

GONZALO FERNANDEZ DE LA MORA

CAMBIO POLITICO E IDEOLOGIA

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, n.º 52, 1975

Cambio político e ideología ⁽¹⁾

por el Académico de número

Excmo. Sr. D. GONZALO FERNÁNDEZ DE LA MORA Y MON (*)

1) *El cambio cósmico*. El Universo es cambiante. Varían las posiciones relativas de los cuerpos celestes. Unos nacen y otros se extinguen. Los hay en ebullición, y los aparentemente muertos evolucionan lentamente o están a la expectativa de un accidente sideral. Y, a medida que se reduce el campo de observación, se ratifica la evidencia del cambio. También a escala continental, local, individual, molecular y atómica, la realidad es dinámica y fluida. Los seres vivos son singularmente activos, fugaces y efímeros. Se mantienen episódicamente algunas estructuras; pero los elementos se renuevan. La tesis clásica de la contingencia como propiedad del ente finito es el reconocimiento del hecho ubicuo del cambio. La inmutabilidad absoluta no es experimentable; es una construcción especulativa que no cabe en los repertorios empíricos como los de la sociología positiva.

El gran problema que plantea el movilismo universal es el de si tiene un sentido más o menos unívoco. A nivel cósmico se han formulado teorías de evolución lineal y otras cíclicas. ¿Marcha hacia un punto o eterno retorno? Estas son las dos posibilidades extremas. Y ¿cuál es la dinámica del devenir? ¿Providencialismo, evolucionismo, dialéctica, azar? A estas supremas incógnitas todavía indescifradas apodícticamente, se endereza la cosmología.

2) *El cambio histórico* se inserta en el cambiante contexto cósmico. En nuestro planeta, un día relativamente próximo, apa-

(*) Disertación en Junta del 21 de enero de 1975.

rece el hombre, que es el máximo promotor del cambio intramundano. En la Historia se registra este proceso, cada día más veloz, refinado y complejo. Y entonces, reaparece la cuestión cosmológica, espacio-temporalmente recortada, pero hondamente patética: ¿tiene sentido la Historia? Y, en caso afirmativo, ¿es un camino de perfección? El egotismo humano se inclina hacia las interpretaciones progresistas: aunque hay retrocesos locales, la tendencia macrohistórica es hacia lo mejor. El análisis de los datos disponibles, más exigüos cuanto más se retrocede en el tiempo, confirma la ley del progreso. Y aunque nada garantice que la tendencia vaya a proseguir eviternamente, parece claro que no se llegará al límite en un futuro próximo. Dentro del marco mediato, las ciencias del hombre pueden apoyarse en la ley del progreso. Este es el sentido del cambio histórico.

El progreso no es un proceso cualquiera; es ascendente. Ello exige la fijación de unas coordenadas donde situarlo. Para definir el ascenso hacia lo mejor se suele apelar a los valores: lo bueno, lo bello, etc. De este modo, la Filosofía de la Historia conecta con la Etica. Es una remisión y una interferencia; es, además, una maniobra metodológicamente peligrosa, porque supone un salto de lo que es a lo que debe ser. En tal operación el riesgo de caer en lo prejudicial, arbitrario y afectivo es casi inevitable. Así es cómo las ideologías se infiltran en la teoría del cambio histórico. Es una debilidad intelectual que, con harta frecuencia, se repite en sociología.

Hay que apoyarse en una noción objetiva de progreso. Su sujeto es el hombre, cuyo instrumento esencial es la razón. Su grado de ejercicio es el que en todas las latitudes de nuestro planeta ha ido dando, a través de los siglos, la medida del progreso. Progreso es sinónimo de racionalización. La razón permite conocer la estructura de la naturaleza y, consecuentemente, controlarla y ponerla al servicio de los fines del individuo y de la especie. La razón, más que concebir y fijar los objetivos, esclarece las relaciones entre el fin y los medios, y los arbitra para potenciar las posibilidades de realización humana. El progreso, que es ampliación de conocimientos y de medios, es una noción genuinamente antropológica, porque es siempre obra del hombre y para él. No por eso es menos objetiva. Resulta impensable el progreso en un astro inhabitado o para seres no inteligentes. En tales supuestos,

el concepto paralelo sería el de evolución. La racionalización es, en suma, el indicador del progreso histórico de la humanidad.

3) *El cambio social*, que es un aspecto del cambio histórico, se diferencia de éste en que el sujeto no es el individuo, sino el grupo. El cambio social es una transformación de la estructura de una colectividad; y para que tenga interés sociológico ha de ser experimentable y relativamente duradero. En los últimos decenios, la teoría del cambio social o sociología dinámica ha cobrado extraordinario relieve. Pero no estamos ante un concepto exclusivamente sociológico, sino ante la aplicación a la sociedad de una propiedad de todo ente físico. Era necesaria esta clarificación principal no sólo por sus posibilidades esclarecedoras concretas, sino para encardinar las ciencias sociales dentro del saber en general, y para vincular lo social al conjunto de lo real. No cabe creer que el cambio sea un monopolio sociológico. Todo cambia, y las sociedades no son excepción. Esta es la justa y humilde perspectiva del tema.

En las sociedades cambian los individuos; pero lo importante es que, incluso entre los grupos más estáticos, cambian las estructuras. Hay una dinámica de la estratificación social, de las relaciones de poder y de las formas de vida. Se modifican la función de la mujer, de la familia, de las minorías, de las clases, de los núcleos de población y, paralelamente, las relaciones de producción, de consumo, de dominación y de ocio. Se alteran las creencias, las ideologías, el código de valores y la concepción del mundo. Y la aceleración del cambio es una característica fundamental de las sociedades modernas. De ahí que, para ellas, una doctrina del cambio sea singularmente indispensable. Cabe una teoría general del cambio social; pero la hay también particular de dimensiones sociales tan capitales como la cultural, la económica y la política.

4) *El cambio cultural* es una modificación parcial o total de la cosmovisión o «Weltanschauung» de un grupo. Estas transformaciones son especialmente operativas cuando afectan a los saberes prácticos, como la tecnología y la moral, aunque es evidente que la raíz de tales mutaciones se encuentra en los avances de las ciencias y en la alteración de las creencias, es decir, en las instancias más puramente teóricas.

Como la sociedad es un sistema integrado y muy complejo,

resulta difícil atribuir una prioridad absoluta a una dimensión del cambio social; pero, en general, las transformaciones culturales son las desencadenantes. Un cambio político suele ser el resultado de una nueva idea de la estructura o de la función del Estado. Un cambio económico suele ser el efecto de una técnica inédita o de una nueva mentalidad. Tanto en la dimensión política como en la económica se manifiesta una causalidad cultural, es decir, un protagonismo del intelecto. No es una interpretación idealista de la Historia, sino el reconocimiento de la preminencia de la razón en el conjunto de factores que condicionan el cambio. Pero sí es una rectificación del monismo materialista atribuido, no sin fundamentos textuales, a Carlos Marx.

5) *El cambio económico* es la transformación de las estructuras de producción, financiación, distribución y consumo. Considerado desde su resultado, que es el producto social bruto, puede ser positivo, negativo o relativamente estacionario. Es decir, puede efectuarse con tres signos: el de crecimiento o desarrollo, el de la merma o disminución y el del estancamiento. El hombre de nuestro tiempo considera los dos últimos procesos como vitandos, por lo que el desarrollo se ha convertido en el tema dominante de la economía política actual. Pero, a pesar de la copiosísima bibliografía que ha suscitado, la noción misma de desarrollo es ambigua. En un sentido muy lato, hay quienes identifican el desarrollo con la humanización, es decir, con el perfeccionamiento total del individuo y de la especie; en un sentido estricto, es sinónimo de crecimiento sostenido de la renta nacional y de la renta por habitante, con el consiguiente aumento de la capacidad adquisitiva de bienes y servicios. Esta postrera acepción tiene dos ventajas principales: es de una precisión mensurable y, además, permite analizar separadamente otras dimensiones del cambio social como la cultural y la política. Cuando se integra en el desarrollo la ideal consecución de todos los valores, acaso se simplifique la retórica de masas, pero se avanza poco en el análisis.

El desarrollo estrictamente económico es un cambio social decisivo, porque, en parte, es el resultado de otros cambios tan radicales como el educativo y el tecnológico, y porque es una condición principalísima de la real justicia distributiva, del bienestar, del ocio y de los procesos superiores de masiva humanización. El verdadero desarrollo económico no es una expansión

episódica, sino un proceso sostenido, acumulativo e institucionalizado. Es sobremanera dudoso que este proceso de crecimiento pueda ser exponencial e ilimitado, toda vez que tiene lugar en un mundo finito. Pero las predicciones apocalípticas de los neoneaturistas adolecen de temeridad en las extrapolaciones o de reaccionarismo sistemático. Están en el primer caso quienes no consideran suficientemente la eventualidad de nuevas fuentes de energía, de nuevos materiales y de mejores técnicas de calidad, reutilización, descontaminación y equilibrio demográfico. Se encuentran instalados en el reaccionarismo quienes, a veces, so pretexto de espiritualidad, resucitan con fórmulas renovadas la tesis romántica del buen salvaje. Todos los adversarios del desarrollo económico como tal se sitúan frontalmente contra el progreso y, por ello, contra la racionalización, que es la meta de la Historia.

Aunque el desarrollo económico tenga fronteras, es evidente que, a nivel planetario, estamos lejos de haber alcanzado ese desarrollo medio, deseable y posible, que consiste en satisfacer las necesidades materiales básicas de todos los hombres. Por eso el desarrollo económico es hoy un objetivo capital de la especie; es el cambio social más apetecido. Que dentro de este proceso deban tomarse medidas negativas, como las demográficas, o haya sectores privilegiados que estén más cerca de una meta temporal, son hechos que no modifican sustancialmente la tendencia desarrollista de nuestra época.

6) *El cambio político* se produce en las sociedades modernas cuando se modifica sensiblemente la estructura del Estado o el programa de gobierno. En ambos casos, pero sobre todo en el primero, las alteraciones suelen tener un reflejo en el ordenamiento jurídico mediante la promulgación de normas. Los cambios políticos estructurales pueden definirse en razón del fondo o tipo de Constitución: monarquización, democratización, oligarquización, etc.... También procede hacerlo por su funcionalidad genérica: disolución, consolidación, especificación, tecnificación, etcétera... Los cambios políticos simplemente programáticos suelen calificarse por su vinculación a ideologías o partidos: socialización, liberalización, sinistrismo, centrismo, etc. La envergadura de los cambios depende del nivel, de la extensión, del ritmo y del impacto sobre el conjunto institucional. En principio, una modificación del sistema de designación del Jefe del Estado es más relevante que la creación de un nuevo departamento minis-

terial. Y precisamente porque los cambios políticos pueden efectuarse en muy variadas instancias y en múltiples direcciones, resulta de una suprema ambigüedad declararse puro partidario del cambio; es necesario precisar el lugar y el rumbo.

Los cambios políticos ¿son azarosos y arbitrarios, o son susceptibles de inserción en unas coordenadas cartesianas? A pesar de las dificultades, a veces invencibles, que su objeto le plantea, la sociología aspira a elaborar modelos direccionales, porque sólo así podrá efectuar predicciones y adquirir el rango de saber rigurosamente científico. La pretensión racionalizadora es tanto más viable cuanto más observable, autónomo y delimitado es el campo operatorio.

La especie de cambio político susceptible de un análisis más desideologizado y riguroso es el estructural y formal, o sea, el que se refiere a la mayor o menor capacidad del Estado para funcionar como instrumento de la sociedad, independientemente del programa que se le asigne. Se trata de considerar el Estado como artefacto técnico, no sólo por razones de asepsia metodológica, sino porque, reducido a puro medio, resultará menos difícil establecer relaciones de causalidad. Toda una escuela de sociólogos ha demostrado que la tecnología es uno de los factores determinantes del cambio social. Por las mismas razones, las mutaciones técnicas del Estado tenderán a definir el cambio político. Este es el tema: del mismo modo que cabe ordenar las máquinas por sus grados de eficiencia, así las computadoras, ¿existe una estratificación jerarquizada de los tipos de Estado?

Son numerosos los intentos de sistematizar las formas políticas históricas: la «polis», el feudo, el Imperio, el Estado moderno... Sea cual fuere el inventario, es esta última la que importa ahora, porque todavía es la contemporánea. El llamado Estado moderno nace en España en la transición del siglo XV al XVI; es la obra de Fernando el Católico, creador de la unidad nacional y héroe predilecto de Maquiavelo. Luego, este modo de ordenar la convivencia se extiende a Francia y, sucesivamente, a todo el Occidente. Hoy es una fórmula política de vigencia planetaria. El Estado moderno es soberano, unitario, nacional, de estructuras administrativas permanentes, y con una vinculación directa de todos los ciudadanos y órganos al poder central. Este modelo es de una eficacia superior a los anteriores, y por eso hemos de considerarlo más perfecto. Pero, a su vez, él mismo se ha visto

sometido a una dinámica. ¿Cuál es el sentido del cambio del Estado moderno? He aquí, a escala todavía reducida, la gran cuestión que hoy plantea toda teoría del cambio político.

Con estancamientos y aun retrocesos, el Estado moderno registra una evolución resultante que se suele denominar «desarrollo político» o «modernización». Ambas expresiones son muy discutibles, especialmente la primera, por la equivocidad que introduce en el término «desarrollo», generalmente vinculado al cambio económico. La fórmula «modernización» tiene también inconvenientes, porque evoca la Edad Moderna, período historiográfico que se da por concluido en 1789. En un sentido más amplio significa ponerse a la altura del tiempo; pero parece que hay Estados modernos que no lo están, es decir, que no se han modernizado suficientemente, lo que nos lleva a confusiones y aun a contradicción. Además, determinar lo que sea precisamente la altura del tiempo se presta a infiltraciones ideológicas, es decir, a connotaciones que no son ni rigurosas, ni objetivas, ni apodícticas. Para algunos, por ejemplo, la altura del tiempo sería el movimiento «hippy», para otros el maoísmo, etc. Por eso entiendo que lo más riguroso y aséptico, y lo que se articula mejor con la teoría general, es aplicar al Estado moderno el término genérico de cambio político.

Lo sociológicamente decisivo en la teoría del cambio político no es localizarlo y describirlo, tareas específicas del Derecho constitucional y de la historia de las ideologías, sino determinar su dinámica formal y sus correlaciones con otros aspectos del cambio social. Es obvio que los Estados modernos existentes no son idénticos a los originarios. Han evolucionado como meras estructuras políticas y también como realizadores de valores concretos. Pero esta última vertiente queda al margen de nuestro análisis porque, aunque muy significativa, es más ética que sociológica. La evolución formal del Estado moderno ¿es un proceso susceptible de generalización por encima de los accidentes episódicos y de las variantes nacionales? Y, en caso afirmativo, ¿tiene un sentido relativamente unívoco? Esta doble interrogante debe ser respondida positivamente. El Estado moderno es un complicado artefacto instrumental que el hombre ha ido racionalizando desde el siglo XVI a un ritmo acelerado. Este proceso se ha manifestado en varias dimensiones: diferenciación de lo político, especialización de funciones, ampliación de jurisdicción, objeti-

vación de la normatividad, institucionalización de los órganos, desideologización y pragmatización de la legitimidad.

a) *Diferenciación de lo político.* En las sociedades primitivas hay una fusión entre lo sagrado y lo profano, lo verdadero y lo útil, lo mágico y lo empírico, lo bello y lo práctico, lo verbal y lo real. En las sociedades desarrolladas los niveles se van separando y especificando, porque el dinamismo social es constitutivamente diversificador. De la confusión a la diferenciación; este es el sentido del proceso. En tres niveles se ha manifestado, muy singularmente, el despegue e individualización de lo político: en el lógico, en el estético y, sobre todo, en el religioso. El Estado moderno no ha cesado de renunciar a parcelas de la función definidora de la verdad, aunque sin dejar de promover, cada vez más activamente, su búsqueda por los hombres de ciencia. Análogo ha sido el movimiento en la esfera artística: aunque el Estado la fomenta con variable intensidad, va paulatinamente renunciando a canonizar el buen estilo. Y la antigua integración de la sacralidad con la soberanía fue sucesivamente reemplazada por la concordancia, luego por la parcial independencia, y finalmente por la separación, sin perjuicio de que el Estado respete genéricamente los modos individuales de religarse a lo absoluto.

Este proceso depurador de lo político no ha impedido la constante ampliación de las funciones públicas, porque una cosa es la reglamentación de la alteridad, y otra el respeto a la intimidad; una cosa la socialización de ciertas actividades, y otra la politización de los valores. No es lo mismo controlar la producción de energía eléctrica que formular una ley física. Por eso la extensión de las jurisdicciones públicas ha sido compatible con la inhibición del Estado en otras esferas, como la religiosa. Esta distinción explica que mientras lo político deviene más voluminoso, haya algunas cosas que son cada vez menos políticas.

b) *Especialización de funciones.* El poder soberano, que inicialmente acumula las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, se va desposeyendo, primero, de la judicial, que es la más técnica y minuciosa, y, después, de la legislativa. Este desgajamiento se produce, unas veces, por imperativos administrativos y, en ocasiones, por la presión social. Pero el resultado final es que, al nivel supremo, unos órganos se especializan en gobernar, otros en legislar y otros en juzgar. En el estrato inferior se cumple también la operación diferenciadora. Dentro de la función ejecutiva;

el Ministro universal, Canciller o Secretario de Estado, se va desdoblando. El primer departamento que se crea suele ser el más técnico, el de Hacienda; luego los restantes, hasta llegar a una cifra media actual en torno a las dos decenas. Los ministerios menos especializados por razón de la materia son los que, en sucesivas particiones, se van dividiendo. En España es arquetípico el caso del Ministerio de Fomento, que da lugar a los de Obras Públicas, Agricultura, Industria y Comercio. Y el proceso continúa aunque, a veces, para facilitar las reuniones del Gobierno, haya ministros de gabinete y otros que, con diversos títulos, no lo son. En los escalones inferiores la diferenciación funcional del ejecutivo prosigue. Se desdoblan las subsecretarías, comisarías, institutos, delegaciones, direcciones generales, facultades etc. La carioquinesis se extiende hasta los niveles más bajos. Ello exige la creación de nuevos cuerpos técnicos de funcionarios, con conocimientos cada vez menos extensos y más profundos: economistas, ingenieros, sociólogos, ecólogos, etc. A pesar del espíritu monopolista de los cuerpos más antiguos, esta diferenciación prosigue implacablemente. Un ejemplo diáfano es el de la fundación de nuevas cátedras cada vez más monográficas, a pesar de la clásica pretensión enciclopedista del intelectual. Y para las decisiones puramente administrativas en los órganos de asesoramiento, como los Consejos de Estado, se produce también la especialización progresiva de las secciones y aun de los letrados.

Análoga es la evolución en la función judicial. Se van creando jurisdicciones: civil, penal, administrativa, militar, laboral, etc. Y dentro de cada una de ellas se reparten las competencias entre las diferentes instancias. Incluso en el seno de un tribunal hay magistrados que, de hecho, se concentran sobre ciertas materias, y suelen ser designados para actuar de ponentes en ellas. En los órganos complejos, también los escalones subalternos, como las secretarías, se diversifican. Y los letrados privados, decisivos colaboradores de la Justicia, se especializan también por razón del asunto.

En el sector legislativo, las Cámaras no sólo se dividen en comisiones especializadas, sino que éstas se fragmentan en subcomisiones y aun en ponencias, las cuales se rodean de expertos y asesores. Y ello después de que los proyectos de ley han sido redactados por los Departamentos competentes con la colabora-

ción de los institutos más especializados y de los mejores técnicos.

Las consecuencias generales de este proceso diferenciador son que el poder crece en forma arborescente, lo cual requiere un robustecimiento constante del tronco o suprema magistratura para asegurar la integración y para contrarrestar la desaceleración y rigidez del complejo aparato burocrático. Los Tribunales Supremos se enfrentan, entre otros, con el problema de mantener la homogeneidad jurisprudencial amenazada por la multitud de los especialistas. Y la tecnificación creciente del Derecho exige una diferenciación paralela de los legisladores, con lo que las Cámaras van perdiendo, de hecho, la paternidad real de las leyes, para convertirse en adoptantes y, sobre todo, en responsables de la coherencia del ordenamiento jurídico. Estos hechos acaban transformando el esquema constitucional y haciendo sucesivamente inviables las antiguas ideologías políticas concebidas desde condiciones periclitadas o en trance de superación. El Monarca-Juez, el Ministro universal o el parlamentarismo son ejemplos notorios.

c) *Ampliación de jurisdicciones.* El Estado moderno abarca más y llega más lejos cada día. Comenzó responsabilizándose de la política exterior, del orden público y del Derecho. Pronto asume las responsabilidades locales hasta el escalón municipal y, luego, su intervencionismo prosigue sin tregua. El paso decisivo fue el control de la actividad económica, primero regulándola, luego controlándola, después promoviéndola subsidiariamente y, finalmente, asumiendo el protagonismo. A partir de este momento no se adivinan las fronteras de la acción pública. Un reflejo de este gigantismo es el volumen que alcanzan las compilaciones de legislación administrativa. Constantemente, el ciudadano asiste a la reglamentación de sectores que antes se encontraban liberalizados. Pronto, apenas habrá ámbito en que el Estado no haya predeterminado los comportamientos individuales, y dictado las disposiciones penales correspondientes. El número de prohibiciones y de imperativos se multiplica. Tan pronto como la técnica crea un nuevo supuesto de hecho —la energía atómica o los fármacos anticonceptivos— el Estado se apresura a comparecer con medidas reglamentarias.

Para atender a responsabilidades en permanente incremento, el Estado ha de crear nuevos organismos. Ya no se trata de des-

doblar los antiguos por la vía de la especialización, sino de crear instrumentos para nuevas zonas de actividad: empresas públicas, institutos técnicos, más servicios. La máquina del Estado se diversifica y, además, crece.

Este proceso de amplificación de funciones tiene serias consecuencias políticas. No sólo se impone la especialización burocrática, sino la tecnificación, por razón de las complejas materias que el Estado incorpora a su competencia. Amplios sectores de la burocracia, a causa de la refinada expertización, adquieren facultades altamente calificadas e incluso prácticamente inape- lables, lo que amenaza de vaciamiento al puro poder político. En estas circunstancias, los gobiernos se ven obligados a hacer acto de presencia programando la vida nacional. Los planes de desarrollo, con sus directivas generales, unas indicativas y otras vinculantes, y sus previsiones son, más que el marco equilibrado de la futura acción colectiva, el gran instrumento de que dispone un gobierno para conocer y controlar el aparato administrativo y el social. Las decisiones gubernativas han de ser cada vez más macroeconómicas, macrojurídicas y macrosociales. Un ministro rodeado de expedientes minúsculos sería una aberración en un Estado moderno. Ha de renunciar a todo eso, que era, por cierto, la vieja política, la del nombre propio. El gobernante de nuestro tiempo no puede ser ni un improvisador intuitivo, ni un minucioso buceador de legajos; ha de ser capaz de elaborar la síntesis y los esquemas a partir de los expertos, y de estimular y fiscalizar la acción del ejército administrativo. El gobernante ya no es el habilidoso cacique, ha de ser una conjunción de gran empresario y jefe de estado mayor.

Otra consecuencia general del acrecentamiento de competencias es el fin del «laissez faire». El Estado ya deja hacer al ciudadano en muy pocos ámbitos. El círculo individual de autode- terminación y de intimidad se reduce, aunque, al propio tiempo, se absolutice y depure. Los postulados de la ideología demoli- beral se convierten en fácticamente inviables. Ello exige el rea- juste del sistema constitucional: el principio volitivo ha de ceder al racional. Ni el individuo puede ejercer libremente su voluntad, ni la decisión estatal puede ser la simple suma de las volunta- des mayoritarias: ambas han de enderezarse al bien común real.

d) *Objetivación de las normas.* Originariamente, la actividad del Estado moderno estaba mínimamente reglada. Sólo el poder

judicial actuaba predominantemente en función de normas positivas, aunque con márgenes exegéticos. El comportamiento de la Administración solía ser discrecional. Hoy la situación se ha invertido. Una galaxia de normas de todos los rangos predetermina y condiciona la actividad del Estado. Incluso para las actuaciones más estrictamente coyunturales, la Administración se dicta programas. Este proceso se ha puesto en marcha por diferentes motivos, todos ellos racionalizadores. La normativación de la actividad pública permite que el ciudadano sepa a qué atenerse, y le libera de sorpresas; es la llamada seguridad jurídica. En función del Derecho escrito caben los recursos contencioso-administrativos, y las sucesivas apelaciones. La existencia de mandatos legales reduce la arbitrariedad burocrática. Es el Estado de Derecho. Finalmente, la objetivación de las normas posibilita la previsión y planificación sistemática de vastos sectores del comportamiento estatal que así adquieren un mayor grado de racionalización. La positivación jurídica contrarresta parcialmente el peligro de hipertrofia de poder de los expertos, y el de anárquica heterogeneidad en una Administración ricamente fragmentada. Una vez más, las voluntades personales ceden el paso a la razón supraindividual, objetivada en preceptos escritos. Otro hecho que incide contundentemente sobre el esquema constitucional.

e) *Institucionalización*. Los órganos del Estado se despersonalizan en el doble sentido de que se colectivizan, y de que estas colectividades renuevan constantemente sus miembros. El poder pasa a las instituciones, las cuales sobreviven a sus componentes, y cobran inercia propia más allá de quienes las integran. De este modo el Estado garantiza la continuidad por encima de los efímeros destinos personales.

Una importante consecuencia política de la institucionalización es que, salvo en magistraturas muy excepcionales, el «quién» pierde relevancia. Ya casi nadie es imprescindible. En los orígenes del Estado moderno uno de los problemas capitales era la determinación de la persona concreta que iba a desempeñar el cargo público, incluso el más modesto. Todavía en el siglo XVI los monarcas descendían hasta nombrar los puestos más subalternos. ¿Herencia, designación, elección? La cuestión ha ido perdiendo significación social, porque las instituciones difuminan los personalismos, y porque los hechos y las funciones imponen la efectiva selección por capacidades. Hoy hay Estados en los que

hasta las prefecturas provinciales están encomendadas a cuerpos técnicos y, en gran medida, institucionalizadas. El problema de las personas se desplaza hacia los saberes. Son las ideas erróneas de los manuales, de los reglamentos, de los programas y de la prensa, las que amenazan el destino común, más que las flaquezas de los individuos. Otro paso hacia la racionalización del Estado.

f) *Desideologización*. Una ideología es una filosofía política popularizada, simplificada, generalizada, dramatizada, sacralizada y desrealizada. Es, como la «doxa» parmenídea, un subproducto mental. En el siglo XIX, el Estado moderno se ideologiza fuertemente, es decir, tiende a configurarse en virtud de alguno de los esquemas elementales que esgrimen las minorías y obtienen la adhesión de las masas. Cada ideología, la socialista, la fascista, la liberal, etc., invoca una utopía. Aunque la etapa haya sido luego superada, la ideologización es un momento en el proceso racionalizador del Estado. A falta de una idea rigurosa, una opinión o una creencia es algo mucho más lógico que un instinto. Pero uno de los fenómenos característicos de la segunda mitad del siglo XX es la decadencia de las ideologías en las sociedades más avanzadas. De ella son síntomas la apatía ciudadana, la convergencia de los programas de partido, la tecnocratización administrativa, la hegemonía de las tecnoestructuras, la interiorización de las creencias y la primacía de los objetivos económicos. A este tema he dedicado mi libro *El crepúsculo de las ideologías*. Como consecuencia de la desideologización, los cambios del Estado moderno se orientan cada vez más hacia la capacitación funcional con vistas a una eficacia objetiva, y se alejan de la polémica zona ideológica en que, frecuentemente, los cambios eran o sólo personales, o sólo retóricos, e incluso llegaban a efectuarse en temporal detrimento de la capacidad operativa del propio Estado. La instauración de la II República en España es un caso típico de esto último. De ordinario, los cambios de inspiración puramente ideológica eran más una «crisis» que un «progreso» del instrumento estatal. La desideologización es hoy una de las líneas en que se produce la evolución del Estado moderno, hasta el punto de que puede considerarse como una de las medidas de su grado de modernización.

g) *Pragmatización de la legitimidad*. En los comienzos del Estado moderno el máximo reto político era el de legitimar el

origen del poder. ¿Por qué es éste y no aquel monarca, gobernador, mariscal, rector, consejero o alcalde? Se apelaba al derecho divino de los reyes, y a la participación de las demás autoridades en dicho carisma por delegación. En un segundo momento de racionalización se instauró la legitimación electiva o democrática: debe mandar el que disponga de la mayoría, al menos de la relativa. Se comienza por el sufragio censitario y se termina por el universal. Pero en nuestro siglo la cuestión ha empezado a perder importancia. Más que la legitimidad de origen interesa la de ejercicio. El «cómo se ha llegado a la autoridad» va siendo desplazado por el «cómo se cumple la función». Es un avance en la racionalización de la legitimidad, en la justificación del poder por las obras, no por la gracia. El más convincente título de legitimidad actual es un buen balance.

La incidencia de este cambio sobre los mecanismos constitucionales es muy considerable. Ya sólo en los niveles superiores del poder, y quizá pronto sólo en el nivel soberano, pervivirá el problema de la legitimidad de origen. Ello obliga a revisar el esquema de la participación colectiva en la gobernación.

h) *La hipótesis de la democratización.* Desde el siglo XVIII el Estado moderno ha ido transfiriendo las fuentes del poder, al menos aparentemente, a grupos cada vez más dilatados. Los Consejos, y luego las Cámaras, fueron posesionándose de las facultades reales. A su vez, los Parlamentos inician un camino de popularización en perjuicio de los otros estamentos. En un momento ulterior, las Cámaras Altas y los propios reyes van perdiendo poderes hasta convertirse en meros símbolos o desaparecer. Finalmente, los elegidos por el pueblo reivindican la totalidad de la soberanía. A nivel local se repite la operación difusora. La creación del Jurado extiende el proceso a la función judicial. Esta tendencia colectivizadora culmina en Occidente en el período de entreguerras. Estos hechos innegables han llevado a muchos sociólogos a considerar que una de las líneas de realización del cambio en el Estado moderno es la democratización, hasta el punto de que hay quienes afirman que el democratismo es uno de los indicadores fundamentales de la modernización política.

Ocurre, sin embargo, que precisamente en el momento de mayor apogeo de las Constituciones demoliberales, se producen las primeras grandes interrupciones: la revolución soviética de 1918, la fascista de 1922, la salazarista de 1928, la nacionalsocialista

alemana de 1933, la nacionalsindicalista española de 1936 y, después de la guerra, las dictaduras comunistas en toda la Europa del Este. En Iberoamérica la crisis de la democracia es casi total, y los países descolonizados a quienes se impone el modelo demoliberal no lo asimilan. Una gran parte del llamado Tercer Mundo opta por regímenes «sui generis» de signo autoritario. La presunta tendencia democratizadora del Estado moderno empieza a ser anulada por los hechos. Pero un fenómeno más sutil y revelador acompaña a estos mentis espectaculares: es la lenta evolución de las democracias más consolidadas hacia el bipartidismo, en detrimento de la representación de las minorías, y hacia el presidencialismo en detrimento de la soberanía parlamentaria. Esta tendencia se pone de manifiesto en el parangón pormenorizado de la democracia plena de los años 20 y de la que apunta en nuestros días.

La hipótesis de la democratización no la confirma la experiencia constitucional. Hay quienes piensan que estamos viviendo un retroceso episódico, o formas de modernización patológicas. Algo hay, sin embargo, muy profundo, que en modo alguno confirma la obstinada postura de los defensores de la hipótesis democrática, y es que tal supuesto no encaja sistemáticamente con las demás líneas en que se produce el cambio político del Estado moderno y que, por lo irrefragables, hay que admitir. La especialización de funciones no parece compatible con la difusión indiscriminada e inorgánica del poder. Tampoco la tecnificación de las leyes se compadece con la extracción popular de los Parlamentos. Tampoco la institucionalización progresiva de las instancias decisorias. Todo parece converger, más que a la difusión, a la concentración del poder soberano. Otra cosa son la creciente fiscalización pública, la necesidad del consenso y las garantías jurídicas individuales. La hipótesis de la democratización no es empírica y más bien parece responder a una presión ideológica sobre la sociología anglosajona actual.

i) *La hipótesis de la socialización.* Según esta interpretación, parcialmente antípoda de la anterior, el Estado moderno tiende a convertirse en el titular efectivo del patrimonio nacional, con lo que todos los ciudadanos devienen, teóricamente, copropietarios igualitarios y, de hecho, asalariados según sus capacidades. Esta hipótesis tiene la ventaja de que se articula mejor con las demás líneas evolutivas del Estado moderno, y con las del cambio eco-

nómico. Tiene también otra ventaja, y es que la socialización responde a un criterio de racionalización de la economía y de la convivencia, mientras que la democratización es más bien una opción de procedimiento.

Pero la experiencia no confirma esta hipótesis. En los comienzos del Estado moderno, incluso allí donde la tradición feudal es precaria, la propiedad se concentra en la Corona, que es la encarnación de la soberanía, en los grandes señores, que son cosoberanos, en la Iglesia, que es paraestatal, y en los miniestados municipales. Se arranca, pues, de una situación de relativa identificación entre el poder político y la propiedad, o sea, de una cierta estatificación patrimonial. Y la posterior evolución se dirige hacia una creciente fragmentación y popularización de la propiedad, hasta el punto de que, a principios del siglo XX, se reducen al mínimo los bienes de titularidad pública en las naciones más avanzadas. La desamortización del capital eclesiástico y comunal es un momento de este proceso. No hay estatización creciente, sino privatización.

Cosa distinta y marginal a nuestro problema es la concentración capitalista; pero tampoco los datos la corroboran. Las sucesivas reformas agrarias no cesan de reducir el latifundismo y de estimular la explotaciones familiares. En la agricultura no hay, por tanto, un proceso de acumulación, sino más bien de atomización, hasta el punto de que, en muchas zonas, se imponen los planes de concentración parcelaria para atenuar el minifundio. En la industria, sobre todo en la pesada, la tecnología ha estimulado la formación de macroempresas; pero esta tendencia se ha visto políticamente compensada por la aparición de las tecnoestructuras y por la masificación del accionariado.

Los hechos no permiten, pues, afirmar que una de las líneas evolutivas del Estado moderno haya sido la socialización de la propiedad. Cabe preguntarse qué acontecerá en el futuro. Por extrapolación de los datos disponibles no se puede hacer una predicción favorable a la hipótesis. La postura contraria, la bien conocida de Marx, carece de fundamento empírico; es ideológica. Bien entendido que este enunciado fáctico no implica juicio alguno de valor sobre la bondad de la propugnada estatificación de los medios de producción.

7. *Cambio político y cambio económico.* ¿Cuáles son las relaciones entre el cambio político y el económico? ¿Son interdepen-

dientes? ¿Cuál es el factor condicionante? Estos son algunos de los problemas más debatidos de la sociología del cambio, porque son los más sometidos a la tensión ideológica. Se comprende que los activistas puros y los revolucionarios de todos los signos aspiren a ver confirmada la hipótesis de que, efectuado el rápido cambio político, se producirá mecánicamente el económico, y la de que sin un cambio político en la dirección que ellos preconizan, se imposibilita el ulterior cambio económico. Los aferrados a una ideología, pero en actitud expectante, se inclinan por el paralelismo, y afirman que una vez efectuado el desarrollo económico, es inevitable el cambio político en la línea que ellos preconizan. En la práctica, de estas tesis se deducen conclusiones contradictorias. Unos dicen que el desarrollo lo produce la democracia, y otros que el socialismo. Unos dicen que cuando se ha logrado el desarrollo, el país ya está maduro para la democracia, y otros que lo está para la dictadura del proletariado.

Estas posiciones apriorísticas, de las que pocos sociólogos han logrado liberarse totalmente, pues la inmensa mayoría se clasifican en marxistas o en antimarxistas, han obstaculizado considerablemente el análisis empírico de la realidad. Por otro lado, el desarrollo económico acelerado es un fenómeno de generalización reciente, como lo es también la modernización de muchos Estados del Tercer Mundo. Los datos disponibles no permiten, pues, elaborar curvas dilatadas, ni manipular suficientes variantes. Pienso, sin embargo, que se pueden descartar algunas hipótesis formuladas con reiteración, pero apresuradamente.

El paso rápido del subdesarrollo al desarrollo económico, y el mantenimiento de satisfactorias tasas de crecimiento en los países de rentas más elevadas ya no se puede lograr sin la intervención del Estado en la producción, la capitalización, los salarios, los precios, el empleo, la demanda global, la moneda y el comercio exterior, es decir, en los fundamentos de la vida económica. Una acción estatal de esta naturaleza requiere los instrumentos adecuados. Tal organización burocrática exige la especialización de funciones, la ampliación de jurisdicciones, la objetivación de las normas y la institucionalización. Lo mismo acontece en las estructuras empresariales. Luego estos aspectos del cambio político son inseparables del cambio económico considerado.

¿Qué es previo? ¿La modernización del Estado o el incremento de las rentas? La respuesta no es unívoca. Hasta el siglo XX

el desarrollo económico, incluso en los Estados más modernos, se hizo por la iniciativa privada. El cambio político iba a remolque de la revolución industrial. Ello fue posible porque la investigación tecnológica estaba al alcance de los particulares, porque para las grandes potencias las materias primas eran asequibles y baratas, y los mercados potenciales ilimitados, y porque el proceso de capitalización se realizaba sin graves obstáculos, a expensas de proletariados inmensos en la metrópoli, en los pueblos colonizados y en los países económicamente dependientes. Al desaparecer tan favorables e injustas condiciones para la industrialización, la intervención del Estado se hizo necesaria. Hoy no es posible ni la alta investigación científica y técnica, ni una demanda global satisfactoria, ni unos recursos humanos y materiales suficientes sin la acción gubernamental. Y sin una planificación pública no cabe coordinar un esfuerzo intensivo y acelerado de tal complejidad. Hoy el cambio político es condición del cambio económico, en el sentido de que el Estado ha de proponerse la meta del desarrollo y ha de forjar los mecanismos burocráticos adecuados para estimularlo y encauzarlo.

Pero este cambio, ¿incluye la democratización como pretenden unos, o la estatificación, como pretenden otros? La experiencia demuestra que cabe el desarrollo económico con propiedad privada de los medios de producción y con un cierto mercado. Ahí están los ejemplos de Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Alemania Occidental y Francia. La experiencia demuestra también que se puede pasar rápidamente del subdesarrollo al desarrollo sin nacionalizar los medios de producción ni suprimir el mercado. Recordemos los ejemplos de Japón, España y Venezuela. La hipótesis marxista es ideológica y no es veraz.

También prueba la experiencia que la continuidad y aun la aceleración del desarrollo económico es posible sin estructuras democráticas. Ahí están los ejemplos de Alemania, Italia y Japón, anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Y también es posible pasar rápidamente del subdesarrollo al desarrollo sin regímenes demoliberales, como lo demuestran los actuales ejemplos de la URSS, de España, de Yugoslavia y de Brasil.

La experiencia atestigua, en fin, que es falsa la hipótesis de que la democratización o la marxistización producen automáticamente el desarrollo económico. La democratización fue acompañada del estancamiento y de la regresión económica en el

Portugal presalazarista, en la España republicana y en la Argentina actual, y en no pocos nuevos Estados de Asia y de Africa. Y, a pesar del artificio de las ayudas exteriores, por motivos altruistas o de solidaridad ideológica, la demoliberal Italia está viviendo una crisis económica muy grave. Tampoco la marxistización desencadena automáticamente el desarrollo económico, como lo demuestran la Cuba de Castro, el Chile de Allende, y la mayor parte de los países del Este. En estas dos naciones hispanoamericanas y en Checoslovaquia, entre otras, la marxistización produjo la regresión económica. Y este parece ser el caso del Portugal postsalazarista.

Carece, pues, de fundamento fáctico la hipótesis de que la democratización o la marxistización son condiciones del desarrollo. Esto confirma que ni la una ni la otra son factores esenciales de la modernización del Estado. El cambio político que requiere el cambio económico es técnico, no es ideológico. Un desarrollo económico sostenido exige un cambio político permanente; pero ese cambio consiste en una creciente agilidad y refinamiento de las estructuras administrativas, y en un impulso sabio y enérgico de la minoría dirigente. Que esto se haga desde apriorismos rusonianos, musolinianos, naseristas, leninistas o maoístas es accidental. Aunque también hay que decir que la experiencia demuestra que cuanto más aséptica, racional y técnica es la modernización del Estado, mayor es su capacidad para el desarrollo. Es el caso del Japón. Las ideologías clásicas, con su apriorismo dogmático y su impulsividad emotiva, son más un obstáculo que un estímulo para el frío y pragmático cambio político que requiere un Estado empeñado en un rápido desarrollo económico. Muchas ex-colonias, recién nacidas a la independencia, demuestran cada día que, si no logran desarrollo económico, no es por falta de recursos y de asistencias, sino porque carecen de un instrumento estatal capaz.

8) *La función de las minorías.* El sujeto de los cambios sociales, a veces pasivo, es el grupo; pero ¿cuáles son los motores? Según la teoría marxista el factor determinante es el conflicto por excelencia, la lucha de clases, fundada en tensiones económicas. La sociología empírica no ratifica este postulado. El paso de la República al Imperio, que es uno de los cambios políticos más decisivos de Roma y de la Historia Universal, no fue la consecuencia de una lucha entre patricios y plebeyos, sino la gesta

de un hombre genial, Augusto. La unidad peninsular y la simultánea creación del primer Estado moderno, que es el acontecimiento institucional más importante de la Historia de España, no fue el fruto de un conflicto clasista, sino la obra de un estadista excepcional, Fernando de Aragón. Los cambios políticos que determinaron el fin del Antiguo Régimen tuvieron su primer motor en los pensadores ilustrados. Y el cambio más espectacular del Extremo Oriente contemporáneo, el del Japón del período Meiji, no se produjo por una reivindicación proletaria, sino por la iniciativa de una minoría. Lo mismo habría que decir del milagro económico alemán de la postguerra, o del español de las últimas décadas.

El conflicto clasista es muchas veces la causa de los cambios políticos; pero, en general, tales cambios de origen conflictivo no conducen a la tecnificación del Estado y posteriormente al desarrollo económico. Para que estos procesos se lleven a cabo es necesario que las fuerzas revolucionarias triunfantes sean reemplazadas por estadistas y minorías capaces. Es el caso de Napoleón y de Lenin. De lo contrario, no. Por eso los despotismos ilustrados han solido ser factores de cambio social, y singularmente de cambio económico. No es necesario citar ejemplos, porque no hay una sola excepción a lo largo del siglo XVIII, desde San Petersburgo a Madrid. Hoy, más que nunca, la minoría es el factor decisivo del cambio, porque el grado de compleja tecnificación a que han llegado los procesos de modernización política y de desarrollo económico exigen la creciente intervención del experto. A medida que se avanza en el proceso racionalizador de la Historia, adquieren más preponderancia las inteligencias superiores. El verdadero protagonista del cambio social no es el conflicto, es la razón.

Ocurre, además, que los conflictos de sentido más progresiente tienen su origen en la aparición de nuevas necesidades. Ahora bien, las nuevas necesidades suelen ser inventadas por la minoría tecnológica. Y es también ella la que generalmente arbitra el modo de satisfacer colectivamente las necesidades espontáneas y, con mayor motivo, las que ella misma ha descubierto y ha trasladado a las masas.

9) *Conclusión.* El cambio político, que es una dimensión del cambio social, puede afectar a la estructura del Estado, al programa del Gobierno, o a los dos. En el primer caso, se trata de

un cambio formal, que afecta básicamente a la sociología. En el segundo caso, en un cambio más bien material, que interesa competencias de la ética. La forma política característica de nuestro tiempo es el llamado Estado moderno. Desde sus orígenes, no ha cesado de evolucionar aceleradamente. Su desarrollo estructural es relativamente unívoco, lo que permite construir un modelo del cambio político. Por el contrario, su desarrollo axiológico ha sido variado y alternante, hasta el punto de que resulta muy difícil establecer un esquema de sucesión de valores representativos. De hecho el proceso estructural y el axiológico se cruzan constantemente, pero metodológicamente es preciso distinguirlos. Nuestro análisis se ha ceñido al cambio político estructural. Su sentido es de racionalización creciente: diferenciación de lo político, especialización de funciones, ampliación de jurisdicción, objetivación de la normatividad, institucionalización de los órganos, desideologización y pragmatización de la legitimidad. A este proceso se le ha llamado también desarrollo político o modernización.

¿El cambio político es anterior, posterior o simultáneo al cambio económico? Hasta principios del siglo XX el cambio político continuo no era una condición esencial del desarrollo económico. Pero, posteriormente, al generalizarse la demanda de bienes y servicios, desaparecer las colonias, complicarse la tecnología e interrelacionarse estrechamente todas las dimensiones del mercado, el Estado asume el protagonismo de la vida económica. En tales circunstancias, el cambio político racionalizador se convierte en una condición del crecimiento sostenido y suficiente de la renta nacional por habitante.

La modernización del Estado ¿tiende hacia la democratización o hacia la socialización estatificadora? La experiencia no confirma ninguna de estas dos hipótesis, cuyo origen es ideológico. La modernización del Estado puede llevarse a cabo con los esquemas democráticos y con los autoritarios, con iniciativa privada y sin ella. Ni el cambio político en sentido demoliberal, ni en el socialista son, por tanto, presupuestos necesarios del desarrollo económico. Tampoco el nivel de las rentas medias determina automáticamente una forma de Constitución.

Sólo dos se manifiestan, en suma, como genuinas condiciones del desarrollo económico: la tecnificación del instrumento estatal y una minoría preparada y enérgica.