

# CINCO PARADIGMAS POLITICOS

JOSÉ LUIS CEA EGAÑA

*Abogado, MLI & DJS University of Wisconsin.  
Profesor de la Facultad de Derecho y del Instituto  
de Ciencias Políticas de la Universidad Católica  
de Chile.*

## I. Introducción

La Política es un tipo de actividad social del hombre. Su esencia radica en la idea de gobierno, o sea, del ejercicio del Poder Soberano tanto desde el punto de vista interno de los Estados-Naciones como de las relaciones interestatales. En consecuencia, ese tipo de actividad está caracterizado, en primer lugar, por relaciones de mando o dominación sobre los miembros de los Estados-Naciones, distinguiéndose así de las relaciones de igualdad y coordinación que, típicamente, ocurren dentro del sector gobernante o del sector gobernado, pero no entre ellos; y, en segundo lugar, porque aquella actividad no sólo abarca lo que con respecto al gobierno tiene lugar en el interior de los sistemas políticos nacionales sino que, además, lo externo a él o Política Internacional, sea bilateral o multilateral.

Menester resulta, sin embargo, precisar los conceptos de Gobierno y de Estado-Nación o Nación-Estado. Cabe, entonces, preguntarse ¿qué es el Gobierno y en qué consiste su ejercicio? ¿Qué es el Estado-Nación y cuáles son sus rasgos distintivos? Trataré de responder esas y otras preguntas semejantes, mediante cinco paradigmas,<sup>1</sup> ordenados en la secuencia cronológica de su apogeo en la historia. Pienso que el conjunto armónico, no la simple adición, de tales paradigmas proporciona una idea actual, comprensiva y real de la Política en nuestro tiempo. Fluye así un concepto algo más claro al respecto, pero sin que pueda aseverar que se ha llegado a puntos de vista uniformes.

Deseo previamente subrayar que percibo la Política en el marco de las relaciones de Poder interno de los Estados-Naciones y externo a ellos. En otras palabras, los fenómenos políticos tienen principio, desarrollo y fin en esas corporaciones territoriales soberanas. De manera que, hacia el interior de ellos, la Política opera o no como unión, cohesión, desarrollo y protección de los individuos y grupos socioeconómicos que integran la Nación, ninguno de los cuales puede mirar el Estado hacia abajo en problemas temporales comunes. Y, de otra parte, si existen y funcionan, más o menos bien o mal, organismos interestatales o inter-

nacionales, lo es en función directa de la voluntad política de cooperación que existe o no en los gobernantes de los Estados-Naciones.

## II. *Visión sinóptica*

Históricamente el concepto de la Política fue enunciado, con dimensión macro, primero por la Escuela Institucional, cuyo más remoto exponente es Aristóteles (Ca. 384/3 - 322 aC) y su concepto de la Polis, una Ciudad-Estado autárquica o suficiente en sí, aunque no necesariamente soberana.<sup>2</sup>

Varios siglos más tarde, siguiendo las enseñanzas de San Agustín (354-430 dC) en cuanto a la dualidad Iglesia-Reino como institución divina aquélla y humana éste, comienza lo que, mucho después, ya decantado el concepto de soberanía por Maquiavelo y Bodino, predominaría con el nombre de Teoría del Estado.

Hacia fines del pasado siglo surge otro paradigma, una vez más macropolítico, centrado en la observación del Poder en la perspectiva de la ciencia positiva, motivado parcialmente por el pensamiento marxista y, a la vez, como reacción al normativismo formal de la Escuela precedente. Implícito en los paradigmas anteriores, el análisis del Poder aparece, ahora explícitamente, para explicar el fenómeno social genérico de la dominación en sus fuentes y legitimidad concretas.

Al promediar este siglo, la Política comienza a ser concebida en función de los comportamientos, primero de grupos y más tarde de élites a individuos, siempre en rededor del Poder. Se trata de un enfoque micropolítico y empírico, conocido bajo el nombre genérico de Conductualismo, Conductismo o, en su expresión inglesa, de Behaviorismo (que significa precisamente comportamiento o conducta). La Teoría de los Grupos se impuso como alternativa al socialismo colectivista y al atomismo del pensamiento liberal individualista; pero la aplicación de categorías psicológicas, más que todo con el esquema "estímulo-capacidad interna del sujeto-respuesta", situaron de nuevo al individuo con la calidad de unidad primaria de actividad política.

De esa misma fuente brotaron modelos más formales y circunscritos, matizados por la lógica matemática, la ingeniería de sistemas y, especialmente, el avance de la microeconomía y su paradigma del hombre económico racional, verbo y gracia, a través de la Teoría de los Juegos, el Proceso de Adopción de Decisiones en sus diversas especies y la Escuela de la Opción Pública.

En fin, la Política es actualmente concebida también desde el punto de vista de los Sistemas Políticos. Trátase de un retorno a la visión macropolítica, pero desde la perspectiva estructural-funcional o a partir del análisis insumo-producto. El paradigma sistémico es hoy el más acogido y una razón de ello estriba en que permite aplicar simultánea y armónicamente todos los aportes anteriores.

Es en el paradigma sistémico, por consiguiente, que me parece posible integrar coherentemente su aporte con el de los demás señalados. Dicho en otros términos, los nombrados son cinco paradigmas, en torno del quinto de los cuales se torna procedente reunir la acumulación de filosofía, derecho, economía, sociología, psicología y ciencia política con la cual, a lo largo de la civilización occidental, se ha procurado explicar qué es tanto el gobierno de los Estados-Naciones como las relaciones supraestatales. Unos más amplios, deductivos y normativos, otros más restringidos, inductivos y descriptivos, lo cierto es que con la integración armónica de tales paradigmas puede ser explicada, sistemática y comprensivamente, la esencia de la Política.

Procederé a la sumaria exposición de los enfoques nombrados y, al concluir el análisis sistémico, intentaré la aplicación combinada de todos ellos, agregando precisiones personales acerca del acotamiento de lo socioeconómico ante lo político con sujeción al principio de subsidiariedad excluyendo así la idea del Estado total.

Téngase presente, no obstante, que los paradigmas aludidos han sido seleccionados porque, en la opinión del autor, son a la vez los más originalmente innovativos, representativos en su género y rigurosamente explicativos. Hay muchos otros enfoques macro y micropolíticos<sup>3</sup> pero que, en mi criterio, adolecen de una o más de las tres cualidades aludidas.

### III. *Paradigma institucional*

Maurice Hauriou llevó a su punto culminante el pensamiento institucional, influyendo fuertemente en Renard, Delos, Roubiere y otros juristas franceses del presente siglo. Hauriou escribió que, tanto en el derecho como en la historia, las instituciones representan la categoría de la duración, de la continuidad y de lo real. En su concepto, la operación de fundar instituciones constituye el cimiento jurídico de la sociedad y del Estado.<sup>4</sup>

La institución es, en esencia, una organización cuyos miembros sustentan relaciones uniformes y permanentes, como asimismo, que adhieren a una axiología determinada que es, para ellos, un modelo de funciones, fines y comportamientos. Según el autor citado, la teoría jurídica de la institución, que sigue de cerca a la realidad histórica, se ha organizado con lentitud. No encontró su verdadera posición hasta que el terreno quedó despejado por la querrela del contrato social y por la que enfrenta lo objetivo con lo subjetivo.<sup>5</sup>

Hauriou ha construido una definición clásica y sin par de la institución: es tal una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social. Para la realización de tal idea se organiza un Poder, el cual le procura Organos. Por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de esa idea se producen manifestaciones de comunión, dirigidas por los Organos del Poder y reguladas por procedimientos fijados de antemano.

En el concepto transcrito se encuentran los tres aspectos de una institución, a saber, el Cuerpo o conjunto de miembros asociados que la integran; los Organos, unipersonales o colegiados, que actúan en representación de ella, imputándole a la institución lo obrado en su nombre, tal como si ella lo hubiera hecho directamente; y las Normas, procesales y sustantivas, que rigen el comportamiento de aquéllos y éstos.<sup>6</sup> La institución comprende el Cuerpo, los Organos y las Normas pero no con el carácter de adición sino de unión esencial, de una entidad diferente de sus miembros y con personalidad propia, perdurable y que resiste el paso del tiempo.<sup>7</sup>

Las instituciones pueden ser de tipo muy diverso. Por ejemplo y sin pretender la exhaustividad, existen instituciones familiares (el matrimonio), sociales (el municipio), económicas (la empresa), jurídicas (el contrato y la persona legal), religiosas (la Iglesia), políticas (el Estado, el cuerpo electoral y los partidos), culturales y científicas (la Universidad), de recreación (el club) y de filantropía (la fundación privada de beneficencia). Aquí me limitaré a las instituciones políticas.

Para los que adhieren al paradigma en estudio, la Política es la actividad desarrollada en o entre las organizaciones de mando supremo de las Naciones Estado llamadas instituciones políticas. De manera que todo lo que sucede dentro y en relación con esas instituciones de gobierno es actividad política. Esta Escuela se ha preocupado principalmente del origen, evolución y crisis de tales organizaciones, aclarando las condiciones de consenso requeridas para formularlas y desarrollarlas; los roles de cohesión, control y referencia que cumplen a través, especialmente, del proceso de sociabilización política que practican; la influencia que el consenso y el conflicto en las instituciones tiene para la estabilidad de los sistemas políticos y otros tópicos de semejante relevancia.

Por otra parte, aunque puede aceptarse que todas las colectividades humanas, cualquiera sea su naturaleza y magnitud, tienen organizaciones de mando, o sea, políticas en un sentido muy amplio, esta Escuela circunscribe el término sólo a las instituciones establecidas para gobernar, mediante decisiones y orientaciones fundamentales y vinculantes, a la plenitud de los habitantes de los Estados-Naciones.<sup>8</sup> En éstos existen numerosos grupos, asociaciones, corporaciones e instituciones políticas y no políticas. Estas últimas forman, en conjunto, el sistema social. Dirigir, defender, desarrollar, unir y coordinar la constelación de los grupos sociales, económicos y culturales de una Nación, radicados en un territorio propio, es la función de las instituciones políticas estatales o de mando supremo en su línea de competencia temporal. Las instituciones de esa índole conducen las energías de individuos y grupos a la consecución organizada del bien común nacional e internacional, según el caso.

Cabe preguntarse entonces ¿cuáles son las instituciones políticas de un Estado-Nación? ¿Quiénes y cómo las forman y cambian? ¿De qué manera actúan? Según la respuesta que se dé a esas y otras preguntas, entramos a diferenciar variados tipos de regímenes políticos: Grecia a

través del Consejo de los Quinientos o *Boulé* y la Asamblea de hombres libres reunida en la Pnyx; Roma con el César, el Senado, los Cónsules y los Tribunos de la Plebe, por ejemplo; en la Edad Media existían los Concilios, el Sumo Pontífice, las Cortes y Parlamentos, el Rey, los Príncipes y Señores Feudales; la Edad Moderna con el Poder Ejecutivo y la burocracia, los Congresos o Asambleas, la Judicatura, el Pueblo, los partidos y los grupos de interés o de presión. Todas esas fueron instituciones políticas en su época, o lo son actualmente, y fue Política la actividad de mando, coactivo o consensual, desplegada en tales organismos, o por las magistraturas nombradas. De lo anterior fluye que el origen, fundamento, evolución y crisis de las instituciones políticas, con la secuela de instauración o restauración de ellas, constituyó la actividad de gobierno o de mando político.

Pero no se piense que el paradigma institucional es arcaico, hoy sin adherentes y carente de capacidad explicativa de los fenómenos políticos. Muy por el contrario, el enfoque aludido conserva todo su interés y, aún más, lo ha vigorizado mediante ajustes en sus principios.

Hay en la actualidad, desde luego, politólogos que siguen este paradigma, vigente principalmente en Alemania Federal, España y Francia. Nombraré a Sánchez Agesta,<sup>9</sup> Burdeau,<sup>10</sup> De Jouvenel,<sup>11</sup> Duverger,<sup>12</sup> Prelot,<sup>13</sup> Stein<sup>14</sup> y Von Gamblentz,<sup>15</sup> entre otros.

De otra parte, tuve ocasión de insinuar ya que el paradigma institucional sirve hoy al análisis de tópicos trascendentales como el consenso general mínimo de la ciudadanía, el conflicto y la estabilidad del sistema político, la teoría de la formación y funcionamiento regular de las organizaciones grandes y complejas, en fin, los marcos de comportamiento, referencia e identificación de las comunidades políticas a través de los procesos educativo, de transmisión persuasiva de valores y de sociabilización, o sea, de su cultura política.

Si los aspectos indicados son demostración suficiente de la utilidad que el paradigma retiene, corroborada surge tal impresión cuando se penetra en el problema crucial de la institucionalización del Poder en los Estados-Naciones. Detengámonos, por ende, en el bosquejo de ese importante proceso.

"Llamo institucionalización del Poder —escribe Burdeau—<sup>16</sup> al acto por el que el fundamento del Poder es transferido de la persona de los gobernantes a una entidad: el Estado. Seguramente este acto no se lleva a cabo en poco tiempo; es el resultado de una serie de tanteos, de adaptaciones progresivas de las estructuras jurídicas a las aspiraciones de la colectividad. Importa poco el ritmo de esta evolución, su proceso puede ser mejor o peor comprendido por los hombres que son a la vez sus autores y sus testigos, pero el resultado no varía: por una parte, la separación entre el Poder y los que efectivamente ejercen sus atributos; por otra, la aparición del Estado como una institución que detenta el Poder Político."

El papel principal en esta transformación del Poder, en el pensamiento del mismo autor, lo desempeña el juego de contingencias y, so-

bre todo, las condiciones históricas y sociales en medio de las cuales se desarrolla la colectividad. No es posible aseverar, por lo tanto, que el Estado sea únicamente el resultado de una voluntad consciente aplicada a su realización; su formación está, por el contrario, subordinada a la existencia de condiciones espirituales y materiales tales que la institucionalización, a no ser que un acontecimiento imprevisto altere los factores en juego, se hace una necesidad inevitable. Dicho de manera ligeramente diferente, la politicidad del hombre es un rasgo esencial de su naturaleza social, quedando a la libertad del humano arbitrio la concreción de una u otra forma de asociación política, sin que pueda prescindir de alguna, o sea, siéndole imposible convivir al margen de un tipo de comunidad política.

De igual manera, el proceso de institucionalización es una tendencia natural del hombre, existencialmente realizada de muy variadas formas. Pero, a diferencia de su politicidad, la institucionalización es más difícil de lograr y en muchos Estados ella prosigue como una meta ideal, inalcanzable en la práctica. Cuando el Poder ha sido institucionalizado es porque la comunidad nacional respectiva ha culminado con éxito un camino largo, recorrido en parte por la necesidad inevitable de su politicidad, y también en parte por la voluntad consciente representada en un consenso mínimo y general pero perdurable. Sólo cuando la comunidad nacional es suficientemente sólida —escribe Burdeau— el Poder puede separarse del jefe en el que hasta entonces se concentraban todas sus energías. Así obtiene la comunidad los beneficios de la continuidad y legitimidad del gobierno, sabe con seguridad quién manda y tiene el derecho de hacerlo.

El Poder individualizado, es decir, residente en una persona y asociado a su fuerza o a su suerte, carece de las cualidades del mando institucionalizado. Aproximándose al positivismo lógico de Kelsen, piensa Burdeau que los hombres han imaginado el Poder institucionalizado, con un titular abstracto y permanente que es el Estado, a fin de evitar los inconvenientes del Poder individualizado, pasajero, efímero e impredecible. Institucionalizar el mando es, en suma, infundirle continuidad en la gestión de los intereses colectivos, incluyendo la transmisión regular de la autoridad y una organización política que garantice, dentro de lo que cabe, la conformidad entre las decisiones de los gobernantes y las aspiraciones de los gobernados.

Huntington ha profundizado en los supuestos del proceso de institucionalización exitoso. Lo ha hecho mediante una tipología de cuatro pares de variables opuestas, de manera que la institucionalización es posible cuando concurren las cualidades de adaptabilidad (cronológica, generacional y funcional), complejidad, autonomía y coherencia en una asociación política y, al contrario, no es posible si están presentes la rigidez, simplicidad, subordinación y desunión en la respectiva organización.<sup>17</sup>

Retornando a la caracterización del paradigma institucional y para concluir su sinopsis, necesario es agregar que, en el presente, él ha va-

riado su punto de acento,<sup>18</sup> alejándose del lastre formalista de la legalidad positiva y penetrando, con mesura, en concepciones empíricas. Se ha llegado así a un nivel explicativo adecuado en su eclecticismo metodológico y fructífero en los resultados logrados.

La Escuela Institucional,<sup>19</sup> en efecto, se preocupa ahora de las instituciones desde un doble punto de vista: como conjunto diferenciado que forma el subsistema Político; y además en cuanto ligadas al sistema social nacional, cuya regulación y coordinación han de realizar. García Pelayo observa, en análoga perspectiva,<sup>20</sup> que no es posible en el presente alegar, como antes ocurrió, que lo socioeconómico sea por completo distinto e independiente de lo político, de manera que al gobernante no le sea legítimo intervenir en el sistema social nacional. Es la interrelación de las estructuras institucionales la que, precisamente, justifica su influencia recíproca y la actuación de la autoridad pública en asuntos socioeconómicos sin perjuicio de los estrictamente políticos.

#### IV. *Paradigma de la teoría del Estado*

Desde el siglo XVI juristas, políticos y filósofos como Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu y Kant afirmaron que la Política es la actividad social que se realiza en el amplio marco de los Estados-Naciones y no sólo de sus instituciones.<sup>21</sup>

Pero, dentro de ese ámbito, los autores citados dieron atención a fenómenos diferentes. Así sucedió con la estrategia y la táctica para alcanzar y mantener el Poder según la razón de Estado en Maquiavelo; con la soberanía o poder supremo temporal y espiritual en la visión clásica de Bodino; con el contrato sociopolítico libremente pactado por los asociados, según Hobbes y Locke; con la infalible voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos en la sociedad pactada, en el pensamiento de Rousseau; con la separación de los tres poderes que cumplen funciones independientes y que se controlan entre sí, para Montesquieu; en fin, con el Estado de Derecho o del Poder subordinado al deber normativo en Kant.

Eran aquellos los siglos, vale la pena recordarlo, en que comenzaban las tendencias en pro de la formación de esa forma de sociedad política —el Estado— propia de los tiempos modernos. Tal movimiento fue precedido por la prolongada gestación del concepto de soberanía o Poder supremo único, indivisible, inalienable, imprescriptible e indelegable. Estuvo después orientado por una Teoría General del Estado, esto es, un conjunto de proposiciones deductivamente formuadas de principios *a priori*, de universal aplicación y configurativos del deber ser de la sociedad política en abstracto.

Desde aquel ángulo, los cinco elementos clásicos o condiciones de existencia de la Nación-Estado pueden ser resumidos así: El Estado es una asociación fundada por la Nación, o sea, un grupo humano autoidentificado y culturalmente homogéneo, con cierta cohesión en la triple

vivencia e interpretación de su historia, del presente y el futuro comunes. La Nación vive en un territorio conquistado, al que ama y defiende porque lo reputa propio y de él obtiene el provecho que le permite subsistir y desarrollarse. Ella se ha dado un Poder Supremo en su línea temporal y territorial de decisiones. Poder que es centralizador, unificador y que no admite disputas porque, en un remate de comparativos los niega todos para afirmar sólo el propio,<sup>22</sup> enfrentándolos con la coacción exclusiva que detenta. Poder que debe actuar conforme a Normas Jurídicas preexistentes, generales e iguales para gobernantes y gobernados, no susceptibles de modificación ni supresión por la voluntad de aquéllos, originando tanto el concepto de Poder Constituyente como la distinción entre el Poder del Estado y el Poder en el Estado, todo lo cual remata en el principio del Estado de Derecho. Poder que, siempre como instrumento, ha de ser ejercido para el cumplimiento de un fin determinado de ese grupo, o sea, la representación que de antemano él se ha trazado de su bien común en concreto.

La Política es la actividad desplegada en relación con estos cinco elementos o condiciones de existencia del Estado. Y entonces resulta pertinente preguntarse: ¿cómo ir formando la Nación en un largo y complicado proceso, con avances y retrocesos, triunfos y derrotas, prosperidad y pobreza? ¿De qué manera conquistar un territorio, explotarlo y mantenerlo con soberanía en el doble sentido de independencia hacia el exterior y autonomía en el interior del Estado-Nación? ¿Cómo organizar el ejercicio del Poder Supremo originario, indivisible, exclusivo, civil y temporal, es decir, autónomo e independiente, unificador, coordinador y centralizador de los poderes social, económico, militar y cultural que existen en el Estado-Nación? ¿Qué normas jurídicas dictar para regular su ejercicio, tornando real los anhelados valores del orden y la libertad en una fórmula que los concilie y no los oponga? ¿Qué fin se traza el grupo nacional, de qué forma puede llevarlo a cabo, con sujeción a qué orden de prioridades, cómo y cuándo modificarlo?

Todo lo expuesto y otros tópicos análogos se resumen en la actividad política. Construir una Nación y desarrollarla, para algunos con un nacionalismo cerrado a lo extranjero y para otros abierto a ello, preservando la esencia de su patrimonio material, natural y cultural, dándose un Poder con autonomía e independencia pero que se ejercite conforme a normas jurídicas que lo racionalizan y limitan, para lograr un fin que objetivamente es el bien de la comunidad, eso es netamente la Política. Esta consiste, por consiguiente, en el ejercicio del gobierno y en la capacidad de impedir por la oposición, en esos cinco frentes. En consecuencia, se resta parcialmente relevancia al aspecto institucional y se traslada el énfasis a los esfuerzos de los gobernantes, de la oposición y el pueblo de los Estados-Naciones en forjar una sociedad política con las cualidades descritas.

Sin embargo, porque fueron juristas o filósofos del derecho quienes primero y más a fondo se ocuparon de ese paradigma, la Teoría del Estado terminó convertida en una Teoría del Derecho, o sea, uno de los

elementos de la primitiva Teoría, más específicamente dicho, del elemento normativo y que busca regular los Estados-Naciones desde el prisma de un deber ser definido de antemano. Bodino, Locke y Rousseau afirmaron la necesidad de imponer el Derecho al Poder, es decir, creyeron en un Poder legitimado por la legalidad. Contrapunto notable en este sentido fue Maquiavelo, preocupado de la razón de Estado que justifica el empleo de cualquier medio con tal que permita avanzar en la realización de un Poder soberano, más temido que amado. Ya en tiempos recientes, Georg Jellinek, Carré de Malberg, Hans Kelsen, Herman Heller y León Duguit, entre otros, sin perjuicio de sus profundas diferencias de pensamiento, coadyuvaron al predominio de la variable jurídica en el enfoque político. Este paradigma imperó durante las postrimerías del pasado siglo y sólo al comenzar la tercera década del presente cedió, parcialmente, su lugar a esquemas de pensamiento empírico.

La crisis del concepto clásico de soberanía en un mundo de corporaciones políticas con fronteras territoriales trazadas, un mundo de cooperación e interdependencia entre los Estados, la convicción de muchos en el sentido de que los Derechos Naturales del Hombre son anteriores y superiores a la soberanía y el avance de la democracia fundada en el sufragio universal, fórmula con que se procuró concretar la igualdad socioeconómica reclamada por los estratos medio y bajo de los Estados-Naciones, son cuatro razones que explican el ocaso del paradigma comentado. El, sin embargo, no ha desaparecido y tal vez nunca así ocurra, pues sus huellas persisten, por ejemplo, en el modelo del sistema político, en lo rescatable del concepto de soberanía y en el principio fundamental del Estado de Derecho.

## V. *Paradigma del Poder*

La Teoría Jurídica del Estado remató en un intento fracasado por identificar la realidad del comportamiento político, por una parte, con un modelo definido pero teórico de lo que éste debe ser según los postulados del derecho, de otra. Dicho con énfasis diferente, era la paradoja de una Teoría del Estado sin el Estado, disuelto éste en el ámbito de ciertas verdades formales, promulgada según un determinado cuerpo de valores incorporado al ordenamiento jurídico. Quedó al margen, de esa manera, al examen del establecimiento, organización, funcionamiento y problemas concretos del régimen político.

Es probable que la anomalía descrita se haya originado en dos principales vertientes: una, la soberanía entendida según Bodino como sinónimo del Poder capaz de fijar y nunca recibir el derecho; otra, toda sociedad necesita un Poder que la dirija y éste requiere siempre de algún derecho para expresarse aunque sea con mínima imagen de legitimidad. El Poder de la Nación-Estado era, en consecuencia, concebido como soberano o supremo porque, entre otras manifestaciones, sólo él dictaba el derecho positivo, es decir, un sistema normativo de control social con cualidad coactiva.

Max Weber,<sup>23</sup> Arthur Bentley,<sup>24</sup> Harold Lasswell,<sup>25</sup> Hans Morgenthau<sup>26</sup> y David Truman,<sup>27</sup> sucesivamente, emprendieron y desarrollaron la búsqueda de un nuevo enfoque de la Política con base real, construida empíricamente, reaccionando por igual contra el formalismo jurídico del paradigma precedente, el socialismo colectivista de Marx y el atomismo del individuo liberal. Así se redescubrió el fenómeno del Poder o dominación, fue comparado él con la influencia, se indagó en el consentimiento y la fuerza como sus fuentes y fueron éstas relacionadas con la legitimidad de los sistemas políticos. El Poder fue definido como la capacidad de dominar en cualquier comunidad o sociedad, debido a la alta probabilidad de que las órdenes impartidas sean obedecidas por los destinatarios de ellas,<sup>28</sup> mientras que por influencia se entendió la capacidad de afectar tales órdenes o decisiones.<sup>29</sup>

¿Quién ejerce efectivamente la dominación o influye en ella? ¿Cuál es la legitimidad que ostenta? ¿Quiénes distribuyen y obtienen beneficios con su ejercicio? ¿De dónde emana el Poder? Esas son las preguntas que ahora plantean los estudiosos de la Política, indagando respuestas sobre la base de la observación de los fenómenos y no de postulados apriorísticos de índole sólo deontológica.

El denso y amplio concepto del Poder no se prestaba, sin embargo, para investigaciones empíricas. Fue necesario, en consecuencia, acotar ese concepto y así emergieron la Teoría de los Grupos y el Análisis Distributivo. Expondré sucesivamente los fundamentos de tales enfoques, pero antes deseo puntualizar que en ambos se percibe un sesgo sociológico, en menos medida psicológico y siempre microanalítico, a diferencia especialmente de la Teoría del Estado. Creo, además, que otro paradigma —el Conductualismo en sus variadas especies— está íntimamente vinculado tanto con el enfoque del Poder como con el modelo de las decisiones extraído de la microeconomía. Esa cualidad del Conductismo me induce a considerarlo en función de los enfoques que lo emplean y no por separado.

### 1. *Teoría de los Grupos*

Este enfoque —una especie del cual es la Teoría de las Elites— se asocia con Bentley, Key,<sup>30</sup> Latham<sup>31</sup> y Truman. Ellos adoptaron, en mi concepto, el paradigma del Poder, pero a fin de centrarlo en los grupos políticos, sociales y económicos que de manera abierta y pública o encubierta y privada, influyen a veces, presionan otras o actúan siempre y en definitiva en favor de sus intereses. Tales grupos permanecieron ignorados en la medida en que el paradigma anterior no los consideraba, bien porque prescindía de su regulación o en razón de que reprimía a sus miembros por incurrir en conductas definidas como delictivas por la legalidad formal. Con base en los filósofos ingleses del pluralismo (Figgis, Madland y Cole), como asimismo, en las investigaciones de Weber, sin embargo, los autores nombrados sacaron a luz el rol que cumplen los

grupos en la realidad política, efectuando exámenes propios de la Sociología del Poder para concluir que ellos —y no los individuos ni las instituciones— son los reales protagonistas del consenso y conflictos políticos.

El grupo es una colección de individuos que realiza una actividad en favor de su interés propio. La sociedad es un mosaico de grupos que se influyen constante y mutuamente. La interacción de los grupos dinamizados por sus intereses mueve a la sociedad, en un proceso de lucha en que cada cual intenta cumplir al máximo sus pretensiones. Para ello se forman y rompen, según las necesidades, coaliciones de grupos pertenecientes a la misma capa social o a diferentes estratos de ella. Para avanzar en la lucha, los grupos usan la propaganda, la manipulación de la opinión pública y tácticas de presión directa o indirecta sobre los gobernantes. Emerge de tal manera el dualismo configurado por una política pública en relación con las instituciones de gobierno, en oposición a la política privada que implica el ajuste de las reclamaciones a través de las estructuras del Poder externas al Gobierno. Este es un mediador en la lucha de los grupos, a quienes proporciona normas de conducta, un foro para las discusiones y, excepcionalmente, les impone las restricciones que los mismos grupos aceptan (las “reglas del juego” o “el fondo de los hábitos” como escribe Bentley).<sup>32</sup>

La Teoría de los Grupos afirma, sobre la base de la observación empírica, que los partidos políticos, los gremios, sindicatos, clubes, asociaciones empresariales y otros colectivos, incluso religiosos y militares, son los auténticos actores de la actividad política. Ya no es el líder carismático ni el individuo aisladamente considerado; tampoco lo es el sistema institucional ni la Nación-Estado. Son los hombres agrupados en organizaciones, oficiales o de hecho, de la más variada naturaleza pero que tienen un lugar de común encuentro: articular demandas políticas sobre las autoridades de la Nación-Estado, en favor de sus intereses y valores propios.

La Política es, por consiguiente, actividad de grupos desarrollada en pro de sus intereses exclusivos. Para ello, los grupos forman y destruyen alianzas, sitúan a miembros conspicuos en posiciones políticas decisorias, intervienen en las campañas electorales, controlan medios de comunicación, manufacturan imágenes ante la opinión pública, aplauden o critican según los efectos —favorables o no— que repartos autoritarios tienen sobre sus intereses. El gobierno de la Nación-Estado que, en ese contexto, sometido a las presiones grupales y su rol es el de apaciguar la lucha por intereses en pugna, un mediador que acerca a las fuerzas sociales y les propone fórmulas de transacción que ellas no están obligadas a aceptar.

## 2. *Análisis Distributivo*

“¿Quién obtiene qué, cuándo y cómo?”, pregunta Lasswell centrado la temática de este enfoque. Y responde que la asignación o distribución

de las cosas valiosas se opera con el Poder, la influencia y la coerción (común a las dos categorías precedentes), ejercidos por ciertos individuos. Los grupos son agregados de tales individuos y los procesos políticos derivan esencialmente de un gran número de relaciones interpersonales, cara a cara, vinculadas al ejercicio del Poder, la influencia y la coerción.

Los individuos siempre se mueven, en los más diversos campos, por sus perspectivas fundamentales y sus objetivos próximos. Las expectativas que en una y otra situación ellos se forjan de sí y de los demás, modelan el comportamiento de cada individuo. Sus patrones deseados de valores (Poder, respeto, rectitud y afecto; satisfacción, riqueza, ilustración y habilidad) proporcionan la fuerza motivante para unir los intereses propios con los de otros individuos, siempre que haya un grado sustancial de coincidencia.<sup>33</sup>

La Política, a la luz de lo expuesto, es un proceso de relaciones interindividuales en torno a la utilización del Poder, la influencia y la coerción para intervenir en la distribución de valores en una sociedad.

## VI. *Paradigma de las decisiones*

Focalizar la Política en los grupos tenía que llevar a profundizar en los miembros de aquéllos y en el comportamiento que tenían, especialmente, los integrantes de las respectivas élites dirigentes. Aparece de tal manera el examen psicológico de las conductas que, a pesar de su constante alusión por los politólogos, creo que sigue siendo un asunto de vidriosa aplicación en la Ciencia Política.

El Conductismo es una expresión genérica en la que caben, por lo menos, las corrientes siguientes: "Estímulo-Capacidad Internacional del Individuo-Respuesta", la Teoría del Campo, la Psicología de la Gestalt, los Enfoques Freudianos y la Teoría de los Roles.<sup>34</sup> Todas las nombradas son corrientes empíricas y mácticas.<sup>35</sup>

Limitada mi exposición al más empleado de los enfoques conductistas —esto es, la secuencia "Estímulo-Capacidad Interna del Individuo-Respuesta"— es posible resumirlo en los términos siguientes: la conducta política se explica en términos de un estímulo observable (E), la capacidad del sujeto de percibir en ello una retribución (C) y la respuesta que da en consecuencia (R). Con este modelo se examinan los fenómenos políticos de las votaciones, las discusiones, la propaganda, la opinión pública, el caudillismo, la conformidad, la imitación, el cambio de actitudes y la afiliación a los grupos.<sup>36</sup>

El conductismo resulta ser, por ende, hedonista en cuanto a la finalidad perseguida por los individuos, pues la respuesta al estímulo es siempre positiva cuando implica satisfacción del interés (retribución) personal, siendo negativa en la hipótesis contraria. Y si el individuo enfrenta estímulos incompatibles con sus cogniciones, reducirá entonces la disonancia mediante una conducta que sea la respuesta más satisfactoria,

desde su personal subjetividad, a los estímulos conflictivos que ha sufrido.<sup>37</sup>

Con la ayuda de la ingeniería de sistemas dinámicos y de técnicas microeconómicas, extrapoladas al ámbito político, fueron desarrollándose, sin embargo, enfoques de un óptimo de racionalidad conductual, invariablemente hedonista y bastante formal. La Teoría de los Juegos, el Proceso de Adopción de Decisiones y la Escuela de la Opción Pública o "Public Choice" son, en efecto, contribuciones de esta empresa multidisciplinaria en la politología. Entre los dos primeros enfoques nombrados existe una afinidad que trasciende el modelo microeconómico, pues ambos recogieron importantes conceptos tanto de la ingeniería como de los juegos de estrategia —y no de azar— elaborados, respectivamente, por los cultores de la cibernética y los especialistas militares, para aplicarlos luego a la Política. La Escuela de la Opción Pública, a su turno, se apoya en los dos enfoques precedentes y reafirma, como postulado básico, el del Hombre Económico racional o que se comporta inteligentemente en lo económico de igual manera que en lo político y demás áreas de la convivencia social.

La Teoría de los Juegos tiene en la obra de Von Neumann y Morgenstern<sup>38</sup> la formulación pionera y más acabada, seguida por los aportes de Luce y Raiffa<sup>39</sup> y de Riker.<sup>40</sup> A su vez, el Proceso de Adopción de Decisiones reconoce en los trabajos de Arrow,<sup>41</sup> Allison<sup>42</sup> K. Deutsch,<sup>43</sup> Downs,<sup>44</sup> Easton<sup>45</sup> y Snyder<sup>46</sup> a algunos de sus principales exponentes. En fin, la Escuela de la Opción Pública ha sido cultivada, entre otros, con Becker,<sup>47</sup> Buchanan,<sup>48</sup> Friedman<sup>49</sup> y Tullock.<sup>50</sup>

Siendo la base de los otros dos enfoques, adecuado me parece resumir, en primer lugar, las proposiciones de la Teoría de los Juegos.

### 1. *Los Juegos de Estrategia*

En ellos se parte de un juego de dos con suma nula o igual a cero, o sea, de un duelo pues uno gana lo que pierde el otro. Desde allí el juego crece envolviendo gradualmente a varios participantes, dando origen así a coaliciones. Pero en esta fase el juego no es ya necesariamente de suma nula, ya que la adición de los saldos de los jugadores puede resultar positiva. Ocurre esto porque los jugadores, es decir, los protagonistas de la Política, tienen a la vez intereses opuestos e intereses comunes,<sup>51</sup> una zona de encuentro en que pueden negociar transacciones que no son ni la victoria completa ni la derrota total de ninguno de ellos.

La Teoría de los Juegos asume que cada una de las dos partes actúa racionalmente, en un universo cerrado regido por leyes conocidas de antemano. Y cada jugador construye mentalmente las series de movimientos capaces de causar problemas al adversario, mientras éste piensa exactamente igual en perjuicio de la otra parte. Esta "conmutatividad de pensamiento" en el juego-duelo llevó a Von Neumann y Morgenstern a su formulación Maximin-Minimax. ¿En qué consiste dicho principio?

En que dado, por hipótesis, que el bien de un jugador es el mal del adversario, cada cual sigue la estrategia susceptible de infligir al adversario la pérdida más dura. Pero como el jugador ha previsto también las réplicas que el adversario tiene a mano, la ponderación de la estrategia con la eventual réplica puede llevar al atacante a variar la primera para evitar la ruina de un contraataque con habilidad. De manera que, curiosamente, el fruto de la estrategia de un jugador depende de la estrategia del otro y, por ende, en lugar de dejarse seducir por las estrategias que le prometen mejores frutos (si él juega mal), tratará de averiguar cuál es el fruto mínimo que tiene asegurado (en caso que el adversario juegue bien) para cada una de sus estrategias. De esos frutos mínimos, el más interesante es el mejor, es decir, el máximo de los mínimos o Maximin. El adversario, por otra parte, se inquietará por las pérdidas mayores (máximas) resultantes de la ofensiva contraria y optará por la menor, o sea, un mínimo de las pérdidas máximas o Minimax.<sup>52</sup>

La Teoría de los Juegos sirvió de base a las formulaciones que, apoyándose en la cibernética y la teoría de las comunicaciones, culminaron en el Proceso de Adopción de Decisiones.<sup>53</sup> Aquella misma teoría, suplementada por el aludido proceso, fueron antecedentes de la Escuela de la Opción Pública.<sup>54</sup> Veamos a continuación los rasgos principales de uno y otro enfoque.

## 2. Teoría de las Decisiones

La cibernética estudia la regulación y el control de cualquier tipo de máquinas. Aplicada a la politología, la cibernética examina el sistema político como un conjunto de procesos dinámicos, dirigidos y coordinados hacia la obtención de metas preestablecidas. El mecanismo básico en que tales procesos se manifiestan es la decisión y ésta es adoptada sobre la base de los flujos de información que los gobernantes reciben o buscan del entorno social, económico y político. En esa información, sin embargo, se incluyen los valores, es decir, normas que permiten decidir entre las preferencias articuladas y las posibilidades de llevarlas a cabo. Para evaluar los resultados de un flujo de decisiones (órdenes), es necesario determinar previamente las metas que ellas persiguen y luego confrontarlas con los valores del sistema. Si de esa confrontación resulta un desajuste, el sistema sufre merma en su estabilidad o capacidad de cambio sin ruptura; en el evento de coincidir las decisiones y sus metas con los valores sistémicos, entonces la estabilidad habrá sido incrementada.<sup>55</sup>

Variantes dentro del enfoque de las decisiones son el Análisis Distributivo —que consideramos a propósito del Poder— y el Proceso de Elección de Decisiones, unificador de los aportes psicológicos, sociológicos y políticos, realizado por Snyder con el ánimo de apartarse del racionalismo microeconómico.<sup>56</sup>

### 3. *Escuela de la Opción Pública*

Caracterizándola, ha escrito Lepage que esta Escuela trata, por un lado, el estudio normativo de los mecanismos de las opciones colectivas (dónde y cómo gastar el dinero del Estado), y por otro, el estudio objetivo o positivo de los procesos de adopción de decisiones que, en nuestras sociedades, determinan la distribución de los fondos públicos.<sup>57</sup>

El enfoque se preocupa, consiguientemente, de buscar las relaciones entre las instituciones políticas y el óptimo económico; profundizar la lógica del funcionamiento de los sistemas políticos, especialmente los de representación parlamentaria; e identificar los factores económicos que permiten dar cuenta del desarrollo histórico de algunas instituciones políticas en la Nación-Estado, adoptando como prisma la doctrina del contrato social.<sup>58</sup>

Quienes adhieren al esquema del "Public Choice" adoptan como paradigma el Hombre Económico Racional, entendiendo por tal el individuo evaluador, inventivo y maximizador. Pero en seguida proyectan aquel paradigma microeconómico a una teoría general de las opciones y de las conductas en un sistema de interacciones sociales de cualquiera índole. Toda cuestión que plantee un problema de asignación de recursos y de opciones en el marco de una situación de escasez, caracterizada por el enfrentamiento de objetivos alternativos, pertenece a la economía, pero puede perfectamente ser extropolada a las conductas políticas y a las decisiones correspondientes. Fluye de lo anterior que los teóricos del "Public Choice" afirman que la teoría microeconómica (la empresa, la formación de los precios, la competencia en el mercado, etc.) es un instrumento científico de universal validez, cuyo campo de acción traspasa la esfera de los problemas puramente económicos en el sentido material estricto. El hombre es racional, en suma, en el amplio sentido de lo social, económico y político porque adopta decisiones coherentes en función de sus preferencias y de los problemas de elección o de asignación que le impone la escasez de recursos disponibles en nuestro universo.

Subyacente a todo el paradigma está el postulado del liberalismo clásico, según el cual nadie mejor que cada individuo en su sano juicio sabe lo que es más conveniente, necesario o útil para él. De allí que se rechace la tesis que delega en terceros la facultad de elegir y decidir, con carácter general y uniforme, lo que es mejor para cada individuo racional. Nuestras sociedades adolecerían, precisamente, de decisiones adoptadas cada vez más en el marco de instituciones que no garantizan la convergencia de los intereses privados y sociales vinculados —como debe ser— a cada elección u opción individual y colectiva, respectivamente.

Si la motivación principal —podemos concluir— que anima a todos los agentes económicos es la búsqueda del interés individual, la Escuela de la Opción Pública agrega que igual cosa sucede en la vida política. En una como en otra especie de actividad, cuando el hombre se enfrenta

a una elección entre alternativas cuyas consecuencias sobre su bienestar serán diferentes, preferirá optar por la alternativa que le aportará más y no por aquella que se traducirá en algo menos. Cualquier decisión económica y política implica siempre un cálculo de sus costes y beneficios y es racional la que elige la alternativa que maximiza los últimos. No hay razón para pensar, en suma, que el comportamiento del hombre político sea diferente del hombre económico: permaneciendo constante todo lo demás (*ceteris paribus*), por regla general el individuo votará por el candidato o el partido que le ofrece o asegura más y no al revés.<sup>59</sup>

¿Y qué ocurre con el Estado y los aparatos institucionales que lo mueven? Pues bien, es necesario asegurarse que el Estado y tales aparatos hagan siempre el mejor uso posible de los instrumentos que tienen a su disposición. Prácticamente, es indispensable evaluar las decisiones públicas en función de la estructura de las preferencias de la colectividad. Para ello, menester resulta aplicar en el campo de la elección y decisión pública las mismas técnicas utilizadas en la microeconomía de mercado para señalar sus defectos y ventajas.<sup>60</sup>

Emerge así una nueva visión de la democracia, crítica de la hoy vigente: las técnicas de la democracia representativa están afectadas por un desequilibrio intenso fundamental (concentración del reparto de los beneficios de la acción pública y desconsideración por sus costes). Ello hace que esa democracia sea prisionera de una lógica en donde el Estado sólo puede crecer en favor de una categoría privilegiada de ciudadanos, a saber, la burocracia. Trátase ahora de imaginar una nueva tecnología política, ciertos modos inéditos de expresión democrática. Partiendo desde la libertad del individuo racional, se suman las opciones exteriorizadas por ellos, configurando así una elección colectiva, una identificación de las preferencias públicas desde la base. Pues bien, los decisores gubernativos han de obedecer esa elección porque es, en un auténtico régimen democrático, el Estado quien tiene que cumplir la voluntad de la mayoría en favor de la más racional entre las posibles alternativas que los ciudadanos tienen ante sí.<sup>61</sup>

Al concluir, pertinente es detenernos para observar el ángulo acumulativo de los paradigmas hasta aquí examinados.

En efecto, el enfoque del Poder permitió penetrar en los comportamientos de los grupos y élites políticos, retornando desde las macroorganizaciones —las instituciones y la Nación-Estado— al hombre, individualmente considerado o asociado en grupos, como la unidad principal de análisis. La Política fue, en consecuencia, concebida como la actividad de gobierno desempeñada por hombres con personalidad, motivos, fines, intereses y sentimientos concretos frente al Poder. Hombres, como he destacado, organizados en grupos políticos o de otra índole, públicos u ocultos, pero que ejercen eficaz influencia, presión o control sobre el proceso de decisiones adoptadas en el régimen gubernativo.

## VII. *Paradigma del sistema político*

### 1. *Caracterización*

La Política es la actividad desplegada dentro de tales sistemas o entre ellos.

Sistemas políticos son, adaptando la definición de David Easton,<sup>62</sup> los comportamientos e interacciones que tienen lugar entre los Detentores y los Destinatarios del Poder dentro de los Estados-Naciones —o entre ellos—, en virtud de las cuales se adoptan y cumplen decisiones vinculantes para todos los miembros de dichos Estados. Estas decisiones obligatorias son, en el lenguaje estructural-funcional, los “repartos” de bienes o cosas valiosas, expresión gráfica pero poco elegante. Tales repartos constituyen la esencia de lo político: ¿quiénes los hacen?, ¿cómo proceden?, ¿a quiénes favorecen?, ¿por qué actúan así y no de otra manera?, son ejemplos de interrogantes políticas.

Desde el punto de vista de este paradigma, la vida política es una serie de conductas incorporada a un ambiente, a cuyas influencias está expuesto el sistema político mismo, el cual, a su turno, reacciona frente a ellas. La vida política forma, en consecuencia, un sistema abierto a los demás subsistemas que conforman el sistema social nacional, el Estado-Nación o la Nación-Estado. Tal apertura se percibe en los intercambios y transacciones que tienen lugar tanto desde el sistema político nacional como en el sentido inverso.<sup>63</sup>

### 2. *Funcionamiento*

Detengámonos en el examen del funcionamiento del sistema político, mediante el enunciado y análisis de sus proposiciones básicas.<sup>64</sup>

En primer lugar, en toda sociedad humana hay escasez, porque la demanda de bienes y servicios valiosos por los interesados en gozar de ellos, supera a la oferta correspondiente. Este es un fenómeno omnipresente y a la vez inevitable. Pero para que una sociedad persista y siga funcionando, hay que buscar la solución a los problemas derivados de tal escasez. Esta no es sólo material o económica en sentido estricto, sino también de valores, bienes y servicios espirituales y culturales tales como educación, salud, descanso, seguridad, orden y libertad. Escasez asimismo existe, por ejemplo, en cuanto al consenso y divergencia sobre la estabilidad, el cambio y la legitimidad del sistema mismo.

En segundo lugar, los conflictos, divergencias y litigios derivan de la escasez aludida. Y esos diferendos necesitan de una solución o, cuando menos, de la regulación que los encapsule, en la expresión de Etzioni,<sup>65</sup> deteniendo su crecimiento y permitiendo manejarlos. Es decir, la escasez genera conflictos y éstos tienen que ser resueltos o, por lo menos, aliviados, reducidos o regulados, porque las divergencias que originan se acumulan y hacen más difícil después su solución.

Afirmo aquí mi convicción en el sentido de que los conflictos o diferendos son solucionables o, como mínimo, regulables y susceptibles de control por la inteligencia y la buena fe que los hombres pongan al efecto. Discrepo, en consecuencia, de quienes sostienen la imposibilidad de resolver y aliviar los conflictos, afirmando que es necesario cambiar todo para que así, en una nueva sociedad, sus hombres también nuevos sean capaces de hacerlo.<sup>66</sup>

Para eso, en tercer lugar, existen mecanismos que permiten obrar sobre los conflictos a fin de alcanzar el equilibrio de paz-justicia-desarrollo que integre los esfuerzos sociales de toda índole hacia el bien común. Tales mecanismos son de dos tipos: la negociación directa entre los interesados de bienes escasos y que se encuentran en conflicto, o la negociación indirecta entre ellos a través de un tercero que los acerca, es decir, un mediador; y en segundo lugar, la decisión coactiva de la autoridad, repartiendo dichos bienes a falta de acuerdo, directo o indirecto, entre los interesados. Por ende, el primero es el mecanismo principal y el segundo sólo subsidiario.

La Autoridad procede, en cuarto lugar, dentro de organizaciones, es decir, las Instituciones Políticas, y básicamente en dos formas: la persuasión y, en su defecto, la coacción. Con la primera intenta convencer a las partes en el sentido de que lleguen pacífica y voluntariamente a una solución mutuamente satisfactoria. Con la segunda, la autoridad amenaza apelar a la fuerza o, en último término, de hecho la emplea con carácter monopólico en cuanto a coacción legítima, si la persuasión ha fracasado.

Los mecanismos referidos actúan, finalmente, ciñéndose a normas jurídicas que están respaldadas, como expresé, por un eventual o efectivo recurso a la fuerza con el carácter de último medio legítimo de solucionar un conflicto o de al menos controlarlo.

Con sujeción a este paradigma, la Política es el conjunto de actividades desarrolladas en los cinco aspectos señalados, es decir, la actividad de gobierno de los sistemas políticos. Se sigue de lo expuesto que el enfoque aludido integra todos los precedentes, permitiendo su combinación coherente, puesto que en el sistema político se encuentran instituciones, grupos y líderes cuyo comportamiento el derecho pretende regular, que interaccionan entre sí y con la comunidad generando demandas que los Detentores del Poder tienen que transformar en órdenes, esto es, los repartos y decisiones vinculantes para el subsistema político y la plenitud del sistema social nacional.

Consecuentemente, el sistema político está inserto en el marco más amplio del sistema social nacional, existiendo recíprocas influencias entre ellos. Es obsoleta —puede añadirse— la tesis que separa con sentido tajante, como en compartimentos estancos, los subsistemas social y económico, de una parte, del subsistema político, por otra. Es cierto que cada uno de ellos tiene su área propia de acción, pero también lo es que esa área está relacionada con las demás, estructurando la unidad propia de un sistema. Pues bien, para que el subsistema político y el

sistema nacional funcionen armónicamente, es necesario que existan accesos amplios a través de los cuales la sociedad puede articular los flujos de demandas, entradas, insumos o *inputs* que el sistema político debe procesar, transformándolos en decisiones vinculantes, repartos, productos o *outputs* que se transmiten al sistema social. El ciclo se renueva incesantemente a través de la realimentación recíproca de ambos sistemas. El equilibrio entre uno y otro es indispensable para la perduración de ambos, pero ello depende de un nivel semejante de *inputs* o *outputs*, o sea de demandas ingresadas y decisiones sobre ellas adoptadas más o menos iguales, cualitativa y cuantitativamente hablando.

### 3. Legitimidad

Para la solución de los conflictos que suscita la escasez, he afirmado que la sociedad se da organizaciones que efectúan los repartos mediante órdenes. Pero los repartos pueden realizarse a través de un procedimiento "de mercado", podría decir, o sea, una política de negociación y entendimiento directo entre los interesados, la cual culmine exitosamente con un compromiso o transacción satisfactoria para todas las partes en pugna. En subsidio, también lo aclaré, actúa el Estado-Gobierno en representación de la Nación-Estado, mediante la persuasión y la coacción, ya que si no se entiende por la razón entonces cabe emplear legítimamente la fuerza.

Si no hay acuerdo directo y prosigue el conflicto dentro de uno o más sectores de la sociedad, para que éste pueda continuar funcionando y cumplir sus fines, tiene que actuar un mecanismo de reserva. Esta es la autoridad en cuanto instancia resolutoria o regulatoria de los conflictos sociales. Ella obra, repito, sucesivamente mediante la persuasión y la coacción.

La intervención de la autoridad, sin embargo, es un mecanismo supletorio o de reserva que debe actuar subsidiariamente. Dicho de otra manera, ella interviene cumpliendo una obligación cuando han sido ejercitados, sin éxito, otros medios de pacificación social. La intervención de la autoridad es, sin embargo, negativa en el sentido que le produce desgaste, ya que siendo su poder también escaso debe cuidarlo y no agotarlo. Por lo tanto, no hay que abusar de la autoridad haciéndola actuar para cualquier efecto, en asuntos que, por ejemplo, el arbitraje privado puede solucionar. El desgaste de la autoridad acarrea por último su desprestigio. Tiende ella así a perder su necesario carisma o ascendiente, al ser envuelta en controversias frecuentes y pequeñas, de toda índole.

Menester resulta, por consiguiente, construir un régimen de solución o regulación de conflictos y divergencias que contemple la acción de la autoridad sólo subsidiariamente y para casos relevantes.<sup>67</sup> Es decir, dicho régimen ha de reconocer diversos niveles de conflicto y con sus respectivos mecanismos de solución o encapsulamiento, desde la base social y económica la cúspide política, fomentando la negociación y el com-

promiso, a la vez que reglamentando la intervención subsidiaria de la autoridad.

Realcé que las decisiones vinculantes que imponen los repartos se adoptan y llevan a cabo a través de organizaciones que operan ciñéndose a procedimientos preestablecidos. El conjunto de tales organizaciones dentro de un mismo subsistema es su estructura. La función de éstas es realizar los repartos vinculantes y, para aclarar, agrego que los repartos concretos que efectúan son sus decisiones. De esta manera, todos los miembros de la sociedad conocen, o se presume que conocen, por anticipado las normas de convivencia, saben cuáles son sus derechos y obligaciones, hallándose gobernantes y gobernados en condiciones de actuar o no consecuentemente, asumiendo las responsabilidades inherentes a una u otra forma de comportamiento.

Interesante me parece subrayar que si el gobierno ha de actuar como mecanismo de reserva, tiene él que ponderar las situaciones concretas y medir, en función de ellas, el uso de la fuerza. Pues si ésta se emplea constante e indiscriminadamente, puede con el tiempo provocar el desacato, la resistencia y hasta la rebelión; y si la fuerza no se usa racionalmente, es decir, de acuerdo con un parámetro de legitimidad comúnmente aceptado o reconocido por la comunidad, ella se irá tornando ineficaz, produciéndose a la larga un clima de oposición generalizada que provocará la inestabilidad y hasta la ruptura del sistema.

#### 4. *Tipología de los Repartos*

Empleando como base la tipología de Easton pero modificada y complementada,<sup>68</sup> podemos reconocer cuatro tipos de repartos en el Sistema Político y que, en síntesis, son los siguientes:

En primer lugar, existen repartos que permiten obtener algo valioso que, de no ser por la decisión vinculante, sería imposible lograr para el respectivo beneficiario. Tal es, por ejemplo, la remuneración que la autoridad fija con el carácter del mínimo justo o el cumplimiento de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada, ya que si el Estado (Sistema Político) no los impone con su Poder Soberano, esos beneficios no existirían o no serían realidad. Los subsidios para la contratación adicional de mano de obra y los aportes gratuitos a la educación, salud, seguridad social y obras públicas son otros casos ilustrativos.

Hay repartos, en segundo lugar, que permiten conservar algo valioso que, de no mediar la intervención de la autoridad, se perdería. Así sucede con la legislación civil y penal protectora de la vida, la familia, la niñez, la moralidad pública, la propiedad, el orden y la libertad.

Existen repartos, en tercer lugar, que impiden obtener algo valioso que, si faltara la decisión autoritativa, se conseguiría. Tal es el caso de los ingresos sin control ni medida, los tributos que gravan las rentas y actividades lucrativas, los títulos profesionales y grados académicos cuando no se cumplen las normas generales que regulan su colación, la

libertad provisional denegada al reo que la pide, los límites en las construcciones urbanas establecidos por razones de utilidad y seguridad pública y, en fin, las restricciones al ejercicio del dominio impuestas por razones de función social.

Tenemos, por último, repartos que impiden mantener algo que, si no fuera por la decisión vinculante, podría ser conservado. Así, por ejemplo, la regulación de precios por la autoridad que sanciona con el comiso o una multa lo cobrado en exceso, la pérdida del cargo de un trabajador removido por deshonestidad o deslealtad en el desempeño de sus labores, la expropiación de un predio por causa de utilidad pública y tanto la confiscación como el comiso de bienes en caso de delito.

### 5. Sistema y Régimen Político

La naturaleza del régimen político que recibe y procesa las demandas, efectuando y controlando los repartos con base en aquéllas, origina tres interrogantes típicas de la Ciencia Política: ¿quién reparte?, ¿cómo procede? y ¿para quién lo hace? A estas preguntas clásicas no es posible, sin embargo, dar respuestas universalmente válidas ni existen criterios aceptados con cualidad de unánimes. Cada régimen político es peculiar, precisamente porque resuelve esas cuestiones según sus características culturales, históricas y socioeconómicas.

Sin perjuicio de tal prevención, es posible sostener, en general, la existencia de variados sistemas de repartos. Por ejemplo, los sistemas difieren en cuanto a la pequeña o nula participación de las comunidades en los respectivos procesos de *inputs* y *outputs*. Es decir, si nos preguntamos, para comenzar, quién articula demandas y quién reparte en un sistema político, el régimen podría ser democrático, autoritario o de otras especies.

Respecto a la interrogante cómo se reparte, en segundo lugar, los politólogos también difieren en sus respuestas. En efecto, son numerosas las alternativas oscilantes entre el extremo de un régimen muy participativo en lo político, social y económico, por un lado, y el otro formado por el régimen totalitario. Alternativas diversas resultan, igualmente, a lo largo de la gama que va desde un régimen que procede según normas objetivas y generales fijadas de antemano, por una parte, hasta otro que lo hace de manera discrecional, no predecible e incontrolable, por otra.

Finalmente, también se torna complicado responder a la tercera de las preguntas planteadas, o sea, para quién se reparte. Se encuentra aquí, en un polo, el fin objetivo del sistema político o bien común de la Nación-Estado, mientras que en el polo opuesto está el fin limitado a un sector del sistema social, por ejemplo, a una clase —o a un estrato— que es la única que se beneficia de él.

Esencial deviene clarificar que si es posible, en los hechos, la existencia de variados regímenes en los tres aspectos indicados, de ello no

se colige que todos sean legítimos, es decir, que por igual estén justificados racionalmente en cuanto al autor, el procedimiento y el beneficiario de los repartos. Sólo es legítimo, desde tal punto de vista, un sistema político que, en los tres aspectos, contribuye siempre y con eficacia al bien común de toda la Nación-Estado, proyectándolo incluso al ámbito supranacional.<sup>69</sup>

### 6. *Esencia del Sistema Político*

Hay politólogos que sostienen la existencia de sistemas políticos en cualquier tipo de sociedades humanas, en la medida que dentro de ellas algunos de sus miembros se ubican en el sector que las dirige o gobierna, mientras la mayoría está en el sector de los gobernados o mandados.<sup>70</sup>

Con su sujeción a tal perspectiva, toda asociación resulta ser un macro o microsistema político, según sus dimensiones. Verbigracia, la familia, la junta vecinal, el municipio, la empresa, el sindicato, la Iglesia, el Estado-Nación y los organismos internacionales. En nuestro concepto, si bien es correcto sostener que el Poder es un fenómeno social genérico, de ello no se sigue que el Poder sea siempre político. Aceptar la concepción criticada lleva la Política a sectores, grupos y asociaciones que no pueden ni deben ser influenciados, penetrados ni dominados por ella. La autoridad en la familia, los gremios, las universidades, las organizaciones sindicales y las instituciones castrenses, por ejemplo, tiene el mando en ellas, pero su objetivo no es alcanzar ni ejercer el Poder soberano del Estado-Nación, como tampoco oponerse a él mientras sea legítimo.

Atinado me parece en este tópico el pensamiento de Aristóteles, desarrollado por Max Weber. En tal sentido, se llama Política la actividad de gobierno que se desarrolla dentro de o entre los Estados-Naciones y en relación con su Poder Supremo o Soberano. Con sujeción a ese punto de vista, en el Estado-Nación coexisten muchos grupos, sociedades e instituciones sobre los cuales impera una autoridad cuya competencia es general y máxima en su línea, que decide en última instancia—sin que requiera ser total o absoluta— para los efectos temporales definidos en la Constitución. Tal competencia abarca la protección, coordinación, desarrollo, planificación, fiscalización y otros rubros de semejante relevancia. Esa competencia, empero, jamás autoriza la suplantación, la supresión, la absorción o la subordinación de la libertad y autonomía de la persona, los grupos y sociedades intermedias fuera del área expresamente reconocida de antemano en una Ley Fundamental. Esta, por cierto, tiene que haber sido libremente establecida y aplicada, pues de lo contrario adolecería de legitimidad, sea la del “eterno ayer”, de la costumbre o tradición, sea la del carisma o gracia personal extraordinaria, sea la basada en la legalidad, es decir, en la creencia en la validez de los preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas jurídicas racionalmente creadas.<sup>71</sup>

### 7. *Sistema Político, Subsidiariedad y Bien Común*

Las decisiones vinculantes del sistema político no pueden abarcar la plenitud de la vida social, porque entonces se estaría frente a un régimen totalitario. Pero, con igual énfasis, debe ser rechazada una acción política tan restringida, insuficiente o insignificante que llegue al extremo de no conducir eficazmente la sociedad hacia el bien común. Ningún extremo es adecuado, ni el colectivismo total que anula a la persona y a los grupos, ni el individualismo absoluto que anhela la anarquía o, cuando más, una autoridad que presencia pero no actúa, un gobernante que, por principio, gobierne lo menos posible, ya que eso sería el libertinaje o la anarquía.

La posición intermedia entre los extremos nombrados, propia de un Estado Subsidiario, es la correcta. Esta respeta a la persona y a los grupos pero los dirige en los asuntos de común interés y vivencia. Fundada en el pensamiento Aristotélico-Tomista y desarrollada por los Pontífices y numerosos autores cristianos después,<sup>72</sup> tal enfoque asevera, en síntesis:

Primero, que la persona humana, por su esencial naturaleza, tiene derechos espirituales y materiales anteriores y superiores al Estado. Por consiguiente, las decisiones vinculantes adoptadas por el sistema político no pueden amenazar ni violar aquellos derechos; antes bien, es obligación de la autoridad protegerlos y desarrollarlos.

La persona humana, a mayor abundamiento, está dotada de un fin trascendental que rebasa a la historia y a la materia. Ella funda o crea organizaciones políticas, sociales y económicas de índole muy variada, con las cuales proyecta obtener un más pleno cumplimiento de su destino supratemporal. Dichas organizaciones deben, por ende, servir al hombre y no éste quedar sacrificado a ellas.

Siendo así, el hombre busca en las organizaciones aludidas los medios y procedimientos para lograr su mayor desarrollo espiritual y material posible, dentro de los recursos disponibles y respetando un justo orden de prioridades. Con tal propósito, los grupos y asociaciones se integran y coordinan según el Principio de Subsidiariedad. Este principio abarca, entre otros, los aspectos siguientes:

Primero, una labor de suplencia o auxilio de la sociedad más grande y poderosa a los grupos más pequeños y débiles dentro de la sociedad nacional e internacional, para así contribuir al desarrollo y bienestar común, respetando siempre la libertad y autonomía de cada cual en la medida en que no lesione los derechos ajenos.

El cumplimiento de funciones propias de la sociedad más grande y poderosa en la sociedad nacional, o sea, Sistema Político o el Estado-Gobierno, debe asimismo ser reconocido, pues hay casos o situaciones en que no se puede ni debe privarle del derecho a obrar con carácter principal y no subsidiario. Tareas de seguridad nacional, de orden y policía, de legislación y justicia, de coordinación, fiscalización, planificación global, sanción, distribución y redistribución del ingreso si el

mercado es imperfecto, por ejemplo, han de estar en manos del Estado-Gobierno. Esas funciones tienen que ser cumplidas con entera independencia de intereses de individuos, élites y grupos, teniendo como único norte el bien común de la gran sociedad.

Por último, las circunstancias históricas, sin que configuren una regla general, pueden imponer al Estado-Gobierno la asunción de actividades que, ordinariamente, no le corresponden. La propiedad y gestión, directa o indirecta, de las empresas estratégicas y la reserva en interés nacional de ciertos bienes e instrumentos de producción, son ejemplos de tales circunstancias. Puede también ocurrir que el Estado se encuentre en la obligación de actuar, cuando el sistema social no lo hace o procede de manera insuficiente para los requerimientos del bien común. Así ocurre con la promoción y protección de la salud e higiene, como asimismo de la ciencia, la cultura y la educación en sus diversos niveles. Es decir, donde no hay recursos de organizaciones sociales o los existentes actúan inadecuadamente, es legítima la asunción de tareas específicas por el Estado-Gobierno, pero sólo mientras el sistema social no pueda llevarlas a cabo por sí mismo.

Se llega de tal manera y en síntesis a un Estado Subsidiario, fluctuante en sus dimensiones y competencias, pero nunca totalitario ni tampoco minúsculo. Un Estado Subsidiario, en definitiva, que no es el Estado Total del nazismo, fascismo o marxismo-leninismo, ni el pasivo Estado Guardián del individualismo liberal como tampoco el que desaparece en la concepción anarquista.

En conclusión, si bien los repartos o decisiones vinculantes se pueden apreciar en todo tipo de organizaciones humanas, lo peculiar o exclusivo de los sistemas políticos radica en que ellos son supremos en cuanto al mando temporal general dentro del Estado-Nación. Tales sistemas son los Estados-Gobierno, que dirigen el sistema nacional respetando la autonomía de personas, grupos y organizaciones sociales, estimulando su contribución al bien común.

Gráficamente podemos representar este pensamiento con una imagen en la que el sistema político o Estado-Gobierno es el centro de un círculo que constituye el sistema social o Estado-Nación. Por lo tanto, el sistema político es un subsistema que no admite confusiones ni con la integridad del círculo ni con su completa ausencia. Fluctuante en su tamaño y competencia, se encuentra el Estado-Nación regido por el Principio de Subsidiaridad. Con sujeción a él, asume el Gobierno un rol conductor y activo, pero delimitado, de todas las organizaciones sociales, económicas y políticas para guiarlas hacia el bien común nacional y supraestatal.

#### NOTAS Y REFERENCIAS

<sup>1</sup> Kuhn, Thomas S.: *La Estructura de las Revoluciones Científicas* (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpresión, 1975), sostiene en las pp. 33 y

siguientes que "ciencia normal" significa investigación basada en una o más realizaciones científicas pasadas, realizaciones que alguna comunidad científica reconoce, durante cierto tiempo, como fundamento para su práctica posterior. Tales realizaciones comparten dos características: su logro carecía de precedentes suficientes y eran lo bastante incompletas para dejar muchos problemas con solución pendiente. Paradigmas son, precisamente, las realizaciones científicas que poseen esas dos características. Ellos proporcionan modelos de los que surgen tradiciones particularmente coherentes de investigación científica. La adquisición de un paradigma y del tipo de investigación que dicho paradigma permite, es un signo de madurez en el desarrollo de cualquier ciencia. La transformación de un paradigma, concluye Kuhn, es una revolución científica y la transición de un paradigma a otro es el patrón usual de desarrollo de una ciencia madura.

- 2 Aristóteles en *La Política* (Barcelona, Iberia, 3ª edición, 1962), p. 6 escribió: "...la asociación de varias aldeas o poblados constituye una ciudad perfecta, que posee los medios de bastarse a sí misma y ha alcanzado, podríamos decir, el fin para el que se constituyó: nació de la necesidad de vivir y existe para vivir feliz."
- 3 Consultar, entre otras, las obras siguientes: Charlesworth, James C., editor: *Contemporary Political Analysis* (New York, Free Press, 1967); Dahl, Robert A.: *Modern Political Analysis* (New Jersey, Prentice Hall thir edition, 1976); Deutsch, Karl W.: "Cambios Importantes en la Ciencia Política, 1952-1977", *Estudios Sociales* N° 28-29 (1981) pp. 55-84; Mayer, Lawrence C.: *Comparative Political Inquiry* (Homewood, Dorsey, 1972); Meehan, Eugene: *Pensamiento Político Contemporáneo* (Madrid, Revista de Occidente, 1973); Viet, Jean: *Los Métodos Estructuralistas en las Ciencias Sociales* (Buenos Aires, Amorrortu, 1970); Young, Oran R.: *Sistemas de Ciencia Política* (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1972).
- 4 Hauriou, Maurice: *La Theorie de l'Institution et de la Fondation* (Paris, Bloud et Gay, 1925).
- 5 *Id.*  
Consúltese además Lourau, René: *El Análisis Institucional* (Buenos Aires, Amorrortu, 1975).
- 6 Justo López, Mario: *2 Introducción a los Estudios Políticos* (Buenos Aires, Kapelusz, 1971), pp. 343-345 y 363-364.
- 7 Linares Quintana, Segundo V.: *1 Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* (Buenos Aires, Plus Ultra, 1981) pp. 220-226; Prelot, Marcel: *La Ciencia Política* (Buenos Aires, Eudeba, 2ª edición, 1965) pp. 75-89.
- 8 Dahl, *supra* nota 3 pp. 1-11; Duverger, *Instituciones*, *infra* nota 11 p. 33.
- 9 Sánchez Agesta, Luis: *Principios de Teoría Política* (Madrid, Editora Nacional, 5ª edición, 1974).
- 10 Burdeau, Georges: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* (Madrid, Nacional, 1981) y también su *Método de la Ciencia Política* (Buenos Aires, Depalma, 1964).
- 11 De Jouvenel, Bertrand: *El Poder* (Madrid, Editora Nacional, 1974); *La Soberanía* (Madrid, Rialp, 1957); y *El Principado* (Madrid, Ediciones del Centro, 1974).

- 12 Duverger, Maurice: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* (Barcelona, Ariel, 6ª edición, 1980); y también su *Sociología de la Política* (Barcelona, Ariel, 1975).
- 13 Prelot, *supra* nota 7.
- 14 Ekkehart, Stein: *Derecho Político* (Madrid, Aguilar, 1973).
- 15 Von der Gambrentz, Otto Heinrich: *Introducción a la Ciencia Política* (Barcelona, Herder, 1974).
- 16 Burdeau: *Instituciones*, *supra* nota 9 pp. 22-23, 29-30 y 35, como asimismo, *Método*, *supra* misma nota pp. 187-199. Análoga tesis se encuentra en Hugo Krabbe: 3 "L'Idée Moderne de l'Etat", *Rec. des Cours de la Academie de Droit International* (1926), citado por Pérez Serrano, Nicolás: *Tratado de Derecho Político* (Madrid, Civitas, 1976), pp. 158-159.
- 17 Huntington, Samuel P.: *El Orden Político en las Sociedades en Cambio* (Buenos Aires, Paidós, 1972), pp. 22-23.
- 18 Cea Egaña, José Luis: "La Nueva Constitución Chilena", *Revista Universitaria* N° 7 (Mayo 1982).
- 19 Duverger, *Instituciones*, *supra* nota 12 pp. 20-25.
- 20 García Pelayo, Manuel: *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo* (Madrid, Alianza, 2ª edición, 1980) pp. 21-25.
- 21 Carr de Malberg, R.: *Contribution a la Theorie Generale de l'Etat* (Paris), Sirey, 2ª edition, 1962;  
Heller, Herman: *Teoría del Estado* (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1968);  
Gallinek, Georg: *Teoría General del Estado* (Buenos Aires, Albatros, 1970);  
Kelsen, Hans: *Teoría General del Estado* (México D.F., Editora Nacional, 1965).
- 22 Pérez Serrano, *supra* nota 16 pp. 128-129.
- 23 Weber, Max: *I Economía y Sociedad* (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1969).
- 24 Bentley, Arthur F.: *The Process of Government* (Chicago, University of Chicago Press, 1908).
- 25 Lasswell, Harold D.: *Who Gets What, When, How* (New York, World Publishing, 1958); *Power and Personality* (New York, Norton, 1976); Lasswell, Harold D. y Kaplan, Abraham: *Power and Society* (New Haven, Yale University Press, 1950).
- 26 Morgenthau, Hans: "Power as a political concept", *XVII Review of Politics* (1955).
- 27 Truman, David: *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion* (New York, Knopf, second edition, 1971). Consúltese, además, Olson, Mancur: *The Logic of Collectivity Action. Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, Harvard University Press, fifth printing, 1975).
- 28 Weber, *supra* nota 23 pp. 53-54. En igual sentido consúltese Weber, Max: "La Política como vocación" en su *El Político y el Científico* (Madrid, Alianza, 4ª edición, 1972) pp. 82-92.
- 29 Lasswell et al, *supra* nota 25 pp. 55 y 71.
- 30 Key, Jr. V. O.: *Política, Partidos y Grupos de Presión* (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1972).

- <sup>31</sup> Latham, Earl: *The Groups Basis of Politics* (Ithaca-New York, Cornell University Press, 1952). Véase además, Merynaud, Jean: *Los Grupos de Presión* (Buenos Aires, Eudeba, 3ª edición, 1969).
- <sup>32</sup> Young, *supra* nota 3 pp. 156-167.
- <sup>33</sup> Lasswell, *Who Gets...*, *supra* nota 25; Dahl R. A. and Lindblom, Ch. E.: *Politics, Economics and Welfare* (New York, Harper, 1953); Young, *supra* nota 3 pp. 131-136.
- <sup>34</sup> Sobre el tópico consúltese, en general, la bibliografía siguiente: Deutsch, Morton and Kraus Robert M.: *Theories in Social Psychology* (New York, Basic Books, 1965); Butler, D. E.: *Estudio del Comportamiento Político* (Madrid, Tecnos, 1964); Di Renzo, Gordon, editor: *Personality and Politics* (New York, Anchor, 1974); Meynaud, Jean y Lancelot, Alain: *Las Actitudes Políticas* (Buenos Aires, Eudeba, 1965); Nimmo, Dan D. and Bonjean, Charles M., editors: *Political Attitudes and Public Opinion* (New York, David McKay, 1972).
- <sup>35</sup> Meehan, *supra* nota 3 pp. 176 y 185.
- <sup>36</sup> *Id.* pp. 176-178, 182, 186 y 195-196.
- <sup>37</sup> Deutsh et al, *supra* nota 34 pp. 68-75; Meehan, *supra* nota 33 pp. 187, 192-193.
- <sup>38</sup> Von Neumann o John and Morgenstern, Oskar: *Theory of Games and Economic Behavior* (Princeton, Princeton University Press, 1944).
- <sup>39</sup> Luce, Duncan and Raiffa, Howard: *Games and Decision. Introduction and critical survey* (New York, John Wiley, 1957).
- <sup>40</sup> Riker, W. H.: *The Theory of Political Coalitions* (New Haven, Yale University Press, 1962).
- <sup>41</sup> Arrow, Keneth: *Social Choice and Individual Values* (New York, John Wiley, 1951).
- <sup>42</sup> Allison, Graham: *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (Cambridge, Harvard University Press, 1971).
- <sup>43</sup> Deutsh, Karl W.: *The Nerves of Government* (Glencoe, Free Press, 1963); *Nationalism and Social Communication* (Cambridge, M. I. T. Press, second edition, 1966).
- <sup>44</sup> Downs, Anthony: *An Economic Theory of Democracy* (New York, Harper, 1957).
- <sup>45</sup> Easton, David: *A Systems Analysis of Political Life* (Chicago, The University of Chicago Press, 1979).
- <sup>46</sup> Snyder, Richard C., et al, compilers; *Foreign Policy Decision Making* (Glencoe, Free Press, 1963).
- <sup>47</sup> Becker, Gary: *Human Capital. A theoretical and empirical approach* (New York, Columbia University Press, 1964) y "Altruism, Egoism and Genetic Fitness. Economics and Sociobiology", *Journal of Economic Literature* (1976).
- <sup>48</sup> Buchaman, J. M. and Tullock, Gordon: *The calculus of cosent* (Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962).
- <sup>49</sup> Friedman, Milton: *Capitalism and Freedom* (Chicago, Chicago University Press, 1962).
- <sup>50</sup> Tullock, Gordon: *Towards a mathematics of politics* (Ann Arbor, University of Michigan Press, 1967); y Tullock et al, *supra* nota 48.

- 51 De Jouvenal, Bertrand: "Las investigaciones sobre la decisión" en *El Principado* (Madrid, Ediciones del Centro, 1974), p. 129.
- 52 *Id.* pp. 131-132.
- 53 Consúltense especialmente las obras de Deutsh, *supra* nota 43 y de Easton, *supra* nota 45.
- 54 Una síntesis de la Escuela de la Opción Pública se encuentra en Lepage, Henry: *Mañana, el Capitalismo* (Madrid, Alianza, 1979) especialmente pp. 31-36 y 151-192. Consúltense además Barry, Brian: *Los sociólogos, los economistas y la democracia* (Buenos Aires, Amorrortu, 1974).
- 55 Karl W. Deutsch: "Communication Models and Decision System" en Charlesworth, *supra* nota 3 pp. 300-316. Mechan, *supra* nota 3 pp. 287-294; Young, *supra* nota 3 pp. 101-113; Palumbo, Dennis J.: "Organization Theory and Political Science" en Fred I. Greenstein et al., editors; *2 Handbook of Political Science. Micropoliticae, Theory* (Reading, Addison, Wesley, 1975) pp. 319-369.
- 56 Deutsch, *supra* nota 55; James N. Rosenau: "The Premises and Promises of Decision - Making Analysis" en Charlesworth, *supra* nota 3 pp. 192-198 y 207-211. Young, *supra* nota 3 pp. 125-130.
- 57 Lepage, *supra* nota 54 p. 32.
- 58 *Id.*, pp. 32-33.
- 59 *Id.*, pp. 155-159 y 165-167.
- 60 *Id.*, pp. 155-157.
- 61 *Id.*, pp. 34-36.
- 62 Easton, *supra* nota 45 pp. 21-22; del mismo autor véase "Ciencia Política" en David L. Sills, director: *II Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (Madrid, Aguilar, 1974) pp. 358-359, como asimismo su "Categorías para el análisis sistémico de la política" en David Easton, compilador: *Enfoques sobre Teoría Política* (Buenos Aires, Amorrortu, 1969) pp. 221-223.
- 63 *Id.*
- 64 *Id.*
- 65 Etzioni, Anitai: *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes* (New York, Free Press, 19 8) pp. 507, 587 y 669. Etzioni define la encapsulación como el proceso por el cual los conflictos son modificados de tal manera que llegan a ser limitados por reglas (normas jurídicas, valores legitimantes y aparato de ejecución forzada).
- 66 Dahrendorf, Ralf: *Las Clases Sociales y su conflicto en la Sociedad Industrial* (Madrid, Rialp, 2ª edición, 1970); North, Robert C.,: "Conflicto. Aspectos Políticos" en Sills, *III Enciclopedia Internacional*, *supra* nota 62 pp. 11-16; Aubert, Wilhelm: "Competition and dissensus: two types of conflict and of conflict revolution", *VII Journal of Conflict Resolution* N° 26 (1963) pp. 26-42.
- 67 *Id.* Consúltense además Gulliver, P. H.: *Disputes and Negotiations. A cross-cultural perspective* (New York, Academic Press, 1979).
- 68 Easton, "La Ciencia Política", *supra* nota 62 pp. 358-360.
- 69 Juan PP. XXIII: *Encíclica "Pacem in Terris"* N.os 53-66 (Madrid, BAC, 1976), pp. 225-229.
- 70 Dahl, *supra* nota 3 pp. 1-11.

- 
- <sup>71</sup> Weber, "La Política como vocación", *supra* nota 28 p. 85.
- <sup>72</sup> Una visión del Principio de Subsidiariedad se encuentra en Messner, Johannes: *Ética Social, Política y Económica a la luz del Derecho Natural* (Rialp, Madrid, 1967) pp. 331-343. Útil es, asimismo, revisar una aplicación concreta de aquel Principio en Schumacher, E. F.: *Lo Pequeño es Hermoso. Por una Sociedad y una Técnica a la medida del Hombre* (Madrid, Blume, 1976) pp. 207-217.