

La ciencia política y el análisis del proceso de decisión^(*)

por el Académico *Dr. Luis Sánchez Agesta*

Ante todo, quiero agradeceros el honor que me habéis dispensado. Considero un privilegio el participar en vuestras deliberaciones y tener un lugar de encuentro con tantos amigos en esos torneos de ingenio y buen saber que son a veces las sesiones de una Academia, pero pongo por delante el honor de pertenecer a una Academia tan prestigiosa. Creo que me habéis llamado no tanto por mis méritos personales como por vuestra benevolencia hacia un antiguo profesor que no había querido nunca ser más que eso. Es, en cierta manera, natural que se mire con ojos benévolos a quienes llegan a un cierto nivel de la vida con una dedicación continuada a la obra en que han puesto su ilusión.

Como miembro correspondiente, pertenecía ya a esta Casa hace muchos años, e incluso alguna vez he intervenido en uno de sus actos públicos. Y sin embargo, vengo hoy a ella con una íntima emoción. Y no deja de matizar esa emoción el que venga a sustituir en este sillón de la Academia a un compañero de cátedra, Javier Conde, con el que durante muchos años de mi vida he mantenido una relación que puedo llamar amistosa, pese a las distancias con que discurren nuestras vidas.

Conocí a Javier Conde en las circunstancias menos propicias para una relación cordial, en ese trance tan español de una reñida oposición a cátedra. Pero creo que no nos

(*) Discurso de recepción del Dr. Luis Sánchez Agesta pronunciado al incorporarse a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, el 17 de octubre de 1978. El Dr. Sánchez Agesta es Catedrático de Derecho Político en la Universidad de Madrid, como también Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

quedó ningún rescoldo de la amargura de ese trance. Durante años seguimos caminos distintos. El, cada vez más vinculado a una actuación política que culminó en relevantes puestos diplomáticos, en que le sorprendió la muerte; yo, cada vez más recluso en el campo de la investigación y la vida académica, primero en una Universidad de provincias, en Granada, en esa ciudad romántica y universal en la que había nacido y me había formado, tan propicia al trabajo de la inteligencia. El destino quiso que nos encontráramos en los lugares más insospechados. Primero en Montevideo y más tarde en Canadá, donde representaba a España como embajador. Después coincidimos en Madrid, en la misma Facultad y en la misma cátedra, aunque fugazmente, porque los deberes de su profesión diplomática le volvieron a alejar de su vocación por la enseñanza. En esa corta convivencia me habló más de una vez, con melancolía, de lo que después llamó en el prólogo de un libro "años en hueco" o "años silenciosos", quizá porque aunque decía compartir su amor entre dos vocaciones a las que atendía sucesivamente, pienso que a veces dudaba si no estaban vacíos los años que restaba a su vocación intelectual, y justamente porque aunque a Javier Conde se le recuerde hoy quizá como un político o un diplomático, estoy seguro de que, pasados los años, se le recordará más bien como un pensador y un iniciador de empresas intelectuales, condición de la que dio notables muestras mientras dirigió el Instituto de Estudios Políticos.

Su vida científica empezó allá por el año 1935 con un ensayo sobre Bodino, en que, en líneas dispersas, junto al tema clásico de la soberanía, ataca con originalidad otros temas tan sugestivos como el de la secularización política y la tolerancia. Entre los años 1933 y 1934 había recibido de la Universidad de Berlín una rigurosa formación germánica, en aquella Alemania de entreguerras en que hubo tantas ilustres figuras de la Teoría Política y de la Filosofía que dejaron sobre él una indeleble huella. Conoció personalmente a Hermann Heller, Carl Schmitt y Rudolf Smend, y estudió la obra de Dilthey y Heidegger y, curiosamente, se familiarizó con la obra de Max Weber, que desde la sociología descubría horizontes espléndidos para la Ciencia Política. Más tarde, en aquel grupo de Burgos, que describe Pedro Laín, unió a la lengua alemana dos lenguas muertas, el latín y el griego, que para él estuvieron llenas de vida. Porque con ellas se familiarizó con los textos de Aristóteles, que tan brillantemente analizó en su recepción en esta Academia y que incluso le permitieron lecturas en sus textos de Santo Tomás, que aparece más de una vez citado con gusto y originalidad a lo largo de sus obras.

El catálogo de sus obras, junto a las que reunió en dos tomos (*Escritos y fragmentos políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974), comprende su *Estudio sobre Ma-*

quiavelo y dos obras sistemáticas de más alcance. Querer hacer siquiera una síntesis de estos miles de páginas sería inútil y presuntuoso. Me limitaré a destacar que tiene un brillante estilo propio, casi enfático, que permite identificar cualquiera de sus obras a quien haya leído diez líneas salidas de su pluma, y que le preocupó de la mano del magisterio de Javier Zubiri la relación de la política con los grandes temas de la filosofía, por la que sentía una indiscutible vocación. Los temas políticos eran tratados por Javier Conde con una perspectiva de filosofía de la historia y otras veces arañando en la entraña del ser. Un claro testimonio de esa vocación es la *Teoría y sistemas de las formas políticas* y sus estudios sobre el hombre como animal político.

Me detendré en dos estudios que pueden parecer menores, pero que muestran como una vocación intelectual se entrelaza con otras actividades en el campo de la vida práctica.

Me parece significativo de sus actividades diplomáticas sus meditaciones sobre Europa, que comprenden experiencias tempranas de 1949 hasta sus últimos años de observación en la embajada de Bonn. Su visión de Europa, comprendida en esa dialéctica de la historia universal, que era una de sus grandes aficiones, es, en un principio, profundamente pesimista. Ve un europeo degenerado, aterrorizado, "viviendo formas profanas, depravadas de su propia europeidad". Mas tarde, en 1970 y 1972, ante el proceso de unificación de Europa occidental, advierte un nuevo aliento en esa situación llena de promesas y perspectivas favorables, aunque al mismo tiempo cargadas de riesgos y dificultades. Consta un nacionalismo creciente en Europa, como principal obstáculo a ese proceso, y ve cómo, por otra parte, la Europa del Este se halla comprometida en un experimento distinto, pero que también trata de integrar Estados nacionales soberanos, aunque ninguno de los términos Estado, nación y soberanía es homologable a los de la Europa occidental. España está implicada en la dinámica universal de esa tensión del Este y del Oeste y de los procesos de integración europea como un actor modesto. No es autor ni protagonista. España es sólo actor y eso significa que está condicionada por los papeles que han escrito los autores, aunque debe insertarse en ese proceso buscando los flancos más propicios.

El otro ensayo al que voy a hacer referencia es más personal, y en algún caso le hablé de ese pequeño ensayo que entonces andaba perdido en las bibliotecas como un folleto y que recogió más tarde en sus *Escritos*. Me refiero a su estudio sobre la *Misión política de la inteligencia*. El mismo dice, en unas palabras finales, que son unas reflexiones dictadas con la inquietud de un "facultativo del saber político", esto es, de un hombre cuya profesión intelectual era entender la política y que se aproximaba a ella no sólo como una voca-

ción de entendimiento, sino también de acción práctica. En otros términos, eran la reflexión de un pensador político que se veía envuelto en los afanes de la política práctica. El estudioso de la política posee un saber de la realidad que puede ser aplicado para regir la vida de la comunidad, y es natural que el hombre con ese saber se deje poseer de un entusiasmo que saca a la inteligencia fuera de sí para trasponerla a un nuevo modo de existencia. El mandato que parece deducirse de ese pensamiento de raíz platónica es que el que sabe debe gobernar, porque la política para el griego era una técnica similar a la medicina. Javier Conde sabía lo que había de utópico en ese pensamiento e incluso en la inversión de ese pensamiento que se realiza en la Edad Media y el Renacimiento: el que gobierna debe saber. Ese planteamiento va a hacer, a través de la Universidad, del saber político una carrera académica que hace "facultativos" de la vida política y que termina encajándolos en "profesionales" que se proyectan sobre los hechos, esto es, en hombres pragmáticos que pueden convertir su saber en un hacer. En esta tesitura, la inteligencia, o ha de abandonar el poder político a su dialéctica propia, o ponerse a su servicio como consejera, o bien adoptar una actitud crítica de desenmascaramiento de la actuación del poder. En la hora del mundo que le tocó vivir le preocupaba, sobre todo, el que la política, vinculada a la sociología, se convirtiera en un saber técnico de los *managers*. Para él lo social era *material* para lo político, en cuanto era un sistema de posibilidades en que el político operaba para hacer posible que la persona pudiera realizarse como persona. La política como sabiduría se definía así como el descubrimiento de una opción creadora entre posibilidades de vida colectiva, que la entroncaba con la ética.

Este planteamiento nos lleva al tema de este discurso.

LA CIENCIA POLITICA Y EL ANALISIS DEL PROCESO DE DECISION

I. DERECHO Y POLÍTICA

En ciertos niveles de la vida es inevitable mirar al pasado para recapitular nuestra existencia. Y la vida de un hombre de profesión intelectual es lo que ha pensado y escrito. Y en eso que hemos pensado y escrito, cuando llegamos a una cierta madurez, es fácil que advirtamos más de una rectificación de nuestras ideas, aunque también es probable que podamos leer en muchas páginas del pasado semillas de lo que hemos pensado después.

Permitidme un pequeño recuerdo de mi autobiografía intelectual. Cuando hace ya muchos años hice oposiciones a una Cátedra de Derecho Político, me tuve que proponer, de acuerdo con el Reglamento que las regía, un análisis del "concepto, método y fuentes de la asignatura". Cuando redacté la memoria en que se traduce ese ejercicio era el filo de los años cuarenta, hacia 1941. Eran años de profunda crisis en la vida y en las ciencias políticas, aunque todavía nos seguíamos apoyando en aquellas dos grandes ciencias desenvueltas con notable madurez en los primeros lustros del siglo XIX, como Teoría general del Estado y Ciencia del Derecho Constitucional. Pero la conciencia de una crisis era un supuesto común de cuantos participamos en aquella oposición a una Cátedra de "Derecho Político", que todos sabíamos también que era un nombre convencional derivado de la disposición administrativa que regulaba los planes de enseñanza.

Se había publicado ya la monumental *Economía y Sociedad*, de Max Weber, con ideas tan luminosas como la noción de los conceptos "tipo" y su teoría de las legitimidades. Había, pues, una renovación de horizontes, aunque todavía no se habían tecnificado los medios de investigación en la forma en que lo hicieron en las décadas sucesivas. El marxismo, con su concepción de la lucha de clases, obligaba a considerar algunos nuevos temas como el conflicto, las relaciones entre política y economía y, en general, el cambio, que claramente no podían encajar con facilidad en aquellas ciencias clásicas del Estado y de la Constitución. El régimen soviético y el fascismo eran realidades que obligaban a reconsiderar una teoría que se centraba en el régimen constitucional que había madurado tan brillantemente en los países de Occidente. Y aunque todavía no se podía hablar de una crisis del Estado absorbido por entidades supranacionales o internacionales, había la experiencia de la Sociedad de Naciones, y las experiencias de la misma guerra mundial de 1939-1945 permitían vislumbrar la existencia de superpotencias que ejercerían su influencia "en grandes espacios" y una nueva reorganización de la humanidad. Lo que fue después el proceso de descolonización no era aún presumible, pero se adivinaba que el universo político iba a ser en adelante algo más que el pequeño club de Estados europeos y americanos que imponían su pensamiento en el mundo.

Sobre esos datos, que hacían aún más patente el hecho del cambio y de la transformación de las estructuras políticas, pensaba yo entonces que a la Teoría del Estado y a la Ciencia del Derecho constitucional había que añadir otra ciencia que explicara esos procesos de cambio. El Estado y el Derecho constitucional era ya vida *formada, objetivada*, que estaba ahí casi como un objeto de la naturaleza para la consideración de aquellas ciencias. Pero la verdad es que eran una realidad

en movimiento y era necesario considerar la vida misma que la formaba y lo transformaba.

La acción política como obrar humano era quien operaba esa creación de unidades de vida (Estado) y de órdenes jurídicos (Constituciones), en que se concretaba el estudio de las ciencias políticas. Quedaban así delimitados tres objetos propios de las ciencias políticas, que podían considerarse como ciencias especializadas:

1. La actividad política en sí misma considerada (Ciencia Política estricta).
2. Las unidades de vida social constituidas políticamente (Teoría del Estado).
3. El orden jurídico que constituye esas unidades de vida política (Derecho constitucional o Derecho Político en sentido estricto).⁽¹⁾

Quedaba, pues, abierto el tema de una Ciencia Política como conocimiento de esa acción humana que imprime su dinamismo en el Estado y en el Derecho. El cómo traté de resolver este problema en aquella ocasión y en los primeros ensayos de una renovación de la teoría de la Política, del Estado y del Derecho nos alejaría del tema que vamos a desarrollar. Pero sí me interesa destacar una dificultad que se interponía en ese planteamiento, quizá por mi propia formación jurídica subjetiva, pero que me parece que ilustra el tema de la posibilidad de una ciencia política y de las condiciones en que ha de plantearse.

1. *El Derecho y la realidad política*

Para los que hemos sido formados en las disciplinas jurídicas y desde el ámbito del Derecho Público nos hemos aproximado al conocimiento de la vida política, ésta se nos ha revelado como un tema huidizo que parecía quebrar la regularidad que parece connatural con la regla jurídica.

El Derecho es norma, en último término coercible, que impone una conducta de acuerdo con la pauta que se contiene en la norma jurídica. La política es acción libre, innovadora, vida. Para quien contempla la riqueza de la vida desde el conocimiento del Derecho, la vida es algo tan profundamente racional como la norma jurídica que la comprende; esquemática como lo son las normas que describen modos de hacer típicos, a los que se vinculan unas consecuencias determi-

(1) Véase nuestra primera exposición sistemática de esta concepción en *Lecciones de Derecho político. Teoría de la Política y del Estado*, Imprenta de Paulino Ventura, Granada, 1943, págs. 42-45.

nadas; consistente y estática, como es estable por su propia naturaleza el Derecho que define una situación de convivencia pacífica; previsible y fiable, como lo es la norma jurídica, uno de cuyos fines esenciales es la seguridad y la previsión de las consecuencias futuras de una acción.

La vida política no diré que sea enteramente irracional, pero desde luego tiene raíces en la vida emotiva que nos hacen dudar de que esté presidida por la razón; es rica, fluida, aparentemente inaprehensible, como el agua que discurre o se derrama en el suelo; compleja e ilógica como una maraña de hilos que se enredan; e inconsistente como una casa de naipes que vuela con un soplo, o un castillo de arena que se deshace entre las olas; e imprevisible como el brinco de la bola que arroja el "croupier" en la ruleta.

El Derecho, ha dicho un gran filósofo español, Ortega, con cuyas lecciones me honré en mi juventud, es *vida objetiva*. Esto no es sólo una mera calificación que mida el Derecho desde la realidad radical de la vida, sino algo más profundo. Es una respuesta al deseo humano de dominar la vida y la historia, de hacer razonable lo que en alguna de sus raíces es irracional; de hacer consistente lo que parece una cadena de hechos sin sentido; de definir consecuencias que permitan prever nuestra conducta en el mundo azaroso de lo indeterminado.

Por eso el jurista se siente, en principio, como perdido y desconcertado ante la realidad histórica de la política, que incide en la realidad radical de la vida, y nos ofrece una imagen histórica del hombre, cumulativa en cuanto al pasado, pero incierta en cuanto al futuro, asido a su circunstancia, preocupada por su destino, braceando para poner claridad y orden en esa tremenda peripecia de su vivir.

La regla de derecho es fundamentalmente una previsión de acciones futuras, de sus consecuencias y de sus procesos, dispuesta para dominar los actos que los contradicen, esto es, las acciones antijurídicas a las que hace con su coerción volver al redil de las previsiones del Derecho. La acción política desborda el marco de lo jurídico, produciendo lo nuevo y lo imprevisto, que siempre contiene alguna semilla irracional, que se resiste a la racionalidad de la voluntad y se desenvuelve en un medio competitivo e inseguro que nos hace pensar en el azar o en el destino.

2. La acción política y el azar

En suma, la política como vida es azarosa y las consecuencias de una acción política son muchas veces imprevisibles, porque las situaciones frecuentemente irracionales hacen que las decisiones sean imponderables.

La vida política es, ciertamente, un mundo arriesgado y tenso en que el azar y el peligro ponen en vibración toda la sensibilidad y le emotividad humana. No es extraño que el análisis de la situación política se sustraiga a la claridad de lo razonable y ponderable, porque la vida no es sólo razón, sino pasión. Ya Feijóo advirtió que la política pone en juego una pasión humana a la que ofrece múltiples ocasiones de mostrar su maligna fecundidad: la pasión de dominar. El poder, como el dinero, tiene una naturaleza demoníaca porque ofrece ocasiones fáciles para que las pasiones humanas se desborden. Y donde interviene la pasión se inhibe la razón.

Pero además, la política, por la misma complejidad de las situaciones históricas en que se desenvuelve, por la concurrencia competitiva de acciones y presiones distintas que apuntan a objetivos diversos y por la fluidez misma que es connatural a la historia humana, supone siempre la oportunidad incierta de un juego azaroso con el éxito. El jugador tiene frente a su tablero o a su mesa a otro jugador y, en todo caso, un margen imprevisto de azar. Los jugadores empedernidos estudian combinaciones para acertar plenos que se les escapen de la mano y los jugadores científicos analizan causas y regularidades y estudian fórmulas, para acabar comprobando la radical incertidumbre de toda acción que se funda en el cálculo de probabilidades. Uno de los más expertos jugadores, un florentino llamado Nicolás Maquiavelo, desdichado en sus empresas políticas, advirtió a sus lectores que la fortuna era el árbitro de la mitad de nuestras acciones. Y la experiencia parece advertir que este cálculo de Maquiavelo pecaba de optimista. Y César, con una expresión clásica, definió para siempre lo que tiene la política de juego con el capricho o el azar, desde que al cruzar un soldado el Rubicón pronunció aquellas palabras que han quedado como un tópico coloquial: *Alea jacta est*. La suerte está echada. El destino de Roma y, hasta cierto punto, de la historia de Occidente fue resuelta por un hecho que llamaríamos azaroso o casual.

Si existe una genuina vocación por la política, uno de los caracteres más específicos de esa vocación es el temple para correr un riesgo, porque la política es radicalmente aventurera. El político es como un explorador que se abre paso por una selva inexplorada llena de azares y peripecias, de riesgos y hallazgos imprevistos. Porque la política es una actividad humana en juego con la historia y, en consecuencia, tan incierta como la historia.

Y que por ser historia está vinculada a algo que pertenece al más profundo misterio de la vida humana: el destino. Es decir, algo que pone en tensión nuestra voluntad hacia metas que nunca estamos seguros de conseguir y que se cumplen

más allá o más acá de nuestro querer, rebasando o desviando nuestros propósitos. A veces, el destino nos burla en la empresa en que pusimos más empeño, y otras nos regala con un don inesperado.

Esta resistencia a la previsión o a la predicción es uno de los mayores encantos de la política. Empleo aquí la palabra "encanto" en su sentido propio de algo mágico que nos fascina y atemoriza, porque escapa a las leyes lógicas de lo natural y cotidiano. En la política, la voluntad humana entra en juego con ese otro factor incierto que los clásicos llamaron *fatum* o destino, los renacentistas *fortuna* y San Agustín *providencia*. En suma, algo que nadie puede prevenir, ni conocer y que distribuye los logros humanos,

*di gente in gente e d'uno in altro sangue
oltre la difension di senni umani.*

Esto es, más allá de la previsión y la prudencia humana, según las palabras que Dante puso en los labios de Virgilio (*Infierno*, I, 7, 80). Guicciardini observaba con picardía que los locos alcanzaban mayores venturas que los prudentes, porque éstos conceden más a la razón que a la fortuna y es sólo la fortuna la que nos lleva a éxitos increíbles (Ricordi, 136). Sin duda, Guicciardini recordaba el proverbio de que la fortuna ayudaba a los audaces, paralelo a ese refrán castellano que afirma que quien no se arriesga no pasa el río.

Los más afamados políticos fueron siempre grandes afortunados que se nos presentan como criaturas del destino, y aunque pusieran mucho de su parte, lo pusieron en juego con la ruleta de un destino. Esto es también lo que hace muchas veces un político más feliz del intuitivo que del reflexivo, del hombre de acción como Fernando el Católico, que del propio desventurado Maquiavelo que se quemaba las pestañas estudiando política y comentando con cierta celosa malicia el hacer afortunado del Rey de Aragón.

Teniendo en cuenta esta radical incertidumbre de la acción política, los hombres educados en las ciencias físicas o naturales preguntan muchas veces: ¿Para qué sirve eso que ustedes estudian y enseñan? Y no es extraño que muchos a quienes se dirige esa pregunta contesten con desaliento y hasta se hagan a sí mismos la misma pregunta. Consecuencia de este escepticismo es que muchos profesores se hayan refugiado con frecuencia, bien en una dogmática jurídica, acogiendo a la existencia manifiesta de normas jurídicas que prescriben conductas, sin preocuparse de si esas normas son o no cumplidas, o en qué medida han sido modificadas por

la práctica; o bien en un positivismo sociológico que se limita a definir estructuras, o a análisis críticos de una realidad social desde principios dogmáticos que se aceptan sin discusión.

3. *La decisión libre como punto de partida*

No es difícil comprender estas actitudes, pero es necesario insistir que en el fondo constituyen una especie de "evasión" para eludir el problema planteado. Tenemos que partir del hecho de que la acción política es conducta humana que se realiza en un medio social histórico. Y que por eso es incierta y azarosa en cuanto está pendiente de un cuadro variable de factores que se integran en un proceso dinámico.

Como veremos más adelante, este problema ha sido objeto de una serie de tanteos desde los años cincuenta en que se ha ido constituyendo cada vez con más solidez una Ciencia política especializada. Creo, sin embargo, que es una cortesía al lector, antes de exponer siquiera sumariamente estos intentos, plantear en su integridad dramática el problema que está en la raíz misma de la Ciencia Política y que nos lleva a considerarla como una *teoría de la decisión*. Volvamos a plantear los términos del problema.

En primer lugar, debemos tener presente un dato que no puede desconocer el estudioso de las ciencias sociales: el hombre es el sujeto de la política y tiene una voluntad libre, aunque condicionada por caprichos, pasiones y su propia naturaleza biológica, racional e histórica.

En segundo lugar, hay que contar con la presión de unas circunstancias, en las que existe siempre un juego complejo de factores, como son las voluntades concurrentes de otros hombres, o las organizaciones para una acción común, presiones culturales o sociales sobre la conducta humana y, por último, la coyuntura con que esos factores pueden presentarse, a lo que Maquiavelo llamaba "la ocasión".

Por último, no debemos desconocer que como dato de experiencia parece existir un margen de causalidad imponderable al que denominamos azar, que se cruza en las voluntades de los hombres, de los grupos y de los pueblos, por clarividente que pueda ser nuestro sentido de la previsión.

Tal es la gravedad del problema. Y no se trata sólo de saber si es posible una ciencia política o es una curiosidad parásita o un saber útil, sino de si la política misma se desenvuelve en el ámbito de lo irracional y lo imprevisible.

El campo genuino de la actividad política es la acción presente con que decidimos un hacer. Antes de hacer, hemos de decidir qué va a ser hecho. Sin duda, es útil el conoci-

miento de las normas que contienen preceptos imperativos de futuro y lo es también la descripción de las situaciones en que nos hallamos y de las estructuras de poder presentes en un momento histórico. Pero todo esto lo podemos establecer y analizar con los instrumentos de otras ciencias: la Economía, la Sociología, el Derecho y la Historia política propiamente dicha. La Ciencia política estrictamente dicha comenzaría su quehacer en ese punto en que esas otras ciencias se detienen: en la decisión actual, decisión responsable que innova, reforma, conserva o defiende un orden ya existente.

Esta decisión, que quizá podríamos definirla como el objeto específico de la Ciencia política, se funda en un acto de la libertad humana, y es, en términos generales, un acto moral. Ahora bien, conviene que consideremos lo que significa esa libertad. Muchas veces hablamos de la libertad humana como si fuera una especie de omnipotencia divina capaz de crear de la nada. Pero por muy puro que podamos suponer ese sagrado impulso de la libertad con que se forjan las decisiones humanas, una decisión, como posibilidad de cambio efectivo en el mundo que nos circunda, está limitada por una serie de condicionamientos.

4. *Los condicionamientos de la libertad*

Esa libertad tiene sus límites muy medidos por un cuadro complejísimo de factores sociales y culturales. La libertad opera en el apremio de una circunstancia que la condiciona. En primer lugar, hay que tener en cuenta todas las creencias, sentimientos y predisposiciones de la voluntad que el hombre ha recibido en el seno de una cultura y frente a los que puede reaccionar, pero a los que responde normalmente de una manera inconsciente. Además, hay una serie de factores sociales como el equilibrio o desequilibrio de un orden económico, la vigencia efectiva de un orden de derecho que se impone con sus preceptos, la resistencia de otros hombres o de otros grupos, que determinan el ámbito de esa decisión. En casos muy concretos, nos será difícil precisar si el político está o no determinado por un estímulo externo, como un libro leído, una nueva emoción experimentada o una incitación a obrar que, bien procede de otros hombres o bien responde a ese fondo sicofisiológico misterioso de la "gana". La libertad de decisión humana está, pues, acotada por las posibilidades reales de obrar. Libertad es simplemente decisión entre posibilidades.

La consideración de todos esos factores nos permitirá a veces trazar hipótesis relativamente correctas del futuro como una posibilidad. Cuando Lord Chesterfield, cinco lustros antes

de la Revolución francesa, anunció una sangrienta conmoción en Francia, no ejercitaba ningún especial don de profecía. Estaba simplemente indicando una de las posibilidades históricas de la situación del país galo a mediados del siglo XVIII. La revolución no surgió de la nada, ni tampoco podemos creer que fuera una fatal necesidad histórica. Cabe pensar que la revolución pudo ser evitada por hombres que hubieran hecho abortar las tendencias que habían forjado aquella predisposición histórica. La Revolución era simplemente una posibilidad, una posibilidad entre otras, de la situación política en Francia.

Es algo más que un juego de ingenio el calcular el curso de la historia, cambiando algunos de los supuestos que sabemos después que la han determinado. André Maurois se ha entretenido en el juego de una novela en desarrollar varias posibles historias de Francia. Qué habría pasado si Luis XVI hubiera realizado reformas sin convocar los Estados Generales, o se hubiera puesto al frente de éstos para cuajar la monarquía constitucional que se desarrolló en el siglo XIX. O si Napoleón hubiera muerto en el sitio de Tolón. Estudiando esas hipótesis, descubrimos lo que es posible y lo que es pura fantasía desentendida de la realidad. Y con ello el profundo sentido que tiene la expresión que define la política como el arte de realizar lo posible.

Por eso, las ciencias políticas tienen que proponerse como objeto un análisis de la decisión a la vista de las *posibilidades* de una situación. Posibilidades no quiere decir posibilidades abstractas, sino el cuadro lógico de posibilidades concretas que derivan de cada situación histórica de un pueblo en una hora precisa de su historia. Esta concreción es uno de los profundos sentidos que tienen aquellas palabras iniciales de *El espíritu de las leyes*: "Las leyes políticas y civiles de una nación deben ser adecuadas al pueblo que rigen y debe considerarse como un azar el que las leyes de una nación puedan convenir a otra".

5. *La circunstancia como posibilidad. La adecuación de la conducta a las exigencias del medio*

La circunstancia es una fuerza dominante de la historia que se impone al más poderoso impulso de la voluntad. Porque esa circunstancia define la esfera de lo posible y limita nuestra voluntad. El impulso humano puede vencer esa circunstancia ocasionalmente, pero ese medio o circunstancia tiene sus exigencias propias, que acaban imponiéndose en más o menos a la voluntad del político.

Napoleón es una tentación permanente para los historiadores políticos que quieren exaltar la importancia de la acción personal, porque en Napoleón la biografía se hace historia. Y, sin embargo, el mismo Napoleón decía en Santa Elena que no había sido dueño, sino servidor de las circunstancias. Porque la misma conducta incitativa del político excepcional tiene que templarse a la sazón de una circunstancia, esto es, a la presión de los intereses que condicionan una situación y que abren las posibilidades de una acción histórica fecunda y estable.

Por eso apenas es necesario subrayar que la acción napoleónica sólo rindió frutos estables coherentes en lo que eran posibilidades abiertas de una situación. Lo que ha quedado en la historia de Napoleón es la consolidación de un nuevo equilibrio social en el Código Civil y la nueva organización administrativa de Francia y hasta incluso el Concordato modelo de tantos otros concordatos. En cambio, fueron paradójicamente contradictorias las consecuencias de sus empresas militares en Europa, que estaban fuera del quicio de su tiempo y que sólo respondían a su genio singular para las artes de la guerra. Lo que era sólo voluntad o propósito de un hombre murió con él en Santa Elena, o se desvió hacia consecuencias fuera de su propósito, como la explosión del sentimiento nacional en las guerras de independencia. Lo que respondía a las posibilidades de una situación quedó incorporado a la historia de Francia, de Europa y del mundo. Así pasó su gloria militar y quedó, como un monumento perdurable, el derecho civil del Código de Napoleón, que expresaba un nuevo equilibrio social, y su ordenación administrativa, que creaba naciones rígidamente uniformadas. El hombre Napoleón se convirtió en un mito desconcertante de gloria frustrada y quedaron los Prefectos, los Departamentos y el Código Civil, que parecían la parte más oscura de su obra pero que correspondían a las posibilidades de su tiempo.

Su empresa europea, que apuntaba a una unidad de Europa bajo la hegemonía continental de Francia, sólo duró el tiempo que pudo estar respaldada por su genio militar. Porque no había ninguna razón histórica que la exigiera, ni correspondía a un principio teórico de la Revolución. Por el contrario, las naciones tomaron conciencia de su independencia en su lucha frente a Francia, absorbiendo las mismas ideas del invasor, y se abrió el siglo de las nacionalidades. Por eso hoy, cuando hacemos el balance de la etapa napoleónica, el saldo positivo es ese nuevo orden social en que se afirma el predominio de las clases medias, cuyos intereses reguló celosamente el talento político de Napoleón en el Código Civil, la soberanía nacional como fundamento y esencia de la independencia de las naciones y la centralización administrativa que correspondía a naciones conscientes de su unidad.

Lo que cuenta a la larga no es tanto el hombre que actúa, como la realización de posibilidades de una situación histórica. No pretendemos con ello restar aprecio al valor de la acción política en la historia. Casi todo cuanto hay de valioso ha sido obra de esas iniciativas creadoras. Pero sí subrayar que esa conducta, en principio libre, del conductor o el hombre señero no produce frutos perdurables, sino en cuanto se adecúa a las posibilidades del medio y se transforma en instituciones con vigencia objetiva, porque satisfacen necesidades actuales de los hombres.

6. La ciencia política y el futuro

La historia es, pues, una realización de concretas posibilidades históricas y esto es, ciertamente, una primera limitación de lo azaroso e imprevisto. Hay cosas que pueden suceder y otras que no es verosímil que acaezcan y que, si se quieren imponer por obra de una acción individual extraordinaria, son efímeras y a veces producen consecuencias incoherentes y desconcertantes.

Los riesgos de ese azar intrínseco a la acción política son, pues, posibilidades, cuya previsión no es una profecía porque están comprendidas en una situación concreta que podemos analizar. E incluso cabe forzar el destino hacia una de esas posibilidades. Es casi un tópico decir, como muchas veces se ha dicho, que la Política es la ciencia de lo posible. Pero hay que añadir algo más. Este análisis de las posibilidades de una situación nos permite, a su vez, arbitrar los medios que pueden presionar un desenlace determinado, y dan a ese saber político una dimensión práctica.

De este hecho se deducen varias consecuencias. En primer lugar, el político debe *preferir* o elegir entre diversas posibilidades. Ha de apoyarse en valores para elegir una posibilidad. De aquí que la acción política tenga una vertiente crítica, con que se enjuicia la realidad para dar vida a un mundo mejor, o más justo, o más acomodado al concepto de quien decide. Además, como dijo Maquiavelo, la fortuna "dimuestra la sua potencia dove non e ordinata virtù a resisterle". La talla de un político se mide por su "virtú", esto es, por su capacidad para preparar un futuro. La política no es sólo el arte de lo posible, sino el *arte de hacer posible lo que nos parece deseable*, el arte de dominar el azar de la historia, formando capitales de creencias y anhelos y de instituciones que encarrilen las posibilidades del futuro. El político puede así dominar el curso de la historia, creando situaciones políticas que abran posibilidades históricas. Una situación política se mide por lo que tiene posibilidad de ser y el político

puede también crear esa posibilidad construyendo los diques y pantanos que pedía el pensador florentino para encauzar y resistir el ímpetu torrencial de la fortuna.

Esta idea me parece tan importante que creo que vale la pena de insistir sobre ella. La política es el arte de hacer posible lo que sería deseable. El político no es sólo un timonel hábil que sabe salvar los rápidos y los escollos, sino un piloto que sabe conducir la nave incluso contra las corrientes y contra el viento. El político no debe limitarse a escoger entre las posibilidades existentes, sino que debe *preparar* esas posibilidades. El empeño que mide su talla es su capacidad para mandar en la historia, dominando esa incertidumbre del futuro.

La Ciencia política debe esclarecer una situación analizando todos los factores de poder que están presentes, todas las relaciones económicas que presentan intereses, todas las creencias que tienen una aceptación social, para descubrir así las posibilidades de una situación. Pero tiene aún una misión más profunda en la medida en que prepara y hace posible una posibilidad y cierra el paso a otras. La política es así algo más que instinto e intuición, y algo más que la vocación de un jugador que apuesta en la ruleta de la historia. La política se eleva así a un saber de las circunstancias y a una prudencia técnica que dispone las condiciones que pueden abrir paso a una posibilidad histórica. Podemos dar ya una primera respuesta a esas preguntas que inquietan siempre la conciencia del político y del científico. La política no se desenvuelve simplemente en el ámbito de la vida irracional, ni está sólo dominada por el azar. La política presupone un saber y una técnica. Supone un conocimiento de una circunstancia y de sus posibilidades y de los medios que pueden orientarla a una de esas posibilidades y hasta crear una posibilidad nueva. La política se hace en la historia, pero desde la historia misma: desde un pasado real que ha creado las condiciones de una situación y ha abierto un futuro posible, que está concretamente vinculado a las perspectivas de la situación desde la que se hace la historia. La política es una actividad en la historia, que *hace historia* y que aplica a ese menester un complejo de saberes y de técnicas más o menos eficaces, pero sin duda operativas.

Por eso la ciencia política contemporánea se propone como tarea describir, comprender y reducir a principios que puedan comprenderse en un sistema, las situaciones en que la *decisión* política se produce y los condicionamientos humanos y sociales que la limitan; y trata de deducir de los procesos mismos las regularidades que puedan enunciarse como leyes probables que sean fundamento de una técnica política.

Podemos ya, en cierta manera, contestar a la inquietud con que abríamos estas reflexiones. El Derecho como vida objetivada es, en efecto, una respuesta al deseo humano de dirigir y hacer razonable la convivencia como dimensión social de la vida humana; es, además, una condición que limita y da regularidad a los procesos y un resultado de las decisiones en que el proceso se articula.

La convivencia humana es un proceso de decisiones individuales y colectivas y un orden en que la convivencia humana se desenvuelve. Cuando ponemos el acento en las decisiones, y en todos los elementos que las hacen posibles y las circunscriben estamos haciendo ciencia política. Cuando ponemos el acento en el orden nos estamos orientando hacia la ciencia jurídica.

Veamos ahora, con una inevitable carga de erudición, cómo se ha desarrollado en los últimos cincuenta años esa Ciencia Política.

II. A LA BUSCA DE UNA CIENCIA POLÍTICA

1. *La Ciencia política contemporánea en Meynaud*

Hace unos dieciocho años Jean Meynaud escribió una densa obra, muy conocida en España por haber sido traducida en 1971 y por el prestigio de su autor en los medios científicos y universitarios, en que se proponía llamar la atención de los investigadores europeos hacia un nuevo talento científico que, a su parecer, definía con valor propio, en el ámbito de las Ciencias Sociales, una nueva ciencia: la Ciencia Política.⁽¹⁾ En esta obra, Meynaud, con una amplia documentación, trata de informar sobre el desarrollo de esa ciencia en los Estados Unidos y de exponer sus supuestos metodológicos, sus conexiones con otras ciencias y, sobre todo, de identificar su objeto específico.

Hemos dicho que es una obra de gran densidad y de una fabulosa información bibliográfica, y no pretendemos ni exponer su contenido ni mucho menos enunciar un juicio. La cito porque su sola mención me descarga de exponer con detalle la historia y venturas del desarrollo de la Ciencia política en los pasados años. Meynaud observa una prudente actitud de tanteo, con múltiples juicios acertados sobre los temas que han sido objeto de las ciencias políticas y en

(1) *Introduction a la Science Politique*. A. Colin, París, 1959. Traducida al español por J. Pradera, Tecnos, 1971.

los que podría encajarse esa nueva ciencia, muchas veces confusa y no fácilmente delimitable, para distinguirla de otras ciencias conexas en el campo de las ciencias sociales. Meynaud hace, además, una referencia valorativa a la tradición científica precedente.

La preocupada exploración de Meynaud detecta varias direcciones fundamentales hacia las que se ha orientado el conocimiento político en los últimos años y que podrían constituir el cuadro de contenidos propios de la ciencia política. Estas direcciones son:

a) Siguiendo una tradición que arranca del Derecho constitucional del siglo XIX y de las primeras obras que aceptaron ese nuevo nombre de Ciencia política, el estudio se concentra en el análisis y descripción de las instituciones, pero poniendo el acento en la relación entre las regulaciones jurídicas normativas y el desenvolvimiento *real* de la vida pública o los hechos que complementan las normas de la Constitución. En suma, el conocimiento jurídico se completa con el sociológico, buscando en esta relación entre la Sociología y la Ciencia jurídica, una explicación del cambio.

b) Desde los años cuarenta, en América, como en Europa, la atención del estudioso de los fenómenos políticos se ha orientado al estudio de los partidos, de los grupos de interés y de la opinión pública, hasta el punto de considerar la vida política como fruto de agencias sociales colectivas (pluralismo). Esta dirección, como la precedente, se sirve de muchas técnicas de la sociología y con frecuencia utiliza sus resultados. A veces se define a sí misma también como "sociología política" y ve en la acción de los grupos un impulso dinámico.

c) En otra dirección, que ha tenido un fabuloso desarrollo en la ciencia americana, el estudio se orienta a los procesos políticos, con un examen de los móviles de la acción humana, tratando de descubrir los comportamientos regulares (behaviorismo). La personalidad de los actores, sus motivaciones, sus sentimientos e incluso sus creencias constituyen aquí un contenido del conocimiento, como datos de experiencia, que son medibles cuantitativamente y a los que se pueden aplicar un método experimental. Esta dirección ha obtenido sus más estimables resultados en el estudio de la opinión y en el análisis de los procesos electorales, estableciendo leyes de probabilidad estadística.

d) En otra dirección, que Meynaud no alude quizá por su procedencia anterior, en Mosca, Pareto y Ortega, se estudian las élites como protagonistas predominantes de la acción política.

e) Por último, no escapa a la perspicacia de Meynaud la teoría de los sistemas de Easton, a la que dedica alguna aguda, aunque breve, observación, citando en múltiples casos sus observaciones y construyendo, como vamos a ver, algunos de sus puntos de vista más originales sobre las ideas de este oscuro y agudísimo pensador americano.⁽²⁾

En este balance de direcciones, Meynaud aún rastrea una más, a la que se siente más personalmente vinculado, el análisis del *proceso en que se forman las decisiones*. No hay, desde luego, en Meynaud una definición clara de lo que esta dirección pueda significar, pero sí numerosas alusiones que subrayan el valor metodológico del análisis de la decisión como un proceso, o destacan ese tipo de análisis como una de las orientaciones más interesantes, al mismo tiempo que se lamenta de la falta de estudios en Francia sobre ese tema.⁽³⁾

Estas alusiones al análisis de la decisión serían, sin embargo, puramente anedóticas si Meynaud no involucrara este tema en un capítulo trascendental, aquél que versa sobre la identificación del objeto de la "ciencia política". Meynaud pasa revista crítica a las nociones comunes. En primer lugar, la que identifica la Ciencia política con la Ciencia del Estado, quizá como una cortesía para los autores franceses que la han defendido. Después, se detiene en la más común y aceptada que define la Ciencia Política como la ciencia del poder. Aunque esté dispuesto a reconocer que esta atención al poder significa "un progreso sensible y quizá decisivo", estima que es un concepto que necesita una amplia elaboración distinguiendo el poder, la influencia y la autoridad y acotando qué fenómenos de poder corresponden propiamente a la Ciencia política. Sobre todo, advierte, una teoría que se centre en el poder ignora las funciones gubernamentales y omite el papel jugado por los gobernados, sujetos a una estructura de poder.

Por eso presta atención a nuevas fórmulas que llama funcionales, y entre ellas destaca el concepto de Easton: la ciencia política es el estudio de la distribución "autoritaria", o, si se quiere, imperativa, de los valores en el seno de una sociedad. Este concepto, con salvedades para la idea de distribución de valores, le parece bastante adecuado. Sobre todo, si nos atenemos a la última versión dada por Easton, que ha simplificado su concepto refiriéndolo al análisis "de

(2) Pág. 202 de la trad. esp.: Meynaud recuerda que Easton define el sistema político por la idea de que cada parte del sistema está relacionada con todas las demás y que el funcionamiento de un sector aislado no puede comprenderse sin considerar la forma en que se comporta el conjunto.

(3) Págs. 101, 112 y 270.

las decisiones autoritarias". "A partir de la decisión, anota Meynaud, se descubre un aspecto de la vida política que, hasta una época reciente, había sido totalmente descuidado".⁽⁴⁾

En los párrafos finales de ese capítulo hace un balance de la controversia, aunque con el mismo talante de tanteo de soluciones, y muestra ya una cierta toma de posición en que se aceptan como hipótesis de trabajo para definir el objeto de una Ciencia Política el doble criterio de "estructura de la autoridad", y aún más especialmente, *las decisiones autoritarias que constituyen su modo de aplicación*. Y recuerda que en los Estados Unidos esa definición de la Ciencia política, vinculada al estudio del *decision making process*, en su conjunto y en casos particulares, ha hecho progresos apreciables.

2. La revolución de la ciencia política norteamericana

Es natural que esta última preferencia de Meynaud pase desapercibida, porque son sólo unas líneas en una obra llena de una abrumadora erudición. Quizá para advertir este matiz es necesario leer su obra con un prejuicio que busque deliberadamente la apreciación que Meynaud hace de esta tendencia. Y debo confesar que la leí con ese prejuicio.

Hace años, durante un viaje a los Estados Unidos, por indicación de un amigo, pasé un mes en una importante Universidad americana, poco conocida en Europa por estar localizada en el Medio este, lejos de las rutas normales y de las grandes ciudades. Iowa es una villa de 50.000 habitantes, de los que cuarenta y cinco mil son profesores y estudiantes y los cinco mil restantes viven de los servicios de la Universidad. Había allí un interesante grupo de profesores, que, procedentes en gran parte del behaviorismo, prestaban atención a los procesos de decisión con pasión apostólica. Di una pobre conferencia sobre el pasado y presente de la Universidad española que les hizo sonreír y meditar al reconocer en nuestra Universidad de los siglos XVI y XVII muchos de los rasgos de la presente Universidad norteamericana, que ha conservado más celosamente que nosotros algunas buenas tradiciones de la Edad Media y del Renacimiento europeo, e incluso algunos de sus vicios. Y quizá como gratitud por aquellas sonrisas, me llenaron de libros una especie de maleta o saco, con que me obsequiaron, que, como es natural, comprendía lo más selecto de la literatura americana sobre el comportamiento y los procesos de decisión.

(4) *Obra cit.*, págs. 70-82.

A la hora de hacer una exposición breve de lo que esa pequeña revolución intelectual de la ciencia americana que me empaquetaron ha significado, caben varios caminos. Cabe, en primer lugar, rehacer la historia de ese movimiento, pero ni el tiempo ni las dimensiones de un discurso de esta naturaleza lo permitiría. Podría optar por una segunda cómoda vía, con la remisión a obras excelentes en la propia ciencia norteamericana,⁽⁵⁾ en que esa tarea se ha realizado y de alguna de ellas me he ocupado en una amplia nota bibliográfica.⁽⁶⁾ Me limitaré a recordar los ocho caracteres que, según Somit y Tannenhaus, definen esa nueva Ciencia política norteamericana, dentro de una gran variedad:

1. Deseo de obtener una ciencia orientada a la predicción y la explicación.
2. El objeto de esa ciencia es la conducta de los individuos o de los agregados políticos, no de las instituciones.
3. Exclusividad en la atención a los datos que son expresables en una cantidad como base para establecer relaciones y regularidades.
4. Orientación de la investigación empírica por medio de la teoría.
5. Orientación hacia la investigación pura.
6. Oposición a la afirmación o reconocimiento de valores como supuesto o fin de la investigación.
7. Tratamiento interdisciplinario de la Ciencia política.
8. Aplicación de nuevos instrumentos metodológicos, tales como los modelos matemáticos o el análisis multivariable.

Una tercera vía puede ser recordar cómo plantea esta actitud crítica e innovadora uno de los más autorizados epígonos de esta tendencia, que refleja un momento de madurez en que los estudios sobre el comportamiento, de un profuso,

(5) A. SOMIT y J. TANNENHAUS, *The Development of American Political Science*, Allyn and Bacon, Boston, 1967 y Ch. S. HYNEMAN, *The Study of Politics. The Present State of American Political Science*, University of Illinois Press, 1959.

(6) *El desarrollo de la Ciencia Política norteamericana*, en "Revista de Estudios Políticos", nº 157, 1968.

confuso y debordado entusiasmo empírico, se encajan en la ordenación del elegante y afortunado empeño teórico de la teoría de los sistemas de Easton.⁽⁷⁾

3. *El sistema político como objeto de una ciencia específica*

La obra que ha dado una gran difusión a esta actitud metodológica y este propósito de definir las bases de una Ciencia política independiente es la de Gabriel A. Almond y G. Bingham Powell⁽⁸⁾, cuya primera edición, cabeza de una serie de estudios provocativos, tiene fecha de 1966.

Comenzaremos por recordar las ideas críticas con que Almond y Powell se enfrentan al desarrollo precedente de la Ciencia Política. En su opinión, esa ciencia era "parroquial", esto es, limitada a Europa y a algún otro país de la cultura occidental, según un criterio local y exclusivo. En segundo lugar, era "configurativa", o quizá mejor descriptiva, en cuanto se limitaba a ilustrar las características peculiares de algunos sistemas políticos sin hacer un estudio comparativo en profundidad y sin considerar las relaciones entre los fenómenos políticos y sociales. Por último, era "formalista", en cuanto estudiaba las instituciones y sus normas y las ideologías o ideas políticas, con preferencia a la actividad efectiva, a las interrelaciones y a las formas de comportamiento.

Pasemos por alto la ignorancia que estas reflexiones revelan de mucha literatura europea y atendamos a lo que tiene de peculiar esta dirección. Una nueva ciencia política, según Almond, debe comprender con un campo de mira más amplio los países no occidentales y debe ser realista, liberándose de la preocupación por el derecho, la ideología y las instituciones de gobierno, para examinar todas las estructuras y todos los procesos que resultan de una acción

(7) Véase de EASTON: *The Political System*, Knopf, Nueva York, 1953; *A Framework for Political Analysis*, Prentice Hall, 1965; *A System Analysis of Political Life*. Wiley, Nueva York, 1965. De G. ALMOND y J. S. COLEMAN: *The Politics of the Developing Areas*, Princeton U. P., 1960; "Comparative Politics" en *Internacional Encyclopaedia of Social Sciences*, XII, pág. 331. Como obra de conjunto, J. CHARLESWORT, ed. *Contemporary Political Analysis*, Nueva York, The Free Press, 1967, con colaboración, entre otros, de MORTON KAPLAN, HERBERT SPIRO, W. FLANAGAN y E. FOGELMAN. Véase también EASTON, *The new Revolution in Political Science*, en "America Polit. S.R." 63, 1969, págs. 1.052 y ss. y una crítica de esta autodefinición como posbehaviorismo en ASTIN J. D., *Easton I and Easton II*, en "The western Political Quarterly", XXV, 4, 1972. Y una fina exposición en S. LINARES QUINTANA, *Sistemas de partidos y sistemas políticos*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1976, págs. 53-107.

(8) G. A. ALMOND y G. B. POWELL, *Comparative Politics: a developmental approach*, Little Brown and Company, Boston, 1966.

política. Cree también que esa ciencia política nueva debe ser más precisa sirviéndose de medios cuantitativos y que debe quebrar todo el vocabulario conceptual clásico (Estado, representación, constitución, derechos y deberes de los ciudadanos). Sólo liberándose, dice, de estos conceptos es posible asimilar los nuevos descubrimientos de la Ciencia Política sobre los partidos, los grupos y los medios de comunicación.

Sobre esta crítica se quiere reconstruir, y en cierto modo fundar, la Ciencia política, apoyándose en tres ideas:

En primer lugar, un concepto muy amplio de la política que hace referencia a todas las formas de interacción entre los hombres que afectan al uso o la amenaza del uso de coerción física legítima. Con esto se quiere superar la limitación del estudio a las instituciones de gobierno para comprender en el contenido de la ciencia política todas las estructuras que afectan a este uso o amenaza de coerción. En suma, dar carta de ciudadanía en la ciencia política a todas las formas de organización social (partidos, grupos de presión, opinión, medios de comunicación social) que no están directamente vinculados con las instituciones de gobierno, pero que tienen una influencia mediata o inmediata en el uso de la coerción.

La segunda idea básica, con que se trata de ordenar el caos de investigaciones empíricas, es partir de un concepto de sistema como punto de vista metodológico, sistema que es comprendido como un conjunto de elementos entre los que existe interdependencia, concebida de tal forma que el cambio de uno de los componentes del sistema afecta a los demás componentes y al sistema como un todo.

La tercera idea es la de límite o frontera del sistema, que permite comprender su individualidad y su relación con un medio. Recordaremos un ejemplo trivial, pero expresivo, del propio Almond. La máquina de un automóvil constituye un sistema en que la conducción del gas, su explosión y la impulsión que se transmite a las ruedas son un conjunto de elementos, entre los que existe esa interdependencia. La gasolina, cuya combustión impulsa el proceso de movimiento de una máquina, no es engendrada por el propio automóvil. Está fuera de sus límites, aunque no podemos concebir el funcionamiento del automóvil sin la gasolina que lo impulsa. Delimitamos el sistema del automóvil y lo que está fuera de él: la gasolina con que lo alimentamos, pero que no pertenece al sistema.

Los sistemas sociales tienen también sus límites, aunque reciben impulsos o energía de elementos que están fuera de sus límites. Pero el problema de esa delimitación no es tan

simple, porque los hombres que se integran en un sistema no lo hacen como individualidades, sino por los papeles o roles que desempeñan. Y estos papeles los puede cumplir en varios sistemas conjuntamente: el mismo hombre que vota, realizando una función en el sistema político, es el que consume, participando de un sistema económico, y tiene y practica una creencia religiosa dentro de un sistema religioso. Pero desde la economía y la religión, que son sistemas separados y delimitados del sistema político, se puede ejercer una influencia efectiva sobre éste.

El problema, pues, es definir el sistema en que se cumple un proceso político y las relaciones de ese sistema más allá de sus límites con sistemas diversos. Estas relaciones inter-sistemáticas se dan en la medida en que hay "entradas" (input) y "salidas" (output) dentro del proceso propiamente político que afecta al uso o la amenaza de la coerción.

Desde este punto de partida, el sistema político constituye un todo de procesos de interacción, que se traducen en una serie de funciones que pueden considerarse a tres niveles:

1. El nivel de su capacidad como efectividad de su realización en un medio, al que regula, del que extrae medios y los distribuye.

2. Lo que llama proceso de conversión, que comprende la articulación de intereses, su agregación, la formación de reglas (rulemaking), su aplicación, su adjudicación y la comunicación.

3. Las funciones orientadas al mantenimiento del sistema y su adaptación, "socializando" a sus miembros, esto es, incorporándolos a una cultura y reclutando los cuadros que han de desempeñar las funciones.⁽⁹⁾

El lector que no conozca la teoría funcional y que no haya tenido en cuenta ese propósito deliberado de liberarse de una terminología tradicional, se sentirá perdido tratando de identificar a qué hechos conocidos o a qué fenómenos políticos corresponde ese vocabulario. Para el lector no advertido, bueno será notar que hay, como hemos indicado, un cambio deliberado de términos que quizá no corresponde, como pudiera parecer, al mero prurito de innovadores que quieren emanciparse de la ciencia europea tradicional. Es justo decir que hay un propósito de fondo, pero también es justo establecer, en beneficio del lector, una equivalencia de esta compleja terminología.

⁽⁹⁾ G. A. ALMOND y G. B. POWELL, *obra cit.* Brown, Boston, 1966, págs. 1-41.

Lo que se llama articulación de intereses es simplemente la formación de grupos bajo el derecho de asociación entre quienes tienen un común interés; la agregación alude a los partidos políticos que se constituyen sobre esas asociaciones; la función de hacer reglas es simplemente legislar; la aplicación, el ejercicio de la función administrativa y la adjudicación, la acción de los jueces. La comunicación alude a destacar una función nueva que podría subsumirse en el derecho a la información, la expresión del pensamiento y las relaciones de jerarquía entre la burocracia. En cuanto a la socialización, comprende todo el proceso educativo en virtud del cual se transmite un patrimonio cultural. Y el reclutamiento llama la atención sobre un hecho que no es necesario explicar, y que corresponde, en parte, a lo que se llama mantenimiento y renovación de las élites.

Decíamos que era justo considerar esta innovación terminológica como algo más que un prurito de novedad. El mismo Almond se cree obligado a razonar que "legislar" se refiere a un proceso explícito que se realiza por una organización o agencia especializada a la que llamamos parlamento, asamblea o poder legislativo, mientras que esa denominación nueva "hacer reglas", que en inglés puede expresarse con una sola palabra, "rule-making", señala un proceso que comprende la legislación, pero que es más amplio, porque en muchos sistemas políticos la aprobación de leyes o reglas no es un proceso especializado y atribuido a una agencia específica, sino un proceso difuso, difícil de desenredar y especificar. Y como ejemplos cita la creación de reglas por Solón, o Moisés o, en general, el pueblo judío tal como aparece descrito en la Biblia, o las sociedades primitivas y hasta, según él, el mismo sistema británico contemporáneo.

Es justo hacer esta salvedad, pero al mismo tiempo hay que precisar que ese concepto nuevo "hacer reglas" es un concepto antropológico, esto es, universal humano, en el sentido de que es atópico y ucrónico, es decir, abierto a todo espacio y todo tiempo, útil para el estudio de una antropología social o jurídica, pero cuya utilidad no es tan clara para comprender los fenómenos políticos contemporáneos. Así, por ejemplo, para Almond, en plena antropología, una *constitución* son las reglas secundarias, entendiendo por reglas primarias aquellos que imponen directamente deberes y prohibiciones, y secundarias las que confieren autoridad para iniciar, cambiar, ejecutar o aplicar inicialmente las reglas primarias. Lo que quiere decir, traducido a la terminología política ordinaria, las normas que se refieren a la organización de poderes dentro de una comunidad política.⁽¹⁰⁾

(10) Obra cit., págs. 128-130.

Pero esta antropología política, que quiere comprenderse en un sistema como un todo unitario de elementos interdependientes, inevitablemente tiene un foco central.

Hay en la obra de Almond, a que estamos haciendo referencia, un párrafo significativo: "El problema de identificar las estructuras que hacen reglas en un sistema político —dice— es el problema de especificar el conjunto total de agencias envueltas en el proceso, determinando qué género de cosas hacen, cómo las hacen y cómo se influyen entre sí para producir reglas generales. Cuando hayamos resuelto esta parte del "puzzle" podremos referirnos a los procesos de articulación y agregación de intereses y comunicación que los preceden y a los procesos de aplicación y adjudicación que los siguen. El sistema entero de estructuras y procesos interdependientes de conversión puede, a su vez, ser referido a los procesos de socialización y reclutamiento que dan al sistema su carácter o tendencia, y ello, a su vez, puede referirse a la clase y nivel de ejecución de hecho del sistema político en su medio interno e internacional, esto es, a su capacidad".⁽¹¹⁾

Si se lee con atención este complicado párrafo, podrá advertirse que en él se ordenan todas las funciones del sistema alrededor de un problema central: quién y cómo hace reglas, esto es, *quién decide y cómo decide* lo que es derecho. La ciencia política sería así una especie de introducción para comprender las decisiones con que se define el Derecho o, por emplear la terminología de Almond, quién y cómo hace reglas.⁽¹²⁾

4. Del sistema al análisis del proceso

Para Almond, pues, de acuerdo con el contenido de ese párrafo, hay varios centros del sistema. Y uno de esos centros, el más importante, es el proceso por el que se deciden las reglas de una comunidad y se adoptan las decisiones sobre la aplicación de esas reglas, al que se suma la determinación de los autores de esas decisiones (socialización y reclutamiento) y, por último, su capacidad para decidir. Los problemas de la Ciencia Política son, de una parte, investigar quiénes o qué agencias participan en el proceso de decisión de reglas generales, examinando qué intereses se hacen presentes en una sociedad, cómo esos intereses se ajustan en ideas generales a través de los partidos y se establecen canales de comunicación entre la sociedad y los poderes políticos organizados de decisión. Y de otra, ver cómo esas decisiones

(11) Obra cit., pág. 140.

se desarrollan, una vez que se han transformado en normas jurídicas por los administradores y los jueces. Y, por último, cómo todo ese proceso implícitamente comprende una participación educadora de los ciudadanos que los lleva a integrarse en una clase política que ocupa o no puestos oficiales de la organización, definiendo la capacidad o idoneidad de un régimen político para decidir su gobierno interno y adoptar decisiones que afectan al mundo de las relaciones internacionales.

Sobre las *decisiones que fijan reglas generales* se proyecta así un amplio espectro de temas que trata de definir cómo se forman y cómo se realizan. Como dice el propio Almond, el proceso de definir las reglas generales es un componente fundamental de todo proceso y todo sistema político.⁽¹³⁾ O, dicho en otros términos, aunque Almond no lo diga así, la Ciencia política, como una disciplina empírica, se preocupa de *quién* hace las decisiones y *cómo* son hechas. Cómo se forman las decisiones que modelan el derecho y cómo estas decisiones se cumplen son, pues, los problemas fundamentales de la Ciencia Política.

Almond y Powell, hablando en prosa sin saberlo, identifican en el análisis del proceso de decisión uno de los posibles objetos de esa nueva Ciencia Política. Con razón Sidjanski, al dar el espaldarazo a este nuevo "approach" en el Congreso de Munich, en 1970, enjuicia la teoría funcional de los sistemas desde Easton a Almond como una contribución notablemente valiosa a la teoría de la decisión, cuyo defecto es poner el acento en los canales de comunicación entre la sociedad y las fuerzas sociales y los órganos políticos de decisión, sacrificando el contenido de las decisiones a la descripción funcional de los procesos.

Este juicio de Sidjanski⁽¹⁴⁾ destaca, al mismo tiempo, la vertiente práctica que este nuevo "approach" tiene para la Ciencia Política. No se trata sólo de saber cómo se presentan las demandas, cómo se coordinan los intereses, cómo estos intereses se agregan a través de los partidos y cómo los órganos de decisión convierten estas demandas en decisiones legislativas generales, administrativas o judiciales, o de saber cómo esas decisiones repercuten sobre las fuerzas sociales en presencia. Más importante aún es saber *quién decide y cómo, qué demandas se presentan y por qué se presentan esas demandas y qué respuestas dan los órganos políticos.*

(12) Es curioso notar que en el índice de materias de la obra de Almond no aparece la palabra "Derecho", que efectivamente no se escribe ni una sola vez a lo largo del texto.

(13) Obra cit., págs. 13, 131-132.

(14) D. SIDJANSKI, *Introduction: Decision-Making Approaches*, en "Political Decision-Making Process", Elsevier, 1973, pág. 5.

La Ciencia Política en el análisis de las decisiones encuentra el instrumento para analizar la vida concreta de cada pueblo, en sus aspiraciones, sus frustraciones, sus logros, sus inquietudes y satisfacciones.

Conviene subrayar que esta atención a los procesos de decisión tiene un carácter flexible y comprensivo que no excluye otras consideraciones de los problemas políticos, ni cierra el horizonte a otras nuevas perspectivas posibles y perfectamente legítimas. D. Sidjanski no lo identifica como "el objeto" de la Ciencia Política, ni como un nuevo método o sistema. Prefiere, simplemente, llamarle un "approach", término huido de la lengua inglesa que puede traducirse de muchas maneras, desde la literal que dará cualquier diccionario, de "aproximación" o "acercamiento", hasta la más estricta de "punto de vista metodológico", que contiene una relatividad intrínseca, esto es, que acepta otros puntos de vista posibles, igualmente legítimos, pero que ordenan los hechos en una perspectiva diferente.⁽¹⁵⁾

Este punto de vista metódico es una "posición" en que el investigador se sitúa. Desde la decisión podemos hacer una serie de preguntas: ¿Quién hace las decisiones? ¿Cómo se adoptan? ¿Cuáles son los motivos? ¿Cuáles son los objetivos? ¿Cuáles son los condicionamientos que han limitado la elección? ¿Cuáles eran las otras alternativas posibles? Todos los hechos tienen una perspectiva posible desde la decisión. La ley es una decisión general que a su vez condiciona con su carácter vinculante otras decisiones futuras. El cumplimiento puntual o anormal de las leyes puede referirse a la eficacia de las decisiones. El poder público es una capacidad de decisión eficaz. Las creencias o las ideologías aparecerán en el horizonte como un fundamento o una explicación de las decisiones. Las élites políticas están integradas por los hombres que formalmente o vocacionalmente protagonizan las decisiones. Los grupos son entidades colectivas, con un subsistema propio, para establecer decisiones comunes y con pautas de conducta que influyen en las decisiones de sus miembros. En suma, como hemos indicado es un *punto de vista*, que nos permite aproximarnos con una visión nueva a una gran variedad de problemas.

Con ello no se pretende inventar o descubrir una nueva problemática de la Ciencia política, sino llamar la atención de los estudiosos españoles hacia un enfoque de la Ciencia Política, que por sí sólo bastaría para justificarla, y al que en verdad no hemos prestado la atención debida. Doy por descontado que algunas o todas las obras a las que voy a aludir

(15) En adelante nos referiremos al "approach" preferentemente como un punto de vista metódico, de acuerdo con la concepción que ORTEGA expone tan agudamente en el *Tema de nuestro tiempo*.

son conocidas por los administrativistas y los internaciona-
listas y, probablemente, por nuestros iuspublicistas y especia-
listas en Ciencia Política. Pero como no conozco apenas nin-
gún estudio en que el tema se haya planteado como una
información que sea satisfactoria por su plenitud, voy a hacer
las referencias más indispensables sobre el desarrollo de este
punto de vista y sobre alguna de sus más importantes apli-
caciones en el ámbito de la Ciencia Política.⁽¹⁶⁾

III. EL ANÁLISIS DE LA DECISIÓN

1. *El análisis de la decisión como una fase de la Ciencia Política*

En el Congreso en Munich de la Asociación Internacio-
nal de Ciencia Política, en septiembre de 1970, un grupo de
especialistas, bajo la dirección de Dusan Sidjanski, presenta-
ron y discutieron un conjunto de estudios sobre los procesos
de decisión política, que ha sido recogido posteriormente en
un volumen prologado por el propio Sidjanski.⁽¹⁾ Los estu-
dios publicados tienen casi todos como característica común
el referirse al análisis de una decisión concreta o a los caracte-
res del proceso de decisión en una institución determinada,
sea un Parlamento, sea una organización internacional. Con
un sentido teórico general, comprende dos estudios: el de
Roig y el prólogo que redactó el mismo Sidjanski para el
volumen publicado.

Aunque este prólogo es breve, vale la pena de glosarle
por las afortunadas observaciones con que valora esta vía
de aproximación a la Ciencia Política y las nuevas suges-
tiones que aporta.

Sidjanski recuerda que el problema de la elección, que
es el contenido básico de la decisión, ha sido siempre objeto
de una investigación filosófica, en cuanto entraña un con-
cepto de la determinación o libertad de la conducta humana.
Lo que es relativamente nuevo es su presencia en las ciencias
sociales. En éstas es hoy considerado por la psicología expe-
rimental, por la economía, la econometría y la dirección de
empresas.

⁽¹⁶⁾ Debe advertirse que hoy se acepta como un punto de vista
que puede aplicarse, en general, a las más diversas ciencias sociales.
Lo que, como es natural, hace difícil identificarlo como el objeto
específico de la Ciencia política, si no se matiza el concepto.

⁽¹⁾ D. SIDJANSKI, ed. *Political Decision-Making Processes, Studies in National Comparative and International Politics*, Elsevier, Amsterdam, 1973.

Miller, Starr y Sfez han tratado de presentar esas diversas perspectivas con que este *approach*, con un carácter general, se aplica en las ciencias sociales.⁽²⁾ En la Ciencia Política es sólo un *approach*, esto es, una vía de aproximación o un enfoque metodológico que podría dar, si se le aplicara como único fundamento de la Ciencia Política, una visión fragmentaria de la realidad. Pero un enfoque que, por diversas razones, tiene una popularidad creciente en la Ciencia Política. En primer lugar, porque nos presenta toda la organización política como una gran máquina para crear proyectos, hacer decisiones al nivel de la sociedad como un todo y llevarlas a cabo. Además, al considerar la decisión, podemos comprender todos los factores que intervienen en ella y todas las fuerzas que la han hecho nacer: los líderes, los grupos que la han propugnado, las ideas o los valores en que se ha fundado, las instituciones que la han formalizado. Y las considera en esa situación crítica y dramática de formular una decisión, de escoger entre varias alternativas en que los líderes y los grupos se ven obligados a proclamar sus motivaciones y sus objetivos, e incluso a manifestar sus verdaderos propósitos y a quitarse la máscara convencional con que se pueden presentar ocasionalmente al público. Hay, además, una razón científica. Los temas y los enfoques más variados, que pueden legítimamente ser objeto de un estudio autónomo, como las élites, los líderes, los partidos, los grupos de presión, pueden centrarse conjuntamente en el análisis de la decisión en cuanto se les considere como *factores o elementos* componentes de un proceso de decisión, o que influyen en ella.

Sidjanski parece sugerir que el análisis del proceso de decisión representa una nueva fase de la Ciencia Política que puede comprender las precedentes. Una primera fase habría comprendido el estudio jurídico, y quizá sociológico, de las instituciones. Una segunda, tendría en cuenta y pondría el acento en el estudio de los grupos (partidos, grupos de interés, opinión pública) como determinantes de las conductas políticas y desvelando así los múltiples factores sociales que influyen en la decisión. Otra, habría puesto el acento en las raíces psicológicas y sociales del comportamiento, describiendo las agencias formales e informales que intervienen en la decisión y las motivaciones que la impulsan, así como las clases gobernantes y los líderes que la respaldan. Al poner el acento en la decisión política, podemos reasumir todos los resultados de la Ciencia Política precedente, porque la decisión es el centro en que confluyen las instituciones, los partidos, los grupos, las conductas individuales y sociales, los

(2) D. W. MILLER y M. K. STARR, *The Structure of Human Decisions*, New Jersey Prentice Hall, 1967 y LUCIEN SFEZ, *Critique de la Decision*, Colin, París, 1973, que trata de centrar las diversas perspectivas en un análisis filosófico.

líderes, los objetivos propuestos y las motivaciones. Podríamos añadir que este análisis de las decisiones es la vía más apropiada para comprender el fundamento de una política práctica o de los juicios que recaen sobre ella, y de aquí que la mayor parte de los estudios que adoptan este método o vía de aproximación sean una consideración de casos concretos de definición de una política en un país y en un momento determinado de su historia.

2. *Los orígenes del análisis de las decisiones* (H. A. Simon)

Parece que fue un administrativista, H. A. Simon, quien primero desveló la importancia de esta vía de aproximación o punto de vista que supone el análisis de los procesos de decisión. Al menos, hay que decir que su obra, publicada en el año 1945, es la primera que se plantea un estudio sistemático de la decisión y del proceso en que se desarrollan las decisiones. Simon puso como primer título a su obra *Administrative Behavior*, porque trabajaba en los equipos que, alrededor de Merriam y Lasswell, constituían el grupo más serio del movimiento de "protesta", como lo ha llamado Dahl, que representó el "behaviorismo", o estudio del comportamiento. Lo que quiere decir que su obra tenía un talante crítico e innovador de los métodos y los temas tradicionales.

La administración —decía en las primeras líneas de su obra— se estudia como el arte de "hacer que las cosas sean hechas". Pero no se presta mucha atención a la elección, que es previa y anterior a la ejecución. Antes de hacer es necesario determinar lo que va a ser hecho. A este problema —decía— se refiere el presente estudio, al proceso de elección que conduce a la acción.

Toda actividad práctica envuelve conjuntamente esos dos contenidos: decidir y hacer. La tarea de decidir domina tan enteramente la organización administrativa como la tarea de hacer. Esta elección no tiene que ser un proceso deliberado y consciente y puede muy bien obedecer a un reflejo automático como el movimiento que busca la tecla adecuada de quien escribe a máquina, pero aunque no sea deliberado, es racional en el sentido de que está orientado a un objetivo. Otras veces es una compleja cadena de actividades que se realizan por distintos individuos, como la realización de un puente por múltiples operarios, de acuerdo con los planes de un ingeniero, pero todas estas actividades están orientadas a un fin por el proyecto que se va a realizar. Estos ejemplos tienen en común las siguientes características: hay una multitud de acciones posibles alternativas de las que un individuo dado debe emprender una y, por un proceso mental consciente o inconsciente, estas numerosas alternativas son

eliminadas hasta que una es seleccionada y realizada de hecho. A este proceso aplica, como términos equivalentes, las palabras "elección" y "decisión".

Simon describe la cadena de elecciones o decisiones en que se articula todo proceso, en series sucesivas en que las decisiones más concretas se encuadran en otras más amplias, vinculándose todas ellas a la total racionalidad de la acción. "Las decisiones menudas que gobiernan acciones específicas —dice— son inevitablemente instancias de aplicación de decisiones más amplias referentes a los procesos y al método. Un paseante contrae los músculos de su pierna para dar un paso; da un paso para llegar a su destino; su destino es un buzón con vistas a enviar una carta; envía la carta para transmitir cierta información a otras personas, y así sucesivamente. Cada decisión envuelve la selección de un objetivo y la conducta que es adecuada a ello; este objetivo es, a la vez, un medio para algún otro objetivo más distante; y así, sucesivamente, hasta que un objetivo final es alcanzado".⁽³⁾

En esta cadena de decisiones, en el ámbito ya del gobierno y la administración, cada objetivo aparece como medio adecuado para otro objetivo más remoto, hasta llegar a objetivos finales. Las decisiones que conducen a la selección de objetivos finales son llamadas por Simon "juicios de valor", y las que se refieren a la realización de esos objetivos son llamadas "juicios de hecho". Estos objetivos finales de la actividad y la organización del gobierno se formulan usualmente en términos muy generales y ambiguos, como "justicia", "bienestar general" o "libertad". Para Simon, estos objetivos que determinan los juicios de valor son políticos, aunque la distinción es muy dudosa y es muy difícil trazar una línea divisoria entre la decisión política y la administrativa.

La decisión tiene, además, otros varios caracteres que son analizados por Simon. En primer lugar, hay una jerarquía de las decisiones, ya que la conducta se considera orientada con un propósito y cada escalón dentro de la jerarquía consiste en actos que realizan objetivos que avanzan hacia el escalón inmediatamente superior. La conducta entraña un *propósito* en tanto que se orienta por fines u objetivos generales y, por tanto, es *racional* en tanto que selecciona las alternativas que son más adecuadas para la consecución de los fines previamente escogidos.

Simon dedica un capítulo a estudiar esta racionalidad de la decisión mostrando las cadenas de medios y fines, la dificultad de separar unos y otros y el valor del tiempo en esta

(3) HERBERT A. SIMON, *Administrative Behavior*, The McMillan Company, New York, 1951, págs. 4 y ss.

selección en cadena, ya que pueden crearse nuevas situaciones que influyen en las decisiones que han de realizarse.

La decisión se hace siempre entre alternativas, y la forma de conducta que se selecciona para ser realizada, durante un determinado espacio de tiempo, se denomina *estrategia*. El proceso de decisión comprende, por consiguiente, la catalogación de todas las estrategias alternativas; la determinación de las consecuencias que derivan de cada una de esas estrategias y la evaluación comparativa del conjunto de esas consecuencias. La aceptación de una estrategia se proyecta en el tiempo y, en cierta manera, vincula las decisiones posteriores y es uno de los factores que imprimen racionalidad y consistencia a la conducta humana. Quien ha gastado siete años de su vida en hacerse médico no es probable que decida iniciar otra profesión.

También es necesario destacar el valor del *conocimiento*. Para poder realizar la decisión es necesario conocer todas las posibles consecuencias relacionadas con la estrategia. Y, por último, no debe perderse de vista que la decisión es un proceso que determina *preferencias* y que al elegir entre diversas alternativas es necesario valorarlas para escoger entre ellas. Esta valoración da su sentido a la cadena de medios y fines, como una serie de anticipaciones que conectan un valor con las situaciones que lo realizan y estas situaciones con la conducta que puede producir estas situaciones. Cada elemento de la cadena es medio o es fin, según que esté en conexión con el valor final de la cadena.

La racionalidad se enriquece así con una gran variedad de sentidos. Una decisión es *objetivamente* racional si es la conducta correcta para obtener el máximo de valores dados, en una situación dada. Es *subjetivamente* racional si esta ponderación se realiza de acuerdo con el efectivo conocimiento del sujeto. Y también podremos distinguir la racionalidad *consciente* de la *inconsciente*, la *deliberada* y la *espontánea*, y la referente a la *organización*, que se orienta por los fines de ésta, y la *personal*, que está orientada por los fines del individuo que decide.⁽⁴⁾

H. A. Simon va a desarrollar en obras posteriores estas ideas, que en parte rectifica, con un contraste experimental del proceso de decisión.⁽⁵⁾ Hay —dice— un modelo de elección racional. Pero este modelo es sólo esto, un modelo que apenas resiste el contraste con la realidad. El modelo racional comprende un conjunto de alternativas de conductas. De este modelo sólo un número limitado de alternativas son *percibidas* por el sujeto que decide y, por consiguiente, el

(4) Obra cit., 61-78.

(5) H. A. SIMON, *Models of Man*, Wiley, N. Y., 1958.

cuadro es más limitado. El resultado de la elección, o el estado futuro de cosas que se desean, representa una *utilidad* o una satisfacción y es objeto de una *información* que puede ser incompleta y que sólo comprende la probabilidad de que se produzca tal resultado si se elige una determinada conducta. Pues bien, hay evidencia de que esta información sobre los resultados en las complejísimas relaciones sociales no puede ser completa, ni esa información se presenta como un cuadro simultáneo de probabilidades. El vendedor de una casa no recibe las ofertas de precios que representarían su utilidad simultáneamente, sino sucesivamente, una vez que ha rechazado el precio de un comprador anterior. Además, en la medida en que la elección es hecha por un grupo de personas, hay diferencias en la apreciación de cada uno de los sujetos y sus valores estimativos no tienen el mismo común denominador. El modelo racional de elección no corresponde a la realidad, pero nos sirve para explicarla.

Lo que Simon parece querer decirnos es que el análisis de las decisiones está sujeto a múltiples variables, que derivan de la naturaleza humana y de la complejidad de las relaciones sociales. Por eso nos propone sustituir la teoría del "hombre económico", o del "hombre administrativo", o del "hombre político", por un sujeto que elige con un *conocimiento* y una *habilidad limitada*. En suma, no nos hallamos ante un instrumento infalible que nos permita prever las decisiones o realizarlas con perfección, sino ante un instrumento que nos sirve para comprender la realidad. Esto es, nos movemos en el campo de lo relativamente indeterminado, de lo probable y azaroso.⁽⁶⁾

3. *Problemas de las decisiones complejas*

Hasta ahora hemos considerado, hasta cierto punto, la decisión como obra de un sujeto definido, en cuanto puede considerarse como una agencia de voluntad uniforme. En la realidad de la vida política, las decisiones son mucho más complejas y se forman por el acuerdo simultáneo o sucesivo de varios sujetos como una voluntad colectiva o en una concurrencia competitiva. A. W. Lerner advierte que la decisión

(6) Esta misma actitud, relativamente crítica, mantienen los colaboradores de SIMON, como J. G. MARCH (*Some Recent Substantive and Methodological developments in the Theory of Organizational Decision-Making*, en *Essays on the Behavioral Study of Politics*, ed. A. Ranney, University of Illinois Press, 1962), para quien los objetivos de una organización son cambiantes, resultan de negociaciones entre sus miembros, se parcelan en las unidades menores de la organización y las organizaciones "no aprenden", aunque puedan adaptarse a nuevas circunstancias.

es consecuencia de un proceso de acciones cumulativas de varios individuos y la decisión es *jerárquica* cuando hay alguien que hace la última decisión, y *colegiada* cuando deriva de deliberaciones relativamente informales de personas alrededor de una mesa.⁽⁷⁾ Los internacionalistas, para quienes las reglas jurídicas que emanan de una autoridad como una decisión jerárquica son de hecho casi desconocidas y han de considerar los procesos a través de los cuales se forma un acuerdo o se establece una práctica, han prestado una atención preferente a lo que llaman *decision making process*, poniendo de relieve la gran variedad de actores que intervienen en una decisión. Entre otros, debemos recordar a B. Cohen, R. C. Snyder, Hilsman, Cox y Jacobson.

Cohen, en su análisis de un caso concreto, llega a la conclusión de que hay cinco elementos participantes en el proceso de formulación de una política exterior:

a) Un clima general, en cierta manera amorfo, de opinión pública.

b) Los grupos de interés y los ciudadanos privados organizados.

c) Los medios de comunicación de masas.

d) El Gobierno o las agencias del poder ejecutivo y, dentro de éste, agentes específicos a quienes se confiere esta misión.

e) Los comités del Congreso y las agrupaciones políticas informales de sus miembros.

Estos cinco actores complejos se interrelacionan entre sí y obligan a relacionar la decisión con factores informales, que no tienen una posición definida en la organización constitucional: la opinión pública, la prensa y los grupos de interés.⁽⁸⁾

Snyder subraya los elementos objetivos de esa complejidad y define el proceso de decisión, con una cuidada precisión técnica, como aquel que resulta de la selección de un proyecto entre un número socialmente definido y limitado de proyectos alternativos de naturaleza problemática con el propósito de establecer un especial estado de cosas futuro concorde con el concepto de quienes hacen las decisiones. Esta compleja definición pone el acento en las personas responsables de la decisión y en el núcleo de proyectos entre

(7) ALLAN W. LERNER, *The Politics of Decision-Making*, Sage, Beverly Hills, Londres, 1976.

(8) B. COHEN, *The Political Process and Foreign Policy: The Making of the Japanese Peace Settlement*, Princeton, U.P., 1957.

los que deciden y lo matiza subrayando la delimitación social de proyectos posibles y la relación entre el resultado y el concepto anticipado de quienes hacen las decisiones. En consecuencia, estima que la decisión debe analizarse por las relaciones recíprocas de tres conjuntos de variables: roles y relaciones de la organización; comunicación e información, y motivación.⁽⁹⁾ Como es natural, considera no sólo a las agencias oficiales de decisión como un gobierno o una asamblea, sino todos aquellos otros elementos que piden, asesoran o contradicen las decisiones, así como las tareas o los objetivos que las decisiones se proponen.

Hilsman ha tratado de demostrar la analogía de los procesos de decisión en las relaciones internacionales y en la política interna y el interés de esta vía de aproximación para el conocimiento de las relaciones internacionales. Estas se han estudiado como si fueran producidas por una entidad abstracta y monolítica, el Estado, idéntico a cualquier otro Estado en propósitos, motivaciones y conducta. El análisis del proceso de decisión pone el énfasis en algunas simples, pero importantes cuestiones. ¿Quiénes son las personas que se ocultan tras esa entidad abstracta del Estado? ¿Cómo llegan a formular decisiones que pueden denominarse decisiones del Estado y por qué motivos y mediante qué procesos? Estas cuestiones ponen de relieve el complejo de relaciones informales entre los diversos participantes en la formación de las decisiones y las presiones y contrapresiones, los debates, los esfuerzos de persuasión y los intentos de coacción que se dan entre ellos.⁽¹⁰⁾

Pensamos que el proceso de decisión, de acuerdo con las normas que lo regulan, supone una sucesión de actos solemnes perfectamente definidos. Hay unos órganos a los que corresponde la propuesta, otros a los que se atribuye la deliberación, otros que informan o aconsejan, otros que pueden vetar y otros que aprueban. La realidad es completamente diversa. Muchas decisiones son el resultado de una confusa acumulación de agencias en las que hay múltiples compromisos entre fines y medios alternativos. Incluso aquellas decisiones que parecen claramente atribuibles a un órgano político definido son consecuencia de variadas iniciativas, impulsos, vetos y aprobaciones que impiden atribuir, de una manera definida, la decisión a un sujeto concreto. Además, las decisiones se hacen rara vez como una elección simple de medios entre objetivos en concurrencia. Lo más frecuente es que aparezcan como leves modificaciones en que va formándose paso a paso una nueva política.

⁽⁹⁾ R. C. SNYDER, *Foreign Policy Decision-Making*, N. Y. Glencoe, 1962.

⁽¹⁰⁾ ROGER HILSMAN, *The Foreign-Policy Consensus*. "The Journal of Conflict Resolution", vol. 3, n° 4 (December, 1959), págs. 361-382.

Lo que estas observaciones nos revelan es que la decisión no es un proceso lineal que pueda expresarse gráficamente por una línea recta en que hay una cadena sucesiva de actos de información, deliberación, prospección de resultados o consecuencias, elección de un proyecto de acción, definición de una estrategia y ejecución. Este modelo, si se quiere, es una hipótesis introductoria o un modelo racional para mejor comprender los elementos del proceso de decisión. Pero el proceso no es tan simple ni tan claro.

La primera complejidad deriva del número de actores que intervienen en una decisión y de los tiempos de su intervención. La decisión es consecuencia de múltiples interacciones entre varios sujetos, que pueden darse simultáneamente como en la deliberación del órgano colectivo, o en la curiosa institución constitucional del refrendo, o puede ser sucesiva, desglosada en tiempos diversos, como un derecho de veto o aprobación. Esa variedad de actores y la multiplicidad de sus acciones recíprocas ya no puede expresarse con la simplicidad de un proceso lineal, o por la imagen de un árbol, cuyas ramas derivan del mismo tronco, sino que hay repercusiones entre las actividades de los diversos actores, en lo que se refiere a la información, a la presentación de proyectos, a los propósitos que cada uno de los actores se propone, e incluso en la elección misma del proyecto a realizar, o en la decisión de abstenerse.

Un elemento más de complejidad deriva de los objetos y de las metas o valores que los diversos agentes pueden proponerse. El modelo de Hilsman tiene en cuenta estos diversos elementos. Hay diversas agencias que deben colaborar en la política interna como en la política internacional, entre las que existe rivalidad competitiva. Por eso, en un proceso de decisión hay que tener en cuenta que el problema o tema en discusión supone una previa conciliación de los diversos valores y metas y de los medios alternativos para alcanzarlos que proponen las diversas agencias o actores que intervienen en la decisión, sin perder de vista que nunca hay una clara definición de medios y objetivos, sino una mezcla de varios valores, de fines alternativos y complejos y de medios que pueden conducir a diversos objetivos. En esta conciliación de valores, objetivos y medios hay, normalmente, diversos grupos en competencia que los respaldan. Y la decisión final no es sólo consecuencia de la fuerza o evidencia de los razonamientos, sino del poder relativo de cada uno de esos grupos que los propugnan.

Esta competencia de valores, objetivos, medios y de los grupos que los respaldan supone una relación de *conflicto*. Pero este conflicto no es más que un momento del proceso de decisión y normalmente hay un proceso de *acomodación* que supone negociación, persuasión, alianzas y coaliciones,

amenazas y ofertas, así como una reflexión que trata de discernir las posibles áreas de coincidencia para conseguir un entendimiento. Hilsman, haciendo uso de la distinción entre "politics" y "policy", que se da en la lengua inglesa y falta en las lenguas latinas, lleva así el análisis del proceso de decisión al problema del conflicto y la formación de un *consensus*, como un problema previo, que es para él el problema radical de la "política" (politics), así como el proceso de desarrollar una decisión sería el problema fundamental de la formulación de "una" política (policy).

4. Clases y áreas de decisión y configuración del acuerdo

En el planteamiento de Hilsman, con este paralelo entre el proceso de formación de un *consensus* y la simple acomodación, no sólo se abre el problema de la participación de múltiples sujetos en el proceso de decisión y de sus relaciones, sino el de los tipos de decisión, y la definición y delimitación de las áreas y de los temas (*Issue-Areas*), sobre los que se decide.

De otra parte, ponen de relieve el hecho, que ya fue considerado por Simon y sobre el que volveremos más adelante, de que las decisiones se dan en el *seno de una organización*.

Las decisiones pueden ser muy diversas en razón de estos varios factores que las condicionan.

Sidjanski distingue varios tipos de decisiones que pueden considerarse conjuntamente en una clasificación. Sidjanski, a título de ejemplo, señala una serie de criterios para clasificar las decisiones.

Una decisión puede ser *oportuna* o *inoportuna*, de acuerdo, como es natural, con el tiempo en que se produce; y *necesaria* u *óptima*, según que las circunstancias permitan escoger la mejor solución, o, en cierta manera, impongan por su propia naturaleza una decisión. Así, por ejemplo, la declaración de guerra de los Estados Unidos al Japón en la última guerra mundial, después del bombardeo del puerto de las Perlas, era una decisión necesaria, y por eso pudo ser adoptada por el Presidente de los Estados Unidos, aunque la Constitución atribuía al Congreso esta facultad. También pueden ser *urgentes* y *rápidas* o *lentas*, según sea necesario o no dar una respuesta inmediata o admitan plazos de reflexión. Por su complejidad, pueden ser *simples* o *coordinadas* con otras decisiones, y por sus efectos pueden afectar sólo al sector *público* o interferirse en el ámbito de las *decisiones privadas*.

El análisis de las motivaciones abre el horizonte de los fundamentos de la elección de un proyecto. Pueden tener un carácter *económico*, *ideológico* o ser motivadas por el *propio mantenimiento del poder*. Es también un criterio importante el del peso o valor de estas decisiones, según que se refieran a problemas vitales o a problemas menores y que su efecto produzca su impacto en un tema *fundamental* o en decisiones que lo desarrollan. Si traducimos estos términos a contenidos jurídicos, serán, sin duda, decisiones vitales y fundamentales aquellas que se refieren al orden constitucional en que el sujeto de la decisión debe corresponder a esta importancia, mientras que las decisiones menores pueden quedar relegadas a órganos legislativos o ejecutivos que han de desarrollar su aplicación.

Por sus efectos pueden ser *generales* y *particulares*, *vinculantes* o *indicativas*, y, en un ámbito que exige ya un contraste sociológico, decisiones que se ejecutan frente a decisiones que no encuentran aplicación, decisiones que implican un cambio social por vía revolucionaria o reformista, frente a decisiones meramente administrativas que se limitan a aplicar un modelo ya existente.

El criterio más importante, dentro del orden constitucional, para clasificar las decisiones es aquel que distingue entre decisiones *secretas* o *públicas* y decisiones *abiertas* o decisiones *cerradas*. Realmente, este criterio domina sobre todos los restantes y es el que nos sirve para comprender la complejidad de los regímenes representativos de publicidad del mundo contemporáneo. Decisiones cerradas son aquellas que se realizan por las autoridades públicas, oficialmente investidas por el Derecho de tal facultad de decisión sin ninguna participación externa. En cambio, decisiones abiertas son aquellas que resultan de un proceso en el que las autoridades oficialmente responsables de la decisión consultan o reciben iniciativas de las más varias fuerzas sociales o de órganos que las representan. La decisión cerrada es característica de los regímenes autoritarios, y, en general, en la medida en que además de cerrada es secreta, podría servir para especificar lo que denominamos antiguo régimen. Las decisiones abiertas y públicas en que participan distintos órganos en la preparación y en la discusión de la decisión y en la que ésta se realiza en parte públicamente, sujeta a la discusión de la opinión pública, es la característica de los regímenes de publicidad y representativos que surgen a partir del siglo XIX. El margen de participación en una decisión abierta puede ser mayor o menor. Normalmente, en estos regímenes, las decisiones de una alternativa importante son siempre abiertas en el sentido que entraña la participación del gobierno y el parlamento. Pero este primer nivel normalmente se hace más amplio con consultas a órganos formales o informales de representación de intereses, con discusiones

críticas en la prensa, y con grupos que no tienen atribuida por el Derecho ninguna facultad formal de participación. En nuestros días, en las decisiones "vitales", esa apertura es máxima y se realiza a través del referéndum, que implica potencialmente una participación de todos los ciudadanos con derecho a voto y de todos los grupos formales o informales que actúan en la campaña previa al referéndum.

Hemos hablado conjuntamente de las decisiones abiertas y las públicas, que normalmente coinciden en los regímenes representativos de publicidad, pero que pueden distinguirse. Una decisión abierta puede ser, sin embargo, cerrada, como lo es por ejemplo aquella que se realiza en contacto con grupos de interés sin que tengan acceso al público y la prensa. Incluso las mismas relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, que constituye el órgano por antonomasia de la publicidad, pueden ser secretas en la medida en que la decisión se hurta al debate público y se adopta en conciliábulos de pasillos o en las reuniones no públicas de las comisiones.⁽¹¹⁾

Cox y Jacobson⁽¹²⁾ realizan, a su vez, una taxonomía de las decisiones que pueden realizarse en el seno de las organizaciones internacionales por razón de las áreas en que se proyectan, que vale la pena de recordar porque es válida para las decisiones de los órganos colectivos representativos en Derecho constitucional. La clasificación de Cox y Jacobson distingue siete categorías:

—Decisiones referentes a la *representación* para determinar la admisión y exclusión de los miembros de una organización y la validez de sus credenciales, así como su participación en los comités internos de la organización.

—Decisiones *simbólicas* como testimonio de opiniones que no tienen una consecuencia práctica inmediata, pero que atestiguan la validez y miden la extensión con que son aceptadas normas o ideologías profesadas por sus miembros. Estas decisiones simbólicas pueden recaer al mismo tiempo en el ámbito de otras categorías, en cuanto en la admisión de un representante se puede tener en cuenta la ideología que representa.

—Decisiones de *delimitación*, que afectan a las relaciones externas de la organización o, en su caso, de una institución con otras organizaciones o instituciones en lo que se refiere

(11) D. SIDJANSKI, *Un aspect du process de décision; décisions closes et décisions ouvertes*, en "Il Politico", XXIX-XXX, 1964-1965.

(12) ROBERT W. COX Y HAROLD K. JACOBSON y otros, *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization* (New Haven: Yale University Press, 1973). Resumido por los autores en *Political Decision-Making Processes*. Ed. por Sidjanski. Elsevier, 1973.

a sus fines o funciones, a la cooperación entre organizaciones o instituciones, o a iniciativas que repercuten en otra organización o institución.

—Decisiones *programáticas* para la distribución de los recursos de la organización en los distintos campos y tipos de actividad. Estas decisiones suponen normalmente una negociación entre los miembros de la organización y repercuten en la estructura del presupuesto.

—Decisiones *creadoras de normas* sobre los objetos que constituyen el fin sustancial de la organización. Están en íntima vinculación con las decisiones programáticas y se distinguen de éstas porque las decisiones programáticas implican una definición de prioridades y una distribución de recursos de acuerdo con dichas prioridades.

—Decisiones de *supervisión* o verificación del cumplimiento de las reglas aprobadas que puede comprender información sobre su cumplimiento, organización de encuestas o incluso aplicación de premios o sanciones.

—Y, por último, decisiones *operativas* referentes a la realización concreta de sus servicios. En éstas interviene frecuentemente la burocracia.

Cox y Jacobson tienen en cuenta la pluralidad de sujetos que intervienen en las decisiones y tratan de racionalizar sus formas de participación en las decisiones, como papeles o roles que se dan normalmente en el seno de un órgano colectivo. Así se puede distinguir entre el *iniciador* que prepara y propone una resolución, que con frecuencia no es la misma persona que por su posición oficial puede adoptar esa iniciativa; quienes *vetan* la decisión por su posición estratégica en la organización, y quienes pueden *controlarla*, porque tienen en su mano el control de los recursos para realizarla, o por cualquier otra razón. La pluralidad de sujetos que intervienen en las decisiones de una organización permite la formación interna de grupos informales, o que pueden aparecer formalmente constituidos como los grupos parlamentarios de los partidos en un parlamento. Estas agrupaciones determinan configuraciones de la influencia en la organización, de acuerdo con diversos modelos de conexión entre los grupos, que pueden ser variables en razón de las áreas de decisión, o de los temas sobre los que ésta recae.

Desde este punto de vista, distinguen cinco configuraciones posibles:

—*Unanimidad*, cuando hay un acuerdo común entre todos los partícipes en el proceso de decisión.

—*Coalición dominante*, cuando varios grupos que constituyen una mayoría dirigida por un líder aparecen respaldando normalmente decisiones comunes.

—*Polarización*, cuando los partícipes se dividen en dos coaliciones rivales, equilibradas, entre las que pueden arbitrar los grupos menores.

—*Alianzas múltiples*, a las que no corresponde un dominio estable.

—*Decisiones cruzadas (cross-cutting)*, en razón de los temas propuestos y las áreas de decisión, sin que exista una pauta general que defina una coalición dominante o una polarización.

Este último supuesto es particularmente sugestivo, ya que determina una gama de posibles coaliciones en áreas diversas y temas distintos, y, sobre todo, porque permite el compromiso de concesiones recíprocas, en áreas o temas en que cada uno de los actores tienen intereses más o menos relevantes. Así A cede en el tema a' en beneficio de B, que, a su vez, hace una concesión en el tema b' en favor de A.⁽¹³⁾

5. *Funciones de Gobierno y proceso de decisión (Lasswell)*

Otro maestro de la escuela de Chicago, perdido más tarde desde el sicologismo en la selva del psicoanálisis aplicado a la política, va a hacer una de las primeras y más brillantes aplicaciones de este punto de vista a la Ciencia Política.

Harold Lasswell se había hecho notar hacia 1936 por un original libro en que definía el estudio de la política como el análisis de la influencia y de los influyentes, bajo el sugestivo título de *Quién obtiene, qué, cuándo y cómo*, esto es, quién obtiene esa "influencia", que cifraba en respeto, renta y seguridad. La inquietud intelectual que le lleva a considerar los más varios problemas atrae su atención desde la teoría del poder hacia los procesos de decisión.⁽¹⁴⁾

(13) Véase un interesante análisis de estos supuestos en P. DALE DEAN y J. A. VAZQUEZ, *From Power Politics to Issue Politics: Bipolarity and Multipolarity in Light of a new Paradigm*, en "The New Western Political Quarterly", 1976.

(14) H. D. LASSWELL, *The Decision Process, Seven Categories of Functional Analysis*, en *Politics and Social Life*, ed. por Polsby, Dentler y Smith, Houghton, Boston, 1963, págs. 336 y ss. Véase, además, H. D. LASSWELL, *Current Studies of the decision Process: Automation versus Creativity*, en "Western Political Quarterly" 8, 1955. Y págs. 381 y ss., H. D. LASSWELL y A. KAPLAN, *Power and Society, New Haven*, Yale University Press, 1950 (en que tratan de configurar el "hombre político", con un esquema de decisión racional).

Lo más importante de las observaciones de Lasswell, que nos ayuda a comprender los varios ámbitos en que esta vía de aproximación puede ser fecunda, es su análisis de las funciones del gobierno o del Estado como fases de los procesos de decisión. Lasswell parte de ese tópicó esquema tripartito que distingue entre legislar, ejecutar y juzgar, que se impone a todo estudioso de la Constitución norteamericana por su estricta aplicación del principio de división de poderes, a los que corresponden tres funciones coherentes: establecer reglas, aplicarlas y resolver las contiendas que puedan surgir en su aplicación. Y desde este punto de partida revisa el proceso de decisión del Gobierno americano con un análisis más profundo.

Antes de llegar a la decisión que establece una norma, es necesaria una *información* sobre las necesidades que va a resolver, sobre las posibles soluciones alternativas y sobre la previsión de los resultados de esas alternativas. De aquí que haya que considerar una nueva función: "inteligencia" o "información", que tiene sus instituciones características en la organización y en las prácticas de Gobierno americano, en instituciones o servicios como la *Central Intelligence Agency*, o la oficina del Censo, o el mensaje del Presidente americano sobre el estado de la nación y los organismos que le ayudan a prepararlo, o en la misma prensa.

Es necesario, además, que alguien proponga una solución. Y de aquí la necesidad de una nueva función, *la iniciativa o la proposición legislativa* que están constitucionalmente atribuidas al Presidente o a los miembros del Congreso y en la que participan hoy indirectamente los grupos de interés y los partidos políticos en cuanto formulan opciones en sus campañas y en los programas electorales.

A estas funciones hay que sumar las tradicionales de definir las normas (legislación), atribuida al Congreso, y la de aplicarlas, que corresponde a la Administración y a los jueces.

Pero para que una norma se cumpla es necesario que alguien recuerde su existencia y la invoque y de aquí se deduce una nueva función: *la invocación* de las normas para urgir su cumplimiento, función que en general está confiada a todos los agentes de la autoridad desde el guardia de circulación hasta aquel a quien se le confiere especialmente esa misión de invocar el cumplimiento de las normas, el *prosecuting attorney*, análogo a nuestra fiscalía. Y aún añade dos funciones más: *la evaluación* de las normas, que pondera los efectos y mide la eficacia con que las normas se han cumplido y que puede realizarse por los órganos de la opinión pública, como la prensa, o por el propio Congreso con

sus encuestas; y la *derogación* (Lasswell no la llama así) o *revisión*, que pone fin a la existencia de las normas cuando éstas se consideran inadecuadas o injustas.

Lasswell advierte que ninguna de estas funciones se realiza exclusivamente por una agencia y que todas las agencias constitucionales están de alguna manera envueltas en el cumplimiento de todas esas funciones. El Congreso no sólo legisla y critica y evalúa, sino que, a su vez, adquiere y difunde información y es un órgano de revisión en cuanto deroga el derecho y lo sustituye por una nueva ley.

Las funciones tienden a concentrarse en algunas instituciones, pero la importancia histórica que se les atribuye en cada momento es variable. En la medida en que se transforman las funciones o aparece alguna de ellas con más relieve nacerán nuevos órganos, que primero se manifiestan como comisiones o juntas, y después se centralizan en un órgano cuya estructura está definida por la función que cumple en el proceso de decisión.

6. *Decisión y tiempo*

Ya advirtió Lasswell que el proceso de decisión tiene un dinamismo propio, que destaca nuevas funciones y explica la formación y transformaciones de las instituciones que las atienden. Lasswell aboceta incluso un ciclo de los procesos de decisión, al que denomina "ola de reforma", que explica las fluctuaciones de la vida política. El ciclo comienza con una "evaluación" de actividades cuando hombres o servicios públicos se condenan como ineficaces, corrompidos o injustos. Junto a la evaluación, surgen "propuestas" o recomendaciones, y alrededor de ellas florecen grupos y organizaciones que formulan iniciativas para una reforma. Las propuestas encarnan probablemente en el establecimiento de "leyes", o nuevas reglas, y se "invoca" su cumplimiento para deponer a políticos o funcionarios ineptos o corrompidos, y se derogan o se pone término a las disposiciones que han favorecido o servido de base a esa corrupción. A la ola de reforma sucede una nueva fase de relajamiento en que las nuevas disposiciones se aplican con lenidad y la evaluación crítica se amortigua.

Llamamos la atención sobre este análisis, que Lasswell sólo sugiere como una muestra de las posibilidades de investigación desde este enfoque, para subrayar, al mismo tiempo, cómo la aproximación, a través del proceso de decisión, no sólo descubre nuevos sectores de la vida pública que eran, por su misma naturaleza, ignorados, sino que el "proceso" recae sobre los aspectos *dinámicos* de la realidad política.

Este aspecto dinámico del proceso de decisión ha sido subrayado por Roig. Recuerda el juicio de Sidjanski sobre los estudios del proceso de decisión como una nueva fase de la Ciencia Política, que supera el estudio institucional, la teoría de los grupos y de la clase dominante, en cuanto todas ellas son aproximaciones parciales y *estáticas* a los fenómenos políticos. La decisión aparece como una idea central que orienta y da sentido a las restantes investigaciones, revelando su *carácter dinámico*. Proceso significa, en su última síntesis, *tiempo más cambio*. La decisión implica siempre un cambio más o menos profundo de las condiciones y relaciones preexistentes y ésta es la diferencia fundamental con el punto de vista estructural-funcional. Este análisis sólo describía el *cómo* de los fenómenos, mientras que el análisis de la decisión explica también el *por qué* y el *para qué*.

El modelo más general de este proceso dinámico lo comprende como una secuencia histórica que entraña una relación entre la experiencia que se tiene del estado anterior de los temas o casos de discusión, las posibilidades que se refieren al estado actual de esos temas y la ejecución o realización, como el estado futuro que resultará de las modificaciones que son consecuencia de la decisión. Este modelo lineal de secuencias comprende claramente cuatro fases: una fase de información en que se analiza la situación presente, una segunda de alternativas en que se construyen los modelos posibles, una tercera en que se señalan los objetivos como la nueva situación deseada, y una cuarta de ejecución en que la situación cambia de acuerdo con los medios en presencia. Dicho más brevemente, y aún a riesgo de trivializar esta explicación, puede encerrarse en la trilogía pasado, presente y futuro, o, en otros términos: experiencia, posibilidad, elección y ejecución. Este modelo lineal y cronológico, que parece coincidir con un orden de causalidad, no puede, sin embargo, comprender las explicaciones psicológicas y los intereses de los actores.

Cuando queremos construir un sistema lógico que pueda comprender más adecuadamente la realidad histórica, aparecen dos nuevas ideas. En primer lugar, la idea de *medio* como situación social e institucional en que se halla quien ha de decidir, medio que implica una cierta incertidumbre, e incluye en el cálculo racional de la decisión una referencia a la probabilidad. La decisión entraña siempre el paso de *lo que es posible* a su cumplimiento y su efectividad real. Así podemos distinguir distintos tipos de medio, según sea azaroso y, por consiguiente, sujeto sólo a las probabilidades estadísticas, o el que Roig llama "reactivo", que implica la posibilidad de respuestas de otros actores y que es el fundamento de la teoría de los juegos.

Un problema básico, por consiguiente, es la contraposición de incertidumbre o azar y racionalidad. Las reglas tienden a crear racionalidad y a eliminar la incertidumbre, bien como normas fundamentales (o constitucionales) que determinan las reglas del juego en el ámbito de la institucionalización, bien como normas estratégicas que dirigen a los actores en cuanto éstos tratan de obtener el máximo de ganancias o ventajas y el mínimo de pérdidas o de penalidades. La institucionalización es el instrumento básico para construir mecanismos que nos permitan "esperar lo inesperado".⁽¹⁵⁾

Ese aspecto dinámico del proceso de decisión no es, en fin de cuentas, más que la misma realidad viva de la acción política, que es acción en la historia, en procesos de cambio, de renovación y reacción, de procesos imprevisibles que la inteligencia humana trata de hacer racionales. Como hemos subrayado, y advierte Roig, el medio en que la decisión se produce contiene siempre un elemento de azar. No sólo porque se trata de pasar de lo posible a su cumplimiento real, y ni siquiera porque haya una deficiente información del medio y del valor real de los instrumentos que se proyectan para hacer eficaz la decisión, sino porque en ese medio hay otros actores en competencia u otros factores de imposible apreciación, que podríamos definir como un medio "turbulento".

La posibilidad de *controlar el futuro* se convierte en el problema central de la Ciencia Política, y por recelos o incertidumbres que el mismo término pueda suscitar en el político, no hay más que un medio para este fin: establecer normas que estén respaldadas por la fuerza objetiva de una institución.

IV. LA TEORÍA DE LA DECISIÓN Y ALGUNOS PROBLEMAS DE LA TEORÍA CLÁSICA

La fecundidad de este punto de vista se revela en la luz que derrama sobre infinidad de viejos problemas de las ciencias políticas. La soberanía del Estado es la capacidad de decidir en última instancia y el poder constituyente la selección de un proyecto de vida en común para la convivencia política de un pueblo. La Constitución es el cuadro de las competencias que se atribuyen a los diversos actores que deciden en la vida política.

⁽¹⁵⁾ CHARLES ROIG, *Some theoretical Problems in Decision-Making Studies*, en *Political Decision-Making Processes*, ed. por Sidjanski, N. Y. Elsevier, 1973, páginas 19-54.

Especial interés tiene, como hemos visto, el análisis de las funciones del Estado desde este nuevo punto de vista. Desde él podemos distinguir las funciones propiamente políticas como el gobierno, el control, la información o la evaluación, que enriquecen el limitado cuadro de funciones jurídicas: legislación, administración o ejecución y jurisdicción. Y, por otra parte, nos permite considerar estas mismas funciones tradicionales con un nuevo perfil.

Problemas clásicos como la división de poderes o de funciones permiten ser enfocados desde un nuevo ángulo por la participación en diversos momentos o facetas del proceso de decisión (el Gobierno propone la ley, después de una información, en que establece contactos con los grupos; una cámara representativa la enmienda y la aprueba; otra cámara puede, a su vez, revisar el mismo texto, y el Jefe del Estado la sanciona, la Administración la ejecuta y los jueces la aplican).

Hay, además, que advertir que este punto de vista nos presenta en una nueva proyección la relación entre la política y el Derecho. El Derecho es contenido de la decisión, pero al mismo tiempo pauta o norma de futuras decisiones. En cuanto el derecho se institucionaliza, aparece a su vez limitando el poder en sus decisiones.

Nos detendremos, a título de ejemplo, en alguno de estos temas.

1. *La soberanía y el poder constituyente*

La construcción del Estado como un modelo de la Ciencia política desde el siglo XVI hasta nuestros días ha descansado sobre un concepto: la soberanía, que sólo puede ser adecuadamente entendida cuando tratamos de analizar la forma y el valor de la decisión. Soberanía, tanto desde el punto de vista de la jerarquía interna de poderes como desde el punto de vista de la autonomía del Estado, es en último término la capacidad de *decidir en última instancia*. Correctamente la interpretaba Kant para definir el Estado soberano desde el punto de vista jurídico-político, destacando el valor absoluto de la decisión: el Estado como legislador era irreprensible, como ejecutor era irresistible y como juez era inapelable⁽¹⁾. Y Bodino mismo, en su confusa definición de la soberanía como cualidad del poder del príncipe, equiparaba la *souveraineté* a la *majestas*, como un poder con un *más* cua-

⁽¹⁾ *Metaphysik der Sitten*, ed. Vorländer, Leipzig, 1922, párr. 58, pág. 139.

litativo o una capacidad de decisión independiente en cuanto era absoluto (*absolutus legibus*), esto es, desvinculado en sus decisiones de la ley positiva; indivisible, porque no compartía su poder de decisión, y perpetuo, en cuanto sus decisiones no eran susceptibles de ser revisadas en vida del príncipe, que se manifestaba así como una *última instancia de decisión*.⁽²⁾ Casi todas las revisiones posteriores de este concepto llevan a la misma conclusión. Soberano es quien decide en última instancia.

La importancia de ese enfoque es, sobre todo, relevante en todos los aspectos dinámicos de la vida política y constituye un excelente complemento o instrumento del conocimiento del orden jurídico o constitucional de la organización del Estado.

Me permitiré recordar la luz que derrama sobre las fuentes del orden constitucional para una teoría del poder constitucional para una teoría del poder constituyente. Apenas será necesario recordar que poder constituyente es una capacidad eficaz de decidir sobre el orden constitucional y que afirmar la soberanía nacional supone atribuir a la nación esa capacidad.⁽³⁾

Así, Carlos Schmitt construyó su siempre útil y admirable teoría de la Constitución comprendiéndola como la "decisión fundamental sobre la forma y especie de la unidad política".

Ya sé que en este concepto el término "decisión" tiene un valor distinto y que alude al valor existencial, no normativo, en que la constitución se soporta sobre una voluntad colectiva eficaz.⁽⁴⁾ Pero, en todo caso, la Constitución, haya nacido de una voluntad revolucionaria que se impone, o sea obra de una decantación consuetudinaria de prácticas y costumbres, supone la selección de un proyecto de vida en común, entre varios proyectos alternativos, esto es, una deci-

(2) J. BODIN, *Les six livres de la Republique* (Paris, 1583), ed. facsímil, Scientia Aalen, 1961, I, VIII.

(3) Véase un sugestivo análisis del pensamiento de SIEYES, en J. R. VANOSSI, *Teoría Constitucional*, De Palma, Buenos Aires, 1975, págs. 14 y ss.

(4) C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, trad. F. Ayala, "Revista de Derecho Privado", Madrid, págs. 23-41. C. SCHMITT está en principio tan remoto de este análisis de la decisión que opone la "convención plurilateral de varios sujetos" a la "decisión". "Una Constitución nace —dice— o mediante decisión unilateral del sujeto del Poder constituyente, o mediante convención plurilateral de varios sujetos" (pág. 50). El sentido existencial de la concepción de SCHMITT se manifiesta en la identificación del ser de la Constitución (como anterior a las normas que la expresan) *con el acto del poder constituyente*. "El acto constituyente —escribe— no contiene como tal unas normaciones cualesquiera, sino, y precisamente por un único momento de decisión, la totalidad de la unidad política considerada en su particular forma de existencia" (pág. 24).

sión en un solo acto, o en una actividad continuada (consuetudinaria), que entraña un juicio de valor selectivo, en el sentido metodológico con que hemos configurado el término. Quizá lo más sugestivo sea el valor dinámico con que podemos comprender el concepto de Constitución y su relación dialéctica con el poder constituyente que la define (en el sentido general de fuente del Derecho constitucional). En una comunidad política se está siempre matizando el proyecto de vida que comportan sus miembros y el equilibrio de poder en que se funda la capacidad de decidir. Una constitución, aunque sea como Derecho, "vida objetivada", es una norma *estable*, pero no *permanente e inmutable*. Hay, cuando menos, un proceso continuo de decisiones que transforman consuetudinariamente los equilibrios de poder y los proyectos de vida que contiene la Constitución. La propia técnica constitucional ha arbitrado fórmulas institucionales para la revisión de las normas, mediante procesos jurídicos que ajustan el Derecho a las nuevas necesidades de la vida.

2. *Los partidos y el proceso de decisión*

El tercer tema que puede ser ilustrado desde el punto de vista de una teoría de la decisión es aquel que se refiere a la relación entre varios actores que se encuentran en el mismo nivel y entre los que la decisión debe ser negociada. El tema ha sido, sobre todo, explorado por los estudiosos del Derecho internacional que se encuentran ante una sociedad o comunidad de potencias teóricamente soberanas, cuyos objetivos pueden ser coincidentes en parte o en su totalidad, o discrepantes y que, sin embargo, necesitan coordinar su acción para ciertos fines. La teoría del equilibrio europeo fue en su época un principio o modelo de análisis de las decisiones que pueden adoptarse en una situación de esta naturaleza. Hoy la atención de los internacionalistas que han realizado fecundas contribuciones a la teoría de la decisión se ha proyectado, sobre todo, sobre el concepto de bipolaridad o multipolaridad, esto es, sobre un mundo en que hay dos agencias de decisión contrapuestas, las dos grandes potencias nucleares (los Estados Unidos y la URSS), o en un mundo en que hay más de dos agencias de decisión y en que, por cruzarse los distintos temas sobre los que recaen las decisiones, caben múltiples combinaciones de actores, de acuerdo con la naturaleza de la decisión que hay que adoptar y con la posición que cada uno de estos actores toma ante ella.

Como es natural, esta teoría es perfectamente aplicable a las situaciones de pluralismo dentro de una comunidad política, que determinan coaliciones de grupos y de partidos

como actores de una decisión independiente, o que se enfrentan con temas de controversia ante los que cada uno de ellos adopta una postura que puede coincidir con las de otros grupos o estar en contradicción con ellas. Y de este enfoque se ha servido el profesor Artola para orientar su historia de los partidos políticos en España.

En su obra sobre los partidos y programas políticos en España, en que ha recogido una ingente documentación sobre un tema hasta ahora casi inédito entre nosotros, parte de una "teoría general de la política" para comprender los partidos en el proceso de decisión. El análisis es muy riguroso y, curiosamente, parte de una definición de la política que se funda en la oposición de conflicto y *consensus* como "un conjunto de normas que regulan la acción de las partes en conflicto y determina la posibilidad de alcanzar una solución concertada". Inspirándose en Murillo y Dahrendorf, llega a la conclusión de que el proceso político estriba esencialmente en *decisiones*, que son un compromiso entre demandas en conflicto.

La decisión política es un compromiso entre demandas, y en el caso de un conflicto, una transacción entre posiciones antagónicas. Al aumentar el número de actores y al diversificarse las fuerzas en conflicto potencial, se hace necesario un proceso de formalización que ponga a todos los actores en igualdad de condiciones para influir en la decisión.

Los partidos son, pues, agrupaciones de los actores que participan en las decisiones, de acuerdo con un conjunto de normas que regulan la formulación de esas decisiones. Lo que sin duda constituye un enfoque acertado para describir la naturaleza y funciones de los partidos en el cuadro de un sistema político. No deja también de ser sugestivo su enfrentamiento crítico con la teoría de los sistemas y su intento de demostrar cómo el llamado proceso de conversión o "caja negra" de Easton conduce de una manera lógica a centrar la atención en el proceso de decisiones que zanja o dan respuesta a los conflictos entre demandas.

Nos atreveríamos a decir que lo que da su valor a este original análisis del profesor Artola es la forma espontánea en que todas y cada una de las teorías clásicas que examina le llevan a centrarse en el proceso de formulación de decisiones. Así, la crítica de la identificación de política y poder o la distinción entre sistema político y sistema de poder le lleva a destacar como círculo político el de aquellas personas que en un régimen político tiene la capacidad de formular decisiones eficaces. La crítica del sistema estructural funcional le lleva a definir el proceso de conversión como una decisión entre demandas. E incluso la contraposición de *consensus* y conflicto, frente a la que no adopta una actitud crítica, le lleva a superar esa dialéctica con la decisión que zanja un

conflicto sobre la base del *consensus* en unas normas que regulan el proceso de decisiones. Y aún es más importante que el profesor Artola haya demostrado la fecundidad de ese enfoque o vía de aproximación con una obra excelente sobre la historia de los partidos españoles que se convertirá en una cita de referencia obligada en nuestra literatura política.⁽⁶⁾

El fenómeno más interesante es, como es natural, los cruces que se dan entre las distintas actitudes de los actores (grupos o partidos) frente a diversos temas en controversia en la medida en que distintos grupos o partidos están de acuerdo en un tema y discrepan sobre otro tema en debate. Las posibilidades de compromiso que derivan de estos cruces y actitudes son las que determinan las alianzas y coaliciones de grupos y partidos, sobre todo en los países en que el pluralismo se manifiesta como multipartidismo. En estos últimos años se han multiplicado los análisis de esta naturaleza para interpretar el juego de coaliciones de partidos en los Estados europeos.⁽⁶⁾ Y en este sentido el profesor Varela ha realizado un interesante estudio de estos compromisos sobre temas diversos en el sistema de partidos de la II República.⁽⁷⁾

(6) MIGUEL ARTOLA, *Partidos y programas políticos*. Aguilar, Madrid, 1974, en especial págs. 9-38, 41, 130-131, 170. Para quien considere que este análisis que hemos hecho de la Introducción del Profesor Artola es quizá rebuscado, al objeto de hacerle decir lo que deliberadamente no dice, bastará remitirle a los párrafos con que el autor abre el tema en cada uno de los tres capítulos que dedica al análisis del que llama "sistema político español".

"La primera de las condiciones —dice al encabezar el estudio de la participación— que sirve para definir un sistema político es la participación de los individuos que lo integran en el *proceso que conduce a la formulación de decisiones*..."

Y más adelante, al encabezar el capítulo dedicado a las leyes reguladoras del conflicto, comienza: "La segunda de las condiciones necesarias para definir un sistema de relaciones como político es la aceptación por los actores que lo constituyen de un conjunto de normas que permitan la explicitación de los conflictos en forma de demandas y regulen las acciones de las partes interesadas hasta llegar al establecimiento de una *decisión adecuada* por todos..."

Y por último, y más lógicamente, en el capítulo 3, en que analiza el proceso político, escribe: "El último elemento a considerar en el sistema político español es el proceso que permite la conversión de las peticiones individuales o colectivas en *decisiones* de aplicación general..."

(6) Es sumamente sugestivo para el análisis de decisiones complejas la obra de G. GOLDSTONE ROSENTAHL, *The Men behind the Decisions*, Lexington Books, Londres, 1975.

(7) Véase S. VARELA DIAZ, *El sistema de partidos en las Cortes de la Segunda República Española*, tesis doctoral, multicopiado, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1976, especialmente II parte, "Las decisiones parlamentarias", págs. 234-521, e incluso las "Conclusiones", en las págs. 542-552.

3. Gobierno y control

Un tema diverso, en que la teoría de la decisión muestra una enorme fecundidad, es la interpretación del régimen liberal y de los gobiernos democráticos cuando se quieren comprender los procesos dinámicos con que las decisiones se producen con una división de poder que atribuye diversos momentos de un proceso a agencias de decisión diversas (el Gobierno, el legislador, el administrador, el juez), o bajo el modelo de la relación entre Gobierno y control.

La vida de un Estado no es sólo un proceso jurídico que se puede comprender bajo las tres funciones clásicas de legislar, administrar y juzgar. Hay en él procesos creadores que implican la definición del Derecho como legislación y que incluso se proyectan sobre la administración y la jurisdicción. Y ello nos obliga a superar la clasificación tradicional de las funciones del Estado en legislativa, administrativa y judicial y enriquecerla con la consideración de funciones *políticas* vinculadas al proceso de decisión. Estas funciones políticas se presentan como momentos dinámicos esenciales de una decisión, esto es, de una elección entre distintas posibilidades o, más concretamente, entre proyectos alternativos, y son esencialmente dos: gobierno y control. Como hemos recordado que decía Simon, no sólo hay que hacer las cosas, sino que es necesario escoger qué cosas se han de hacer. Antes de que la ley nazca, hay todo un proceso que determina qué tipo de ley y qué características ha de tener. La función de incitar, de informar, de preparar un proyecto de decisión, aparece como más importante que la competencia para aprobarla. Antes, incluso, de que la ejecución de una ley se realice, es preciso escoger en qué tiempo, en qué forma y en qué condiciones la ley se va aplicar. Y hasta, incluso el juez que aplica una norma discutida ha de escoger una interpretación y hasta, quizá, moderar la forma de su aplicación. Todos ellos son actos que comprenden la verificación, participación y limitación de las decisiones, a lo que llamamos *control*.

Esta función de decidir dentro de una organización política se concentra en un órgano, el Gobierno, al que corresponde la iniciativa de la ley con el acopio de información y la formulación de un proyecto, la potestad reglamentaria para su ejecución y la vigilancia de su cumplimiento; dirigir esa política internacional en que no hay actores que decidan en última instancia, y atender a las circunstancias extraordinarias que no han sido previstas en una norma y ante las que hay que decidir, esto es, adoptar un proyecto de acción.

El Gobierno, en una sociedad pluralista y aún incluso en las que no tienen este carácter, no decide en el vacío de una cámara neumática, sino que, en más o en menos, está

cercado por grupos organizados o no, y por partidos que quieren participar indirectamente en esa función de gobierno, esto es, en la adopción de decisiones. Esta participación es a lo que llamamos *control*, que es, sin duda, un *límite* o una moderación de la libertad de decisión del Gobierno que pretende impedir o vetar, pero que es también una acción positiva para *influir* en las decisiones, colaborar en ellas, e incluso, en algunos casos, corregirlas. El control se concentra, sobre todo, en un órgano específico, los parlamentos, aunque se manifiesta también en otros múltiples órganos e incluso en la acción libre de los medios de comunicación como expresión de la opinión pública. La función de control se ejerce en cuanto el Parlamento aprueba un acto, lo enmienda, lo veta, lo corrige o incluso suministra la información necesaria para que la decisión se adopte con el máximo acierto.

Este control se manifiesta normalmente en los regímenes democráticos bajo la forma de *oposición* legítima a la que se concede incluso instrumentos de acción para esa labor de limitación, verificación y colaboración. En último término, se traduce en una curiosa institución, la exigencia de responsabilidad política, que ejercitan los parlamentos a través de las votaciones de confianza y de censura, y en los debates públicos en que se discuten las distintas alternativas de una política, es decir, los proyectos entre los que ha de recaer una decisión.⁽⁸⁾

4. *La estructura federal*

Otro tema en que la teoría de la decisión derrama una gran luz es sobre las estructuras complejas de carácter federativo. También en este caso nos encontramos ante una pluralidad de actores, la unión o federación y cada uno de los miembros federados, cuyas decisiones es necesario coordinar. E incluso sobre una multiplicidad de temas u objetivos sobre los que han de recaer las decisiones de esta multiplicidad de actores. El problema es muy paralelo al que hemos examinado anteriormente de las alianzas o coaliciones en la esfera internacional o entre una pluralidad de grupos y partidos en el orden interno. Pero aquí presenta la particularidad de que nos encontramos, en primer lugar, con deci-

(8) L. SANCHEZ AGESTA, *Gobierno y responsabilidad*, en "Revista de Estudios Políticos", 113-114, 1960, págs. 35 y ss. Después me ha servido para la línea sistemática de mi Derecho Constitucional Comparado, Madrid, 1975.

siones escalonadas (leyes secundarias sobre una ley-cuadro, reglamentos, legislación concurrente), y, en segundo lugar, con la necesidad de distribuir competencias sobre temas concretos que a veces son objeto de una meticulosa y penosa enumeración.⁽⁹⁾ El problema del conflicto o la cooperación en estas decisiones de una estructura compleja pasa a primer término.

5. *Decisiones públicas y democracia*

Por último, la forma en que se adopta la decisión puede servir incluso para definir un régimen político. En más de una ocasión se ha llamado la atención sobre la enorme importancia que tiene en la historia del mundo contemporáneo el fenómeno de la *publicidad*. Realmente, la publicidad, como característica de un régimen político que a veces puede identificarse con el sentido mismo de la democracia, sólo se da allí donde las decisiones son *abiertas* y *públicas*, esto es, donde se adoptan con la participación de varios órganos y donde los fundamentos de la decisión y las distintas alternativas sobre las que la decisión va a recaer son conocidas por el público y están sujetas al juicio contradictorio de la opinión. Un régimen democrático pluralista es técnicamente un régimen de decisiones abiertas y públicas, que abre un proceso de discusión sobre las decisiones, crea canales de comunicación y participación entre los gobernantes y los gobernados y define, en último término, la posibilidad de un gobierno responsable, fundado en el consentimiento. La historia de la democracia occidental es la historia misma de la publicidad como condicionante de las decisiones políticas. Los parlamentos han sido definidos fundamentalmente por su función de publicidad en la adopción de decisiones. La libertad de expresión del pensamiento o la libertad de prensa han estado al servicio de esa misma publicidad que caracteriza las decisiones, e incluso los procesos electorales y la organización de partidos políticos han estado, a través de la publicidad, al servicio de la formulación de distintas alternativas de decisión.⁽¹⁰⁾

⁽⁹⁾ Véase la curiosa obra editada por R. R. BOWIE y C. J. FRIEDRICH, *Studies in Federalism*, Little Brown and Company, Boston-Toronto, 1954, que contiene una serie de estudios preparados como colaboración para el movimiento de integración europea con un minucioso análisis de la distribución de competencias en temas concretos.

⁽¹⁰⁾ D. SIDJANSKI, *Un aspect du processus de décision. Décisions closes et Décisions ouvertes*, lugar citado.

6. La decisión en el seno de una organización

Un problema diverso, especialmente sugestivo desde el punto de vista del Derecho constitucional, es el proceso de decisiones en el marco de una organización. H. Simon hizo una primera exploración del tema en el ámbito de la Administración, que ha devenido un texto clásico de la teoría de la decisión. A. W. Lerner, aunque no atribuye demasiada importancia a esta distinción, subraya la diferencia entre un grupo colegial y una organización. Esta es más *compleja*, tiene una *mayor duración* y estabilidad y sus procesos están más *formalizados*.⁽¹¹⁾ La elección entre proyectos alternativos, que constituye la esencia de toda decisión, tiene matices específicos en las decisiones que se realizan en el ámbito de una organización. Y no es necesario subrayar que la mayor parte de las decisiones en el cuadro del Estado tienen este carácter de decisiones que se realizan en el cuadro de una organización, la organización estatal.

En primer lugar, el individuo que decide está limitado por la especificación o fijación, formalizada en normas, de una función o competencia que define su tarea, determina sus objetivos y la naturaleza de sus deberes y pone límites a su capacidad de elección, coordinando su actividad con las actividades de otros agentes de la organización. Como dice con gracia Simon, el administrador tropieza en sus actividades con problemas que "no son cosa suya" (*his business*) y de los que se desentiende aunque afecten a la totalidad de los fines de la organización.

En segundo lugar, las decisiones en cierta manera se despersonalizan. La Administración o el Estado son entidades abstractas, duraderas, que operan a través de seres humanos. Se pretende, sin embargo, que estos hombres operen de acuerdo con los fines objetivos de la organización y de acuerdo con la "situación" o competencias que se les atribuye en ella. "Si éste fuera un problema mío lo resolvería de esta forma, pero no es un problema mío personal, ni estoy en la posición de decidir lo que debe ser hecho", dice el administrador que se atiene a sus deberes explícitos, a su competencia y a los objetivos que tiene marcados.

Por último, en la organización se da un curioso fenómeno que Simon propone denominar "identificación", por el que el individuo sustituye sus propias motivaciones y sus propios valores personales por los valores y los objetivos de la institución en que actúa.⁽¹²⁾

(11) A. W. LERNER, *The Politics of Decision-Making*, cit.

(12) H. SIMON, obra cit., págs. 199 a 219.

Esta identificación se da cuando una "persona se identifica con un grupo de tal forma que al hacer una decisión evalúa las diversas alternativas entre las que ha de elegir en razón de sus consecuencias para ese grupo específico". Cuando alguien prefiere algo porque es bueno para su país, o para una institución, o para un grupo concreto, se está identificando con esos grupos o instituciones. Esta identificación en el seno de una organización se especializa de acuerdo con la función específica que le ha sido atribuida a cada uno de sus miembros.

Apenas será necesario subrayar la importancia de este punto de vista para comprender el ejercicio del poder, distribuido entre diversas agencias de decisión en el cuadro de la organización del Estado establecida por la Constitución. Una de las funciones específicas del orden constitucional es la atribución, regulación y limitación del poder, con esferas definidas de competencia y una elevada exigencia de lealtad a los fines públicos para los que el poder se confiere. Nos encontramos en la esfera en que la decisión sobre lo que tiene que ser hecho se confunde prácticamente con el impulso para hacer lo que se ha decidido, pero incluso en este ámbito hay una distribución de competencias y, en algunos supuestos, una compleja trama de decisiones con una competencia fijada y un margen libre de selección y una aún mayor compleja urdimbre de lealtades no enteramente coincidentes. No ya sólo de los intereses personales frente a los intereses de la organización, sino de lealtades locales (el distrito al que representa un diputado), de grupo (el partido, o los grupos de interés a que pertenece) o de clase simbólica o categoría (los obreros, la clase media, los funcionarios, el ejército, etc.).

El estudio del proceso de decisión proyectado sobre la organización del Estado está así atenido a la vida histórica, descendiendo desde los conceptos simbólicos a los hombres que los actúan y tiene por eso un carácter concreto y dinámico.

V. INSTITUCIÓN Y DECISIÓN

Debemos terminar por donde empezamos. El análisis de los procesos de decisión nos revela que la incertidumbre que está en la raíz misma de toda elección sobre las consecuencias futuras, sólo puede, en cierta manera, controlarse en la medida en que las decisiones se producen en el cuadro de una organización que está regida por normas jurídicas que objetiven la vida en el marco de una institución.

El problema es siempre el mismo, la tarea del político es hacer historia, controlar el futuro desde el presente, construyendo instituciones que le permitan esperar un resultado deseado. Y todo ello en un medio que se revela como un azar incierto, en que hay, además, otros intereses y voluntades en concurrencia y ese elemento incontrolable que llamamos *fatum* o destino. Los hombres no han descubierto hasta el presente más que un instrumento cuya propia naturaleza discuten: las instituciones como cuerpo de un sistema de normas jurídicas. Y aquí es donde esa nueva aproximación a la Ciencia Política se encuentra vinculada al Derecho constitucional. Las decisiones quedan relativamente vinculadas por los principios jurídicos de una institución y las normas que regulan los procesos de decisión.

1. La institución, como un contenido objetivo social, se independiza de la voluntad de hombres determinados y da consistencia a la vida social, que se define en último término en preceptos coercibles. La construcción de esas instituciones es el gran instrumento que permite considerar el futuro con un cierto nivel de predicción y con independencia de las imprevisibles fluctuaciones del medio. Pero las instituciones no se manipulan a capricho por la voluntad humana, sino que nacen de procesos imperceptibles de sedimentación de creencias sobre su utilidad y su justicia.

No pretendemos descubrir la doctrina de la institución suficientemente conocida en España. Nos limitaremos a recordar que es susceptible de diversas interpretaciones. La más conocida entre nosotros es la genial interpretación de Maurice Hauriou, para quien constituye el eje de toda una concepción de la sociedad.⁽¹⁾ Pero no hay que olvidar la también difundida interpretación de Romano, que apunta más bien a desvelar su relación con la teoría del Derecho, identificando en último término institución con ordenamiento jurídico, lo cual tiene el valor de destacar la importancia del Derecho en la estructura de la sociedad.⁽²⁾ Hay, como es sabido, otras interpretaciones, entre ellas alguna tan valiosa como la sociológica de Summer, que llega a conclusiones muy análogas a las de Mauricio Hauriou, con el criterio pragmático de la sociología americana, analizando la peculiaridad y la importancia de los usos, las costumbres y la

(1) Expuesta en sus primeros atisbos en 1896 (*La Science sociale traditionnelle*, Larose), y analizada en su mayor madurez en los *Cahiers de la nouvelle journée*, Paris, 1925. Esta última exposición ha sido traducida recientemente al castellano en M. HAURIUO, *Obra escogida*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, por J. Santamaría y S. Muñoz.

(2) S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 1918, trad. esp. S. Martín Retortillo, Madrid, 1963. En Hauriou la regla de Derecho es un elemento de la estructura de la institución.

moral objetiva. Por conocidos, no hago ninguna indicación de los matices que estas doctrinas han tenido en España en la pluma de José Cortés, muy influido por Renard; en Ruiz del Castillo, traductor de Hauriou, y en Jiménez Fernández. (3)

Todos ellos coinciden en destacar unos cuantos datos que son los que nos importan para el análisis de la decisión que estamos realizando. La institución es un elemento objetivo de la sociedad en el sentido de que se *emancipa de la voluntad* de individuos determinados y se alimenta, sin embargo, de adhesiones humanas y presiona las conductas de los hombres con pautas de conducta que respalda el uso y la opinión. Es el elemento estable de la vida social que nos permite definirla como un cuerpo que está ahí con una *estructura independiente* de toda posible reducción de la sociedad a un conjunto de relaciones entre los hombres. Aun relaciones tan intersubjetivas como las de amor entre dos seres humanos de distinto sexo se estabilizan como un proyecto de vida en común y se institucionalizan con una consistencia objetiva que las hace, en cierta manera, independientes de su albedrío, sobre todo cuando esta relación se rodea de todos los procedimientos y ritos sociales que supone el matrimonio, al que justamente en el lenguaje corriente se denomina así, una institución. Esta perdurabilidad, esta eficacia sobre la acción humana, esta resistencia objetiva a modificar ciertos principios intrínsecos a toda institución dan a la institución ese valor objetivo que encauza el azar de las decisiones.

De una manera genérica, podríamos decir que los elementos que todos identificamos en una institución son muy varios: hay alguna idea vital de una obra o empresa a realizar, la idea directiva, dice Hauriou, que atrae las voluntades de los hombres determinando su adhesión. Pero hay también una organización de las relaciones humanas que les da una estructura en el sentido directo de que distribuye "papeles" en las relaciones sociales, estableciendo derechos y deberes recíprocos en el seno de una institución, consolidando reglas de un valor jurídico que definen las situaciones recíprocas que tienen entre sí quienes viven en la institución.

La institución así, por su propia existencia, determina procedimientos de obrar, que son reglas de conducta y hasta símbolos que expresan de una manera viva la objetividad

(3) G. RENARD, *La Théorie de l'Institution*, Sirey, París, 1930. J. CORTÉS, *Georges Renard y su doctrina de la Institución*, "Revista de Derecho Público" 28, 1934; MANUEL GIMENEZ FERNANDEZ, *La Institución*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla, 1931; W. G. SUMMER, *Folkway: A Study of the sociological importance of Usages, Manners, Customs and Morals*, Nueva York, 1906.

de esa institución: un nombre común en la familia o en los grupos institucionales, una bandera en la nación. Aún hay más, hay palabras y ritos que expresan ese valor simbólico y que constituyen convenciones tácitas que se traducen en procesos regulares de acción.

Una institución comprende, además, elementos materiales que la singularizan, desde el territorio de la corporación estatal, al local social de la institución que reviste la forma de una asociación, o el hogar de una familia. Y en otro orden de cosas establece sus canales de comunicación propios, sus reglas de vida y su lenguaje. Hay palabras que tienen un valor simbólico, que sólo tienen sentido entre los que viven esa institución y hasta otras que tienen un nuevo significado, como una forma especial de entenderse entre las personas que pertenecen a un grupo institucional.

La vida política se institucionaliza alrededor de grandes ideas morales que, cuando devienen jurídicas, lo hacen en forma de principios superiores del Derecho,⁽⁴⁾ de los que derivan formas de organización, procedimientos o reglas de conducta, símbolos e incluso formas de expresión y de lenguaje que no tienen sentido sino en esa órbita institucional que definen las ideas matrices. Hauriou destacó la idea de la *res publica*, matriz del Estado, como expresiva del conjunto de medios que se ponen en común al servicio del bien público. En ella están comprendidas, como es natural, la justicia, la paz, los distintos fundamentos de la autoridad, etc. Pero no olvidemos que, junto a esa gran idea de la *res publica*, hay, en un segundo nivel, otra serie de ideas que perfilan el carácter institucional de un régimen. La nación o la soberanía nacional, o la democracia, o la libertad, o el servicio público, o el bienestar son estas ideas matrices que dan cuerpo a las instituciones y que fundan las reglas de derecho. Y como tales determinan sistemas distintos de organización, distintas reglas de derecho, diversos procedimientos de actuación, símbolos e incluso palabras concordes con esas ideas. La idea de democracia favorecerá procesos electivos para la designación de las magistraturas, ritos de popularidad en quienes detentan la autoridad y exaltarán el valor simbólico de expresiones como la voluntad del pueblo, la soberanía de la nación, la igualdad sin privilegios, etc. La nación, en cambio, exaltará a los héroes que la sirven e incluso definirá el valor simbólico de términos como el servicio a la Patria, la vocación de servicio, el sacrificio en aras del bien común, etc. Es sobradamente conocido este reflejo en el lenguaje de valores políticos que perfilan el carácter institucional de un régimen. Y no será necesario insistir sobre la coherencia de los procedimientos como la publicidad o

(4) M. HAURIOU, obra citada, pág. 285.

el secreto en las decisiones, la elección o la cooptación, o la designación jerárquica de las personas que han de ejercer funciones públicas, la discusión de las decisiones como decisiones abiertas, o la adopción de decisiones cerradas, etc.

2. El cambio de principios o el deterioro de las ideas matrices de un orden institucional hace perder su valor a los elementos organizados, a los procedimientos y a las reglas de conducta y a los ritos, liturgia y voces significativas que los acompañan. Las instituciones encauzan la conducta social e inspiran decisiones coherentes con sus directrices, y el deterioro de las instituciones, bien sea por la muerte de sus ideas matrices o de sus reglas o sus ritos, hacen inciertos los fundamentos de una decisión. En la medida en que una institución se erosiona aumenta la incertidumbre y la irracionalidad de la decisión.

Decíamos que lo que hace una decisión razonable, esto es, lo que la libera de un azar incierto e irracional, es la creación de instituciones que normalizan las conductas y hasta las hacen previsibles. Las instituciones deben su fuerza vinculante a lentos procesos de adhesión en que se sedimentan creencias y sentimientos que respaldan una organización y los procedimientos y reglas con que esa organización se desenvuelve. Las decisiones vitales, diríamos constitucionales, que afectan a los mismos fundamentos de la organización política, entrañan un cambio que erosiona instituciones existentes o que trata de sustituir instituciones que se desmoronan, o de crear una nueva estructura institucional. La incertidumbre irracional del azar recobra, en ese caso, toda su fuerza. El poder al servicio de la idea directriz no está sujeto a reglas de derecho. Se ejerce en un medio en que no hay normas institucionales, y por ello la historia se hace más fluida, y donde falta la razón que presida y dirija los procesos de conducta humana puede hacer acto de presencia la violencia.

Estas decisiones que transforman las instituciones o tratan de apuntarlas cuando las instituciones se tambalean, son decisiones que no pueden apoyarse, para prevenir sus consecuencias, en la institución misma que cambian, en la que se está agrietando ese valor objetivo característico de las instituciones, ni en la nueva institución que quieren crear y que apenas ha empezado a echar raíces en la adhesión de la voluntad humana.

Los procesos de cambio son siempre procesos inciertos hasta que crean sus propios ritos, su organización y sus reglas de procedimiento, y se enraízan en el consenso humano; en suma, hasta que se institucionalizan en una nueva forma de orden. Como decía M. Hauriou, la fundación del

Estado se repite ante nuestros ojos en cada revisión de la Constitución que afecte a sus instituciones fundamentales. Y este es el riesgo y ventura de esta hora de nuestra historia política, que es necesario recordar a todos.

* * *

Me hubiera gustado poder ofrecer a la Academia un cuadro más completo y profundo de las aplicaciones de esta vía de aproximación en la Ciencia Política, pero el plazo relativamente breve que la Academia fija para la presentación del discurso y el límite obligado de la lectura pública, que obliga a una síntesis, no lo hacían posible. Pero aun cuando no existieran estas razones, habría otra que me dispensa de ser más extenso. La naturaleza misma de este "punto de vista" renuncia de antemano a un propósito sistemático para ofrecerse como instrumento de pesquisas monográficas sobre los procesos dinámicos de decisión que se desenvuelven en la definición del derecho. Por lo demás, he publicado a lo largo de mi labor científica varios estudios e investigaciones que se apoyan tácitamente en estos supuestos.

Alguien pensará, quizá, que me he limitado a exponer una teoría, y que las teorías son la torre de marfil de los académicos. Pero creo que hay algo vitalmente actual en las ideas que os he expuesto. Estaban ahí, en el plano de una teoría, porque el respeto y el decoro de este acto académico no permitía otra cosa. Pero creo que todos habréis percibido el sentimiento profundo con que han sido escritas en este momento de España, en que nos hallamos frente a una gran decisión colectiva y en que hemos de enfrentarnos con la creación y madurez de nuevas instituciones que encaucen el proceso azaroso de la historia.

Y nada más. Agradeceros una vez más a todos vuestra benevolencia al acogerme en el seno de esta Academia y vuestra paciencia al escuchar estas un tanto deshilvanadas reflexiones.