

LA DEMOCRACIA DEL SIGLO XX (*)

Los problemas de la democracia política se plantean de modo muy diferente en los tres sectores del mundo actual: occidental, soviético y «subdesarrollado», sectores que no se definen por tipos de alianzas y posiciones diplomáticas, sino por caracteres económicos y socio-culturales. El Occidente comprende las naciones de América del Norte y del Oeste de Europa, además de Australia y Nueva Zelanda, que ostentan un alto grado de consumo material y de libertad política e intelectual. Sin embargo, los sistemas de producción y las creencias relativas a estos sistemas no son idénticos: mientras América sigue aún fiel a la empresa privada, Europa occidental pertenece más bien a un régimen mixto, mitad capitalista, mitad socialista. Esta disparidad corresponde probablemente a diferentes grados de evolución: incluso en los Estados Unidos comienza ya a manifestarse la desvinculación del capitalismo integral y el interés por la economía «concertada».

Aquí no se examinarán más que los problemas del primer sector, aceptando por hipótesis que Francia continuará perteneciendo a él durante las próximas décadas. La hostilidad de M. Thorez al régimen presidencial proviene en parte de que él razona desde diferente perspectiva: la del tránsito de nuestro país al sector soviético y la de los medios más apropiados para acelerar ese tránsito. La elección del jefe del gobierno por sufragio universal constituye probablemente el único medio de hacer vivir en Francia una democracia de tipo occidental; el único que, al mismo tiempo, puede acelerar el movimiento hacia el socialismo liberal: la planificación, incluso flexible y por «incitación», exige un Estado muy independiente de los grupos de presión; sólo él puede desarrollar el sector público y gestionarlo en interés general. Pero el partido comunista rechaza este reformismo. Acepta la democracia del Oeste sólo como una etapa transitoria que permite preparar la revolución; todo lo que la consolida, todo lo que la vincula al pueblo, es contrario a los objetivos lejanos

(*) Este artículo es el capítulo I del libro *La VI^e République et le régime présidentiel*, publicado por FAYARD, París, 1961. Su publicación se hace con el correspondiente permiso del autor a quien la REVISTA agradece su deferencia.

del partido comunista. En el siglo XIX, Marx se oponía a las verdaderas reformas sociales, que amenazaban con reafirmar el capitalismo y con enmohecer la voluntad de revuelta de las masas; Maurice Thorez, fiel a esa táctica, rechaza hoy la verdaderas reformas políticas.

Queda por saber si él no razona desde perspectivas totalmente diferentes y si la revolución que Marx pudo creer próxima no se ha convertido en un mito simple y puro. En el plano internacional sería menester una guerra mundial para que el partido comunista pudiera tomar el poder en Francia y establecer en ella un régimen soviético. En el plano interior, la elevación del nivel de vida y la transformación de las estructuras sociales están en trance de destruir el espíritu de revuelta de las masas: en las sociedades muy desarrolladas no se hacen revoluciones, sino tan sólo reformas. Subjetivamente, Maurice Thorez y los actuales dirigentes del partido comunista francés son probablemente sinceros en su oposición al reformismo y en su fidelidad a los esquemas revolucionarios. Objetivamente, su táctica tiene como consecuencias la de reforzar todos los conservatismos y la de frenar todos los movimientos de evolución: su táctica concluye en un poujadismo de izquierda.

I. LA TENDENCIA AL FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO

En Occidente la idea de democracia está unida por tradición a la del ejecutivo débil. Esta unión está más o menos desarrollada según los países. Parece menos acentuada en América que en Europa, y parece más fuerte en Francia que en las otras naciones del Viejo Mundo, aunque la persistencia de un sentimiento jacobino la debilita un poco. Entre nosotros un «republicano» tiene una tendencia natural a sostener el Parlamento contra el Gobierno, si bien acepta experiencias a lo Clemenceau en casos excepcionales. Considera al diputado como un personaje encargado de vigilar a los ministros, a los que siempre hay que tener bajo sospecha. El estado de espíritu simbolizado por Alain aun se conserva muy extendido.

Esta tendencia al debilitamiento del Gobierno tiene, sin duda, dos fuentes principales.

En primer lugar, las formas de desarrollo histórico de la democracia. Se ha establecido ésta en Europa contra un régimen autocrático preexistente, al cual ha ido suplantando progresivamente. Las asambleas han sido las primeras instituciones democráticas nacidas en el seno de monarquías a las que tenían por finalidad limitar. Incrementar entonces los poderes de los diputados era aumentar la influencia del elemento democrático en el Estado; restringir las prerrogativas del ejecutivo era disminuir la función en el Estado

del elemento autocrático. Nació así una costumbre y se creó una tradición que persistieron incluso cuando el propio Gobierno fué a su vez democratizado: la desconfianza se ha mantenido una vez desaparecidas las causas que la engendraron. El ejecutivo democrático no ha podido hacer olvidar por entero sus orígenes monárquicos. Sin embargo, el fenómeno es sólo de Europa: los Estados Unidos no lo han conocido. Esto puede explicar que la preocupación por un Gobierno fuerte sea allí mucho menor.

Economía mixta y ejecutivo fuerte

Todos los países de Occidente tienen en común otro factor de debilitamiento del ejecutivo: su estructura económica y la ideología que de ella se deriva. El capitalismo liberal implica un gobierno débil, confinado en menesteres militares y policíacos, incapaz de turbar con sus intervenciones el juego del «laissez faire, laissez passer». Liberalismo político y liberalismo económico se unen en circunstancias normales para promover la debilidad del ejecutivo: el primero teme que un gobierno fuerte sea opresor; el segundo, que sea planificador.

Sin duda, el uno y el otro (sobre todo el otro) tienen también necesidad de que la sociedad esté protegida contra los movimientos sediciosos. Para el capitalismo liberal, el gobierno es a la vez malo y bueno, según los terrenos y las circunstancias. Cuando se altera el orden público, cuando amenaza la revolución, el blanco prima sobre el negro y se preconiza un régimen fuerte. Fuera de estos períodos excepcionales, se prefiere un ejecutivo en la sombra. Pero el desarrollo económico de las sociedades de Occidente, próximas a alcanzar un nivel de relativa abundancia, tiende a estabilizarlas: en su seno, las revoluciones populares son cada vez menos de temer, afirmándose de más en más el orden social. Esto explica probablemente que la contradicción en la actitud de los partidarios del capitalismo liberal al respecto del ejecutivo se vaya borrando poco a poco, en favor de la primacía de la desconfianza.

Se pueden distinguir, en efecto, tres fases. En el primer estadio del capitalismo, cuando no es grande la amenaza de revolución porque los elementos populares son aún miserables, atrasados, desorganizados e impotentes, se manifiesta plenamente el deseo de un gobierno débil; tal es, por ejemplo, la posición de Benjamín Constant. En el segundo estadio, en el que aparece organizado un proletariado oprimido, desgraciado y dinámico, este deseo desaparece tras el miedo de la amenazante revolución, triunfando la necesidad del genearme sobre el temor a los planificadores; tal es el fundamento de las dictaduras occidentales, desde Luis Bonaparte a Hitler. En un tercer estadio, en

el que la elevación general del nivel de vida entraña una mengua de las reivindicaciones y de los resentimientos, en el que el riesgo de revolución desaparece progresivamente, se retorna a la fundamental desconfianza con respecto al ejecutivo.

Las democracias occidentales han entrado en esta tercera etapa de su evolución histórica. De este modo, la hostilidad frente al gobierno fuerte está pasando de la izquierda a la derecha. En la Francia actual, los más firmes defensores del régimen parlamentario se reclutan entre los campesinos independientes, los radicales y los republicanos populares más moderados (exceptuados los comunistas; las razones de esta particular posición quedan ya indicadas anteriormente). En los Estados Unidos los elementos conservadores apoyan al Congreso y guardan la nostalgia de una Presidencia ineficaz, a lo Eisenhower, mientras que los innovadores apoyan a Kennedy y a sus esfuerzos por acrecer la función del ejecutivo. En Francia el éxito de las teorías presidencialistas en los medios de izquierda y centro-izquierda se debe a los mismos factores generales, comunes a la mayor parte de las naciones del Oeste.

En adelante es técnicamente necesario un ejecutivo fuerte para asegurar la gestión de un aparato de producción mitad público y mitad privado. Por flexible y por «indicativa» que fuere, la planificación exige un Gobierno firme y estable. Incluso en la derecha se habla de economía «concertada»; pero no hay concierto alguno sin director de orquesta, y el ejecutivo es el único que puede desempeñar tal papel. Las asambleas, por su propia estructura, son incapaces de hacerlo; tan sólo pueden proponer las reglas y velar por su respeto. Si el Gobierno permanece débil e inestable, o no se dirigirá el concierto económico, o se dirigirá por altos funcionarios. El ejecutivo sin poder ni prestigio en el que sueñan los republicanos tradicionales hace el juego de las fuerzas económicas privadas o de las camarillas tecnocráticas. En un Estado débil no es posible la planificación, y aun suponiendo que lleguen a definirse objetivos conformes al interés general, no se poseerán los medios para alcanzarlos. En un Estado débil, el sector público no es sino un aglomerado de servicios y de empresas que, sin orientación global, persigue fines propios, como se ha visto en la IV República, en la que ningún Gobierno pudo definir ni aplicar una política a este respecto. En un Estado débil, el aparato mixto de producción sufre esencialmente la influencia de los elementos capitalistas porque el Gobierno no puede hacer sentir la suya.

La tecnocracia que algunos denuncian es el resultado de la carencia de ejecutivo. La orientación global de la economía y la gestión del sector público son aseguradas por altos funcionarios que, prácticamente, deben tomar las decisiones que no toma el Estado. Mientras estos funcionarios, por sus orígenes, alianzas o género de vida, estén vinculados a los intereses priva-

dos, tal suplencia del decadente Gobierno no levantará oposición alguna por parte de los medios de negocios y de la prensa que de éstos depende. Pero si se liberan de aquellas ataduras y obran en interés general, se denuncia su acción nefasta. Se llama «tecnócratas» a los grandes técnicos públicos cuando dirigen los servicios y las empresas del Estado en provecho de la colectividad; los técnicos de la industria y del comercio que gestionan firmas privadas no son denunciados como tecnócratas; ni los técnicos públicos cuando son dóciles a las presiones de las fuerzas capitalistas. Evidentemente, esta asunción por los altos funcionarios de los poderes gubernamentales, cuyos titulares políticos son demasiado débiles para ejercer, no se hace sin peligro. Pero es inevitable: en el siglo XX, en los Estados de economía mixta sólo se puede escoger entre un ejecutivo fuerte democrático y un ejecutivo fuerte tecnocrático. La ausencia del primero entraña necesariamente, automáticamente, la aparición del segundo.

Un contrapeso de los grupos de presión

Un Gobierno fuerte es también políticamente necesario frente al creciente poderío de los grupos de presión, que caracteriza también la evolución de las democracias de Occidente. La cuestión no es la de saber si este desarrollo es bueno o malo; en cualquier caso constituye un dato que es preciso tener en cuenta. En países como la Gran Bretaña, en donde sólo se enfrentan dos partidos, y dos partidos fuertemente disciplinados, puede establecerse cierto equilibrio entre las organizaciones políticas que expresan orientaciones de conjunto, y los grupos de presión, que traducen intereses particulares. Por el contrario, si los partidos son de cuadros sin cohesión (como en los Estados Unidos) o si son numerosos (como en Francia, en donde algunos tampoco tienen mayor disciplina) apenas si ofrecen resistencia. El Parlamento es entonces el campo de batalla donde se enfrentan los grupos de presión. Esto no es anormal, piénsese lo que se piense, a condición de que por encima de esta expresión de intereses particulares pueda el Estado asegurar el predominio del interés general, el cual no es ni su suma ni su componente.

El ejecutivo tiende así a convertirse en el principal contrapeso de los grupos de presión. Los hechos son exactamente contrarios al argumento esencial expuesto por M. Thorez contra el régimen presidencial ante el Comité central del partido comunista el 24 de febrero de 1961: «Siendo los diputados impotentes y estando a las órdenes del ejecutivo, dijo, todo el campo estará libre y disponible para el juego de las influencias extraparlamentarias, es decir, en orden esencial para el juego de las fuerzas del dinero.» Pasemos.

por el hecho de que los diputados ni serán impotentes ni estarán a las órdenes del jefe del ejecutivo. Queda esto: «el Estado fuerte será el Estado de la omnipotencia de los monopolios; desde el punto de vista democrático, éste será por excelencia el Estado débil, el Estado impotente ante el capital financiero.» El secretario general del partido comunista considera que el Parlamento representa «los diferentes estratos explotados y saqueados por el gran capital», mientras que el ejecutivo encarna a este gran capital. Reforzar al primero es desarrollar la democracia; reforzar al segundo es debilitarla.

¿En qué medida este razonamiento de apariencia marxista puede hacer ilusión a los miembros del P. C.? Se ignora. En todo caso deja atónito el que alguien esté tan poco informado de la realidad. La evolución de Francia y la de todas las naciones occidentales se caracteriza por el desarrollo de los grupos de presión. Unos (sindicatos obreros, movimientos de intelectuales) representan el punto de vista de los «estratos explotados»; pero la mayor parte están en manos de los «explotadores», que con ellos se reservan las palancas del mando y el nervio de la guerra; los grupos de presión son el esencial medio de acción de los capitalistas, que a su través dominan el Estado. En un Parlamento formado por partidos flexibles e indisciplinados, como el de París o el de Washington, los diputados son prácticamente incapaces de resistirlos.

¿Ignora M. Thorez el fenómeno de los *lobbies*? Es urgente que complete su información sobre este punto. No le serán precisos muchos esfuerzos para constatar que, en las condiciones concretas del parlamentarismo francés, un jefe de Gobierno proveniente de la Asamblea se parece frente a ellos al pequeño rey de Bourges frente a los grandes señores feudales, casi desarmado por completo. Podrá comprender entonces por qué la derecha tradicional, y principalmente los independientes, ni son ni han sido jamás favorables a un régimen presidencialista; porque las potencias económicas cuyos intereses ellos representan serían mucho menos fuertes ante un ejecutivo nacido del sufragio universal, imposible de derribar por el desplazamiento de algunos votos parlamentarios de fácil control. Sabrá por qué los conservadores y los representantes de los grandes intereses privados en los Estados Unidos son favorables a la preponderancia del Congreso y al difuminamiento de la Presidencia, y por qué los liberales americanos apoyan los esfuerzos de Kennedy para sacar a ésta de las profundidades a las que Eisenhower la había arrojado.

No se pretende que un ejecutivo presidencial esté al abrigo de las presiones de grupos de intereses y de fuerzas capitalistas; el ejemplo de la V República lleva evidentemente agua al molino de Thorez a este respecto

(si bien no se trata de un verdadero sistema presidencial). Tan sólo se dice que tal ejecutivo, incluso por su propia potencia, es más capaz de resistir las presiones que un débil ministerio parlamentario. Tan sólo se dice que los diputados están mucho menos pertrechados para tal resistencia que un jefe de Gobierno cuya investidura dependa del sufragio universal. En nuestro sistema de partidos múltiples y poco coherentes, los miembros de las asambleas se asemejan frente a los grupos de presión a los pequeños Estados ante los *trusts* internacionales: las respectivas fuerzas son demasiado desiguales para pretender que los primeros no caigan bajo la dependencia de los segundos. Por el contrario, un Presidente apoyado en el voto de toda la nación se encontrará más bien en la posición de un gran Estado: esto es, en situación de fuerza. Lo cual no quiere decir que no sufra presión ni que la resista siempre.

Que en la Francia actual esté más vivo en la izquierda que en la derecha el deseo de un régimen presidencial no es un fenómeno fortuito, sino la consecuencia de la evolución en profundidad de la democracia de Occidente. Los comunistas se colocan al margen de esta evolución, en perspectiva distinta. Muchos republicanos, sobre todo de las viejas generaciones, se resisten a ella porque están más atentos a los recuerdos históricos que a la situación presente. La nueva vinculación de la derecha al régimen parlamentario es resultado de las mismas causas: un jefe de Gobierno elegido por el pueblo opondría un obstáculo demasiado firme a las coaliciones económicas; por el contrario, un Presidente del Consejo investido por los diputados y revocable por ellos en todo momento no está armado para resistirlas. La disolución automática, preconizada por algunos, aparece así como un sistema de conciliación entre las necesidades del funcionamiento de todo Gobierno, que no aseguran ni la Constitución de 1946 ni la de 1958, y la voluntad de mantener el poderío de los grupos de intereses. ¡Ya que es absolutamente preciso que el ejecutivo sea estabilizado y reforzado, al menos que emane del Parlamento, donde estos grupos tienen más influencia, y no del sufragio universal!

El desarrollo de los grupos de presión ha tomado una importancia tan grande desde hace algunos años que destruye la objeción principal que se podía hacer en otros tiempos a la introducción en Francia del sistema presidencial, aquella misma objeción que le hiciera dudar a León Blum: en América las prerrogativas y el prestigio del jefe del Estado están compensados por la gran descentralización, que produce el equilibrio; ¿no serían éstas peligrosas, se dice, en una nación centralizada en la que no existe el contrapeso de las autonomías locales? Supone esto olvidar que la verdadera descentralización de las naciones del Oeste proviene hoy en día de la fuerza de

las «potencias privadas», es decir, de los grupos de presión. En 1787 era preciso en la joven América un ejecutivo fuerte para impedir la disociación de trece países apenas federados; hoy las democracias de Occidente necesitan un ejecutivo fuerte para impedir la desmembración del Estado por las coaliciones de intereses. Los elementos centrífugos son en uno y otro caso de naturaleza diferente, pero su importancia es casi equivalente.

II. LAS NUEVAS CONDICIONES DE LA REPRESENTACIÓN NACIONAL

La democracia moderna reposa sobre la idea de representación. Pero esta idea ha evolucionado mucho desde Locke, Montesquieu y Rousseau, que le dieron su primera expresión. Tomaban éstos la palabra representación en un sentido jurídico derivado de la noción de mandato en Derecho civil, en virtud de la cual una persona (mandante) puede otorgar a otra (mandatario) el derecho de obrar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda. La designación de diputados se analizaba así como un mandato otorgado por los electores a los elegidos, para obrar por su cuenta y lugar. Este mandato estuvo en un principio calcado de los procedimientos del Derecho privado: el representante debía conformarse estrictamente a las instrucciones de aquellos a quienes representaba. Después se percibió que tal sistema era inaplicable: a la idea de un mandato personal otorgado por tales electores a tal diputado, sucedió la idea de un mandato colectivo otorgado por la nación entera al conjunto de representantes; el concepto de mandato preciso e imperativo se sustituyó por el de mandato global ilimitado. De este modo la soberanía se ha trasladado en la práctica del pueblo al Parlamento. Tal era la concepción cuasi general de la democracia en Occidente a fines del siglo XIX.

La doble representación

Las controversias en torno a la representación proporcional primero, y el desarrollo de los sondeos de opinión pública después, han puesto de nuevo en tela de juicio aquella teoría clásica. Más exactamente: lo que han hecho es hacerla pasar a un segundo plano, subrayando otro aspecto del problema. Pretender «fotografiar» la opinión por un sufragio asegurando una rigurosa coincidencia entre el reparto de los votos y la de los escaños parlamentarios era desplazar el problema del terreno del derecho al de los hechos. En la expresión «representación proporcional», la palabra «representación» no se

emplea ya en su sentido jurídico tradicional; ya no designa una relación de derecho entre dos personas, mandante y mandatario, sino una relación de hecho: la concordancia entre la opinión pública, expresada en las elecciones, y la composición del Parlamento configurado por éstas.

Los sondeos de opinión tienen la misma significación: permiten aprehender, por métodos diferentes a las elecciones, la opinión de la masa de ciudadanos. La muestra de mil o dos mil personas sobre la cual opera la encuesta es, como el Parlamento, una reproducción a escala reducida del país entero. «Representa» a la nación, no como un mandatario representa a su mandante, sino como una fotografía representa al objeto fotografiado: en la teoría de la R. P. es ésta también finalidad de los escrutinios. El desarrollo de la sociología electoral, las recientes investigaciones sobre las desigualdades de representación, las comparaciones entre la composición de las asambleas y la de la población, todo esto termina por implantar en la opinión pública las nuevas concepciones.

Tienen éstas el mérito de apreciar la realidad desde más cerca que las teorías tradicionales; no obstante, no llegan a la médula del problema. En su más profunda significación, la representación no es ni el mandato jurídico descrito por los profesores de Derecho, ni la coincidencia fotográfica analizada por los sociólogos: es un sentimiento vivido. Para que haya democracia es preciso que los ciudadanos se sientan representados por sus elegidos, que una malla de confianza una a éstos con sus electores. Si no, los procedimientos electorales no son más que formas vacías, y el pueblo resta literalmente alienado al tener conciencia de ser extraño a quienes pretenden hablar y obrar en su nombre.

Tal era, poco más o menor, la situación bajo la IV República y bajo la III en sus últimos años; esta situación explica el trágico aislamiento en el que se encontró el Parlamento en mayo de 1958 o en junio de 1940. Sin embargo no se debe exagerar tal alienación. No olvidemos que de la eliminación de los antiguos parlamentarios tras el 13 de mayo, es más responsable la reforma del escrutinio que la voluntad del cuerpo electoral: en noviembre de 1958 los partidos tradicionales agruparon más de las cuatro quintas partes de los sufragios emitidos. Desde hace un cuarto de siglo al menos, la actitud respecto a los diputados es ambivalente: visiblemente no se tiene confianza en ellos para gobernar la nación, pero se les reelige con bastante regularidad. Al día siguiente del referéndum del 8 de enero de 1961, de haber habido elecciones, muchos de los que votaron «sí» hubieran confirmado a los parlamentarios partidarios del «no» o de la abstención.

Este comportamiento no es contradictorio. Permite apreciar un fenómeno no casi ignorado, el de la doble representación, fenómeno que explica pro-

blemente ciertas anomalías de nuestro régimen político tradicional. En su origen, los Parlamentos tenían como función esencial la de expresar los intereses de los diversos grupos y de las diversas partes del país, cara a un ejecutivo monárquico, que encarnaba la unidad de Francia. Sus miembros no representaban a la nación, sino a circunscripciones locales o a categorías sociales. El derecho y la realidad marchaban de acuerdo en este punto: los ciudadanos pedían a sus diputados la defensa de puntos de vista particulares; la ley no les encargaba otra cosa. Más tarde, los principios jurídicos evolucionaron con más rapidez que las realidades prácticas. Oficialmente, los parlamentarios fueron los representantes de la nación entera; prácticamente, los electores continuaron considerándoles defensores de intereses locales y particulares.

Durante mucho tiempo los ciudadanos no experimentaban la necesidad de una representación más general. Salvo casos excepcionales (guerras, revoluciones), estaban, física e intelectualmente, demasiado encajonados en los estrechos universos de sus pequeñas patrias locales como para otorgar una gran importancia práctica a la colectividad nacional. Por otra parte, la doctrina liberal afirmaba en circunstancias normales que el Gobierno tiene pocas cosas que hacer, que el interés general se satisface automáticamente por el choque de los intereses particulares. Entre la política de campanario, concreta, cotidiana y pedestre, y la política de los grandes principios, mística, doctrinal y desencarnada, no había nada o casi nada: el vacío exteriorizaba la vida privada y la libre concurrencia. La edad de oro del régimen parlamentario corresponde a este período, a estos treinta años (1884-1914) en los que la República dió a Francia el mejor régimen de su Historia, pese a que éste fuera duro con los pobres y poco abierto a los problemas del proletariado.

Los diputados aseguran bien la defensa de los intereses particulares y locales; el rôle que Alain les atribuía lo desempeñaban siempre convenientemente. Los electores lo saben porque en esos cuadros estrechos la representación constituye siempre un sentimiento vivido. Pero después de medio siglo se hace sentir cada vez más la necesidad de otra representación distinta que se le adjunte a aquélla; la necesidad de una representación que sea nacional de hecho y no sólo de derecho. Las funciones del Estado se han hecho más numerosas, más complejas y más necesarias; los ciudadanos sienten ahora que tales funciones deben ser realizadas en su nombre por una firme autoridad central, y constatan que los parlamentarios no pueden proveer a su realización. El desarrollo de las comunicaciones, del periódico, de la ilustración, del cinematógrafo, de la radio, de la televisión, da conciencia a todos los franceses de su pertenencia real, auténtica y viva a una comu-

nidad más vasta que las limitadas por los horizontes cotidianos. Se plantea así el problema de una representación de carácter global y general frente a la representación tradicional, de carácter particular y parcelada.

Esta distinción no coincide exactamente con la que se ha propuesto hace algunos años entre la representación de las opiniones y la representación de las voluntades (1). Comparemos al ciudadano francés y al ciudadano británico en las vísperas de una elección general. Al primero se le pide expresar sus preferencias personales por un partido, por una doctrina, por una actitud política: se le ofrece una paleta que contiene una variada gama de colores, entre los cuales debe escoger el que mejor se corresponda con sus gustos. Al segundo se le exige que escoja entre dos equipos gubernamentales, de los que ninguno representa verdaderamente su opinión; es típico el caso de los electores liberales que deben resignarse a votar conservador o laborista. El elector francés manifiesta una preferencia abstracta, sin tener que ocuparse de las posibilidades concretas de aplicación: quien vota comunista, por ejemplo, no vota la toma del poder por M. Thorez, porque sabe muy bien que M. Thorez no tendrá tal *chance* en un porvenir previsible, sino que indica el Gobierno que desearía en un Estado ideal, en una ciudad de Utopía. El elector inglés designa el Gobierno que acepta, a menudo sin entusiasmo, habida cuenta de las realidades prácticas. La elección francesa expresa opiniones; la elección inglesa, voluntades. Representar voluntades es hacer expresar por los ciudadanos una elección concreta, no una elección ideal.

La aplicación de la representación proporcional integral, en la que los electores votan solamente por partidos y en la que la personalidad de los elegidos se desliga del cuadro local, llega a instaurar una representación de voluntades en todos los niveles, particular y global. Por el contrario, el escrutinio de distrito tal y como funciona en Francia, realiza una representación de voluntades bastante conveniente en el plano local, escogiendo los ciudadanos hombres que defienden los intereses de la circunscripción; pero en el plano global no expresa elección alguna de política concreta ni de personas capaces de aplicarla, sino solamente una cierta representación de opiniones mucho más vaga que la resultante de la R. P.

Algunos países han sabido organizar la doble representación, particular y global. En los Estados Unidos las instituciones políticas suministran para ello un cuadro preexistente: las representaciones particulares se expresan en las elecciones para el Congreso, y la representación global en la elección presidencial. No hay nada sorprendente en esta coincidencia de funciones y órganos habida cuenta de que el carácter federal de la República americana

(1). Boceto de una teoría de la representación política, en *L'Evolution du droit public* (Estudios en honor de AQUILES MESTRE), 1956.

ha enseñado a distinguir desde un principio entre intereses de los Estados e intereses de la nación entera. En otros lugares, el desarrollo de un sistema de partidos rígidos y disciplinados ha engendrado soluciones diferentes. La existencia de un *leadership* nacional en el interior de cada partido, sustentado sobre la fidelidad rigurosa de los cuadros y principalmente sobre la de los parlamentarios, ha permitido constituir sólidas organizaciones capaces de expresar orientaciones de conjunto y de hacer contrapeso a los intereses particulares de las comunidades locales y de los grupos de presión. Cuando estos partidos rígidos se reducen a dos, como en la Gran Bretaña, el que ostenta el poder puede aplicar un programa político aprobado por la mayoría de los ciudadanos, que tienen la impresión de haber sido ellos mismos quienes han llevado su jefe al Gobierno. De este modo la representación global queda bien asegurada.

En Francia no existe nada parecido. Los partidos rígidamente organizados (comunistas y socialistas) agrupan a menos de la mitad del país. Y aunque el M. R. P. y ciertos movimientos efímeros (R. P. F., poujadistas, U. N. R.) guardan cierta semidisciplina, los restantes partidos (radicales e independientes) no son sino cuadros que reúnen a personalidades que se reservan libertad de movimientos. En situación semejante, los Gobiernos de coalición no pueden sino soslayar los conflictos de intereses cerrados, sin superarlos ni arbitrarlos. Bien aseguradas las representaciones particulares, los ciudadanos otorgan su confianza a los diputados para defender los intereses locales y privados; no se la otorgan para expresar el interés general y dirigir el país. De este modo, la representación global no existe; no corresponde a sentimiento alguno vivido por la población; antes al contrario, ésta tiene la impresión de estar alienada. Guardadas todas las proporciones, su situación es análoga a la que los franceses vivieron al final del feudalismo: tenían confianza en sus señores para protegerlos en el plano local y defender sus puntos de vista ante el Estado; pero no tenían confianza en ellos para gobernar la nación. En este vacío, y para asegurar una representación global, se desarrolló la monarquía.

La personalización del poder

El sistema parlamentario francés presenta otro defecto: no tiene en cuenta la tendencia contemporánea hacia la personalización del poder. El poder ha estado siempre más o menos personalizado; nunca los ciudadanos han olvidado del todo al hombre bajo la función. Pese a la fórmula «El rey ha muerto, ¡viva el rey!», han distinguido entre sus monarcas a los amados y a los detestados, a los populares y a los impopulares. La República,

más tarde, desconfió de los «individuos», pero no siempre los ha podido separar de su caminar, como lo prueban Gambetta, Clemenceau, Poincaré, Briand, Léon Blum, Pierre Mendès-France.

Durkheim se equivocaba sin duda al pensar que el poder se hace cada vez menos personal y más institucional. Kruschef, Mao Tse-Tung, De Gaulle, Kennedy, Nasser, Bourguiba; en el mundo de 1961 los «individuos» son más poderosos que nunca. En realidad, jamás han cesado de serlo. Más que un crecimiento del carácter personal del poder, la reciente evolución traduce una nacionalización de este carácter. A fines del siglo XIX y a comienzos del XX, el poder estaba en las repúblicas burguesas fuertemente personalizado en el escalón local y, en particular, en el plano de las figuras comunales y cantonales, de los presidentes de organizaciones y de los secretarios de sindicatos; igualmente lo estaba en el plano de diputados y senadores, que en Francia podían cambiar de etiqueta política sin cesar por ello de ser reelegidos. Pero era menor en el plano gubernamental y nacional, en donde se trataba, por el contrario, de encontrar gentes neutras, oscuras, que atrajeran la menor popularidad posible. Esto se correspondía a la vez con la voluntad de debilitar el Estado y con el carácter limitado de la vida social.

La ampliación del campo de visión política que anteriormente se ha descrito tiende, naturalmente, a reflejar en el plano nacional el deseo de personalización del poder. Por otra parte, los modernos medios de información hacen que los jefes de Gobierno sean más familiares para los lectores de periódicos, oyentes de radio y espectadores de cine y televisión que su propio diputado o el presidente de su organización profesional. Se trata, ciertamente, de una familiaridad ficticia, superficial, ilusoria y casi teatral; sin embargo, no por eso deja de dar pábulo a un sentimiento de conocimiento y relación personal que refuerza las condiciones generales de existencia del hombre contemporáneo. Prendido en vastos conjuntos administrativo, mecanizados y abstractos, se repliega éste, por una parte, en el calor de la célula familiar y del círculo de amigos próximos, en donde tienen lugar contactos realmente humanos; pero busca, por otra, insertarse en el vasto mundo que le asedia por mediación de personajes mitad vivos y mitad míticos, hombres y mujeres ilustres que llenan las páginas y las pantallas. Los mismos factores sociológicos engendran «estrellas» y héroes políticos.

Este deseo de personalizar el poder nacional no es totalmente de lamentar. Acarrea, sin duda, mucha mixtificación; reposa en gran parte sobre un edificio de mentiras e ilusiones. Pero entraña elementos positivos. En el fondo, los ciudadanos tienen lazos más reales con el presidente Kennedy que con el presidente Queuille; tienen también más influencia sobre el primero, porque su reelección depende más de ellos que la nueva investidura del segun-

do. De todas maneras, la personalización del poder es un hecho imposible de soslayar. Si se le quiere apartar de las estructuras democráticas se le forzará a expresarse fuera de ellas, es decir, contra ellas. Vale más por eso encuadrarle y organizarle para contenerle y exorcizarle. Si la gran masa de los franceses ha experimentado una recóndita satisfacción en 1940 y 1958, es porque los nuevos jefes de Gobierno resaltaban sobre el anonimato y la oscuridad de los anteriores ministros. El éxito de Mendès-France tiene idéntico fundamento.

En la mayor parte de las grandes democracias occidentales, la personalización del poder nacional está hoy realizada, como lo está en los países del Este y en los del Tercer Mundo; en los Estados Unidos, por el mecanismo de la elección presidencial; en la Gran Bretaña, por el dualismo de partidos disciplinados, con un líder reconocido a la cabeza de cada uno; en Alemania occidental, por procedimiento análogo. Sólo Francia e Italia son excepción. Entre nosotros, la tradición es de sentido contrario: el Parlamento huye de las personalidades populares como de la peste, y se esfuerza siempre en separarles del Gobierno. Pero esta tradición no es en sí misma más que el reflejo de las estructuras políticas: en tanto éstas no sean modificadas, es vano esperar que aquélla pueda desaparecer. En caso de crisis, aquélla conduce a la explosión de un deseo por mucho tiempo reprimido; la llamada al hombre providencial y la tentación bonapartista que surgen en ciertos momentos de nuestra vida política prueban el hecho de que normalmente no satisface el deseo de personalización del poder. De este modo, el rigor de una continencia forzosa engendra perversiones.

MAURICE DUVERGER

(Traducción de J. L. YUSTE.)

R É S U M É

Les problèmes de la démocratie politique se présentent d'une façon très différente selon les divers secteurs du monde actuel: occidental, soviétique et sous-développé. Maurice Duverger examine ici ceux du premier secteur en analysant surtout la situation française par rapport à cette démocratie du XX^{ème} siècle.

En Occident l'idée de la démocratie est unie par tradition à celle d'un Pouvoir Exécutif faible. La tendance à l'affaiblissement du gouvernement a deux raisons principales: les formes du développement historique de la dé-

ocratie qui s'est établie peu à peu en Europe en opposition et en supplantant le régime autocratique préexistant; et la structure économique des pays occidentaux; le capitalisme libéral implique un gouvernement faible. Mais le renforcement du pouvoir exécutif est techniquement nécessaire pour assurer la gestion d'un appareil de production mi-public mi privé. La planification exige un gouvernement ferme et stable. La technocratie que certains dénoncent en Occident est le résultat du manque de pouvoir exécutif. Un gouvernement fort est aussi politiquement nécessaire face au pouvoir croissant des groupes de pression, qui caractérise aussi l'évolution de la démocratie occidentale. Le pouvoir exécutif doit se convertir en son contrepoids principal; on ne prétend pas que le pouvoir exécutif présidentiel soit à l'abri des pressions des groupes d'intérêts et des forces capitalistes mais on dit seulement que le pouvoir exécutif, à cause de sa propre puissance, est plus capable de résister aux pressions qu'un faible ministère parlementaire. Le développement des groupes de pression a pris une telle importance depuis quelques années que ce pouvoir exécutif fort est nécessaire pour éviter le démembrement de l'Etat face aux coalitions des intérêts.

La démocratie moderne repose sur l'idée de la représentation. Mais cette idée a beaucoup évolué depuis Locke et Rousseau. Actuellement le mot "représentation" ne s'emploie plus dans son sens juridique traditionnel; il ne désigne plus une relation de droit entre deux personnes, mandant et mandataire, mais une relation de fait: la concordance entre l'opinion publique, exprimée dans les élections et la composition donnée au Parlement par celles-ci.

Finalement le système parlementaire français présente un défaut important: il ne tient pas compte de la tendance contemporaine à une personnalisation du pouvoir. Dans le monde de 1961 les "individus" sont plus puissants que jamais. Par exemple: Kruschef, Mao Tsé-Tung, Kennedy, etc. L'ampliation du champ de vision politique a naturellement tendance à refléter sur le plan national le désir de personnalisation du pouvoir. Et dans la plus grande partie des grandes démocraties occidentales la personnalisation du pouvoir est aujourd'hui réalisée par différents mécanismes politiques.

SUMMARY

The problems of political democracy are approached in very different ways according to the various sectors in the world today: Western, Soviet and underdeveloped. Maurice Duverger examines those problems of the first sector, and particularly the French situation with regard to this XXth Century democracy.

The idea of democracy in the Western world is united by tradition to that

of a weak Executive. The tendency to a weakening of the government has two main sources: the ways of historical development of democracy, which has been established in Europe by supplanting and opposing an already existent autocratic regime; and the economic structure of Western countries; liberal capitalism implies a weak government. But it is technically necessary to strengthen the executive in order to assure the formation of a half public and half private production enterprise. Any form planning requires a firm and stable Government. Technocracy that is denounced by some in the West is the result of the lack of executive. A strong Government is also politically necessary to oppose the increasing power of the pressure groups, which also characterize the evolution of Western democracy. The executive should be converted into its main counterweight; this does not mean that a presidential executive should be protected from the pressures exercised by the groups of interests and from the capitalist forces, but only that the executive is more capable, even by his own power, of resisting the pressures than a weak parliamentary Ministry. The development of pressure groups has taken on such an importance of late that this strong Executive is very necessary to prevent the dismemberment of the State when faced with the coalitions of interests.

Modern democracy rests on the idea of representation. But this idea has evolved very much since the times of Locke and Rousseau. Today the word "representation" is not used in its traditional juridical sense; it no longer means a relationship of right between two persons, mandator and mandatory, but a relation of fact; concordance between public opinion, expressed in the election and the composition of Parliament, formed by same.

The French parliamentary system has an important defect: it does not take into account the contemporary tendency towards the personalization of power. In the world of 1961 the "individuals" are more powerful than ever before. Look at Khrushchev, Mao Tse-Tung, Kennedy, etc. The widening of the field of political vision naturally tends to reveal the desire to personalize the power on the national level. And in most of the large Western democracies, personalization of power is today carried out by different political mechanisms.