólito Orlandi y Javier Zelaznik, "El Gobierno", en Julio Pinto (comp.), *op. cit.*

22. Para profundizar, ver *ibídem*.

23. B. Rockman, voz "Gobierno", en Vernon Bogdanor (ed.), *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Madrid, Alianza, 1991.

de autoridad que tiene participación en el proceso de toma de decisiones como legítimamente pertenecientes al gobierno. Hablamos así de gobierno en sentido amplio y de instituciones políticas de gobierno, e incluimos no sólo al poder ejecutivo, sino también al legislativo y al judicial, como asimismo a alguna parte de la administración pública, en tanto y en cuanto tienen participación en los procesos de toma de decisiones más amplios.

Otra posibilidad es designar un órgano particular del conjunto de las estructuras de toma de decisiones, específicamente, el poder ejecutivo, al ser éste el elemento central de dichas estructuras, aunque no las agote.[24]

Las instituciones políticas de gobierno están constituidas, entonces, por órganos que se desarrollan históricamente hasta alcanzar una estabilidad en el tiempo, una estructuración en cuanto organización y una formalidad en sus procesos internos y en los modos de relacionarse unas con otras. Le son confiadas, en su conjunto, las tareas de decidir, ejecutar, administrar y controlar la orientación política y el poder político del Estado. En este sentido, llevan a cabo la organización política de la sociedad.

Como mencionamos en el punto anterior, la idea que nos orienta es la de considerar a las instituciones políticas de gobierno como actores autónomos y consecuentemente, decisores.

La acción de gobierno, por ejemplo, no sólo se ve influida por la sociedad, también ejerce su influencia sobre ella: la democracia política no sólo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas de gobierno. Los escenarios institucionales son escenarios de luchas entre fuerzas sociales pero, además, son conjuntos de procedimientos estandarizados y de estructuras que definen y defienden intereses.

Para tratar a las instituciones de gobierno como actores políticos es necesario considerarlas decisores, es decir, organismos que realizan elecciones sobre la base de algún interés colectivo, con cierto grado de coherencia aceptable.

Al mismo tiempo, es necesario considerarlas autónomas, pues los procesos institucionales internos demuestran que –aun cuando son desencadenados por acontecimientos externos– afectan el curso de la historia: programas de compromisos adoptados por el legislativo adquieren un significado independiente al crearse un departamento que se ocupe de ellos; el establecimiento de políticas públicas o la competencia entre burócratas o legisladores ponen en acción y organizan identidades y divisiones sociales que de otro modo permanecerían latentes.

24. Pensemos cómo en nuestra vida cotidiana nos referimos a las medidas tomadas por el gobierno o al partido gobernante, diferenciándolo del congreso y del resto de los partidos que lo conforman.

Los resultados políticos no son exógenos al sistema institucional, ni pueden atribuirse exclusivamente al sistema social –externo– asociado al proceso político. La administración de las preferencias o intereses entre los actores políticos se moldea no sólo a través de la experiencia, sino también mediante las instituciones políticas, por medio de la educación y el adoctrinamiento que ellas suministran; la distribución de los recursos políticos se ve afectada por las instituciones, así como los poderes de los actores están, a su vez, afectados por esos recursos, influyendo nuevamente ellos en las propias instituciones; las restricciones impuestas por las reglas del juego político –constituciones, leyes, contratos, reglas consuetudinarias de la política– que operan en el contexto de las instituciones, convierten en ilegítimas acciones o políticas, abortándolas antes de que sean puestas en la agenda de gobierno.[25]

Si bien el funcionamiento del gobierno está profundamente influido por factores sociales ajenos a las instituciones formales, las instituciones de gobierno de un sistema político permiten definir las formas en que los gobernantes se relacionan entre sí, traban relaciones con el funcionariado de carrera de la administración pública, se vinculan con la oposición política y con los gobernados. Por ello, las instituciones de gobierno son vitales para comprender cómo se estructuran estas relaciones.

La toma de decisiones políticas constituye un conjunto de procesos que hacen al concepto mismo de gobierno y que se desarrollan con un sentido de finalidad, de dirección, de identidad y de pertenencia; es decir, procesos conscientes que tienen en mira resultados considerados instrumentalmente útiles para el gobierno.

Esto no implica que debamos ignorar la importancia –tanto para la política, como para la actividad específica de gobierno– de los símbolos –incluyendo en dicho concepto, el ritual, la ceremonia y el mito– que colman esa actividad, y cuyo control es, a su vez, un recurso de poder. Los gobernantes, por ejemplo, recurren a símbolos –que encubren procesos políticos reales– cuando reclaman la participación pública en una decisión para asegurar el apoyo a políticas en las que ya están comprometidos; o cuando difunden información, realizan análisis técnicos y proponen políticas alternativas más para convencer a los observadores de lo adecuado de dichas acciones que para que influyan en ellas.

Como afirma Blondel, las instituciones son "*conjuntos de procedimientos que se plasman en normas*". El nivel mínimo de autoridad y de legitimidad que requiere el gobierno se convierte en legalidad, así como el acuerdo entre quienes manejan el sistema y entre todos los que pertenecen a él se plasma en constituciones, leyes, etc., y en normas de conducta consuetudinarias.[26]

25. J. March y J. Olsen, *op. cit.*, pp. 15 y 16.

26. Jean Blondel, "Introducción al estudio comparativo de los gobiernos", en *Revista de Occidente*, Madrid, 1972.

La aplicación de las normas se complementa con las *"prácticas institucionales"*, es decir, aquellas nuevas reglas en proceso de gestación, que pueden descubrirse estudiando las conductas. Las prácticas institucionales son, entonces, aquellas conductas "institucionalizadas" –formas históricamente cristalizadas– o en proceso de "institucionalización" –en trance de pasar gradualmente a ser reglas de gobierno aceptadas por la generalidad–. Podemos encontrar estas prácticas en el proceder de los políticos y de otros actores relevantes del sistema.

Estas conductas resultan tan importantes como las reglas impuestas previamente y formuladas por escrito, pues son parte de las estructuras vivas del gobierno.

En síntesis, el gobierno es en gran medida, política institucionalizada. Retomando la distinción comentada anteriormente, el gobierno, así como la política, puede ser visto como una actividad, es decir, como un tipo de conducta que es diferente del conjunto de roles e instituciones que regulan esa actividad. Pero también puede ser visto como una asociación o estructura.

De este modo, se distingue claramente entre la actividad y los procedimientos destinados a regular dicha actividad. Tales regulaciones o procedimientos requieren de estructuras para su mantenimiento y aplicación, pero no puede presuponerse que las estructuras en sí mismas las constituyan.

NORBERTO BOBBIO. El filósofo y la Política. FCE. México. 1996

LA POLÍTICA*

Características del poder político

Generalmente, el término "política" se emplea para designar la esfera de las acciones que tienen alguna relación directa o indirecta con la conquista y el ejercicio del poder último (supremo o soberano) sobre una comunidad de individuos en un territorio.

En la determinación de lo que comprende el ámbito de la política no puede prescindirse de la ubicación de las relaciones de poder que en toda sociedad se establecen entre individuos y grupos, entendido el poder como la capacidad de un sujeto de influir, condicionar y determinar el comportamiento de otro individuo. El vínculo entre gobernantes y gobernados en el que se resuelve la relación política principal es una relación típica de poder. Desde la Antigüedad, el tema de la política ha estado vinculado con el tema de las diversas formas de poder del hombre. Del griego *cratos*, fuerza, potencia, y *arquía*, autoridad, nacen los nombres de las antiguas formas de gobierno que todavía se usan hoy, como "aristocracia", "democracia", "plutocracia", "monarquía", "oligarquía", "diarquía" y todas las palabras que han sido acuñadas para designar formas de poder político ("fisiocracia", "burocracia", "partidocracia", "poliarquía", "exarquía", etc.). La tipología clásica transmitida a lo largo de los siglos es la que se encuentra en la *Política* de Aristóteles, que distingue tres formas típicas de poder con base en la sociedad en la que se aplica: el poder del padre sobre los hijos, del amo sobre los esclavos y del gobernante sobre los gobernados. Este último es el poder político, o sea, el que se ejerce en la *polis* (que en griego significa "ciudad", definida por el mismo Aristóteles como comunidad autosuficiente de individuos que conviven en un territorio). Son varios los criterios que se han adoptado para distinguir estas tres formas de poder; el mismo Aristóteles asume el criterio de las personas para bien de las cuales se ejerce el poder: el paternal en provecho de los hijos, el patronal para ventaja del amo, el político en atención de ambas partes, que es el llamado "bien común" *(bonum commune)*. En la época moderna, cuando John Locke (al principio del *Segundo ensayo sobre el gobierno*, de 1690) declara su deseo de abordar el problema de la distinción del poder del padre sobre los hijos y del capitán de una galera sobre los remeros (que era la forma de esclavitud en su época) frente al gobierno civil, sostiene que el primero

* "La politica", en varios autores, *La società contemporanea*, vol. I, Utet, Turín, 1987, pp. 567-587.

descansa en la generación *(ex natura)*, el segundo en el derecho de castigar *(ex delicto)* y el tercero en el consenso *(ex contractu)*. Esta tripartición de las formas de poder ha tenido una gran importancia histórica porque, entre otras cosas, ha permitido distinguir el buen gobierno del malo: en efecto, dos formas tradicionales de mal gobierno son tanto el gobierno paternal o patriarcal, en el que el gobernante se comporta con los súbditos como si fuesen sus hijos (y por consiguiente como eternos menores de edad), como el gobierno despótico (en griego, *despotes* significa patrón), en el que el gobernante trata a sus súbditos como esclavos. Patriarcalismo y despotismo son, en otras palabras, formas degeneradas del poder político porque no reconocen este último poder y por tanto no salvaguardan su naturaleza específica.

La relación política es una de las muchas formas de relación de poder existentes entre los hombres. Para caracterizarla se puede recurrir a tres diferentes criterios: la *función* que desempeña, los *medios* de que se sirve y el *fin* que persigue.

Con respecto a la función, son ilustrativas las metáforas que desde la Antigüedad se han empleado para definir la naturaleza del gobierno. Las metáforas más frecuentes en algunas ocasiones se inspiran en un modelo biomorfo, según el cual la comunidad que constituye la *polis* es concebida como un organismo semejante al cuerpo humano, compuesto de miembros que tienen una función específica en el conjunto; en otras ocasiones se basan en un modelo tecnomorfo, de acuerdo con el cual la misión del gobernante se toma de la analogía con un oficio o arte (en griego, *tecne)*. En el primer modelo, al gobierno se le asigna generalmente el papel de la mente (o del alma) para mostrar que él efectúa una función central que consiste en guiar, dirigir, mandar, y en cuanto tal es diferente de la meramente ejecutiva de las otras partes del cuerpo social. En el segundo modelo, los oficios o artes más frecuentemente tomados en consideración son el pastor, el navegante *(gubernator* significa en latín timonel, de *gubernaculum,* timón), el auriga, el médico y el tejedor. El pastor cuida el rebaño del asalto de los lobos y lo lleva a pastar; el navegante guía el barco según la ruta y manda a los marinos; el auriga lleva y frena a los caballos; el médico cura los males y las plagas del cuerpo impidiéndole descomponerse y morir; y el tejedor compone y recompone las telas laceradas trabajando sobre la urdimbre y la trama. En todas estas metáforas se resalta en particular, una vez más, la función de orientar (el pastor y el auriga) y de dirigir (el navegante); además brotan otras funciones, como la de intervenir para sanar los conflictos (el médico) y para prevenirlos (el tejedor). Todas son funciones que para ser ejercidas necesitan un poder de mando y, en consecuencia, obtener obediencia aun de los recalcitrantes, y castigar a quienes no obedezcan. Aunque son arcaicas, estas metáforas sirven todavía hoy para indicar los rasgos principales de las funciones de gobierno, que ahora habitualmente son divididas en legislativa, ejecutiva y judicial. Al realizar la

función legislativa, el poder político orienta positivamente (mandando) o negativamente (prohibiendo) la conducta de los miembros de la comunidad hacia fines preestablecidos; mediante la función ejecutiva hace que estos fines sean alcanzados; desempeñando la función judicial resuelve los conflictos que se generan en la sociedad y que, de no resolverse, serían causa de disgregación, y busca la manera de hacer justicia *(iustitia fundamentum regnorum)*.

Por lo demás, ni la distribución clásica del poder político con respecto al poder paternal y al despótico, ni la determinación en referencia a la función permiten ubicar y delimitar el campo de la política. La primera distinción no es analítica, sino axiológica, es decir, sirve para caracterizar la esfera de la política como debería ser y no como es: un Estado patriarcal y uno despótico también son Estados, y el ejercicio de las actividades que les atañen entra perfectamente en la categoría de la política. La segunda caracteriza también formas de poder diferentes del poder político: la función de dirigir mediante la emisión de ordenanzas imperativas, de las que deriva la relación mandato-obediencia, es propia tanto del padre de familia, del dueño de una fábrica, del comandante de un ejército, como del maestro de escuela. De esta insuficiencia derivan los diversos intentos de definir la política mediante un nuevo criterio, el del fin. Pero también este criterio es inadecuado. ¿Cuál es el fin de la acción política? Se remonta a la Antigüedad, y por tanto ha sido transmitida durante siglos hasta llegar a nuestros días, la afirmación de que el fin de la política es el bien común, entendido como bien de la comunidad diferente del bien personal de los individuos que la componen. La distinción entre bien común *(bonum commune)* y bien de los individuos *(bonum proprium)* es la que, entre otras cosas, desde Aristóteles se emplea para distinguir las formas de gobierno buenas de las malas: el buen gobierno es el que se preocupa del bien común; el malo se inclina al bien propio, se vale del poder para satisfacer intereses personales. Esta distinción siempre es válida: el criterio más difundido del que se sirve el hombre común para juzgar la acción del hombre político se basa en la contraposición entre interés público e interés privado. Pero precisamente porque esta distinción es útil para diferenciar las formas buenas de gobierno de las malas, no sirve de igual modo para caracterizar la política en cuanto tal y, por consiguiente, cae en la misma crítica que la anterior: una cosa es el juicio de valor, otra cosa es el juicio de hecho. Desde la óptica del juicio de hecho, que sólo permite distinguir la acción política de las acciones no políticas, incluso la del mal gobierno se coloca perfectamente en la categoría general de la política. Más aún: si nos atenemos al juicio corriente, es más fácil oír decir que la política la hacen individuos cuyo único interés es aumentar sus propios haberes. Cuando Maquiavelo, en el famoso capítulo XVIII de *El Príncipe,* describe las cualidades que debe poseer quien tiene en sus manos el destino de un Estado, dice que ha de combinar las propiedades del león y del zorro, vale

decir, la fuerza y la astucia: son dos características que no tienen nada que ver con el fin del bien común, sino que se refieren exclusivamente al objetivo inmediato de conservar el poder, con independencia del uso público o privado que el gobernante quiera hacer de este poder.

Aun prescindiendo de este argumento, el concepto de bien común, a pesar de su larga historia, no es claro. Por lo menos encuentra dos graves dificultades: la indeterminación o variedad de significados históricamente aceptables y la dificultad de encontrar los procedimientos adecuados para aceptarlo en un momento dado. La variedad histórica de significados del bien común en las diferentes comunidades se comprueba con la mayor o menor amplitud de los fines que son propuestos al Estado, según si se considera necesaria una mayor o menor extensión de la esfera pública con respecto a la privada. La multiplicidad de los fines que las comunidades políticas se han planteado en las diferentes situaciones hicieron decir a Montesquieu que "aunque los Estados tengan en general el mismo fin, que es el de conservarse, cada uno se inclina a desear alguno en particular", de lo cual se sigue que "el engrandecimiento fue el fin de Roma; la guerra el de los espartanos; la religión el de las leyes judías; el comercio el de los marselleses, etc.".[1] Precisamente con base en esta constatación, el fin del Estado no es por lo general considerado por los escritores de derecho público entre los elementos constitutivos de la definición de Estado. "No es posible definir un grupo político —y tampoco al Estado— señalando el objetivo de su proceder como tal." Así escribe Max Weber y explica: "No hay objetivo que los grupos políticos no se hayan planteado a efecto de proveer al sustentamiento de la protección del arte, y no hay alguno que todos hayan perseguido para la garantía de la seguridad personal para determinar el derecho".[2] Para Hans Kelsen, el Estado es un orden coactivo, un conjunto de normas que se hacen valer contra los transgresores incluso recurriendo a la fuerza; en cuanto tal, es definido como una técnica de organización social y, en consecuencia, como técnica, puede ser empleado para los propósitos más diversos. Una salida de esta evidente dificultad consiste en distinguir el bien común —que puede quedar indeterminado al ser variable según el tiempo, el lugar y los distintos regímenes— del bien que todos los individuos reunidos en una comunidad política comparten y que puede ser llamado el objetivo mínimo de cualquier Estado, el propósito que de no ser alcanzado hace que el Estado no exista o se disuelva, y que, por tanto, sirve para distinguir no ya el Estado liberal del socialista (dos Estados cuyos fines últimos ciertamente son diferentes), sino una comunidad política, cualquiera que ésta sea, de una comunidad no política; este objetivo mínimo es el orden público interno e internacional.

Por encima de este objetivo mínimo, que es el supuesto mismo del

[1] Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, Utet, Turín, 1952, t. I, p. 274.
[2] M. Weber, *Economia e società*, Comunità, Milán, 1961, t. I, pp. 53-54.

nacimiento de la comunidad política, la dificultad de determinar en qué consiste el bien común —piénsese, para dar un ejemplo, en las decisiones que todo gobierno debe tomar en materia de política educativa, religiosa, económica, militar, etc.— depende del hecho de que las alternativas posibles son muchas, y que el preferir una en lugar de otra depende a su vez de la relación de fuerzas entre los diversos grupos políticos y de los procedimientos adoptados para tomar decisiones obligatorias para la colectividad, y que son precisamente las decisiones propiamente políticas. En una sociedad fuertemente dividida en clases contrapuestas, es probable que el interés de la clase dominante sea asumido y sostenido incluso por medio de la coacción como interés colectivo. En una sociedad pluralista y democrática, en la que las decisiones colectivas son tomadas por mayoría (de los ciudadanos o sus representantes), se considera interés colectivo lo que ha sido aprobado por la mayoría: pero se trata de una simple presunción basada más en una convención útil que en argumentos racionales. El único criterio razonable del que son partidarios los utilitaristas, y que consiste en tener en cuenta las preferencias individuales y en partir de ellas, se topa con todas las dificultades inherentes al cálculo de las preferencias y a la manera de sumarlas en las que se debate sin solución aparente la teoría de las decisiones racionales.

El criterio más adecuado para distinguir el poder político de otras formas de poder, y, por consiguiente, para delimitar el campo de la política y de las acciones correspondientes, es el que atiende a los medios de los que las diferentes formas de poder se sirven para obtener los efectos deseados: el medio del que se sirve el poder político, si bien en última instancia, a diferencia del económico y del ideológico, es la fuerza. El poder económico se vale de la posesión de bienes necesarios, o asumidos como tales, en una situación de escasez para inducir a los que no los poseen a adoptar un cierto comportamiento, por ejemplo, la realización de un trabajo útil para la colectividad. En cualquier sociedad donde hay propietarios y no propietarios, el poder de los primeros deriva de que el disponer de manera exclusiva de un bien hace posible que los segundos trabajen para el propietario bajo las condiciones impuestas por él. El poder ideológico se basa en la posesión de ciertas formas de saber inaccesibles para la mayoría, de doctrinas, conocimientos, incluso sólo de información, o de códigos de conducta, para ejercer una influencia en la conducta ajena e inducir el comportamiento del grupo para actuar de una forma en lugar de otra. De esta condición proviene la importancia social de quienes saben, sean éstos los sacerdotes de las sociedades tradicionales, sean los literatos, los científicos, los técnicos, los llamados intelectuales, en las sociedades secularizadas: mediante los conocimientos que difunden y los valores que predican se efectúa el proceso de socialización que, al inducir la cohesión de grupo, permite a una comunidad sobrevivir. En cuanto el poder político se distingue por el uso de la fuerza, se erige como el poder supremo o soberano,

cuya posesión distingue en toda sociedad organizada a la clase dominante. En las relaciones interindividuales, a pesar del estado de subordinación que la expropiación de los medios de producción genera en los expropiados, a pesar de la adhesión pasiva a los valores transmitidos por parte de los destinatarios de los mensajes emitidos por la clase dominante, sólo la utilización de la fuerza física sirve para impedir la insubordinación y para domar cualquier forma de desobediencia. De la misma manera, en las relaciones entre grupos políticos independientes el instrumento decisivo que un grupo tiene para imponer su voluntad a otro es el empleo de la fuerza, vale decir, la guerra.

A esta caracterización del poder político se vincula, aunque no de manera expresa, la famosa definición que Carl Schmitt dio de la política, de conformidad con la cual la esfera de la política coincide con la esfera en la que se desenvuelven las relaciones amigo-enemigo y, en consecuencia, la acción política está orientada a agregar a los amigos o a excluir a los enemigos. En cuanto el poder político es definido como el poder que se sirve en última instancia de la fuerza física para alcanzar los efectos deseados, se trata del poder del que se echa mano para resolver los conflictos que de no solucionarse acarrearían la disgregación interna de la comunidad política, el venir a menos de los "amigos", y su supresión desde el exterior, el predominio de los "enemigos". Así, la expresión más distintiva de la política es la guerra en cuanto expresión máxima de la fuerza como medio para solucionar los conflictos.

Política y sociedad

Toda acción política es una acción social en el doble sentido de evento interindividual y de acontecimiento grupal; pero no toda acción social es política. La política es una de las grandes categorías en las que se divide el universo social, aquella en la que tienen efecto las relaciones entre individuos, se forman grupos de sujetos y se desarrollan relaciones entre grupos. La distinción del poder político con respecto al económico y al ideológico permite delimitar la esfera de las relaciones y de los grupos políticos con respecto a las dos esferas vecinas (aunque las fronteras son flexibles) de las relaciones y de los grupos económicos y de las relaciones y de los grupos ideológicos. Esta delimitación es producto de una lenta transformación histórica: en una sociedad primitiva, las diversas formas de agregación social y de los respectivos poderes no se alcanzan a distinguir con claridad. Aun en el pensamiento griego, al que es preciso remitirse siempre porque se ubica en el origen de la reflexión política de la tradición occidental, la distinción no es tan tajante: cuando Aristóteles al inicio de la *Política* dice que el hombre es un animal político, pretende decir que el hombre no puede vivir más que en sociedad, a diferencia de otros animales, tan es así que Santo Tomás, que vivió en una época en la que ya se había dado la distinción entre dos sociedades, la religiosa y la política, traduce "animal *politicum et sociale*". Los griegos conocieron la distinción entre la esfera social a la que pertenece la política y la esfera individual a la que pertenece la ética, entre la vida activa que tiene lugar en la sociedad y la vida contemplativa que atañe al sujeto. No se preocuparon, a diferencia de toda la tradición de pensamiento político posclásico, de la distinción, dentro de la esfera social, de los diferentes ámbitos en los que sólo el que corresponde a la política asume una connotación específica. Cuando Aristóteles habla de las sociedades parciales que nacen en la comunidad política para integrar individuos que pretenden alcanzar juntos propósitos de interés colectivo —como la asociación de los navegantes o la de los compañeros de armas o la de los festines—, lo hace en el capítulo sobre la amistad de sus lecciones de moral (que nos llegan bajo el título de *Ética nicomaquea)* y las considera "partes de la comunidad política". El pensamiento antiguo tuvo frente a sí una sola sociedad "perfecta" (el adjetivo es del propio Aristóteles), la *polis*, o sea, la sociedad política propiamente dicha, que abraza a las sociedades menores y no encuentra alguna otra sociedad fuera de sí: la república universal de los estoicos, a la que pertenecen los sabios, es un ideal de vida, no una institución; antes bien, es independiente de cualquier institución, y en ello consiste su universalidad. Sólo con el surgimiento del cristianismo, religión tendencialmente universal, y con la institucionalización de la sociedad religiosa que de ella emana, las *societates perfectae* se vuelven dos, la Iglesia y el Estado. De esta diferenciación nace el problema de su distinción, de la delimitación de sus respectivos poderes, el espiritual y el temporal: un problema a cuya solución se dedica incesantemente la doctrina política posclásica. El poder político debe ajustar las cuentas continuamente con un poder diferente que, además de todo, afirmó desde un principio su supremacía sobre las potestades terrenas bajo el principio *imperator intra ecclesiam, non supra ecclesiam* (el emperador está dentro de la Iglesia, no por encima de ella). De acuerdo con la doctrina que pasó a la historia con el nombre de doctrina gelasiana (por el papa Gelasio I): "Duo sunt quibus principaliter mundus hic regitur: auctoritas sacrata pontificum et regalis potestas" ("son dos principalmente los regímenes de este mundo: la autoridad sacra de los pontífices y la potestad real"). Se vuelve *communis opinio* la distinción entre la *vis directiva* (poder de dirigir), prerrogativa de la Iglesia, y la *vis coactiva* (poder de constreñir), prerrogativa del poder político. Al oponerse a la potestad espiritual y sus pretensiones, los defensores y los detentadores de la potestad temporal intentaron atribuirle al Estado el derecho y el poder exclusivos de ejercer en un territorio específico y sobre los habitantes de ese territorio la fuerza física, dejando a la Iglesia el derecho y el poder de enseñar la verdadera religión y los preceptos de la moral, salvaguardar la doctrina de los errores y dirigir a los individuos hacia la con-

quista de los bienes espirituales, el primero de todos la salvación del alma. El poder espiritual emplea medios de coacción psicológica aun cuando utiliza amenazas de penas y promesas de premios, ya que se trata de penas y premios cuya ejecución es pospuesta para la otra vida; el poder político se vale de la fuerza física, y lo hace no sólo para castigar a los transgresores de las leyes que emite, sino también para castigar a los herejes (el llamado brazo secular).

El proceso de secularización que deriva de la ruptura de la unidad religiosa hecha por la Reforma y el nacimiento de la ciencia moderna por obra de la triunfante concepción mecanicista, ya no teleológica, del mundo, no cambia para nada la relación entre la esfera política y la religiosa, antes bien la reafirma y la profundiza: de la pluralidad de las corrientes religiosas (Iglesias constituidas y sectas no conformistas) viene la petición, propia de una sociedad secularizada, de la tolerancia religiosa, que se resuelve práctica e institucionalmente en la defensa garantizada en términos jurídicos de la libertad de conciencia y de culto con respecto al poder político y, en consecuencia, en la fijación de un límite preciso al poder coactivo propio del Estado. La exigencia de libertad religiosa, que es una forma típica de libertad frente al Estado, se extiende a la libertad de pensamiento y de opinión en general, y en particular a la opinión política; a su vez, la libertad de pensamiento y de opinión se afirma con la libertad de prensa. En el ejercicio de todas estas libertades se constituye el sector moderno de los librepensadores, de los escritores independientes, de los formadores de opinión pública, de los *philosophes*, en una palabra, de los "intelectuales", que sustituyen paulatinamente a los sacerdotes de las religiones tradicionales en la práctica del poder ideológico, vale decir, en el ejercicio del poder de persuadir o disuadir, de orientar a las mentes o de entusiasmar a las almas, en pro o en contra del poder político constituido, desde la cátedra, por medio de escritos, mediante periódicos, discursos y cualquier otra forma de comunicación directa o indirecta. No menos que los profetas religiosos, que el clero de las Iglesias, que los inspiradores de las sectas, los ideólogos que tuvieron que ver con el movimiento iluminista y posteriormente con los movimientos socialistas del siglo pasado forman un segmento autónomo del de los políticos, salvo cuando ellos mismos se transforman en políticos, dando vida a partidos que libran batallas políticas para derrocar o conservar un determinado orden estatal. Pero una autonomía relativa de la esfera intelectual, en la que se elaboran los instrumentos del consenso o del disenso, ahora se ha vuelto un hecho constante de las sociedades intelectual y políticamente más avanzadas. Esto no niega que en la época contemporánea no haya reaparecido el monopolio del poder ideológico por parte del poder político en esos tipos de Estado que, precisamente por la supresión de la dialéctica entre la esfera donde se elaboran las ideas y la esfera en la que es practicado el monopolio de la fuerza legítima, son llamados "totalitarios". Pero se trata de regímenes que, en referencia al proceso de formación de

las sociedades pluralistas nacidas en la época de la secularización, van contra la corriente porque suprimen las diversas esferas relativamente autónomas (incluso la económica) que representan el terreno en el que se forma y desarrolla la democracia.

Al lado y más allá de la separación de la esfera religiosa y genéricamente espiritual frente a la esfera política, la época moderna conoce otra forma de delimitación de la política, la que nace de la gradual emancipación del poder económico frente al poder político. En la sociedad feudal los dos poderes son indisolubles: quien detenta el poder político, sea el rey, sean los feudatarios, también es el propietario de los bienes en los que se basa su poder de regidor de hombres. El poder sobre las cosas comprende también el poder sobre los hombres, y éste pasa a través del poder sobre los objetos. Más adelante, ya formado el gran Estado territorial moderno, el *imperium* del soberano (el mando propiamente político cuyos destinatarios son los seres humanos) jamás es disociado totalmente del *dominium* (el poder sobre las cosas): el Estado patrimonial es el Estado en el que el soberano detenta el territorio de la nación como su propiedad, en la forma de *dominium eminens* o propiedad originaria de la que brotan las propiedades de los individuos, y que se manifiesta por ejemplo en el derecho de expropiación por causa de utilidad pública. Esta confusión permanece hasta el grado de que un derecho específicamente privado como el de la sucesión hereditaria continúa teniendo vigencia no sólo para los bienes, sino también para la transmisión del poder político y de las funciones estatales. Desde otro punto de vista, la sobreposición entre poder económico y poder político también puede ser representada como una especie de confusión entre derecho público y derecho privado, como el efecto de una concepción privatista de lo público que impide separar tajantemente los intereses privados del interés del Estado. Con la formación de la clase mercantil burguesa que lucha contra los vínculos feudales y en favor de la libertad de mercado, primero dentro del país y después fuera de él, la sociedad civil, como sede de las relaciones económicas que obedecen a leyes naturales objetivas, que deberían imponerse a las leyes fijadas por el poder político (precisamente la doctrina fisiocrática), considerándose regulada por una racionalidad espontánea (precisamente la doctrina del mercado y de la mano invisible de Adam Smith y de los economistas clásicos), pretende deshacerse del abrazo mortal del Estado y, como esfera autónoma que tiene sus propias leyes de formación y desarrollo, se presenta como límite al ámbito de competencia del poder político, e incluso tiende a restringirlo cada vez más a sus funciones meramente protectoras de los derechos de los propietarios y represivas de los delitos contra la propiedad. De aquí deriva la doctrina de acuerdo con la cual el Estado que gobierna mejor es el que gobierna menos, conocida hoy como la doctrina del "Estado mínimo", que forma el núcleo fuerte y resistente, y por ello siempre actual, del pensamiento liberal desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días.

Como la emancipación de la esfera religiosa frente a la política dio pie, por lo menos en una primera época, a la tesis de la preponderancia de la primera sobre la segunda, así la emancipación de la esfera económica con respecto a la política tiene por consecuencia la afirmación de la subordinación del poder político al económico. Tal afirmación se volvió patrimonio del pensamiento político del siglo pasado mediante la conocida tesis marxista según la cual las instituciones políticas y jurídicas son la superestructura en referencia a la base de las relaciones económicas. Pero su origen debe buscarse en el pensamiento de los economistas clásicos, y más en general en todo el pensamiento liberal de acuerdo con el cual el sistema político tiene la función exclusiva de permitir el desarrollo natural del sistema económico y está férreamente condicionado por éste. La diferencia entre la doctrina de los economistas clásicos, que se ubica en los cimientos del Estado liberal-burgués, y la doctrina marxista, que se localiza en la base de la crítica de ese mismo Estado, radica en el diferente juicio de valor sobre la forma de producción capitalista, un diferente juicio que tiene consecuencias políticas de signo distinto: por una parte, el desarrollo de la sociedad capitalista; por otra, su negación.

Política y moral

Una vez delimitada conceptual e históricamente la esfera de la política con respecto a la espiritual y la económica, se presenta el problema no menos clásico de las relaciones entre política y moral. No obstante, es necesario aclarar de inmediato que se trata de un problema localizado en un plano completamente diferente de los hasta aquí tratados, porque se plantea en la perspectiva deontológica, o del deber ser, y no en la ontológica, o del ser. Dicho en términos más sencillos: una cosa es plantearse la pregunta sobre cuál es el espacio que ocupa la acción política en el universo social o de las acciones interindividuales y de grupo, una incógnita que se despeja en la determinación de la naturaleza de la acción política, y otra cosa es interrogarse sobre cómo debe conducirse quien actúa políticamente, si hay reglas de conducta que distinguen la acción política de otras formas de comportamiento. También éste es un problema que versa sobre la llamada autonomía de la política; pero es una autonomía, en dado caso que se logre demostrar, que tiene que ver no con su esfera de aplicación, sino con el sistema normativo al que obedece. En tal virtud, se llama autonomía de la política al reconocimiento de que el criterio con base en el cual se estima buena o mala una acción comprendida en el concepto de la política, como ha sido concebida, es diferente de la pauta con base en la cual se juzga buena o mala una acción moral. A fin de cuentas, estamos ante el problema que generalmente se plantea en los siguientes términos: una conducta que es considerada obligatoria en moral, ¿es igualmente obligatoria en política (o mejor, para la persona que efectúa una acción política, una acción en el ámbito de la esfera de la política o del ejercicio del poder político)? O, al revés, lo que es lícito en política, ¿lo es también en moral? Dicho de otro modo: ¿se pueden dar acciones morales que sean no políticas o apolíticas, y acciones políticas que sean no morales o amorales?

Se considera que el problema en su expresión más grave nació con la formación de los grandes Estados territoriales modernos, en los que mediante la conducta de los detentadores del poder la política se muestra cada vez más como el lugar en el que se desenvuelve la voluntad de poder, un teatro mucho más vasto y, por tanto, más visible que el de las escaramuzas citadinas y de los conflictos de la sociedad feudal. No por casualidad el primer escritor político que presenta con claridad el problema es Nicolás Maquiavelo, que escribe su tratado sobre el príncipe al inicio de un siglo durante el cual ocurre el gran conflicto entre Francia y el Imperio y estallan las guerras de religión que sangraron a Europa a lo largo de muchas décadas. En el ya citado capítulo XVIII de *El Príncipe*, Maquiavelo se pone frente al problema de si el hombre de Estado se halla obligado a respetar los pactos. El que los pactos deben ser observados, cumplirse las promesas, es un principio fundamental de la moral. Maquiavelo no tiene dudas sobre el particular, pero advierte que realizaron "grandes cosas" los príncipes que tuvieron en poca monta ese principio. ¿A qué están llamados los príncipes (donde por "príncipe" se entiende en general cualquier detentador del sumo poder político)? ¿A cumplir los pactos o a "realizar grandes cosas"? Y si por respetar los pactos no logran hacer grandes cosas, ¿pueden ser considerados buenos políticos? Si para ser considerados buenos príncipes deben violar las normas de la moral, ¿de ello no se desprende que moral y política no coinciden, por lo menos desde el punto de vista del criterio de juicio sobre lo que está bien y lo que está mal? En conclusión, en el mismo capítulo Maquiavelo expone claramente su pensamiento allí donde afirma que para juzgar sobre la bondad o maldad de una acción política es preciso mirar el fin (en otras palabras, el resultado de la acción), y formula la siguiente máxima: "Procure, pues, un príncipe ganar y conservar el Estado, que los medios siempre serán considerados honorables y loados por todos". En suma, ¿cuál es el fin del hombre político? La victoria contra el enemigo y luego de esto la conservación del Estado así conquistado. Para lograr este fin debe emplear todos los medios adecuados. Entre estos medios adecuados, ¿se incluye también el no respetar los pactos? Pues bien, el no observar los pactos se convierte para él en una conducta no sólo lícita, sino obligatoria. Se remonta a estas páginas la máxima que presidiría la acción política y la distinguiría de la acción moral: el fin justifica los medios.

Esta máxima se volvió el núcleo duro de la llamada doctrina de la razón de Estado, según la cual la política tiene sus razones y, por tanto, sus justificaciones, que son diferentes de las razones y, en consecuencia, justifica-

ciones del individuo que actúa con vistas a sus propios intereses. Es como decir que en virtud del interés colectivo el político puede hacer lo que no le está permitido al sujeto o, si se quiere, la moral del político no corresponde a la del individuo. Cosme de Médicis solía decir, como repite Maquiavelo, que los Estados no se gobiernan con padrenuestros. Un maquiavélico como Gabriel Naudé, autor de un conocido tratado sobre la razón de Estado intitulado *Consideraciones políticas sobre los golpes de Estado* (1639), escribió, citando a Charron, que "la virtud y la bondad de los gobernantes transitan un camino diferente de aquel del hombre común: en efecto, sus vías son más amplias y libres, para equilibrar la grande, pesada y peligrosa responsabilidad que carga sobre sus espaldas".[3] Uno de los episodios más atroces de las guerras de religión es la noche de San Bartolomé (del 23 al 24 de agosto de 1572). Aun reconociendo que la masacre fue condenada por muchos, escribe: "Así y todo, yo no tengo empacho en afirmar que esta empresa fue más que oportuna, notable y justificada por motivos más que suficientes".[4] ¿Cuáles son las razones más que suficientes? Es obvio que son razones de Estado, motivos que justifican una acción, la más perversa de las acciones, en vista de un fin, que también en este caso es la conservación del Estado.

Del despiadado análisis hecho por Maquiavelo y por los escritores políticos que tratan sobre la conducta de los hombres de Estado, con frecuencia ostensiblemente opuesta a las reglas de la moral común y corriente, nace uno de los temas más discutidos de la filosofía política: la explicación y la justificación de este contraste. De ello se han dado principalmente dos versiones. La primera es la que explica y justifica el contraste con base en la diferencia entre regla y excepción: las reglas morales, sea que estén basadas en una revelación divina, como los Diez Mandamientos y los preceptos evangélicos, sea que se apoyen en argumentos racionales o históricos, ciertamente son universales, en cuanto valen para todos los tiempos y hombres; pero no son absolutas, en el sentido de que no valen en todos los casos, admiten excepciones y, en consecuencia, en casos determinados y determinables pueden admitir una derogación. Las acciones de los políticos, ostensiblemente contrarias a la moral común, podrían comprenderse y justificarse como derogaciones debidas a situaciones excepcionales. Una respuesta de este tipo al viejo problema del contraste entre moral y política permite mantener firme la idea de que no hay dos morales, una pública y una privada, una válida para los individuos y otra para los Estados, sino que la moral es una sola, válida para todos, salvo casos especiales, en los que es lícito lo que en general está prohibido no sólo para los Estados, sino también para los individuos. Si la distancia entre la conducta apegada a la moral común y la conducta que la viola por circunstancias excepcionales

[3] G. Naudé, *Cosiderazioni politiche sui colpi di Stato*, Boringhieri, Turín, 1958, p. 47.
[4] *Ibid.*, p. 108.

es más evidente en la esfera política, ello se debe solamente al hecho de que la acción política es más visible que la privada y, al mismo tiempo, a que está más expuesta a la excepcionalidad de las circunstancias que justifican la inobservancia. Estas circunstancias se resumen en la categoría general del estado de necesidad, el que sirve como justificación de una acción que de otra manera sería delictuosa y castigable así para el individuo común como para el hombre público. Por "estado de necesidad" se entiende la condición en la que un sujeto, sea el individuo que actúa en razón de sus intereses, sea el hombre político que lo hace en nombre y por cuenta de una colectividad, no puede dejar de hacer lo que hace, o sea, no tiene alternativa. Todas las normas, sean morales, jurídicas o de la costumbre, se refieren solamente a las acciones posibles, las que pueden ser realizadas o no a discreción del sujeto. Cuando el agente se encuentra en una situación en la que una cierta acción es necesaria, en el doble aspecto de no poder dejar de hacerla (necesidad propiamente dicha) o de no poder hacerla (o imposibilidad), cualquier norma que obliga o prohíbe una acción diferente es impotente del todo. Se dice que la necesidad no tiene ley: no la tiene porque es más fuerte que cualquier ley. La propia máxima "el fin justifica los medios" puede ser incluida en el principio de la inobservancia por razones de necesidad. Si es verdad que efectivamente en una determinada situación hay un solo medio para conseguir un fin, y éste debe ser alcanzado, la realización del medio se vuelve una cuestión necesaria, con respecto a la cual el sujeto no tiene de dónde escoger y, por tanto, no es libre de actuar siguiendo el precepto moral que le impondría una conducta diferente. La máxima maquiavélica tan mal reputada representaría, siguiendo esta interpretación, no tanto la imposibilidad de reducir la política a la órbita de la moral cuanto la mayor ampliación de las obligaciones que la conducta política, dada la mayor relevancia del fin, encuentra en su camino, y en definitiva la mayor frecuencia de la acciones necesarias y como tales desprendidas del imperativo de observancia de las normas morales.

La segunda explicación (que al mismo tiempo es una justificación) del contraste es por completo diferente: la distancia entre moral y política no depende de la relación regla-excepción, sino de la existencia de dos verdaderas y propias morales, cuya diversidad descansa en dos diferentes criterios de evaluación, incompatibles entre sí, de la bondad o maldad de las acciones. Quien captó mejor que nadie este contraste fue Max Weber al distinguir entre ética de la convicción y ética de la responsabilidad. Quien se conduce con base en la primera estima que su deber consiste en respetar algunos principios de conducta planteados como absolutamente válidos, con independencia de las consecuencias que de ellos puedan derivar. Quien se comporta con base en la segunda considera haber hecho su deber si logra obtener el resultado que se proponía. En términos más sencillos, toda acción puede ser evaluada con base en principios dados, como son las reglas de la moral universal, y juzgada buena si los respeta,

mala si los viola. Pero puede ser evaluada a partir de las consecuencias y justificada como buena si tiene éxito, mala si fracasa. En el primer caso, la acción es calificada con base en alguna cosa que está antes de la acción; en el segundo, con base en algo que está después. Considerando que los dos criterios son diferentes, una acción buena de conformidad con el primer criterio puede ser mala con base en el segundo, y viceversa. Si tomo como criterio de juicio una regla universal como la de "no matarás", el asesinato de un hombre es ilícito (salvo que se trate de un caso en el que se pueda hacer valer el estado de necesidad). Si en cambio parto de la idea de que la acción debe ser juzgada con base en el resultado, el asesinato del tirano (el llamado tiranicidio, sobre cuya licitud el debate se ha extendido a lo largo de muchos siglos y de ninguna manera se ha apagado todavía hoy) puede ser considerado lícito (para algunos incluso obligatorio). Quien considera la pena de muerte desde el punto de vista de la ética de los principios, con base en la cual no se debe matar, debería coherentemente proponer su abolición (a menos que la justifique como excepción a la regla); quien la considera desde el punto de vista de sus efectos (el principal efecto que justifica la pena es su fuerza intimidatoria), se inclina a mantenerla allí donde existe y a re-proponerla allí donde ha sido abolida, si logra demostrar que disuade al delincuente en potencia más que cualquier otra pena. Este contraste entre dos diferentes evaluaciones de nuestras acciones nos acompaña en la vida cotidiana y constituye una razón fundamental de los conflictos morales, que, a diferencia de lo que se cree, no dependen de la incompatibilidad de dos normas, sino de la diferencia entre dos criterios. Por ejemplo: una norma de la moral común me obliga a no mentir, ¿pero si al decir la verdad traiciono a un amigo?

No hay explicación más clara y justificación más convincente del contraste entre moral y política que la constatación de la existencia de dos morales en razón de dos diferentes modos de juzgar la misma acción según si adoptamos el punto de vista de los principios o el de los resultados. Ahora bien, lo que pone en contraste la conducta del hombre político con la moral común es su inspiración en la ética de los resultados, en lugar de la de los principios. La bondad de una acción política se juzga por el éxito, y se califica como buen político al que logra obtener el efecto deseado. Pero la capacidad de obtener el efecto deseado, ¿no es la virtud del político precisamente en el sentido maquiavélico de la palabra? Entonces, más que de inmoralidad o de amoralidad de la política, o de impoliticidad o apoliticidad de la moral, se debería hablar de dos universos éticos que se mueven de acuerdo con criterios diferentes de evaluación de la acción según las diferentes esferas en las que los individuos actúan. De estos dos universos éticos son representantes ideales (en la práctica puede haber confusiones y sobreposiciones) dos personajes diferentes que actúan en el mundo por vías destinadas casi siempre a no coincidir: por una parte, el hombre de fe por sus profundas convicciones, el profeta (piénsese en la figura del profeta desarmado ridiculizada por Maquiavelo), el moralista, el sabio que contempla la ciudad celestial como una meta ideal aunque sabe que no es de este mundo; por otra, el líder, el hombre de Estado, el gobernante previsor, el fundador de Estados, el "héroe", como lo llamaba Hegel, al que le está permitido usar incluso la violencia para imprimir al curso de la historia universal la dirección que él fuertemente desea.

Política y derecho

Mientras el problema de la relación entre las esferas política y económica es un problema de delimitación de campos, que aquí ha sido reconstruida como delimitación de dos esferas de ejercicio del poder a través de diferentes medios, y el problema de la relación entre moral y política es un problema de distinción entre dos criterios de valoración de las acciones, el problema de la relación entre política y derecho es una cuestión muy compleja de interdependencia recíproca. Cuando por derecho se entiende el conjunto de las normas, u orden normativo, en el que se desenvuelve la vida de un grupo organizado, la política tiene que ver con el derecho bajo dos puntos de vista: en cuanto la acción política se lleva a efecto a través del derecho, y en cuanto el derecho delimita y disciplina la acción política.

Bajo el primer aspecto el orden jurídico es producto del poder político. Donde no hay poder capaz de hacer valer las normas impuestas por él recurriendo en última instancia a la fuerza, no hay derecho. En rigor, se trata del derecho positivo y no del derecho natural, que es llamado así en un sentido muy diferente e impropio; del derecho como es entendido por el positivismo jurídico, por la doctrina según la cual no hay otro derecho que el existente, directa o indirectamente reconocido por el poder político. Como principio fundamental del positivismo jurídico se puede asumir la máxima hobbesiana: "No es la sabiduría, sino la autoridad, la que hace la ley". El mismo Hobbes comenta la máxima con las siguientes palabras, que no podrían ser más claras: "Cuando hablo de las leyes, hablo de las leyes vivas y armadas... No es la palabra de la ley, sino el poder de quien tiene en sus manos la fuerza de una nación, lo que hace eficaces a las leyes".[5] El partidario resuelto y coherente del positivismo jurídico contra los simpatizantes del derecho natural explica las razones por las que sólo el derecho positivo, mas no el derecho natural, es para los juristas lo que correctamente se puede llamar derecho, afirmando que, a diferencia de las normas del derecho positivo que son puestas por una autoridad humana, las normas del derecho natural son consideradas válidas no porque sean efectivamente aplicadas, sino porque son consideradas justas en cuanto derivan de la naturaleza e indirectamente de la razón o de la voluntad divina.

[5] Hobbes, *Opere politiche*, Utet, Turín, 1959, t. I, p. 402.

Desde esta perspectiva, en la que el derecho es producto del poder, el vínculo entre el poder político y el derecho es simple: una vez definido el orden jurídico, entendido exclusivamente como derecho positivo, como orden coactivo, es decir, como conjunto de normas hechas valer contra los transgresores incluso recurriendo a la fuerza —y en ello se hace consistir generalmente la diferencia entre el derecho y la moral, entre el derecho y la costumbre—, la existencia del orden jurídico depende de la existencia de un poder político definido, precisamente como ha sido definido aquí, como el poder cuyo instrumento característico de aplicación es la fuerza física. Empero, una vez reducido todo el derecho a derecho positivo, a un derecho cuya validez depende únicamente de la presencia de una fuerza capaz de hacerlo valer contra cualquier miembro del grupo, hay que afrontar la vieja y siempre recurrente objeción: "¿cómo se distingue una comunidad jurídica, como es el Estado, de una banda de ladrones; la norma del derecho de mando de un truhán, la disposición del legislador de la intimidación del bandido: 'el dinero o la vida'?" Tal dificultad no existe para el iusnaturalista, para quien cree que una norma puede ser considerada válida sólo si también es justa, si se apega a los principios éticos cuya validez no depende de la autoridad que tiene el derecho de ejercer el poder coactivo. ¿Pero para quien considera que el derecho solamente es la norma puesta por una autoridad que tiene el poder de hacerla respetar recurriendo en última instancia a la fuerza? ¿Cómo? ¿Una banda de pillos no es también un orden coactivo? Dicho de otro modo: una vez reducido el derecho a producto de un poder capaz de imponer reglas de conducta coactivamente, ¿cómo se puede evitar todavía la reducción del derecho a puro y simple poder, el orden jurídico a orden basado exclusivamente en el derecho del más fuerte? No se pueden exponer los términos del problema de manera más ilustrativa que trayendo a colación un célebre fragmento de San Agustín:

> ¿Qué son las bandas de ladrones si no pequeños reinos? También una banda de ladrones es, en efecto, una asociación de hombres, en la que hay un jefe que manda, en la que se reconoce un pacto social, y el reparto del botín está regulado por acuerdos previamente establecidos. Si esta asociación de malhechores crece hasta el punto de ocupar un país y establecer en él su sede, sometiendo pueblos y ciudades, y asume el título de reino, título que le es asegurado no por la renuncia a la codicia, sino por la conquista de la impunidad.[6]

Para San Agustín y para todos aquellos que no se resignan a considerar el derecho únicamente como el producto de la voluntad dominante, lo que distingue a una comunidad política de una banda de ladrones es la correspondencia de las leyes al ideal de la justicia. Pero, ¿qué es la justicia? ¿Existe un ideal universal de justicia que permita establecer con claridad

[6] San Agustín, *Il pensiero politico cristiano*, Utet, Turín, 1965, t. II, p. 517.

esta línea de demarcación? ¿Los principios de justicia, como "dar a cada cual lo que le corresponde" o "cada uno debe hacer lo que le toca", no son meramente formales y, por consiguiente, pueden ser llenados de cualquier contenido? ¿Quién decide cada vez cuál debe ser el contenido específico si no el que tiene el poder de tomar decisiones que valen caoctivamente para todos, y en consecuencia, una vez más, el detentador del poder político?

Aquí interviene otro criterio de distinción: aquel entre el poder legítimo y el ilegítimo. Y es en este momento cuando la relación entre el derecho y la política cambia: ya no es el poder político el que produce el derecho, sino el derecho el que justifica el poder político. Al problema del fundamento de legitimidad del poder pueden darse diferentes respuestas, pero queda el hecho de que a la noción de legitimidad se recurre, en cualquier caso, para proporcionar una justificación del poder político, para distinguirlo, como poder jurídicamente fundado, de las diversas formas de poder de hecho. Hasta aquí el poder político ha sido definido en relación con las otras formas de poder, de las que las dos principales son el poder económico y el poder ideológico, y con respecto a la ética en la que se inspira. Ahora entra en escena otra distinción, aquella entre poder de derecho y poder de hecho. Es un principio general de filosofía moral que la conducta que tiene necesidad de ser justificada es la mala, no la buena: no tiene necesidad de justificación alguna quien desafía a la muerte para salvar a un hombre en peligro; tiene necesidad de ello quien lo deja morir. El autor de un famoso libro sobre el poder y su legitimidad escribió: "Entre todas las desigualdades humanas, ninguna... tiene tanta necesidad de justificarse como la desigualdad establecida por el poder".[7] Sólo la referencia a un principio de legitimidad hace del poder de imponer obligaciones un derecho y de la obediencia de los destinatarios de la imposición un deber, transforma una relación de mera fuerza en una relación jurídica. Rousseau escribió: "El más fuerte no lo es jamás bastante para ser siempre el amo, si no transforma la fuerza en derecho y la obediencia en deber".[8]

Un poder puede llamarse legítimo cuando quien lo detenta lo ejerce a justo título, y esto lo hace en cuanto está autorizado por una norma o por un conjunto de normas generales que establecen quién tiene, en una determinada comunidad, el derecho de mandar y de que sus mandatos sean obedecidos. En una monarquía absoluta la norma fundamental autorizadora, y en cuanto tal legitimante, es la ley que establece el orden de sucesión en el trono; en un Estado parlamentario es la Constitución, o más precisamente la parte de la Constitución que regula los poderes del parlamento, las relaciones entre parlamento y gobierno, etc. La autorización transforma el poder simple en autoridad: la diferencia entre autoridad y poder puede ser resuelta en la distinción entre poder de derecho, y por ello

[7] G. Ferrero, *Potere*, Sugarco, Milán, 1981, p. 27.
[8] Rousseau, *Il contratto sociale*, Utet, Turín, 1970, p. 724.

legítimo, y poder de hecho. Autoridad es el poder autorizado y sólo en cuanto tal es capaz a su vez de atribuir a otros sujetos la capacidad de ejercer un poder legítimo, en una cadena de sucesivas delegaciones de poder, de arriba hacia abajo en un grupo autocrático, de abajo hacia arriba en un grupo democrático, en una cadena que distingue el orden de cualquier grupo político complejo. En referencia a la máxima del positivismo jurídico, según la cual no es la sapiencia la que hace la ley, sino la autoridad, la pregunta en torno a la legitimidad del poder conduce a la máxima opuesta, de conformidad con la cual no es el rey el que hace la ley, sino ésta la que hace al rey, o, en palabras de un jurista inglés del siglo XV, Henry Bracton (en el escrito *De legibus et consuetudinibus Angliae)*, que se vuelve máxima secular: "Ipse autem rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et sub lege, quia *lex facit regem*". ¿Qué significa que la ley hace al rey? Significa que es rey, más en general, es soberano legítimo, y por tanto tiene la autoridad y no sólo el poder simple del más fuerte, quien gobierna con base en un poder que le ha sido conferido por una ley superior a él mismo (que no puede modificar si no es a partir de leyes puestas todavía más arriba que prevean la manera en que se puedan modificar las mismas leyes fundamentales).

A la objeción de que la legitimidad que transforma un poder de hecho en un poder de derecho es un evento no originario, sino derivado, y que en principio el poder que instituye un grupo político es siempre un poder de hecho, como demuestran los casos extremos del usurpador dentro de un sistema autocrático, de la dictadura revolucionaria en el paso de un grupo autocrático a uno democrático, de la dictadura contrarrevolucionaria en el paso de un grupo democrático a uno autocrático, se puede responder que tanto la usurpación como las dictaduras son eventos temporales, y dan vida a un sistema de poder durable solamente si su poder respectivo es institucionalizado, en definitiva regulado por el derecho. Se puede replicar que en este caso lo que transforma el poder de hecho en poder de derecho no es tanto su institucionalización, sino su continuidad, y por consiguiente su duración, lo que los juristas llaman la "efectividad", en cuyo caso se trataría una vez más del poder que crea el derecho, y no viceversa. Pero es un grave error, en el que caen por lo común quienes ven la compleja relación entre derecho y poder sólo desde la parte del poder y no del derecho, el considerar que la continuidad de un poder exclusivo en un determinado territorio es un hecho aislado. Se trata, en cambio, del resultado de una multiplicidad de comportamientos orientados hacia la obediencia y la aceptación de las normas emanadas de los detentadores del poder, que no pueden ser explicados de manera determinista como si fuesen hechos naturales, sino que deben ser interpretados en sus motivaciones, entre las que ciertamente se encuentra la de la validez de las normas del sistema. Por lo demás, la mejor prueba de que la legitimidad y la efectividad no se identifican se encuentra en el proceso inverso al de la legitimación, mediante el

cual un sistema de poder pierde su propia legitimidad. En el caso de una ocupación temporal del territorio por parte de un enemigo, la pérdida de efectividad del poder constituido no basta para determinar inmediatamente la pérdida de su legitimidad. ¿Por qué no basta? Porque la no efectividad no es un hecho aislado, observable como se aprecia un hecho natural, sino que es la consecuencia de una serie de comportamientos motivados, a cuyas motivaciones es preciso remontarse para juzgar el grado de legitimidad de un poder en una determinada situación histórica. Como la efectividad presupone aceptación y obediencia, así también la deslegitimación presupone rechazo y desobediencia. Obediencia y desobediencia son comportamientos humanos orientados de los que la efectividad y la no efectividad son una consecuencia.

Hay, en fin, otro aspecto de la relación entre el poder y el derecho que merece ser considerado: se trata del problema de la legalidad del poder, que ya no se refiere a quién tiene el derecho de gobernar, sino al modo en el que el poder de gobernar debe ser ejercido. Cuando se exige que el poder sea legítimo se pide que quien lo detenta tenga el derecho de tenerlo. Cuando se invoca la legalidad del poder, se pide que quien lo detenta lo ejerza no según su propio capricho, sino de conformidad con reglas establecidas y dentro de los límites de éstas. Lo opuesto del poder legítimo es el poder de hecho; lo contrario del poder legal es el poder arbitrario. Toda la historia del pensamiento político occidental está surcada por la pregunta: "¿qué es mejor, el gobierno de las leyes o el de los hombres?" Desde Aristóteles, la respuesta se mueve a favor del primer elemento del dilema: "La ley no tiene pasiones —dice Aristóteles—, cosa que necesariamente se encuentra en cualquier hombre".[9] Por su origen, sea que haya derivado de la naturaleza de las cosas y transmitida por la tradición o que haya sido descubierta por la sabiduría del legislador, la ley permanece en el tiempo como depósito de la sabiduría popular y de la sapiencia civil que impide los cambios bruscos, las prevaricaciones de los poderosos, lo arbitrario del *sic volo sic iubeo* (así quiero y así mando). La idea de la primacía del gobierno de las leyes se transmite de la Antigüedad clásica al pensamiento jurídico medieval, y de éste al pensamiento moderno, y alcanza su perfección en la doctrina del "constitucionalismo", según la cual ya no hay ninguna diferencia entre gobernantes y gobernados con respecto al imperio de la ley, porque el propio poder de los gobernantes está regulado por normas jurídicas (se trata de las disposiciones constitucionales) y debe ser ejercido respetando estas reglas. Mientras el tema de la legitimidad es útil para distinguir el poder de derecho del poder de hecho, el tema de la legalidad sirvió siempre para distinguir el buen gobierno del mal gobierno, comenzando por un fragmento de Platón en el que se lee que los gobernantes deben ser los "servidores de la ley", porque "donde la ley se subordina a los gobernantes

[9] Aristóteles, *Politica,* Utet, Turín, 1955.

y carece de autoridad, pronto sobreviene la ruina de la ciudad; en cambio, allí donde la ley predomina sobre los gobernantes y éstos son sus esclavos, es posible la salvación de la ciudad". Por lo demás, ambos temas resaltan suficientemente la compleja relación entre política y derecho, en la que un discurso sobre el concepto de la política no puede dejar de tener en cuenta esta variada interrelación con el concepto de derecho. De esta interrelación surgió la noción "Estado de derecho", entendido no en sentido restringido como Estado en el que el poder político está subordinado al derecho, sino como la mayor finalidad de todo grupo político, que se distingue de cualquier otro grupo social por la existencia de un orden normativo cuyas disposiciones, necesarias para la supervivencia del grupo, se hacen valer coactivamente.

Bibliografía

Aristóteles, *Politica*, Utet, Turín, 1955.

Bodin, J., *I sei libri dello Stato*, Utet, Turín, 1964. (Antología: Il Mulino, Bolonia, 1981.)

Crick, B., *Difesa della politica*, Il Mulino, Bolonia, 1969.

Dahl, R., *Introduzione alla scienza politica*, Il Mulino, Bolonia, 1967.

Duverger, M., *Introduzione alla politica*, Laterza, Bari, 1966.

Ferrero, G., *Potere*, Sugarco, Milán, 1981.

Freund, J., *L'essence du politique*, Sirey, París, 1965.

Hegel, G. W. F., *Lineamenti di filosofia del diritto*, Laterza, Bari, 1954.

Hobbes, T., *Opere politiche*, Utet, Turín, 1959.

——, *Leviatano*, La Nuova Italia, Florencia, 1976. (Antología: Il Mulino, Bolonia, 1982.) (Hay versión en español del FCE: *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, trad. de M. Sánchez Sarto, 2ª ed., México, 1980.)

Kant, E., *Metafisica dei costumi*, Utet, Turín, 1956. (Antología: *Lo Stato di diritto*, Editori Riuniti, Roma, 1973.)

Kelsen, H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Comunità, Milán, 1950.

Lasswell, H. D., y A. Kaplan, *Potere e società*, Etas Kompass, Milán, 1969.

Locke, J., *Due trattati sul Governo*, Utet, Turín, 1982.

MacIver, R. M., *Governo e Società*, Il Mulino, Bolonia, 1962.

Maquiavelo, N., *Il Principe*, Feltrinelli, Milán, 1960.

Matteucci, N., *Organizzazione del potere e libertà*, Utet, Turín, 1976.

Montesquieu, Ch.-L. de *Lo spirito delle leggi*, Utet, Turín, 1952.

Naudé, G., *Considerazioni politiche sui colpi di Stato*, Boringhieri, Turín, 1958.

Oppenheim, F., *Etica e filosofia politica*, Il Mulino, Bolonia, 1971 (hay versión en español del FCE: *Ética y filosofía política*, trad. de A. Ramírez Araiza y J. J. Utrilla, 1ª ed., México, 1975).

Platón, *Repubblica*, Utet, Turín, 1970.

——, *Le leggi*, Utet, Turín, 1970.

Poulantzas, N., *Potere politico e classi sociali*, Editori Riuniti, Roma, 1972.

Ritter, G., *Il volto demoniaco del potere*, Il Mulino, Bolonia, 1958.

Rousseau, J-J., *Il contratto sociale*, Utet, Turín, 1970.

San Agustín, *Il pensiero politico cristiano*, Utet, Turín, 1965.

Sartori, G., *La politica*, Sugarco, Milán, 1979 (hay versión en español del FCE: *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, trad. de M. Lara, 1ª ed., México, 1984).

Schmitt, C., *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bolonia, 1972.

Stoppino, M., *Le forme del potere*, Guida, Nápoles, 1974.

Tocqueville, A. de, *La democrazia in America*, Utet, Turín, 1968 (hay versión en español del FCE: *La democracia en América*, trad. de L. R. Cuéllar, 2ª ed., México, 1957).

Weber, M., *Economia e società*, Comunità, Milán, 1961 (hay versión en español del FCE: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología compresiva*, trad. de J. Medina Echavarría, 2ª ed., México, 1964).

Weil, E., *Filosofia politica*, Guida, Nápoles, 1973.