

DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE BARCELONA

SEPARATA
DE LA
REVISTA
DEL
INSTITUTO
DE
CIENCIAS
SOCIALES

1966

ACLARACIONES EN TORNO AL PROCESO DE DECISIÓN : DECISIONES CERRADAS Y DECISIONES ABIERTAS

No constituye una novedad la consideración del problema de la decisión. Fueron los romanos unos de los primeros que reservaron a esta problemática lugar destacado en sus consideraciones, resaltando principalmente el carácter del hombre que adopta la decisión. En el momento actual la originalidad de este enfoque de la ciencia política se debe a la utilización de métodos científicos a nuestra disposición más que a la noción misma de decisión. Conviene, evidentemente, precaverse de ver siempre decisiones en la vida política. La realidad supera toda representación. En esta manifestación compleja, la óptica de la decisión no aparece como centro de interés en torno al cual se organiza el análisis de esta realidad ; no puede ni sustituirla ni facilitar una explicación total de la vida política. Sin embargo, aún constituyendo una aproximación al problema, entre otras muchas posibles, parece ofrecer una evidente ventaja : no se limita al estudio del mecanismo de la decisión, sino que considera también los factores que influyen en la adopción y ejecución de las decisiones. A diferencia de otras aproximaciones que explican sector por sector, instituciones, grupos, líderes, influencia del pasado, ambiente y atracción del futuro, se implican simultáneamente todos los factores en el proceso decisorio. Sus acciones o presiones no se presentan ya como unilaterales, realizadas por un grupo de acuerdo con sus propios objetivos y organización, sino que se insertan en un juego complejo en el que cada uno es actor al mismo tiempo que objeto de influencias. A pesar de sus ventajas y posibilidades, el enfoque de la decisión permanece científicamente válido en la medida en que no se convierta insensiblemente en principio de explicación general. En este sentido la óptica de la decisión se anuncia llena de promesas.

En general se entiende por *decisión* bien el proceso de deliberación o la acción de elegir; bien el resultado de esta acción o lo que así se determina. Con este término se hace referencia, al mismo tiempo, al hecho de optar y a la opción final.¹ Nuestro estudio se limitará deliberadamente, como indica su título, a un aspecto de este proceso: la participación en la adopción de decisiones.

Según el coronel Gonard, «el acuerdo de *muchos*, fundado en concesiones unilaterales o recíprocas, no tiene en absoluto el mismo carácter (que el acto de uno solo), hasta el punto que denominarlo 'decisión' constituye, en cierto modo, una usurpación humillante»² Nuestro principal centro de interés está precisamente constituido por esta usurpación: a mi modo de ver, la decisión puede ser tanto obra colectiva como elección individual; tanto una elección, la aprobación de una ley, como acto eminentemente solitario desencadenando un ataque nuclear. En realidad, la ambición democrática pretende extender esta usurpación para asegurar la participación de muchos, si no de todos, como quiere la ficción creada por Rousseau

En el momento actual nadie pone en duda la importancia de las decisiones políticas, aunque algunos se complazcan en ignorarlo. Las actividades económicas, los comportamientos sociales o individuales, el trabajo y el ocio, la enseñanza, la investigación científica y el progreso técnico, hasta el destino del hombre y de la civilización, están condicionados por las grandes decisiones políticas. En la era del átomo, esta primacía de lo político se impone brutalmente a todos los ciudadanos del mundo. Irresistibles en este ámbito de la vida o de la muerte, sus consecuencias no son menos graves para nuestras actividades cotidianas: determinan el ritmo y la orientación del desarrollo económico, del esfuerzo científico o educativo; definen la línea de conducta en los sectores vitales de una comunidad; de aquí las ya corrientes expresiones de política económica o social, política educacional o de investigación.³ Espero que al proclamar esta primacía no cedo a una tentación profesional que radica en la afirmación de que el destino del hombre y de la humanidad depende, como por casualidad, de la disciplina a que uno se dedica. Me apresuro a precisar que esta primacía no implica ningún juicio de valor.

1. Ver, a título de ejemplos, E. LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*; P. ROBERT, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*; LALANDE, *Vocabulaire de la philosophie*.

2. *La recherche opérationnelle et la décision*, Genève, Librairie E. Droz, 1958, pág. 84.

3. C. B. MACPHERSON, *Introduction. Progrès technique et décision politique*, en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, vol. XII, n.º 3, 1960, págs. 389 y ss.

Por otra parte, no puede considerarse a la política como un sector entre otros. Con excepción de algunas materias exceptuadas en principio — política exterior y defensa —, la política hace referencia al mismo tiempo a un método particular, a un mecanismo o procedimiento y a decisiones totales que se imponen a todos los miembros de la comunidad. Este método puede aplicarse a toda la actividad social; como lo prueba de forma extrema la voluntad totalitaria que marca un grado muy elevado de politización; o de una forma más moderada la extensión de lo que se denomina púdicamente, en las democracias occidentales, responsabilidades públicas en el campo de la economía o de la educación. Ya han pasado los tiempos en que se mantenía celosamente a una distancia respetuosa lo político y lo económico. En las sociedades modernas la impronta de la política es más o menos fuerte o difusa, pero nunca desdeñable. Como contrapartida, el poder económico pretende pesar sobre el aparato político cuyas decisiones devienen más graves y complejas. La mayoría de los ciudadanos parecen estar excluidos de este diálogo entre el poder político y el poder económico: en efecto, el creciente tecnicismo de las tareas más amplias del Estado hace más difícil la participación y más precario el control de los ciudadanos. De esta forma el centro de decisión se desplaza de las asambleas parlamentarias hacia los detentadores del poder y del saber. En consecuencia, el prototipo de la democracia clásica tiende a deformarse y a abrazar nuevas formas de asociación de estos centros de poder en la formación e incluso en la ejecución de decisiones políticas.

I. ESPECTRO DE LA DECISIÓN

1. *Cuatro fases de la Ciencia política*. — El estudio de la decisión en sus primeros momentos constituye una fase nueva de la ciencia política. Esquematisando, pueden distinguirse cuatro fases principales de la Ciencia política.⁴

La fase *institucional*, durante la cual la ciencia política permanece en la órbita del derecho público. Sus representantes, reclutados principalmente entre los constitucionalistas, se concentran en el análisis de las instituciones que detentan un poder supremo de decisión. La institución, su naturaleza, sus normas y su aplicación, siguen siendo el eje principal de estos trabajos. Comparando la vida

4. Estas fases no se corresponden necesariamente con épocas precisas. De hecho, estos enfoques coexisten casi siempre. En estas circunstancias nuestra distinción pretende aclarar los aspectos predominantes.

política con un partido de fútbol, no sería equivocado decir que el derecho público estudia esencialmente las reglas del juego, mientras que la ciencia política permite filmar el desarrollo de un auténtico partido de fútbol.⁵ Para aprehender la realidad de un partido es ciertamente necesario conocer las reglas del juego; pero éstas, en sí mismas, no bastan para representarse el film de un partido en lo que tiene de único y particular. Por ello, para escrutar la realidad política, los fundadores de la ciencia política actual han recurrido a los métodos sociológicos y psicológicos — observación, encuestas, sondeos —, completando así el enfoque filosófico y jurídico; en esta nueva óptica, prestan atención a las fuerzas sociales que dominan o influyen en el mecanismo político.

El *examen de los grupos* servirá, en primer lugar, para el análisis de esas fuerzas que, en la mayoría de los casos, aparecen como reuniones de individuos. Éstas engloban tanto los grupos de vocación política — es decir los partidos — como los grupos de presión. Los *partidos*, frecuentemente ignorados por las constituciones, son instrumentos de conquista y de ejercicio de poder. A causa de su función en la vida política de la mayoría de los países, la tipología de los regímenes de Aron y de Duverger se apoya en la distinción entre regímenes pluripartidistas y regímenes de partido único. En ciertos países los partidos tienen un papel preponderante: en la Unión Soviética y en Bélgica, así como en Italia, donde neologismo de «partitocrazia» traduce exactamente una realidad.

Los *grupos de presión* que cristalizan los intereses particulares pretenden inclinar a su favor las decisiones y los comportamientos de las autoridades. Las asociaciones patronales, los sindicatos, los movimientos ideológicos defienden las aspiraciones o las necesidades reales de una categoría de ciudadanos y, en consecuencia, juegan el papel más o menos legítimo de intermediarios especializados entre el poder público y los individuos. Siendo centros autónomos de decisión, realizan hoy una función de primer orden en la determinación y aplicación de decisiones políticas. La aparición de estos nuevos centros de poder ha conducido a la revisión de los modelos de la democracia y a la introducción de la noción de *poliarquía*, es decir, la multiplicidad de los poderes autónomos e independientes (Dahl y Lindblom).⁶ Estos grupos no cubren siempre el conjunto de la

5. Esta comparación es, sin embargo, inadecuada, puesto que tiende a acreditar la idea según la cual un juego, limitado en el tiempo y en sus consecuencias, sería comparable a la vida política.

6. *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harper & Brothers, 1953.

realidad política. Así, los asuntos o los dirigentes políticos escapan a esta representación de la vida política bajo la forma de lucha intergrupala.⁷

Una perspectiva diferente, pero siempre parcial, se abre con el estudio de la *clase dirigente*, del *personal político* y de los *líderes* en general (Mills, Lerner, Aron, Meynaud).⁸ En este caso se concentra la atención en los individuos que ejercen funciones sociales de orientación y de mando. Duguit ha sido de los primeros que ha enseñado que soberanía y Estado son ficciones que ocultan la realidad de los gobernantes. Esta óptica permite practicar un corte en las instituciones, partidos y grupos de presión. En efecto, en la intersección de las diferentes actividades e intereses se encuentra el hombre, uno y múltiple, como decía Sócrates. En cuanto múltiple, participa simultáneamente en diferentes grupos: la familia, el grupo económico, el club, el partido político y la comunidad total, expresando cada uno un aspecto más o menos general de su interés. Aparece, en consecuencia, una dimensión nueva del análisis político.

Punto común de estos tres enfoques es que son parciales y estáticos. Parciales, porque sólo aclaran un aspecto del medio político; estáticos, porque describen las instituciones, los grupos y los dirigentes, sus estructuras y sus medios, más que la evolución de sus acciones. De aquí la necesidad de reintroducir la dimensión temporal. En este sentido se utilizan dos métodos dinámicos: la descripción de la interacción de diversos factores sociales que, sin embargo, no proporciona la explicación del porqué; y la óptica de la decisión cuyos primeros resultados prometedores anuncian la cuarta fase del desarrollo de la ciencia política.

2. *Óptica de la decisión.* — La decisión obliga a personas y grupos a manifestarse, a tomar una posición. Alrededor de las decisiones y, en particular, de las decisiones importantes, vienen a expresarse las diferentes fuerzas en acción; de esta forma, entre los actores, unos son actores directos, mientras que otros son favorables, neutrales u opuestos. De la misma forma que los momentos de crisis o los altibajos en la vida del hombre le obligan a revelar su carácter

7. Esta idea general es ampliamente desarrollada por Jean Meynaud en sus *Nouvelles Etudes sur les Groupes de pression en France*, Paris, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin, 1962, págs. 11, 23-36.

8. Ver diversas contribuciones en la «Table Ronde de l'Association française de science politique», *La classe dirigeante, Mythe ou réalité?*, Paris, 15-16 noviembre 1963. Esta noción de las élites o de las clases dirigentes ha sido introducida por los trabajos de Marx, Tocqueville, Pareto, Mosca especialmente.

por medio de sus actos, así una decisión importante obliga a grupos y dirigentes a definirse, a realizar una elección. En estas circunstancias se pueden medir las diferencias que separan la doctrina y los objetivos proclamados, del comportamiento concreto con ocasión de la formación o ejecución de una decisión. Una crisis aguda, una evolución decisiva ponen al desnudo la naturaleza oculta del hombre o de las fuerzas sociales: bajo los programas generales, y por consiguiente generosos, aparecen los motivos y actos reales. Los actores dejan entonces caer sus máscaras. Pero estas ocasiones se alejan mucho de ser cotidianas. De cualquier forma una decisión constituye un foco en torno a la cual se relacionan la acción y la reacción de los actores sociales. A diferencia de otras ópticas que aclaran sector por sector, en este caso todos, instituciones, grupos, dirigentes y factores, se ven implicados simultáneamente en el mecanismo de decisión. Sus acciones o presiones no aparecen ya como unilaterales, siendo ejercidas por un grupo en beneficio de un aparato político, sino que se insertan en un mecanismo complejo en el que cada uno es simultáneamente actor y objeto de influencias.

Según Richard Snyder, el proceso decisorio aboca a la selección de un proyecto entre un cierto número socialmente limitado de proyectos alternativos; el proyecto elegido pretende realizar un estado de cosas que concibe y quiere el responsable de la decisión.⁹ Según su modelo de análisis que la complejidad hace a veces inoperante, la observación hace referencia tanto a la unidad de decisión como a las personas responsables. En el caso de Corea, la unidad estaba constituida por un comité *ad hoc* integrado el primer día — sábado, 24 de junio de 1950 — por cinco secretarios y subsecretarios de Estado (Dean Rusk, Embajador Jessup), a los que se unirían el Presidente Truman, su consejero George Kennan y Dean Acheson. El Presidente asumía el *liderazgo* en el seno de este comité de muy alto nivel.¹⁰

En el tiempo, el proceso se descompone en tres períodos: antedecisión, decisión y postdecisión. El primero constituye el período preparatorio a lo largo del cual puede tener lugar una amplia parti-

9. R. C. SNYDER, H. W. BRUCK and B. SAPIN, *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*, Foreign Policy Analysis Series No 3, Princeton University, junio 1954, pág. 57; R. C. SNYDER, *A Decision-making Approach*, en *Approaches to the Study of Politics*. R. Young, Editor, North-western University Press, 1958, pág. 19; C. SNYDER, H. W. BRUCK, B. SAPIN, *Foreign Decision-making, an Approach to the Study of International Politics*, New York, The Free Press of Glencoe, 1962, pág. 90.

10. R. S. SNYDER and G. D. PAIGE, *U. S. Decision to Resist Aggression in Korea*, en *Foreign Policy Decision-making*, op. cit., pág. 242.

cipación de los interesados. Generalmente es en este estadio cuando los grupos de presión y los dirigentes no oficiales se muestran más activos. La importancia de la fase preparatoria se demuestra también por la insistencia de los parlamentarios en participar en la elaboración extraparlamentaria del proyecto; la duración de este período varía en cada caso concreto según la *urgencia* del problema y según las características del mecanismo institucional. El segundo período se identifica con el momento crucial en que se perfecciona la decisión. Fácilmente situable desde el punto de vista jurídico, es muy difícil determinarlo en la realidad. En Bélgica, por ejemplo, «el Parlamento atraviesa una situación en la que su presencia se manifiesta cuando todo está ya decidido». Tal es la constatación realizada por W. C. Ganshof van der Meersch, quien añade: «Los partidos — y, en gran medida, las organizaciones profesionales — se han convertido en auténticos detentadores de la autoridad política. Ha cambiado la función del representante. Entonces es cuando debe ejercerse su función para actuar sobre la política general. Cuando el problema llega al Parlamento, es demasiado tarde. El programa ha sido ya decidido. La decisión ha sido adoptada.»¹¹ De esta forma el centro de poder, el momento de la adopción de decisiones no corresponde siempre al lugar definido formalmente. En la práctica este lugar es aquel en que se encuentran concentradas las influencias de los grupos de presión. Una vez formulada la decisión, comienza la última fase de la ejecución. Ésta ofrece la medida del alcance real de una decisión. Por ello el análisis de una decisión debe de hacerse a la luz de su aplicación efectiva. Ésta última aclara, por añadidura, las fases anteriores, y ello tanto más cuanto que a veces los participantes en la formación de una decisión o los interesados adaptan su conducta a las previsiones relativas a la ejecución.

¿No han aceptado ciertos grupos económicos la legislación anticartel en la medida en que esperaban que su puesta en práctica sería moderada o «razonable», atemperando así el rigor del texto? Hemos de dejar de lado en nuestro estudio este aspecto esencial, la fase de ejecución, para limitarnos a considerar la participación, la fase inicial de elaboración.

El origen y la situación ocupan lugar destacado en el análisis de las decisiones. ¿Se trata de una ley? ¿De un hecho externo como el ataque en Corea? ¿De una iniciativa popular, de un grupo o de un dirigente? ¿O bien de una serie de precedentes históricos? Sea

11. *Aspects du régime parlementaire belge*, Les Editions de la librairie encyclopédique, Bruxelles, 1956, pág. 129.

lo que fuere, el análisis de la situación no es por ello más fácil: no se trata solamente de diversos elementos de presión, sino también de factores ambientales, así como del diagnóstico de la situación. Es especialmente delicado el establecer éste: el observador a posteriori corre el riesgo de atribuir a los responsables conocimientos o apreciaciones de los hechos de que carecieron. Así, por ejemplo, los responsables americanos subestimaron al principio las fuerzas nordcoreanas, hecho que se tendería a omitir o a destacar en exceso al realizar un estudio del caso.¹² El factor tiempo introduce una dificultad suplementaria: las evaluaciones de la situación evolucionan constantemente. Es entonces cuando interviene también el factor información — fuentes, selección, control de las comunicaciones con todos los corto-circuitos que provocan las divisiones administrativas —. Sin contar con que en todos estos estadios o niveles actúa la personalidad del o de los responsables políticos. Volviendo a considerar el ejemplo coreano, se constata que el Presidente Truman no consultó a los miembros del comité, tras haberles presentado su proyecto, sino que comenzó a escuchar sus recomendaciones después de haber adoptado la decisión.¹³ El procedimiento, el estilo varía según los hombres. Al temperamento pasivo del general Eisenhower se opone el carácter combativo del Presidente Kennedy. A la acción defensiva de uno corresponde la acción motriz de otro. Se podría también incluir en esta última categoría al Presidente de Gaulle, con sus poderes reservados, a menos que se piense, como hacen algunos, que se trata de un caso único no susceptible de clasificación. A estas numerosas dificultades de análisis se añade además otra que no es la de menor importancia: el estudio de una decisión no se limita a considerar el proceso, sino que implica el conocimiento del contenido. De ahí el recurrir al *método interdisciplinario*, es decir, a la colaboración de otras disciplinas, especialmente de la economía y del derecho.

Esta perspectiva sintética permite considerar conjuntamente los principales actores y factores que intervienen en la definición o determinación de la línea de conducta de una comunidad. Dinámico y global, este método se emplea simultáneamente en otros campos: la decisión constituye el principal foco de interés en el estudio econométrico,¹⁴ así como en la consideración psicológica de la vida eco-

12. R. C. SNYDER and G. D. PAIGE, op. cit., págs. 233 y 234.

13. Op. cit., pág. 224.

14. SOLARI, *Sur le fondements logiques des modèles et décisions économiques*; Cahiers Vilfredo Pareto, No. 2, 1963.

nómica; según Shackles¹⁵ la teoría económica implica un esfuerzo de sistematización de parte de las leyes psicológicas, cuando no se convierte en principio de explicación general, como ocurre con François Perroux; ahora bien, los polos de desarrollo constituyen precisamente centros de decisión dominantes. Esta coincidencia es afortunada al influir en gran medida las decisiones políticas en los problemas económicos. Sin embargo, el proceso no se confina en ciertos dominios concretos, y lo descubrimos tanto a nivel de los diferentes grupos sociales como en la intimidad del individuo. Constituye una perspectiva que vuelve a encontrarse en las diversas etapas de la actividad humana. No es por casualidad el que Talcott Parsons estime que la unidad de base de los sistemas sociales está constituida por el acto-unidad, implicando todo acto la existencia de un actor.

Además de este conjunto de ventajas, la óptica de la decisión ofrece un principio de reunión de los otros enfoques de la ciencia política: las instituciones políticas pueden ser interpretadas como centros supremos de decisión; los partidos políticos y los grupos de presión, como otros tantos centros autónomos de decisiones en una sociedad poliárquica; siendo los dirigentes las personas que adoptan las decisiones, participan en su formación o influyen en las mismas. En resumen, estos elementos diversos, unidades de decisión, presiones e influencias, función de responsables, se organizan alrededor de la idea central de la decisión percibida bajo el ángulo de sus diversos componentes. Al reintroducir el factor dinámico y evolutivo, el proceso decisorio ofrece la posibilidad de hacer jugar conjuntamente estos elementos, de intentar reconstruir la realidad en su auténtico devenir. No es casualidad que el desarrollo del proceso, así como su mecanismo de engranaje, constituyan una de las piezas de la teoría de la integración de las comunidades políticas. El efecto de atracción que se observa en el mecanismo decisorio evoca, por más de un motivo, el curso de la evolución general. La proposición inicial es transmitida, no sin modificaciones, por diversos canales de comunicación. Una vez lanzada, tiende a salir del poder de su autor para convertirse en *cosa* expuesta a diversas influencias y voluntades; puede de esta forma, por un efecto de percusión, arrastrar a su promotor más allá de sus intenciones iniciales. Este mecanismo, reducido aquí a su más simple expresión, ha sido esbozado por Hegel en su estudio del proceso histórico,¹⁶

15. *Decision, Order and Time*, Cambridge, University Press, 1961, pág. 274.

16. *Leçon sur la philosophie de l'histoire*, trad. J. Gabelin, Paris, Librairie

por Tocqueville en su descripción de los engranajes revolucionarios de 1789 y de 1848;¹⁷ ha sido analizado por Synder y aplicado a los conflictos por Duroselle o Freymond.¹⁸ De aproximación en aproximación se pasa de un dominio a otro de la aplicación de la óptica decisoria. ¿No existe, por lo tanto, un efecto de atracción?

3. *Algunas críticas.* — La vida política no está integrada exclusivamente por decisiones o crisis. Existe, por lo tanto, el peligro de concentrarse en el estudio de decisiones o conflictos excepcionales descuidando transformaciones imperceptibles, pero duraderas. Incluso en economía, donde las decisiones son necesariamente más netas que en política, son raras las grandes opciones (por ejemplo, nacionalización, mercado común), y el desarrollo o forma de una economía se modifica por múltiples decisiones cotidianas que nada tienen de espectacular. Se comprende, en consecuencia, que se sienta una mayor tentación por el estudio de una revolución que por el proceso de industrialización o por la expansión del grado de intervención en las democracias occidentales. Ciertamente que, como en la medicina, la observación de los casos patológicos facilita, aun sin explicarlos totalmente, la comprensión de las fases normales o pacíficas. Pero nuestra problemática se complica debido a que «la regulación política se realiza tanto por las actitudes, es decir, por disposiciones difusas e implícitas, como por las normas, es decir, por procedimientos explícitos y unívocos».¹⁹ Por lo tanto, la realidad política no siempre se manifiesta bajo la forma de decisión. Muy al contrario, según el especialista en élites, C. Wright Mills, «su fracaso en la adopción de decisiones o en su actuar constituye en sí un acto de consecuencias con frecuencia más graves que las que implican en las decisiones que adoptan».²⁰ Por consiguiente, concentrando nuestra atención principalmente en las decisiones, se corre el riesgo de dejar en la sombra una franja espesa de la realidad política. En ésta, en efecto, cortes — es decir, decisiones — y evo-

Philosophique J. Vrin, 1946, págs. 36 y 37. Es evidente que hacemos abstracción de la teoría general de la historia de Hegel reteniendo únicamente algunos aspectos y especialmente el de la contribución del individuo a esta evolución.

17. *Souvenirs de Alexis de Tocqueville*, Paris, Calman Lévy, 1893, págs. 24 y 25.

18. J. B. DUROSSELLE, *Note sur les conflits internationaux*, documento fotocopiado, Dotation Carnegie, Ginebra, septiembre de 1957; JACQUES FREYMOND, *Le Conflit Sarrois 1945-1955*, Bruselas, Instituto de Sociología, Solvay, 1959, págs. 20, 343 a 351.

19. FRANÇOIS BOURRICAUD, *Science politique et sociologie*, en la «Revue Française de Science Politique», junio de 1958, pág. 261.

20. *The Power Elite*, New York, A Galaxy Book, Oxford University Press, 1959, pág. 4.

luciones imperceptibles alternan o se combinan, contribuyendo unas y otras a la explicación de la vida política. Además, como observa Jean Meynaud, el análisis decisivo puede conducir a compartimentar las actividades políticas o a aislarlas de sus antecedentes históricos. Resulta de estas observaciones que el estudio de toda decisión debe insertarse simultáneamente en su marco histórico y en el proceso político y completarse mediante el análisis de las actitudes, de la opinión y de las transformaciones imperceptibles.

En su obra *The Rulers*,²¹ Renzo Sereno denuncia el espejismo de la decisión — del *decision-making* — a la luz de diferentes críticas: en primer lugar, el proceso político es tan complejo, que abraza un gran número de personas a lo largo de un período de numerosos años; de aquí la dificultad de determinar los actores; en segundo lugar, no existe en ciertos casos posibilidad de elección: Winston Churchill no podía sino negarse a todo cambio en su política bélica con ocasión del último conflicto; finalmente, los actores importantes no aparecen con frecuencia en un análisis de la decisión. Por otra parte, estas críticas se dirigen esencialmente a los antiguos teóricos de las élites o de las clases dirigentes, pero en mucho menor grado a las actuales investigaciones de ciencia política. Lo hemos dicho ya, no todo constituye una decisión; pero ello no impide que en numerosos casos nos enfrentemos a una decisión o a una serie de decisiones que pueden jugar un papel decisivo en la vida de una comunidad política. Además, a este respecto, las críticas de Sereno concuerdan con las nuestras. Su segunda observación, que toma como ejemplo la decisión sin elección posible de Winston Churchill, sólo tiene un alcance relativo: este término de la alternativa a que se enfrentaba Inglaterra estaba representado por Churchill, mientras que otros políticos hubieran podido mantener otras líneas de conducta. Si Churchill y sus amigos no podían concebir otra posibilidad, otros dirigentes defendían puntos de vista diferentes. La elección se sitúa, en este caso, a nivel de estas tendencias antagónicas, pero no en el plano de la persona de Churchill, que ya había optado por su política. Su última observación hace referencia a las posibilidades de descubrir los verdaderos actores. Es ya lugar común en la ciencia política notar la diferencia entre los actores formales y los actores reales. Uno de los objetivos propuestos en estas investigaciones es precisamente determinar los centros reales de decisión sin fiarse de indicaciones institucionales y formales. En el asunto de

21. LEYDE, E. J., *Brill*, 1962, págs. 82 y ss.

los «Mirages», en Suiza, el Consejo federal y el Parlamento eran órganos de decisión. Pues bien, en la práctica, ésta fue adoptada esencialmente por un grupo de militares. La óptica de la decisión aplicada según los métodos de la ciencia política actual nos impone la búsqueda de estos centros — grupos o personas — que deciden tras la fachada oficial. En conclusión, las críticas de Sereno o concuerdan con las nuestras o no influyen en la investigación decisoria tal como las hemos delimitado. Se dirigen principalmente a las concepciones teóricas y globales de Marx, Pareto y Mosca.

El observador se enfrenta igualmente a problemas que son familiares a los historiadores: ¿cómo reconstituir a posteriori — sin deformarlo — el proceso que finaliza en la decisión a través de múltiples vueltas y revueltas? Sus pasos son tanto menos seguros cuanto que camina hacia atrás, tomando la vía inversa del proceso real. Conoce, al partir, lo que constituye la postura de una apuesta: el fin, el resultado. Se halla en la situación de un historiador que conoce el desenlace de la batalla. En lugar de avanzar hacia lo desconocido, como el actor real, parte del acto realizado para reconstruir los elementos y antecedentes. A lo largo de su aventura «al revés», le acontece el sustituir su visión a posteriori por la de los actores. Para corregir esta deformación óptica, Raymond Aron aconseja al historiador revivir la angustia de la elección, imaginar las opciones posibles, seguir el mismo camino.

En nuestro caso el observador tiene la posibilidad de vivir más directamente las vicisitudes de la decisión, pero también el peligro de encontrarse envuelto en la atmósfera del momento. Es este elemento el que puede faltar al historiador. Excepcionalmente, nuestro observador podría subir al tren en marcha para desde allí filmar la trayectoria: puede así tener la suerte única de seguir con los actores el desarrollo del proceso real, de filmarle en vivo. Esta ventaja constituye, al mismo tiempo, el principal inconveniente de este método de observación directa: el testigo es dominado por el juego, por el ambiente, por el ritmo; y a pesar de su voluntad de objetividad, estos factores dejan su impronta en la descripción que da de los acontecimientos. Por otra parte, puede recurrir a diversos correctivos: métodos cuantitativos, comparación con otros trabajos, nuevo examen después de un período de decantación. A distancia o en directo, las ciencias sociales que, como la ciencia política, conciernen a la vez a lo general (sociología) y a lo único (historia) llevan la marca de la relatividad, cuando no de la ambigüedad.

Puede hacerse otra observación; se pone el acento sobre los par-

ticipantes o el público activo a costa de los agentes pasivos o indiferentes. Al elegir como punto central una decisión, se concentra algo arbitrariamente nuestra atención de forma principal sobre aquellos que participan en su formación o en su aplicación, y en primer lugar sobre los responsables políticos. Esta deformación metodológica debida a la elección del foco o centro de análisis es atenuada ampliamente por el examen de las presiones y de los factores ambientales. Pero se deja de lado la gran masa amorfa que, sin que se exprese su opinión, puede influir imperceptiblemente en el curso de los acontecimientos al oponer su resistencia o su presión pasiva. Ello no obsta para que, tomados en consideración estos aspectos negativos, se pueda llegar, gracias a esta nueva óptica, a definir de una forma más real todos aquellos que participan en este proceso directa o indirectamente.

Tal es en resumen este método *dramático* cuya trama se desarrolla alrededor de un nudo de acciones, así como a través de diversos sectores. La visión es más completa al no estar ya encerrada dentro de los límites de un enfoque concreto o de un sector determinado. Para comenzar el análisis se toma posición de inmediato en la intersección de voluntades, de fuerzas, de factores y de influencias.

II. ELEMENTOS DE TIPOLOGÍA

El fin de la tipología es orientar las investigaciones concretas, facilitar la selección, pero, sobre todo, permitir que cada esfuerzo singular se inserte en un marco de referencias. En efecto, sin un ensayo de sistematización asistiríamos a una disección o a un desmenuzamiento del proceso político: los investigadores se ven demasiado tentados a ampliar más allá de sus proporciones reales, como si la estudiaran con lupa, una decisión o acontecimiento que han analizado. Este riesgo aumenta a medida que se multiplican los análisis micropolíticos, por otro lado indispensables.

Las distinciones entre las decisiones varían según los criterios²² según la materia o el aspecto considerados. Por ejemplo, puede pres-

22. Ver especialmente C. B. MACPHERSON, op. cit., págs. 394-396; R. C. SNYDER and G. D. PAIGE, op. cit., págs. 234-235, 244-246; G. L. S. SHACKLE, op. cit., pág. 24; J. FRANKEL, *The Making of Foreign Policy, An Analysis of Decision-Making*, Londres, Oxford University Press, 1963, págs. 202-210; B. DE JOUVENEL, *Essai sur l'art de la conjoncture*, Futuribles, Sedeis, 1963, págs. 57, 61, 84; P. RENOUVIN et J. B. DUROSELLE, *Introduction à l'histoire des relations internationales. La décision*. Paris, A. Colin, 1964, págs. 411 a 444.

tarse más atención al *proceso* — es decir, a los diversos modos y mecanismos que originan una decisión — o bien a los diferentes *casos* de decisión y a su aplicación. Evidentemente, cada sistema político conoce varios tipos de elaboración de decisiones. Éstos pueden ser *democráticos* o *no, descentralizados* o *centralizados*, abiertos o cerrados.²³ Coexisten en la práctica en los regímenes políticos sin ser totalmente puros, al ser únicamente democrático o dictatorial; pero en diversas combinaciones posibles, la importancia de los procedimientos y dosificaciones determinan en definitiva el color del sistema.

En conjunto las diversas categorías o distinciones propuestas por diferentes autores pueden reagruparse, para mayor facilidad, en cuatro apartados: 1) necesidad y tiempo, 2) motivaciones y elección, 3) naturaleza y contenido, 4) efectos. Esta clasificación provisional no tiene otro objeto que servir de marco a las decisiones cerradas o abiertas. No se pretende, sería innecesario decirlo, ofrecer una clasificación completa.

1. *Distinción según la necesidad y el tiempo.* — Ciertos autores han sugerido, partiendo del grado de necesidad, que se distinga entre las decisiones *necesarias* por oposición a las decisiones llamadas *facultativas*. Las primeras deben ser tomadas o ejecutadas: reacción frente a una agresión, obligación de proceder a la celebración de elecciones (salvo decisión en contrario), medidas contra la excesiva presión económica (*surchauffe*), ejecución de los tratados constitutivos de las Comunidades europeas. Los otros casos facultativos implican un grado mayor o menor de necesidad: concesión de ciertas subvenciones, innovaciones e intervenciones en la economía, referéndum facultativo. En el tiempo se hace referencia a las decisiones *urgentes* o *no*. En general las decisiones urgentes son suscitadas por situaciones de crisis: agresiones, crisis económicas, disturbios sociales, huelgas, hambre, tentativas de golpe de Estado. Se reduce el tiempo de reflexión, y la eficacia de la decisión depende en gran medida de la rapidez de las respuestas. Las decisiones que no son urgentes se sitúan generalmente en condiciones normales: ciertas decisiones de política económica, como la elaboración de planes (necesaria pero no urgente), diversas disposiciones legislativas (nuevas o modificativas de otras anteriores); sin embargo, tales decisiones

23. Por ello nuestra distinción entre decisiones cerradas y decisiones abiertas no se identifica sencillamente con la existente entre decisiones democráticas o no. Las decisiones cerradas pueden ser democráticas, mientras que ciertas decisiones abiertas pueden ser adoptadas según un procedimiento no democrático.

que no son urgentes pueden llegar a serlo con el tiempo o por la negativa a actuar: una reforma (educación, agricultura) a menudo postergada o retrasada no puede ya sufrir más dilación, so pena de problemas o dificultades. En la misma perspectiva del tiempo se habla de decisiones *rápidas* y *lentas*. Las decisiones rápidas son impuestas por momentos de crisis, de agresión, etc. Por el contrario, las decisiones relativamente lentas recaen a menudo sobre programas y orientaciones a largo plazo, cuya determinación exige consultas previas. Se trata, por lo tanto, de decisiones poco urgentes desde el punto de vista inmediato, pero que deben ser bien adaptadas: elaboración de una constitución, de una legislación (por ejemplo, ley *anticartel* suiza que, en preparación desde 1950, ha entrado en vigor en 1964), o de un plan. En este caso, la eficacia depende en mayor medida de la preparación, de la exactitud de miras y de la adhesión de los intereses más que de la rapidez. Es por ello por lo que se procede lentamente, mediante estudios, consultas y ajustes, para desembocar en un programa lo más adecuado posible. Es evidente que las decisiones abiertas son casi siempre lentas. Por otra parte, las decisiones urgentes son rápidas, en principio. Su misma urgencia tiende a limitar el tiempo disponible, a reducir la consulta de muchos responsables, a debilitar el control de las informaciones, así como el control democrático. Pero estas dos nociones — urgencia y rapidez — se aproximan sin confundirse. En efecto, la urgencia implica un elemento de apreciación subjetiva que varía según que se sitúe antes o después de la decisión. Por otro lado, la noción de rapidez o de lentitud concierne al lapso de tiempo y al ritmo según los cuales se desarrolla un proceso de decisión. Esta rapidez está en función de la urgencia; pero el proceso puede ser relativamente lento, de la misma forma que un caso no urgente puede ser resuelto a veces rápidamente. En el mundo del átomo el ritmo de las decisiones se acelera: las condiciones lo exigen, mientras que las máquinas electrónicas y las técnicas de comunicación lo facilitan. La respuesta a un ataque atómico sería fulgurante, casi automática. El automatismo tiende a desaparecer cuando la situación exige, como en el caso de Corea, una apreciación de datos complejos y una elección decisiva que ocasiona múltiples efectos (peligro de guerra, reacción de la URSS, de China). En estos dominios vitales se establece por regla general una relación proporcional entre urgencia, rapidez y medios técnicos. Esta correspondencia es mucho más elástica en otros sectores de la vida política y en particular en períodos normales. El margen de maniobra y de tiempo permite una mayor

libertad de apreciación de las oportunidades y de elección de métodos. La lentitud, las consultas, el tiempo de consideración y reflexión a lo largo del proceso facilitan la búsqueda de una decisión aceptable o de la adhesión de los interesados. Estas características diversas son comunes a los tres estadios (ante, durante y después) de la decisión.

2. *Distinción según las motivaciones y la elección.* — En el segundo grupo figura toda la gama de *motivaciones*, así como el *problema de la elección*. En cuanto a las motivaciones, pueden considerarse los tres grandes tipos esquematizados por J. B. Duroselle, a propósito de los conflictos internacionales: ²⁴ de motivación *económica* o parcialmente económica, de motivación *ideológica* y de motivación *de poder*.²⁵ Estos tres tipos están lejos de cubrir este dominio extraordinariamente rico y de explicar sus aspectos esenciales. Puede considerarse otra distinción: decisiones *racionales* e *irracionales*. En cuanto a las primeras, sería posible el recurso a los medios mecánicos a partir de coordenadas de base. Pero es difícil fijar los límites: las decisiones políticas implican una parte importante de elementos irracionales; también en las decisiones económicas se descubre la impronta de irracionalidad, a pesar de su apariencia racional. Por otra parte, como constata Jean Meynaud, lo racional se aplica a la relación adecuada entre *medios* y *fin*. Esta relación supone que el fin está determinado, que se ha realizado la primera elección del objetivo. El experto, el técnico adapta los medios a un fin que él no elige. De hecho la determinación de los objetivos a alcanzar, la definición de la política en el sentido de línea de conducta (*policy*), compete al hombre político. Es éste quien toma las opciones en función de los valores, de la situación, de las aspiraciones, de los medios. Pues bien, esta definición de los fines en particular escapa ampliamente al cálculo racional.²⁶ En el mismo orden de ideas, ciertos autores han diferenciado las motivaciones *causales* de las motivaciones *finales*. Estas se presentan como efectos de las

24. *La nature des conflits internationaux*, en *Revue Française de Science Politique*, vol. XIV, n.º 2, abril de 1964, págs. 303-304. Ver los ejemplos y los comentarios del autor.

25. Como señala J. B. DUROSSELLE, no existen tipos en estado puro; los tipos corresponden a caracteres dominantes. Puede añadirse que, con frecuencia, incluso los colores dominantes son impuros; así por ejemplo, en un nivel elevado de la actividad económica, la adquisición de nuevos medios no responde a una necesidad concreta que hay que satisfacer, sino a una voluntad de poder.

26. J. MEYNAUD, *Le calcul rationnel dans la décision politique*, conferencia pronunciada con ocasión de la jornada de estudios de la Asociación Suiza de Ciencia Política, el 17 de octubre de 1959.

causas anteriores; cuando se reacciona a un ataque se actúa por necesidades de defensa provocadas por la amenaza. En cuanto a las motivaciones finales, los efectos supuestos, el *fin*, constituyen la causa e incitan a la acción: el motivo es la realización de un proyecto.²⁷ H. Simon había ya sugerido en 1945 cinco tipos de motivaciones: la búsqueda de la supervivencia o de la seguridad; la búsqueda del poder; la búsqueda de ventajas materiales; la búsqueda de prestigio, y los fines desinteresados. Estas son en general las motivaciones que se encuentran en la mayoría de los autores.

El problema de la *elección* plantea numerosas cuestiones, entre ellas la de la libertad, de la racionalidad, de la colación y del manejo de las informaciones o de la previsión. Bertrand de Jouvenel distingue, entre otras, las *intervenciones de las retroacciones*.²⁸ Estas no son sino eslabones del encadenamiento de los fenómenos, mientras que las intervenciones pretenden modificar esta serie de acontecimientos. Según el autor del Poder, la intervención no es en el fondo, como algunos pretenden, una simple retroacción. El encadenamiento proporciona la ocasión del acontecimiento, pero no determina en absoluto su naturaleza. Así, por ejemplo, no existe ninguna relación lógica necesaria entre la función económica de Hitler y su genocidio. Se establece también la diferencia entre decisiones que exigen una elección *afirmativa* o *negativa* y decisiones que implican *el más* o *el menos*. Pueden incluirse en la primera categoría las decisiones que pretenden construir una fuerza de disuasión, hacer la guerra, adherirse a la Comunidad europea. Integrarían la segunda, la determinación de la cuantía de una ayuda a los países en vía de desarrollo o de la importancia de las subvenciones a la agricultura. El principio de concesión de ayudas está decidido, la elección no se refiere sino a las cantidades que pueden ser más o menos grandes. En un sentido similar, el coronel Gonard observa una diferencia entre decisiones que implican elecciones claras y decisiones que suponen compromisos.²⁹ Otras muchas distinciones han sido adoptadas en relación con la elección. Así se habla de decisiones que establecen los objetivos y determinan los medios en contraposición con decisiones que no hacen sino desencadenar un proceso sin que se perciba o quiera el desenlace.

27. Ver el ejemplo analizado por J. B. DUROSSELLE, en *La décision*, op. cit., págs. 33-39: la decisión de Wilson de romper las relaciones diplomáticas con Alemania. Según el autor, la decisión de Wilson no se explica por el sistema de causalidad — influencia de las fuerzas profundas —, sino por la finalidad.

28. *Essai sur l'art de la conjoncture*, Futuribles, Sedeis, 1963, págs. 58 y 61.

29. Op. cit., pág. 39.

3. *Distinciones según el contenido y la importancia.* — Se ha sugerido una diferenciación a partir del contenido de las decisiones políticas: económicas, sociales, etc.; de las decisiones de política interna o de política exterior. Lo mismo que entre decisiones complejas, difíciles de preparar, de adoptar o de valorar, y decisiones simples en relación con un objeto concreto y limitado. En este caso son más fácilmente previsibles los efectos de esta clase de actos, en contraposición a las consecuencias, múltiples e imprevisibles, que se derivan, por lo general, de las decisiones complejas. Sin embargo, esta cuestión de previsión, estrechamente ligada a la de la elección, se complica incluso en casos sencillos, debido a que cada decisión política se inserta en una trama cuyas repercusiones pueden exceder de cualquier cálculo. Además, en esta realidad moviente y compleja, a cada acción no corresponde un único resultado: una acción puede originar resultados diferentes según las circunstancias, independientes de la voluntad del sujeto, con que se enfrenta.³⁰

Otra distinción refleja la separación entre *dominio público* y *dominio privado*. En particular, se encuadran en este último apartado las actividades de las empresas. Pero la línea de separación es mucho menos clara de lo que se podría suponer. Consideremos el ejemplo de una decisión de algunos grupos económicos privados dirigida a instalar una fundición de acero sobre agua en Dunquerque. ¿Puede ser tomada una decisión de tal peso político sin acuerdo, al menos tácito, de las autoridades públicas, cuya colaboración es por añadidura indispensable para su ejecución? En efecto, la realización de semejante proyecto implica la existencia de numerosos servicios públicos, de vías de acceso. Además, nadie duda de que semejantes *decisiones macro-económicas*, aun conservando un carácter privado en cuanto a su formación, que no se realiza sin un cierto control, acuerdo o apoyo públicos, causan efectos de alcance político.³¹ Aunque no teniendo necesariamente fuerza obligatoria, desde el punto de vista jurídico, pueden condicionar el comportamiento de amplios estratos de ciudadanos, así como determinar en gran medida la orientación del desarrollo económico de un país. Se trata, de hecho, de la creación de nuevos polos dominantes de desarrollo que transformarán las condiciones económicas de la región, pero que también pesarán directamente sobre las tasas de crecimiento y, en consecuencia, sobre el futuro del país en su totalidad. Los límites entre sector privado

30. BERTRAND DE JOUVENEL, op. cit., pág. 89.

31. Ver el artículo de F. PERRON, «La macro-décision», *Economie appliquée*, 1949, n.º 2.

y dominio público no aparecen ya tan claramente como se pretendía en el siglo del liberalismo. Este caso explica el porqué de la extensión del control del Estado, mostrando el peso político de las decisiones macroeconómicas privadas. Al mismo tiempo, permite poner de relieve las dimensiones de la presión que los grandes grupos económicos pueden ejercer sobre el aparato gubernamental.

Las categorías pueden ser establecidas además según la *importancia* de las decisiones:³² *decisiones vitales*, que se refieren a la guerra, el empleo de armas atómicas; *decisiones importantes*, entre las que se cuentan las de política económica que determinan el ritmo de inversiones, de desarrollo; ciertas decisiones de política exterior, de orientación de la investigación científica, etc. En conjunto, cuanto más importante es una decisión, más elevado es el nivel de la «unidad o del comité» que las adopta. Sin embargo, esto no excluye en absoluto la posibilidad de que un problema secundario — nombramiento o destitución de un funcionario — sea llevado, a causa de sus implicaciones políticas, ante el Presidente o ante un consejo superior. Por el contrario, se puede afirmar — sin gran margen de error — que las cuestiones de supervivencia, de guerra, objetivos económicos, etc., se reservarán a las instancias superiores. A menudo estas decisiones importantes son también: *decisiones fundamentales*, es decir, que marcan una tendencia o definen programas de acción. Es obvio que una decisión considerada fundamental no es *ipso facto* un acto importante: en efecto, se puede adoptar una tendencia o definir una nueva política en un sector secundario — política en relación con las remolachas — por relación con aspectos vitales o importantes en la vida de una comunidad política. En oposición a estos actos fundamentales, se califica de *decisiones derivadas* a aquellas que se insertan dentro de una política general, o que forman parte de una cadena de decisiones. En el mismo sentido puede hacerse referencia a las decisiones que implican elecciones y a las que son consecuencia de un programa preestablecido. Así, pues, la distinción o separación entre decisiones vitales, importantes y secundarias no concuerda siempre con la de decisiones fundamentales y derivadas.

4. *Distinción relativa a los efectos.* — La última clasificación se sitúa en la perspectiva de los efectos de una decisión. Aquí, como en otros niveles, existen *decisiones generales* y *decisiones particu-*

32. Ver el artículo ya citado de C. B. MACPHERSON.

lares o concretas. Las primeras regulan de una manera global, la más frecuente normativa, un sector de actividad o ciertas cuestiones. Plantean objetivos y esquemas para la acción futura. Por el contrario, una decisión particular aporta una solución a un problema concreto y definido. Lo general y lo particular pueden así marcar otra diferencia: la decisión general designa así un acto que concierne a una comunidad en su conjunto — todos los ciudadanos de un país —, por oposición a una decisión que se dirige a un particular o a un grupo únicamente. En este sentido se admite que las decisiones generales son, en principio, a la vez, más complejas y más importantes; pero esta observación no es ya válida, como no sea parcialmente, para la distinción anterior: en efecto, un acto que regule los comportamientos futuros puede tener efectos secundarios (ejemplo: una ley regulando una actividad económica marginal de un país), mientras que una decisión singular, única, como el hecho de oprimir el botón que desencadena un ataque nuclear puede ser vital, complejo y de alcance universal. Este acto concreto es muy diferente de una decisión particular que fije el precio de la mantequilla. Ésta, sin tener el alcance de aquélla, es además *revocable*. Es posible hacer marcha atrás o modificar decisiones que se refieren, por ejemplo, al crédito, los precios, los impuestos. Pero no hay posibilidad de obviar un ataque ya desencadenado. El umbral, el punto de imposibilidad de retorno, la *irreversibilidad*, constituyen el centro de las discusiones sobre la integración europea o sobre los conflictos: ¿Ha franqueado la comunidad este umbral? ¿Cuál es el límite entre la guerra «fría» y la guerra «caliente», entre un conflicto local y un conflicto generalizado? Sin embargo, es evidente que, en la mayoría de los casos, las decisiones son impuras o mixtas, con dosis variables de elementos que, a lo largo de este estudio, hemos opuesto intencionadamente.

Una decisión puede tener igualmente un alcance *obligatorio* o *indicativo*. Una prescripción legal (servicio militar, condiciones de transacciones comerciales, etc.) o un decreto (medidas de estabilización económica) constituyen actos obligatorios que pueden ser aplicados bien de una forma autoritaria recurriendo a las sanciones, bien de una manera suave mediante la persuasión y la presión. Estos dos medios, utilizados a veces simultáneamente, se emplean corrientemente en los regímenes democráticos. En cuanto a las decisiones *facultativas*, ofrecen un margen más amplio de elección a los interesados. Pero el hecho de que sean facultativas no las hace menos importantes, como lo prueba el plan francés. En fin, una decisión

puede ser seguida o no de una *ejecución* eficaz o no ser ejecutada en absoluto. Constituye éste un aspecto olvidado con frecuencia, que condiciona las fases anteriores de preparación y de adopción de la decisión. En esta perspectiva las decisiones internas aparecen como sometidas, en última instancia, al «control» del aparato político que las ha adoptado. Por el contrario, según la juiciosa observación de J. B. Duroselle, con la política exterior se está en el dominio de lo que Raymond Aron denomina una «conducta competitiva», en que alguna instancia superior, salvo excepción, no está en condiciones de coordinar las relaciones.³³ El «control» de la ejecución escapa en este caso a un gobierno que debe contar con otros centros autónomos de decisión y de poder.

5. *Nueva aclaración: decisiones cerradas y decisiones abiertas.*³⁴ — La distinción que sugerimos aclara un aspecto del proceso de decisión bajo el ángulo de la participación. Por ello atraviesa estas cuatro rúbricas que viene a completar y someter a una nueva luz. Así, por ejemplo, las decisiones necesarias o facultativas, urgentes o no, de motivación ideológica o económica, pueden ser clasificadas, en decisiones cerradas o abiertas, según el procedimiento de elaboración o puesta en práctica.

Por *decisiones cerradas* entendemos el proceso de formación y de ejecución que, dependiendo únicamente de la autoridad pública, excluye la participación de elementos externos. En oposición, las *decisiones abiertas* son el resultado de un proceso en el curso del cual la autoridad responsable asocia elementos representativos de diversas fuerzas sociales.

Así, el proceso de formación de una decisión se llama cerrado cuando la autoridad cierra el acceso a los interesados y a las personas que no forman parte del aparato oficial, y adopta la decisión ella misma; en lugar de recurrir al consejo o consulta fuera del círculo gubernamental, procede a una reflexión interna, replegada en sí misma. Por otra parte, la ejecución es cerrada cuando, sin el concurso de otras fuerzas, la autoridad impone su decisión por sus propios medios; tal es el caso, por ejemplo, cuando se trata de una ejecución forzosa. Aparece entonces la relación íntima entre elaboración y ejecución: cuanto más depende una ejecución de la participación de amplias capas de ciudadanos, tanto más tiende a desbordar

33. J. B. DUROSSELLE, *La decisión*, op. cit., pág. 412.

34. Esta terminología recuerda la de las sociedades cerradas y abiertas de Bergson.

las posibilidades de la autoridad y más pretende ésta asociar a estas capas o a sus representantes en la preparación y elaboración de decisiones a fin de asegurarse de antemano su acuerdo lo más activo posible. Es evidente que estas formas de decisiones cerradas no eliminan, salvo en casos excepcionales, las presiones de los grupos; por el contrario, las suscitan en la medida en que sus efectos afectan a los intereses de estos grupos. En principio, una decisión es por consiguiente cerrada cuando es adoptada y ejecutada en circuito cerrado, interno y sin aportaciones exteriores.

La formación y la ejecución son abiertas cuando la autoridad asocia a los diversos estadios de la preparación y de la puesta en práctica grupos interesados o representantes, expertos «independientes», ciertas capas de la población, incluso el conjunto de los ciudadanos (referéndum en Francia sobre el problema argelino). Por regla general, cuando la ejecución exige el concurso efectivo y voluntario de los grupos o de los ciudadanos, como para la aplicación de medidas contra la excesiva presión económica («surchauffe») en Suiza o del plan indicativo en Francia, la decisión surge de un proceso más o menos largo de participación en la preparación y de múltiples consultas, que pretende garantizar la adhesión de los principales interesados. Esta relación no es constante. Una decisión cerrada a lo largo de su formación — como la declaración de una guerra clásica — puede ser abierta en su fase de realización, lo que implica la participación activa de la población o conduce a una renuncia nacional. Es el efecto de la «democratización» de la guerra. Por el contrario, la guerra nuclear tiende a perder este aspecto democrático a favor de un ejército reducido de especialistas: se hace tanto más cerrada, no sólo en la fase de su desencadenamiento, sino también en la de su explosión. La mayoría del pueblo no puede sino sufrir pasivamente las consecuencias de una decisión hermética con respecto a la cual permanece extraño y cuyos medios de ejecución están concentrados en manos de la autoridad suprema de un país. Se constata, por consiguiente, que la acción del progreso técnico en las sociedades modernas no es unilateral. Según los dominios respectivos — economía o empleo del arma nuclear — puede acentuar las tendencias divergentes hacia uno u otro de estos dos tipos de decisiones.

Esta distinción entre decisiones cerradas y decisiones abiertas no se confunde con la diferencia que existe entre decisiones *públicas* y decisiones *secretas*. En realidad, las decisiones abiertas en las que participan los grupos son frecuentemente secretas y casi siempre

limitadas a un círculo bastante restringido de iniciados. Son secretas, es decir, prohibidas al gran público, a la prensa. De aquí el título de *Anonymous Empire*³⁵ elegido por Finer, para designar el aparato que asegura la colaboración — que degenera a veces en simbiosis — entre organismos gubernamentales y parlamentarios y grupos de presión, en particular aquellos que asumen la defensa de los intereses profesionales. Jean Meynaud ha señalado la interpenetración de estos dos elementos en el mecanismo de gobierno en Suiza,³⁶ lo que no constituye una excepción, sino más bien una tendencia bastante generalizada en la democracia de tipo occidental. También es evidente que ciertas decisiones abiertas son adaptadas no por organismos anónimos, sino por instituciones oficiales, tales como los consejos económicos y los sistemas planificadores. En cuanto a las decisiones cerradas, son casi siempre secretas, impenetrables. Sin embargo, no siempre ocurre esto. Así, por ejemplo, con ocasión de la adhesión de diversos países al tratado de prohibición parcial de pruebas nucleares, la primera fase es cerrada y secreta, mientras que la segunda, sin la que la decisión no es perfecta — siempre dentro del circuito institucional y cerrado del Parlamento —, es, sin embargo, pública.

Tal es, en una primera aproximación, la diferencia entre decisiones cerradas y abiertas, que, evidentemente, no es rígida o categórica. La línea que separa las unas de las otras es sinuosa y con frecuencia imprecisa, incluso imperceptible. De hecho, las decisiones concretas pueden ser representadas como escalonadas en una línea continua que une las dos posiciones extremas. Con la excepción de ciertos casos puros, la mayoría de las decisiones son en realidad más o menos cerradas o abiertas. Por añadidura, esta gradación puede variar según las diversas fases del proceso. Así, una decisión inicialmente cerrada puede llegar a ser abierta en el curso de otra etapa de su elaboración. De igual modo que una formación de tipo cerrado es a veces seguida de una ejecución abierta que moviliza capas más o menos amplias de interesados. Sin embargo, admitimos que, en conjunto, siempre que una decisión posea un aspecto abierto, no puede ser considerada como cerrada. Por consiguiente, según la importancia de las fases cerradas o abiertas, es posible clasificarla en la categoría de decisiones *abiertas* o *mixtas*. Esperamos que los ejemplos que siguen permitirán comprender mejor estas diferencias y dificultades que suscita nuestra hipótesis de base.

35. S. E. FINER, *Anonymous Empire*, Londres, Pall Mall, 1958.

36. *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne, 1963.

III. EJEMPLOS DE DECISIONES CERRADAS

Se trata generalmente de decisiones adoptadas por uno o varios equipos de responsables más o menos restringidos, a menudo sin consultas exteriores y a veces sin conocimiento de todos aquellos que no forman parte del «comité de decisiones». Con mucha frecuencia se trata de decisiones de política exterior y de defensa, así como de ciertos actos de política interna. Entre otras, decisiones que conciernen a la movilización general, el reconocimiento de un país como puede ejemplarizar el acto del Gobierno francés en relación con la República China o bien la adhesión a un tratado internacional. Aunque pertenecen en principio al campo de la función ejecutiva — lo que por definición reduce las dimensiones de la unidad de decisión —, a veces se someten al control, incluso a la aprobación, del poder legislativo. Esta exigencia concierne a los tratados internacionales: la adhesión de Suiza al acuerdo internacional prohibiendo parcialmente las experiencias con armas nucleares. Esta decisión se inscribe en la política general de Suiza: es, por lo tanto, cerrada, pero derivada, no significando cambios en la dirección general. A veces la intervención parlamentaria precede a la apertura de negociaciones, como en el caso de la *Trade Expansion Act*, mediante la cual el Congreso encargó al Presidente negociar la reducción de las tarifas aduaneras en el marco del GATT. En otros casos incluso, el Parlamento ejerce un cierto control a través de su comisión de asuntos exteriores y mediante la participación de parlamentarios en las delegaciones de negociadores. Las fronteras entre estas dos categorías de decisiones no son rígidas, sino fluidas e imprecisas; el grado de apertura de una decisión puede variar, por consiguiente, según los estadios del proceso, como veremos en el caso de Inglaterra-Mercado Común. Es evidente que ciertas decisiones pueden ser exclusivamente cerradas: la respuesta de Truman en Corea o el bloqueo de Cuba decretado por Kennedy. Fuera de estos casos extremos, la mayoría son impuros, cuando no mixtos.³⁷

1. *Plan Schuman*. — El lanzamiento del plan Schuman constituye un ejemplo interesante de decisión cerrada.³⁸ Esta decisión

37. Sería equivocado confundir, por tanto, la decisión abierta con casos en que un responsable de una decisión cerrada recurre a la técnica de los sondeos de la opinión pública o de los grupos. No se trata sino de un acto unilateral que permite al responsable estar mejor informado de la elasticidad de las reacciones y, en consecuencia, del grado de aceptación. Además, una decisión cerrada puede ser tomada públicamente. Incluso a veces el gobierno tiene interés en proceder así.

38. Ver especialmente J. W. ВЕХЕН, *Aperçu sur le développement de l'inté-*

fundamental, que marcó un cambio en la política exterior de Francia, fue obra de una decena de personas cuyos líderes fueron Robert Schuman y Jean Monnet. Es difícil situar el origen de este proyecto. Desde el Congreso de la Haya celebrado en mayo de 1948, existían ya estas ideas. El mismo año, en la Asamblea nacional, André Philip hizo aplaudir la sugerencia de una combinación franco-alemana; en el mes de abril de 1949 consiguió que la Comisión de las industrias de base del Movimiento europeo, reunida en Westminster, aprobase una moción sobre la coordinación de estas industrias. En el verano del mismo año, en la Asamblea consultiva del Consejo de Europa, E. Bonnefous propuso una puesta en común de los recursos, y A. Philip sugirió la internacionalización del carbón y del acero; por su parte, el laborista Lee se hizo eco de las directrices del conservador Boothby en relación con la integración del carbón y del acero en el Ruhr bajo la dirección suprema de una «autoridad supranacional». En el mes de diciembre de 1949 la Comisión económica para Europa publicó su informe sobre el acero poniendo en guardia contra los desarrollos desordenados de las producciones nacionales y preconizando una coordinación de las inversiones de equipo. Esto no constituye sino indicaciones aisladas de la situación y de un estado de opinión que facilitaron el nacimiento del plan Schuman. Al parecer el proceso no había de desarrollarse sino a partir del momento en que los autores del informe de la Comisión económica se reunieron, por invitación de André Philip, con el Comisario general del Plan, Jean Monnet. Fue en aquel momento, probablemente, cuando Monnet percibió el posible desenlace de ciertas ideas todavía inconcretas.

La elaboración del proyecto se debió a un equipo restringido que reunía en torno a Jean Monnet, entre otros, a Etienne Hirsch, Pierre Uri, Paul Reuter, Jacques Gascual, Bernard Clappier, a la sazón director del gabinete del Presidente Schuman. Sometido a Georges Bidault, el primer proyecto no obtuvo respuesta. El 29 de abril Bernard Clappier lo transmitió al Presidente Schuman, quien a la vuelta del *fin de semana* declaró lacónicamente: «He leído la

gration européenne, Movimiento europeo, Congreso de Roma, 1957; E. BONNEFOUS, *L'Europe en face de son destin*, Paris, P.U.F., 1951; P. GERBERT, *La Genèse du Plan Schuman*, R.F.S.P., septiembre de 1956; A. PHILIP, *Les problèmes de l'Union européenne*, Neuchâtel, La Baconnière, 1959; H. RIEBEN, *CECA, Equilibre européen et solidarité mondiale*, Lausanne, Centro de estudios europeos, 1959; D. DE ROUGEMONT, *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948; R. SCHUMAN, *Origines et élaboration du Plan Schuman*, en *Les Cahiers de Bruges*, diciembre de 1953, y *Pour l'Europe*, Paris, Nagel, 1963.

nota. Es interesante. Saco las conclusiones pertinentes».³⁹ Después de algún tiempo, Robert Schuman interrogó a sus colaboradores: «¿Qué vamos a hacer con Alemania?». Al parecer, el proyecto que acababa de examinar suponía una posible respuesta. Se pronunciaba en el sentido de la fusión económica franco-alemana de la que había hablado el canciller Adenauer a comienzos de 1950. Pero tenía la ventaja de no referirse sino a las industrias de base; de servir de experiencia-piloto poniendo al mismo tiempo la primera piedra de una generación europea que el Presidente Schuman juzgaba prematura, y de descartar la política tradicional frente a Alemania que consideraba imposible. Esta necesidad política y económica coincidió felizmente con una constelación de tres hombres: Schuman, Adenauer y De Gasperi. Tras el sí del 1.º de mayo, el Presidente Schuman presentó esta idea, en términos bastante vagos, al Consejo de Ministros, el día 3 del mismo mes. El comunicado mencionaba una propuesta concreta para la construcción de Europa. A partir de este momento comenzó, en la calle Martignac, el trabajo febril del equipo para permitir que la proposición fuera formulada el día 9, antes de ser transmitida en la reunión del 10 en Londres. El día 8 por la noche se quemaron papeles y borradores; el día 9 por la mañana estaba dictado el texto definitivo, que M. Clappier presentó al Presidente Schuman. Parece que, a pesar de las reticencias del presidente del Consejo, M. Bidault, la proposición fue defendida ardientemente por Pleven y Mayer, que habían sido consultados por Jean Monnet en múltiples ocasiones. El proceso oficial, que desembocaría en la creación de la CECA, se desencadenó en la conferencia de prensa del Presidente Schuman, celebrada el día 9 de mayo de 1950. Lo que sorprende es ver que una decisión tan importante y fundamental para la política exterior de Francia fuese preparada, en un tiempo record, por un reducido equipo de hombres, según un procedimiento cerrado y secreto.⁴⁰ Además, la formación de esta decisión de política exterior se efectuó con la connivencia del Ministro de Asuntos exteriores, pero a espaldas de sus servicios. En consecuencia, no hubo correspondencia entre la unidad formal y el centro real de preparación de esta decisión. La negociación *sui generis* que siguió al lanzamiento del proyecto francés conservó este carácter particular: fue llevada a cabo por Jean Monnet y su equipo.⁴¹ De

39. ROGER MASSIP, *Voici l'Europe*, Paris, A. Fayard, 1958, pág. 86.

40. El proceso cerrado conoce hoy día un gran éxito en Francia con la ampliación del dominio «reservado» del Presidente de la República.

41. Ver la conclusión del estudio de GERBET, op. cit.

esta suerte la homogeneidad e integridad de la realización se vio asegurada por este equipo, que constituyó también el primer núcleo de dirigentes de la CECA.

2. *Solicitud de adhesión de Inglaterra a la CEE.*⁴² — La decisión referente a la *solicitud de adhesión* de Inglaterra a la CEE fue elaborada y madurada en secreto por un reducido equipo de responsables políticos y de expertos. Entre los factores que influían en la definición de la situación figuraban especialmente: la disminución del peso político de Inglaterra (fracaso de Suez, abandono del proyecto «Blue Strack» y, por consiguiente, de la soberanía militar, fracaso de la conferencia de París y de los esfuerzos de Mac Millan para servir de intermediario entre los Estados Unidos y la Unión Soviética) en provecho de la CEE, junto con el *boom* del Mercado Común, la crisis de la libra, la disminución de la expansión económica en Inglaterra y la fuga de capitales (ej.: ICI) hacia el Continente.⁴³ En el proceso que desembocó en la presentación de la solicitud pueden verse dos momentos principales: 1) la decisión personal de MacMillan seguida de una campaña de persuasión dirigida primero al equipo gobernante y después al partido, la prensa y la opinión; y 2) la decisión oficial del Parlamento, en el mes de agosto de 1961, como consecuencia de esta campaña. A partir del verano de 1960, MacMillan estaba dominado por la idea de un acercamiento a la CEE. Anthony Sampson lo confirma en estos términos: «hacia mediados de 1960, habiendo sido convencido el primer ministro, fue nombrado Ted Heath Ministro de Asuntos Exteriores con la misión especial de preocuparse por los asuntos europeos».⁴⁴ Este primer paso fue obra de un equipo «cerrado» que sería, a grandes rasgos, el de los negociadores. Este se reunió en diversas ocasiones a lo largo del otoño de 1960, participando en dichas reuniones algunos responsables políticos y altos funcionarios. A comienzos de 1961 las intenciones del Primer Ministro parecieron precisarse: se decidió por la adhesión. A partir de ese momento la acción de persuasión llegó a su punto álgido. No se trataba de consultar, sino de hacer adoptar los objetivos ya definidos. Desde que el Primer Ministro hizo su declaración a la Cámara, el proceso tendió a ampliarse; en el estadio parlamentario se adoptaron las

42. En Inglaterra, el ataque contra *Suez* fue decidido por un grupo muy restringido, del que no formaban parte todos los miembros del Gabinete.

43. U. KITZINGER, Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Europeos, Ginebra, abril de 1964.

44. *Anatomie de l'Angleterre*, Paris, Robert Laffont, 1963, pág. 309.

decisiones, según Finer, en el secreto de los comités, con la participación de los principales grupos de presión. Sin embargo, no hay que creer que éstos sólo intervinieron a este nivel; la presión de ciertos elementos de la City o de algunos grupos económicos se ejerció, en efecto, desde el principio, sobre el equipo del Primer Ministro; esta presión, que no debe confundirse con las consultas a los grupos, constituyó uno de los factores que suscitaron la decisión del Primer Ministro. La aprobación del Parlamento marcó el comienzo de una segunda fase, la negociación, que terminaría mediante una decisión cerrada anunciada por el general De Gaulle en el curso de su conferencia de prensa del 14 de enero de 1963. Dicha decisión pertenece a la categoría de decisiones cerradas puras, en contraste con la del gobierno de MacMillan, que implica fases mixtas.

3. *Respuesta americana a la agresión en Corea.* — En cuanto a lo esencial, ofrecemos un breve resumen comentado del análisis efectuado por Richar Snyder y Glenn Paige.⁴⁵ Forma en que se desarrolla la escena: El sábado, día 24 de junio de 1950, surge la decisión de contestar por intermedio de las Naciones Unidas. Esta primera decisión implica ya una elección fundamental: no permanecer en actitud pasiva frente a la agresión, sino hacerle frente. El domingo, día 25, se toma una segunda decisión, que comprende los puntos siguientes: a) detener la invasión, b) evacuar a los americanos, c) enviar armamento, d) dirigir la 7.^a flota hacia Corea. La tercera decisión del día 26, lunes, marca un nuevo giro: intervención de las fuerzas americanas aéreas y navales al sur del paralelo 28 y garantía de la neutralidad de Formosa. En efecto, estando ya formada la unidad de decisión desde el domingo, ella podrá asumir todas las responsabilidades. Esta unidad estaba integrada por el Secretario de Defensa Johnson, los Secretarios de los ejércitos, así como por el Presidente, el Secretario de Estado y los responsables del Estado Mayor Común. Sus miembros coinciden en estimar que es necesaria una acción positiva y urgente ante esta prueba política; que esta situación amenaza el prestigio de los Estados Unidos y que podría llevar, a la larga, a una guerra mundial; admiten que, según toda probabilidad, el conflicto podría ser limitado sin que sin embargo sea posible evaluar el costo y la duración; y concluyen que puede asumirse el riesgo, puesto que no es probable que la Unión Soviética y China lleguen a intervenir. El martes, día 27, se

45. *Foreign Policy Decision-Making*, op. cit., págs. 205-272.

dirige una nota al gobierno de la URSS pidiéndole que desaprobe a los agresores y que haga uso de su influencia cerca de ellos para que se retiren; al mismo tiempo, un proyecto de resolución invita a todos los miembros de las Naciones Unidas a prestar asistencia militar a Corea del Sur. La sexta decisión del miércoles, día 28, pretende extender la acción naval y aérea de los americanos más allá del paralelo 28. La séptima, 28 y 29 de junio, prevé que la acción ejercida más allá del paralelo 28 seguirá estando limitada a los objetivos militares y que no llegará a atentar contra las fronteras china o rusa; los ejércitos de tierra no intervienen sino en la protección de vías de aprovisionamiento y en la evacuación de la población civil. En fin, las dos últimas decisiones constituyen el término de este proceso: autorizar al general Mac Arthur a emplear sus tropas para resistir a la invasión y le confieren poderes discrecionales. Tal es la película cronológica de las decisiones adoptadas a lo largo de esa semana. Tenemos un ejemplo de una decisión que, según la declaración del Presidente Truman, constituyó el acto más importante decidido en el transcurso de su mandato presidencial. Su naturaleza determinó el *proceso totalmente cerrado* que se desarrolló al nivel más elevado de la jerarquía gubernamental.⁴⁶ El grupo que, junto con el Presidente, participó en su formación, era un comité *ad hoc* muy reducido. El método del Presidente Truman consistió, según Snyder y Paige, no en consultar a los miembros del comité sobre un proyecto de decisión, sino en escuchar sus recomendaciones para después adoptar él la decisión. En el curso de este proceso el *liderazgo* estaba asegurado por el Presidente, en unión de su Secretario de Estado. La elaboración de tales decisiones no constituye una prerrogativa exclusiva del Presidente, pero su responsabilidad le está totalmente reservada. Otro elemento característico de esta decisión es el tiempo: se trataba de un caso urgente. En efecto, la presión de los acontecimientos exteriores limitó la duración del proceso, reduciendo en la misma medida la posibilidad de información, de reflexión y de cálculo. Frente al ataque, la primera cuestión era saber si se iba a responder o no. Parece que los objetivos estaban ya decididos desde la primera decisión. Después, los rasgos reales de la situación en Corea se desvelarán progresivamente provocando así la elección de los medios de respuesta adecuados. Como constata Snyder, la tercera decisión implicó una

46. Ver el ejemplo de decisión *cerrada e individual* en contraste con esta decisión del comité respaldada por un responsable individual, en J. B. DUROSILLE, op. cit., págs. 439, 444: La decisión de Mussolini de entrar en guerra en 1940.

elección crucial que determinó el carácter fundamental de la respuesta americana. Pero aun constituyendo una evolución, esta tercera decisión no determinó totalmente la decisión final: resistir por todos los medios. Aunque la línea de conducta general parezca estar fijada desde el principio, cada decisión (la 3.^a y la última en particular) implicó elementos nuevos no necesariamente deducibles del principio inicial. Como hemos señalado anteriormente, los datos, la elección de los objetivos y de los medios varían a lo largo del proceso.

4. *Algunas consideraciones generales.* — De acuerdo con estos ejemplos se podrían emitir algunas hipótesis: las decisiones vitales, como la respuesta a una agresión, se anuncian en principio como decisiones cerradas, secretas y herméticas; generalmente, sus autores no proceden a consultas si no se ven presionados en este sentido; este hecho no les impide en absoluto tener en cuenta la opinión pública y el «grado de aceptación» que atestiguan los ciudadanos; esta hipótesis parece corroborada por amplias delegaciones de poderes en el ejecutivo, incluso en las democracias occidentales en el ámbito de la defensa y de la política exterior «pura», con exclusión especialmente de la política económica y comercial.⁴⁷ Por consiguiente, en estos campos de política exterior y defensa, incluso las cuestiones simplemente importantes o también secundarias son tratadas con frecuencia, con la excepción de ciertos actos de propaganda, según el procedimiento cerrado (usos diplomáticos). Además, los problemas vitales implican a menudo elecciones claras (sí o no) y constituyen decisiones irrevocables. Sin embargo, no debe creerse que estas afirmaciones son válidas para toda decisión de política exterior. En efecto, ésta puede hacer referencia a materias económicas y sociales: negociaciones y colaboraciones económicas, ayuda a los países en vías de desarrollo, etc. En estos sectores la discusión puede concernir a grados de la ayuda y puede estar sometida a presiones de diversos grupos, aunque sea cerrada. Excepcionalmente, puede incluso dar lugar a algunas consultas o «hearings», cuya importancia varía según los países: más frecuentes en Suiza y en Inglaterra, son bastante raras en Francia. Por otra parte, en estos sectores económicos las decisiones no son necesariamente irrevocables o netas: un crédito concedido puede ser suprimido o reducido.

47. Es ciertamente posible citar casos en que un grupo ha sido asociado a una decisión que desencadena las hostilidades; o bien otros en que, para proteger sus intereses amenazados, habría llevado a medidas de acción o de represalias internacionales. ¿No están en trance de convertirse en marginales a consecuencia de la interdependencia y del aumento de riesgos?

Esta flexibilidad se encuentra también en cuestiones importantes o secundarias de política exterior y de defensa, como la decisión del Gobierno y del Parlamento suizos de reducir el encargo de «Mirages».

Este procedimiento cerrado no se reserva exclusivamente a los asuntos internacionales o de defensa. También se recurre a él a veces en la política interna: las manipulaciones monetarias (devaluación, revalorización, tasas de descuento) son a la vez cerradas y secretas. Igual sucede con la fecha de las elecciones que fija el Gobierno inglés. En la Unión Soviética la destitución de Kroutshev adoptó simultáneamente una vía extra-institucional (la decisión del partido fue ratificada por las instituciones constitucionales), cerrada y secreta. Las medidas para combatir la presión excesiva de la industria («surchauffe») tanto en Francia como en Inglaterra pertenecen a la categoría de decisiones cerradas, mientras que en Suiza, por razones de orden constitucional, son adoptadas bajo la forma de decisiones abiertas. La presión de las organizaciones profesionales y de los grupos económicos se ejerce de una forma con frecuencia velada sobre las decisiones cerradas. Pero sería ilusorio deducir de ello, por un razonamiento *a contrario*, que estas presiones no existen desde el momento en que una decisión se forma de una manera abierta. Ésta nunca ha eliminado aquellas cuyos autores, por otra parte, no siempre coinciden. Así, por ejemplo, un grupo que no haya tenido la posibilidad de hacer oír su voz en la organización a la que pertenece, podrá muy bien buscar otros medios de expresión y de influencia. La distinción entre decisiones cerradas y decisiones abiertas no reside, por consiguiente, en la existencia o inexistencia de presiones — que se ejercen en los dos casos —, sino en las posibilidades de participación o de asociación en la formación de decisiones, tal como se ofrecen por la estructura del aparato político o por la práctica.

Bajo la rúbrica de decisiones mixtas es posible incluir las decisiones que son a la vez cerradas y abiertas. Así, por ejemplo, la solicitud de adhesión de Inglaterra a la CEE, cerrada en su momento inicial, se convierte en abierta en su segunda parte, a saber, con ocasión de la campaña de persuasión emprendida por el Gobierno. La adhesión de Suiza a la Asociación europea de libre cambio proporciona un ejemplo interesante de una decisión que es de hecho mixta, aun perteneciendo formalmente a la categoría de actos cerrados. A continuación del fracaso en establecer una gran zona de libre cambio en 1958, la mayoría de los órganos de prensa y de las organizaciones profesionales se pronunciaron a favor de una solución

que no fuese la de la C.E.E. En efecto, ésta exigía un compromiso preciso en los campos de la política comercial, agrícola y económica. De aquí las preferencias por una pequeña zona de libre cambio integrada por siete países. La Unión suiza del comercio y de la industria, por ejemplo, adoptó una posición favorable a esta solución que ofrecía al mismo tiempo la ventaja de una defensa colectiva frente a la C.E.E. y de una promesa de entendimiento futuro entre los dos bloques económicos. A esta adopción de posiciones es preciso añadir numerosos contactos oficiosos que, por sus efectos convergentes, prepararon el terreno a la acción gubernamental. En cierta medida esta acción surgió como realización de ese deseo casi general. La ratificación casi unánime de las Cámaras confirma esta impresión. Existen otros y numerosos ejemplos, pues esta categoría intermedia puede englobar todos los casos de decisiones aparentemente cerradas, aunque impuros o dudosos. Aun considerándola muy cómoda, no la mencionamos sin embargo, salvo a efectos indicativos. En efecto, en la óptica que hemos adoptado deliberadamente lo esencial es poner en evidencia las dos grandes vías divergentes en las que, a nuestro parecer, se incluyen las decisiones.

IV. DECISIONES ABIERTAS

1. *Diversos tipos de consultas.* — En una primera aproximación puede distinguirse entre consultas a nivel de la elaboración legislativa y consultas en el plano de la ejecución. Estos dos tipos de consultas se refieren, pues, bien a la elaboración de normas generales o de decisiones concretas, bien a su ejecución. La elaboración de normas generales pretende asegurar una participación lo más representativa posible de las fuerzas sociales y de diversos intereses. A veces se presenta en forma institucionalizada y otras bajo la forma pragmática de una costumbre, sin que, por otra parte, la una excluya a la otra. En efecto, junto a un Consejo económico y social pueden funcionar diferentes comisiones permanentes o *ad hoc*. De esta forma la consulta se practica en dos etapas: intereses más directamente afectados que participarán en los trabajos de las comisiones; principales categorías de interés en el sector económico y social de la comunidad global representadas en el Consejo. En este último caso la consulta es más general, pero también más orgánica y más rígida; aunque, concerniendo a diversos sujetos, se dirige a una representación institucionalizada que no varía de acuerdo con los temas estu-

diados. Por el contrario, la práctica de las comisiones y de los comités permanentes o *ad hoc* ofrece una mayor elasticidad y diversidad. El mecanismo es más pragmático, más elástico, adaptable a las variaciones de los temas. Esta fórmula procura una división de trabajo más avanzada pues, con frecuencia, se trata de comisiones especializadas. Además, cuando no están rigurosamente institucionalizadas, la administración dispone de un margen de elección de sus interlocutores, limitado, por otra parte, por el peso y la representatividad de ciertos grupos o por la concreción del sector.

En el campo de la ejecución la autoridad recurre a diversos organismos consultivos: comité y comisiones permanentes, comisiones *ad hoc*, sin contar todo tipo de contactos. En realidad, fuera de las consultas más o menos organizadas, existe toda una gama de relaciones de colaboración, de consultas, de influencia y de presión que se anudan entre las instituciones oficiales y los grupos, las empresas y los dirigentes de diferentes sectores económicos y sociales. La combinación entre diversos tipos de consultas o de relaciones varía según los sistemas y las prácticas de los países. En Suiza se aplican los modelos de comisiones y de contactos, a los que se añaden, en Francia, dos formas de consultas institucionalizadas, el Consejo económico y social y el Plan.

La consulta tiene lugar principalmente en los sectores de la vida económica en que la intervención gubernamental es parcial o insuficiente, o bien en aquellos en que el ejecutivo debe asegurarse una cierta colaboración de los medios rurales para que su política sea efectivamente realizada. De hecho, se practica sobre todo en las economías mixtas — más o menos liberales o dirigidas — del mundo occidental. En estos sistemas los centros de decisiones económicas son múltiples: ciertas decisiones pertenecen al gobierno, mientras que otras dependen de las sociedades y empresas privadas. Por regla general, cuanto mayor es la pujanza de estos grupos y más dominante es su posición en la economía de un país, más determinantes son sus decisiones y más pesan sobre la dirección de la política económica. En la situación límite, algunas de sus decisiones, especialmente las macroeconómicas, tienen un alcance global y afectan a la economía en conjunto. En estas condiciones, el poder político es llamado a realizar un papel de árbitro o a definir la dirección y el ritmo del desarrollo de la actividad económica; en este sentido recurre con frecuencia a la consulta a los interesados cuando elabora su política o busca su adhesión para la ejecución de la misma. Ciertamente, como se ha observado con frecuencia, la influencia de los centros de poder

económico sobre el aparato gubernamental es fuerte, pero no preponderante. En primer lugar, a causa de las rivalidades que dividen y fragmentan el poder económico cuya presión no se ejerce siempre en un sentido único, sino a menudo en sentidos contradictorios, dejando así al gobierno más libertad de elección. También debido al hecho de que al ser las estructuras económicas generalmente elásticas y adaptables se conforman rápidamente a las decisiones y situaciones nuevas y se insertan en los cuadros políticos transformados. La económica francesa ha mostrado la medida de su adaptabilidad con ocasión de la constitución de la CECA y de la Comunidad Económica Europea.⁴⁸ En efecto, la mayoría de los sectores interesados de la industria francesa, representados por la C.N.P.F., eran hostiles a la creación de la CECA y de la CEE, por temor a verse expuestos a una competencia interna por parte de la industria alemana en particular. Se conoce lo que sucedió a continuación: una vez adoptada la decisión política fundamental y ratificados los tratados de París y de Roma, la industria francesa procedió a una rápida adaptación psicológica y estructural. Este cambio, que le valió algunos éxitos en el plan comunitario, se manifestó más claramente cuando la C.N.P.F. se pronunció, en 1959-60, a favor de la aceleración del Mercado Común. En este ejemplo la formación de la decisión fundamental dirigida a instituir las Comunidades europeas fue sin duda ampliamente cerrada a las consultas de los grupos profesionales cuyas presiones, negativas por lo general, no tuvieron una incidencia directa sobre la acción gubernamental. Sin embargo, en la fase de ejecución y de la puesta en práctica, el gobierno no solamente consultó a los interesados y a los asociados a su política, sino que incluso estimuló y apoyó sus esfuerzos de adaptación y de mejora de su capacidad competitiva, asumiendo la defensa de sus intereses tras un arbitraje de alcance nacional en los procesos comunitarios.

A título de ejemplos de decisiones abiertas ofreceremos un esquema de la planificación francesa, así como de las experiencias suiza y comunitaria. Estos casos no son limitativos, pues esta tendencia a la consulta, institucionalizada u oficial, habitual y *ad hoc*, se ha implantado ampliamente en todas las democracias occidentales, e in-

48. Ver especialmente R. W. EHRMANN, *La politique du patronat français, 1936-1955*, Paris, A. Colin, 1959, págs. 310-352; P. DROUIN y al., *L'industrie française et le Marché commun*, CEE, Bruselas, 1960; nuestro *Le principe supranational et le processus d'intégration dans les Communautés européennes*, Universidad de París, Instituto de Altos Estudios Internacionales, curso 1962-1963, páginas 41 y ss.; J. F. BESSON, *Les groupes industriels et l'Europe. L'expérience de la CECA*, Paris, P.U.F., 1962.

cluso parece manifestarse en ciertos países del bloque comunista. Sería legítimo preguntarse si estamos en presencia de una tendencia general que responde a ciertas condiciones de dirección y de control de la economía global.

2. *Un ejemplo: el plan francés.* — El mecanismo gubernamental francés conoce diversos tipos de consulta.⁴⁹ Una consulta general e institucionalizada, el *Consejo económico y social* a quien compete aconsejar o presentar informes. Compuesto principalmente por representantes de organizaciones profesionales, el Consejo no ejerce sino una función consultiva cuyo influjo en las decisiones importantes parece haber sido muy limitado. Así es al menos sorprendente constatar que no tiene sino un papel poco preponderante en el campo que le concierne por excelencia: la planificación. Sin embargo, parece confirmarse la tendencia, manifestada con la V República, a ampliar la función y los poderes del Consejo económico y social: se atribuye al gobierno francés la intención de transformar el Consejo en una Cámara en que estarán representadas las fuerzas económicas y sociales. Así, sería institucionalizada y reforzada su participación en la formación de decisiones. Al lado del Consejo, existe en Francia, como en otros países, una amplia red de *organismos consultivos* o de gestión de carácter mixto en el nivel de la administración. Según una estimación oficial, citada por Jean Meynaud, el número de organismos consultivos en Francia se elevaría a 5.000, de los que las nueve décimas partes están constituidos cerca de las administraciones centrales (500 consejos, cerca de 1.200 comités, más de 3.000 comisiones).⁵⁰ En cuanto a los organismos de gestión, aseguran también la participación de personalidades y de grupos privados (por ejemplo, los existentes cerca de la O.N.I.C.) en las actividades de reglamentación y de dirección que ejercen las instituciones públicas. Las decisiones adoptadas por estas diferentes instituciones y administraciones flanqueadas de organismos consultivos pertenecen a la categoría de decisiones abiertas.⁵¹

49. JEAN MEYNAUD, *Nouvelles études sur les groupes de pression en France*, Cuadernos de la Fundación nacional de Ciencias políticas, Paris, A. Colin, 1962, págs. 236-246. Artículos de F. BLOCH-LAINE, *Pour une réforme de l'administration économique*, y de MAURICE BYE, *Le Conseil Economique et Social*, en *Revue économique*, n.º 6, noviembre de 1962, págs. 861-885 y 897-919.

50. Op. cit., pág. 238.

51. Fuera de esta consulta orgánica, existe en Francia diversos tipos de consultas pragmáticas con ocasión de la elaboración de leyes o de medidas ejecutorias. Puede citarse como ejemplo: *L'élaboration et le vote de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole*, por G. RIMAREIX y Y. TAVERNIER, en *Revue française de Science Politique*, n.º 2, junio de 1963, págs. 389 a 425.

Un rasgo original se destaca de este conjunto de funciones consultivas: la *planificación francesa*.⁵² Esta constituye, en efecto, un mecanismo particular de ejercicio de una función esencial en la comunidad política moderna: orientación global de las actividades económicas y del ritmo de expansión. Se trata, por consiguiente, de una decisión a la vez fundamental y muy importante. El sistema del plan francés puede ser examinado en sus dos fases distintas: elaboración y ejecución. El proceso de elaboración acusa la forma de una consulta orgánica y permanente, que se quiere democrática. El método utilizado sigue estando todavía centralizado, a pesar de la existencia de planes regionales cuya preparación sigue el curso siguiente: redacción por los ponentes de la Comisaría General del Plan, consulta regional organizada por los prefectos, examen por el Comité de los planes regionales, dictamen del comité nacional de orientación económica y Decreto adoptado de acuerdo con los informes de los ministros interesados.⁵³ La función consultiva se desarrolla así a nivel de la región, aunque el centro de decisión esté situado en París.⁵⁴

El elemento orgánico del sistema francés está constituido por un *núcleo administrativo* y por una *red de comisiones consultivas*. La Comisaría general del plan constituye una de las administraciones menos burocratizadas; su dimensión, muy reducida — con una plantilla de 150 personas hay menos de 50 funcionarios —, sólo está igualada por su eficacia. Alrededor de este centro existen comisiones verticales y horizontales que aseguran la participación de los interesados en la elaboración del plan. Con ocasión de la preparación del IV Plan funcionaron 23 comisiones verticales, es decir, especializadas según el sector de actividad; a las comisiones horizontales, de las que una estudia los problemas de equilibrio de empleo y la otra los problemas de financiación, moneda y economía general, pueden añadirse las comisiones de productividad, de investigación y el

52. Ver PIERRE BAUCHET, *La Planification française. Quinze ans d'expérience*, Paris, Éditions du Seuil, 1962; J. FOURASTIER y J. P. COURTHEOUX, *La planification économique en France*, Paris, P.U.F., 1963; JEAN MEYNAUD, *Planification et politique*, Lausanne, Estudios de Ciencia política, 1963; *Colloque sur la planification. La planification comme processus de décision*, Fundación nacional de Ciencias políticas e Instituto de estudios políticos, Grenoble, mayo de 1963, Paris, Armand Colin, 1965, y en particular BERNARD GOURNAY y PIERRE VIOT, *Les planificateurs et les décisions du Plan*, págs. 55 a 84.

53. PIERRE VIOT, *Aspects régionaux de la planification française*, texto fotocopiado, Comisaría general del Plan, de Equipo y de la Productividad, Paris, 15 de mayo de 1964, pág. 5.

54. Para que este sistema pueda semejarse al método federal, las regiones deberían disponer de una autonomía real, participar más activamente en la preparación del plan nacional y constituir centros de decisión en el marco del plan general.

comité de los planes regionales. Casi 1.000 personas han participado en la elaboración del IV Plan en calidad de miembros de comisiones. Además, cada comisión ha constituido grupos de trabajo que han reunido a más de 2.000 personas competentes; es decir, un total de más de 3.000 personas ha participado en la preparación del plan. Este total se descompone como sigue: menos de 300 sindicalistas (obreros, empleados y campesinos) se han reunido con 562 sindicalistas patronales, 715 jefes de empresas nacionalizadas y privadas y más de 100 agricultores, así como 780 funcionarios y casi 700 universitarios y expertos. Sin contar los funcionarios y los «independientes», se constata, según estas cifras, que el elemento patronal es cinco veces más importante que el elemento trabajador. Este desequilibrio en la representación constituye uno de los factores de la planificación francesa que provoca reticencias sindicalistas.⁵⁵ Ello es tanto más importante cuanto que la filosofía del plan se fundamenta en la adhesión inicial de las fuerzas sociales. En efecto, es sobre esta adhesión a la decisión fundamental sobre la que se apoya el plan, adhesión que condiciona su alcance práctico y su ejecución. El proceso de elaboración se desarrolla como exponemos a continuación:⁵⁶ La Comisaría procede a un estudio general de las perspectivas de la economía francesa en colaboración con expertos del Ministerio de Hacienda. Estos primeros trabajos se transmiten al Consejo Económico y Social; de esta forma, desde el principio, los representantes de los intereses económicos y sociales se asocian a la elección de tasas de desarrollo y a la orientación del plan. En este estadio se sitúa la primera intervención del gobierno, que fija provisionalmente los límites de las tasas de desarrollo. Las comisiones verticales comienzan entonces sus trabajos partiendo de esta hipótesis. Fundándose en estos primeros resultados, la Comisaría elabora una síntesis que somete a continuación a las comisiones horizontales. Desde ese momento el gobierno puede fijar la tasa de expansión que permitirá a las comisiones completar sus trabajos en función de esta perspectiva y a la Comisaría elaborar un proyecto definitivo. Éste será presentado para su aprobación al gobierno y después sometido al Consejo Económico y Social para consulta. En su versión final, el plan era sometido al Parlamento que lo adoptaba bajo la forma de una ley general que suponía la aprobación del plan. A partir del V plan, el Parla-

55. JEAN MEYNAUD, op. cit., págs. 120-121 y 132-138; J. TOUCHARD y J. SOLÉ, *Planification et Technocratie*, Coloquio sobre la planificación, pág. 4.

56. J. FOURASTIER y J. P. COURTHEOUX, op. cit., págs. 98 a 102. Con ocasión de la elaboración del V Plan, el Parlamento ha intervenido desde los primeros momentos.

mento aprueba las orientaciones y se encuentra así desde el principio asociado al proceso de elaboración. Éste es, simplificado al máximo, el camino al término del cual el plan entra en aplicación.

¿Cuál es el alcance de esta decisión general? La ejecución del plan no se funda en el sistema de reglas imperativas que se imponen a la comunidad en su totalidad, sino en un mecanismo elástico que combina y coordina proyectos y normas indicativas, marcos para los planes individuales y medios de persuasión e incitación. Su aplicación depende de la acción de las unidades de producción no solamente descentralizadas, sino también ampliamente autónomas en la definición de sus objetivos y en la selección de sus medios; en este sentido el plan aparece como un marco de referencia y de apoyo; como una información coherente que se refiere, en el nivel nacional, a los objetivos y prioridades globales, existiendo algunos instrumentos de incitación, aunque desprovistos de toda obligatoriedad jurídica. Sin embargo, el plan expresa la política general del gobierno. Por consiguiente, esta decisión fundamental en el sector económico y social se entronca, por sus efectos, a los actos no obligatorios, al poder de influencia, de presión o de convicción.

Su alcance y su complejidad determinan también su formación. Las comisiones que juegan un papel activo en la preparación del plan aseguran una amplia participación. En efecto, la eficacia en la ejecución depende, ciertamente, del valor intrínseco del plan, pero sobre todo del consenso que obtiene por parte de los principales interesados. Es por ello por lo que las comisiones no deciden por mayoría, sino que buscan la adhesión de todos, el acuerdo unánime. Así se habla de «decisión concertada» o de decisión integrada, de tipo «unanimista».⁵⁷ La complejidad añade a ello dos características: la duración y la multiplicidad de estadios del proceso de elaboración, así como la necesidad de la alta competencia exigida a los participantes. En fin, este mecanismo, que aparece como excrecencia de la economía industrial, se desarrolla y funciona al margen del sistema representativo. La elaboración del plan implica fórmulas diferentes a la tradicional elaboración legislativa.⁵⁸ El Parlamento no interviene más que para aprobar la orientación general que no puede poner en

57. JEAN-LOUIS QUERMONNE, *Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnement juridique*, Coloquio sobre la planificación, op. cit., pág. 19.

58. PIERRE BAUCHET, *L'expérience française de planification*, París, Edition du Seul, 1958, págs. 96-97, y JEAN RIVERO, *Le problème juridique du Plan*, Derecho Social, marzo de 1951, págs. 15 y 16, citado por P. Bauchet. Comp. las innovaciones del V Plan.

entredicho todos los años, aunque se reserve un cierto poder de control mediante el instrumento del presupuesto. El control permanente es ejercido por un organismo especial, el Consejo superior del plan. Compuesto especialmente por representantes de las principales organizaciones profesionales, así como por los presidentes de los comités regionales de expansión económica, examina cada año los informes de ejecución y, al comparar los resultados con los objetivos, propone al gobierno medidas dirigidas a favorecer el cumplimiento de aquéllos.⁵⁹

En todos los niveles encontramos la participación directa de los principales interesados y responsables en los sectores económico y social. Asistimos a una eclosión de nuevos mecanismos de participación, a la constitución de una «democracia consultiva». Se puede suponer que en este contexto el papel del Consejo económico y social tenderá a desarrollarse especialmente en el campo de la planificación. Se manifestará una tendencia a institucionalizar esta función esencial de orientación global de las actividades económicas que, por el momento, sigue siendo extrainstitucional o parainstitucional, al no haber podido insertarse en el marco de la democracia representativa y liberal. La consulta orgánica, la participación en la ejecución y en el control son otras tantas formas del proceso de decisiones abiertas. Desde ahora estos mecanismos ocupan un lugar importante, aunque no siempre manifiesto, en las actividades económicas mixtas, tanto gubernamentales como privadas. Parece que se abre ante ellas un gran desarrollo exigido tanto por la interpenetración de las políticas públicas y privadas como por el progreso científico y técnico. Al hacerse las decisiones más complejas en cuanto a sus contenidos y más inextricables en cuanto a sus efectos, la administración, que no dispone ya del «saber» indispensable, debe recurrir a los dirigentes de organizaciones interesadas, así como a expertos considerados independientes. Además, la función de planificación es semejante a una mancha de aceite: en su forma global se extiende a países como Inglaterra e Italia, así como a numerosos países en vías de desarrollo, mientras que la planificación parcial o regional se practica en todas partes, incluso en naciones tradicionalmente liberales como Estados Unidos y Suiza.

3. *Formación de decisiones abiertas en Suiza.*⁶⁰ — El mecanismo de decisión en Suiza es, todavía más, resultado de una cons-

59. JEAN MEYNAUD, op. cit., pág. 241.

60. Ver especialmente E. GRUNER, *Die Wirtschaftsverbände in der Demo-*

trucción pragmática. Aunque ignorando Plan y Consejo económico y social, el eje del sistema está constituido por la práctica generalizada de la consulta. La mayoría de los problemas son resueltos por la participación de los interesados, mediante adecuaciones de las tesis opuestas que dan lugar a compromisos. De aquí la expresión de «gobierno de compromiso». En este caso, como en el ejemplo francés, existen diversos tipos de participaciones. Con ocasión de la elaboración de actos legislativos, las asociaciones profesionales han sido siempre consultadas por medio de comisiones. Por otra parte, para asegurar la ejecución de ciertas leyes se han creado comisiones permanentes con la misión de asesorar a las autoridades (comisión de fábricas, comisión de expertos para tarifas aduaneras o aranceles). En ciertos casos las autoridades encomiendan a las organizaciones profesionales el realizar ellas mismas ciertas tareas, o bien confieren fuerza obligatoria a las decisiones adoptadas por las organizaciones profesionales (gestión de cámaras de compensación, cámara suiza de la relojería).⁶¹ En este último caso nos encontramos en el límite en que la formación de decisiones abiertas tiende a dejar paso a una transferencia de poderes de decisión. Existe, en consecuencia, una profunda interpenetración de lo público y de lo privado, e incluso a veces una sustitución de aquél por éste.

El rasgo original del proceso de decisión en Suiza se debe al referéndum. La posibilidad de recurrir al sufragio popular transforma la formación de una decisión. Permite a los grupos situados en minoría suscitar una consulta del pueblo y obtener eventualmente una revisión. En otros casos, una decisión generalmente cerrada de política exterior puede convertirse excepcionalmente en abierta: *la entrada de Suiza en la S.D.N.*⁶² Este proceso comprendió dos grandes fases: la primera se escalamó desde el comienzo de la acción de los grupos de promoción, hasta el momento en que el gobierno se pronunció a favor de la adhesión; la segunda se refiere al voto de las cámaras y al referéndum. Las primeras iniciativas fueron obra de diversos grupos entre los que destacaron la Sociedad Suiza de la Paz

beratie, Von Wachstum der Wirtschaftsorganisationem im schweizerischen Staat, Zurich y Stuttgart, E. Rentsch Verlag, 1956; C. HUGHES, *The Parliament of Switzerland*, Londres Hansard Soc., 1962; JEAN MEYNAUD con la colaboración de A. KORFF, *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne, Payot, 1963.

61. *Message du Conseil Fédéral à l'Assemblée fédérale*, 10 de septiembre de 1937, págs. 18 y 64.

62. La formación de esta decisión ha sido analizada profundamente por Roland RUFFIEUX, en la *Revue suisse d'histoire*, 1961, n.º 2, págs. 152 a 192. Ofrecemos un resumen, aunque adoptando otra subdivisión en fases. Notemos que se trata de un caso excepcional.

y la Nueva Sociedad Helvética. Aunque no contaron con apoyo decidido, contribuyeron a orientar la política del gobierno. Éste evolucionó por primera vez, según Roland Ruffieux, en 1918, con el acceso a la presidencia de la Confederación de M. Calonder, al que se sabía partidario de la idea de una organización de la paz. Asegurada la colaboración del profesor Max Huber se adopta el principio de una comisión consultiva.⁶³ Este organismo, asociado a la preparación de una decisión fundamental de política exterior, se mostró favorable, en su mayoría, a una Sociedad de Naciones. El 20 de noviembre de 1918 Suiza dirige a las Potencias aliadas una nota en que se hace referencia a su participación en las negociaciones en torno a la futura S.D.N. A comienzos de 1919 las gestiones diplomáticas (memorándum y anteproyecto de una S.D.N.) sólo encuentran alguna atención por parte de la Comisión que, bajo la dirección de Wilson, estructura un proyecto. Un punto positivo: Ginebra es elegida para sede de la organización. Según el Pacto, los Estados invitados a entrar en la S.D.N. en calidad de miembros originarios debían precisar su posición antes de transcurridos dos meses de su entrada en vigor. Este plazo constituye el elemento decisivo del ritmo de la decisión.⁶⁴ A continuación el ejecutivo se pronunciará rápidamente después de haber recibido el asesoramiento favorable de la comisión consultiva, formulado con una fuerte mayoría; en su mensaje a las Cámaras, el 4 de agosto de 1919, recomienda la adopción de una decisión que regule el acceso por vía de enmienda constitucional sometida a referéndum. Con ello finaliza la primera fase en que la comisión consultiva y el profesor Max Huber, así como el Presidente Calonder, jugaron un papel decisivo.

La segunda fase se desarrolló al principio en el plano parlamentario con alternativas diplomáticas. Después de los debates en el Parlamento, en diciembre de 1919, la postergación del referéndum es negada a Suiza por las potencias aliadas que se reservan el examen de la cuestión de la neutralidad. El Consejo federal responde, mediante un memorándum enérgico y con el envío de una misión que obtiene una decisión favorable en Londres. En enero de 1920 el Consejo de la S.D.N. adopta una resolución satisfactoria para Suiza. Desde entonces el ejecutivo podrá volver a la carga en el plano interno: a comienzos del mes de marzo las dos Cámaras votarán a favor de la adhesión. El Consejo federal notifica la adhesión, el 5 de marzo a la S.D.N., estableciendo el referéndum para el día 16 de mayo.

63. RUFFIEUX, op. cit., pág. 162.

64. Op. cit., pág. 163.

Es la señal del comienzo de la campaña del referéndum y de la iniciación de la fase final. El Comité nacional para el ingreso de Suiza en la S.D.N., fundado en noviembre de 1919, realiza una campaña contra grupos hostiles que actúan en orden disperso (socialistas y comités contra el ingreso constituidos en catorce cantones).⁶⁵ Aparecen numerosos panfletos, como el de Ernest Laur, dirigente de la Unión Suiza de campesinos, que es publicado por el Comité para el ingreso de Suiza. Diversos representantes del mundo patronal, entre los que se encuentra el presidente de la Sociedad suiza del comercio y de la industria, intervienen en el mismo sentido. Ciertos aislacionistas se oponen en nombre de la tradición y de la idea de «Vieux Suisse», mientras que otros idealistas apoyan el ingreso en nombre de principios humanitarios.⁶⁶ Este debate nacional en relación con una decisión fundamental suscitó una fuerte participación del 77,5 por 100 de los electores. Los partidarios triunfaron por 416.870 votos contra 323.719.⁶⁷ El proceso desembocó así en la decisión que hacía entrar a Suiza en la S.D.N.

En su primera fase, a pesar de la acción de la comisión consultiva y de algunas personalidades, dicho proceso permaneció dentro de un circuito limitado. En la segunda, el debate se fue generalizando: implicó al principio a los parlamentarios; después, con la campaña de referéndum, a estratos más amplios; al lado de los partidos políticos, intervinieron grupos de promoción, organizaciones profesionales, periódicos, algunos francotiradores; luego, con la votación, una gran mayoría del electorado. Roland Ruffieux ha puesto de relieve otras dos características: en primer lugar, la aceleración progresiva en el proceso de la decisión que, de lenta en sus comienzos, se convierte en rápida ante la presión de plazos impuestos desde el exterior; la campaña referendaria se redujo a seis semanas. La segunda característica fue la alternancia continua de períodos de política interna y de política exterior. Hubo una oscilación entre incertidumbres, dificultades y éxitos internos o externos que se condicionaron mutuamente, constituyendo dos factores esenciales en la decisión final.

La elaboración de la *ley sobre los cárteles* nos permite seguir el proceso en estas tres etapas: preparación administrativa, discusión parlamentaria e intervención popular.⁶⁸ Una *fase preliminar* se de-

sarrolla entre 1937 y 1947, fase que desemboca en la adopción de nuevos artículos de carácter económico en la Constitución federal. En virtud de estos artículos la Confederación puede adoptar disposiciones para remediar las consecuencias nocivas de los cárteles. A continuación comienza una *segunda fase* que comprende dos ciclos distintos: un ciclo de trabajos de aproximación que se termina con la presentación del informe de la Comisión de estudios de precios (1950-57); la Comisión está compuesta por 8 miembros, cinco catedráticos de Universidad y tres «representantes» de organizaciones profesionales, junto con un experto y un colaborador y tres funcionarios que se encargan de la secretaría. La participación de los grandes centros patronales y sindicales, así como de expertos independientes, se encuentra ya asegurada en esta etapa. Paralelamente a estos trabajos de expertos, los independientes lanzan, en 1955, una iniciativa popular, dirigida a introducir el principio de la prohibición de cárteles. Esta iniciativa se enfrenta a la oposición tanto del ejecutivo federal como de las organizaciones sindicales y patronales. Rechazada en 1958, tuvo el mérito de obligar a los diversos grupos a definir sus posiciones. Así es como en el curso de su campaña contra la iniciativa, la Unión Suiza del comercio y de la industria afirmó que ella no se oponía incondicionalmente, comprometiéndose a suscribir una legislación sobre los cárteles que fuese razonable.⁶⁹ La *tercera fase* se abre con la designación de una comisión de expertos cuyos miembros pertenecen a diferentes categorías y regiones: por un lado, catedráticos de Universidad, jueces y funcionarios; de otra parte, representantes de las organizaciones profesionales.⁷⁰ En abril de 1959 la Comisión de expertos remite su informe junto con el proyecto de ley. Desde este momento surge la consulta propiamente dicha que, según el método federal, asocia a la vez las autoridades cantonales y los grupos económicos organizados a nivel federal.⁷¹ Según el ejecutivo, los dictámenes recibidos de diecisiete cantones, de la mayoría de las asociaciones interesadas, así como de ciertos partidos políticos y diversas personalidades del mundo jurí-

Les organisations professionnelles en Suisse, op. cit., págs. 274 y ss. A causa de la óptica adoptada, el autor se limita al modelo de decisiones abiertas.

69. CLAUDE ALAIN BURNAND, *L'U.S.C.I. et la législation fédérale sur les cartels*, trabajo presentado en el seminario de ciencia política en la Universidad de Ginebra, junio de 1964.

70. Entre los treinta y un miembros se encuentran cinco universitarios, tres funcionarios, tres sindicalistas y once dirigentes patronales; estos representan más de un tercio de la Comisión.

71. Son estos grupos centrales quienes consultan a sus miembros, federaciones por ramas y secciones por región.

65. Op. cit., págs. 164 a 168.

66. Op. cit., págs. 179 y 180.

67. Op. cit., pág. 168.

68. El mecanismo general de decisión ha sido descrito por JEAN MEYNAUD,

dico y económico, muestran que las proposiciones de los expertos constituyen una solución media entre concepciones divergentes e igualmente aceptables desde el punto de vista político. El ejecutivo estima que no existen motivos para introducir modificaciones profundas en su proyecto.⁷² En realidad, este proyecto es el resultado de un compromiso consecuencia de un largo proceso en el que han tomado parte, desde el principio, las principales organizaciones profesionales. Esta fase se termina por la adopción del proyecto por el ejecutivo y su traslado a las Cámaras el 18 de septiembre de 1961. La última fase se desarrolla en el terreno parlamentario: a través de los partidos políticos o de sus representantes directos, los grupos se esfuerzan en obtener modificaciones antes de recurrir eventualmente al referéndum, considerado por otra parte como poco probable en este caso. A título de ejemplo, diremos que la U.S.C.I. (Unión Suiza del Comercio y la Industria) consiguió modificar el proyecto en algunos puntos relativamente secundarios. Parece ser que para evitar la prueba de fuerza, acepta la ley como un mal menor contando con una aplicación moderada de la misma. Renuncia también al referéndum y prefiere atenerse al compromiso que expresa una tendencia general. Por otra parte, le es imposible prescindir de ciertos compromisos aceptados durante la campaña contra la iniciativa de los Independientes o en el curso de la consulta. En efecto, como constata Jean Meynaud, la consulta abre a los participantes la posibilidad de hacerse oír, pero, al mismo tiempo, tiene un aspecto embarazoso al obligarles a expresar una opinión que limitará posteriormente su libertad de maniobra.⁷³ Una motivación similar parece haber prevalecido también en relación con otros grupos. Después de la votación de la ley el 20 de diciembre de 1962 y la expiración del plazo referendario que no fue utilizado, la ley entró en vigor el 15 de febrero de 1964. Simultáneamente fueron nombrados los quince miembros de la comisión de aplicación. En general, expertos que participaron en la elaboración de la ley actúan junto con la comisión, garantizando así la continuidad entre la ley y su ejecución. La formación y la aplicación de la decisión siguen siendo ampliamente abiertas.

En la lucha contra la *excesiva presión económica (surchauffage économique)* la decisión se hace rápida, pero permanece abierta. Por razones constitucionales y a falta de poderes de intervención pre-

72. *Message du Conseil Fédéral* del 18 de septiembre de 1961, pág. 15. No es sorprendente si se considera que los principales interesados han participado en la confección del proyecto en el seno de la Comisión de expertos.

73. *Op. cit.*, pág. 279.

vistos o implícitos, el ejecutivo federal no puede decidir por sí solo, replegando sobre sí mismo a ejemplo de los gobiernos en Francia o en Inglaterra, sino que debe acudir a las Cámaras y recurrir al referéndum en el plazo de un año. En una fase preliminar se adoptan ciertas medidas para frenar la presión económica: *gentlemen's agreement* concluido por el Banco Nacional con los otros bancos (1960), medidas financieras (1962), decreto fijando un techo para el personal de las empresas (1963). Después, ante la amenaza de una crisis económica, el ejecutivo federal elabora, a fines de 1963, proyectos de actos legislativos para combatir la excesiva presión económica. Considerado el carácter de urgencia de estas medidas, procederá, entre el 7 y el 14 de enero, a consultas bajo la forma de conferencia: representantes de los gobiernos cantonales, del patronato, de los sindicatos obreros y de los medios bancarios son escuchados unos tras otros por el ejecutivo. El proyecto puesto a punto es pasado a las Cámaras diez días más tarde. La fase parlamentaria está apresurada por la urgencia de las medidas a tomar. Este tipo de decisiones, cerrado en la mayoría de los países, sigue siendo abierto en Suiza. Estos ejemplos aportan una prueba complementaria de que la naturaleza o el contenido de las decisiones no determinan necesariamente su pertenencia a la categoría de decisiones abiertas o cerradas. Tal es en conjunto la contribución de la experiencia suiza que amplía el campo de las decisiones abiertas.

4. *Experiencia de la Comunidad económica europea.* — La distinción entre decisiones abiertas y cerradas se encuentra también en la CEE. Modificándolas o reforzándolas, ésta reemprende las tendencias existentes en los países de la Comunidad. Como en el caso francés, belga u holandés, existe un *Comité económico y social* en el que están representadas las grandes categorías de intereses y de actividades que forman tres grupos: empresarios (27), trabajadores (33) y profesiones mixtas (41). El CES está con frecuencia asociado al proceso de decisión de la comunidad; en la práctica, se solicita su dictamen en la mayoría de los casos, incluso cuando el tratado no se considera obligatorio.

Sin embargo, su función sigue siendo consultiva, y el peso de sus dictámenes es relativamente reducido.⁷⁴ Existe, además, un número creciente de *comités consultivos*, como el comité de Fondo

74. J. MEYNAUD y D. SIDJANSKI, *Présentation des dirigeants européens*. Ponencia presentada en las jornadas de estudio de la Asociación francesa de ciencia política, noviembre de 1963, *Il Politico*, n.º 4, 1963, págs. 740 y ss.

social, el de libre circulación y los ocho comités agrícolas; éstos agrupan más de cien miembros y otros tantos suplentes, que se reúnen al menos una vez por mes, por término medio. Fuera de estos organismos permanentes que «institucionalizan» la consulta, el mecanismo de decisión ha desarrollado una red completa de consultas que, a ejemplo del federalismo suizo, se extiende en tres etapas: consulta de organizaciones profesionales a nivel comunitario, de expertos nacionales por la Comisión y de organizaciones profesionales nacionales sobre cuestiones comunitarias por las administraciones nacionales.⁷⁵ En conjunto, las decisiones abiertas predominan, por su número y por su importancia, en la Comunidad que, por su contenido económico, constituye la esfera por excelencia donde surge este tipo de decisiones. Ciertamente, las decisiones cerradas no están ausentes, en especial en el campo de las relaciones y negociaciones con terceros países en cuanto a la política comercial; incluso en este campo acotado, la Comisión procede a auténticos «hearings» con los grupos interesados, en particular sobre puntos técnicos. Ejemplo: el nivel y los motivos de la protección de un sector en el marco del «Kennedy Round». Por otra parte, ello ha suscitado numerosas proposiciones, así como gestiones escritas u orales, cerca de la Comisión; se estima que exceden de sesenta los contactos realizados por la UNICE. A pesar de estos contactos y presiones, la política comercial común, en la débil medida en que se manifiesta, pertenece por regla general a la categoría de decisiones cerradas. A los mismos efectos se podrían citar ejemplos de «statement of policy»: el memorándum de 1959 sobre el estudio de la Zona de libre cambio o el Programa de Acción de 1962, que fue resultado de una larga reflexión de la Comisión replegada sobre sí misma. Otras veces, una decisión predominantemente abierta puede manifestarse en principio, como en el caso de la política agrícola común, como una resolución cerrada de la Comisión, aunque su formación propiamente dicha sea resultado de múltiples negociaciones y consultas.

Esquemmatizando la *elaboración de la legislación «antitrust»*, obtendremos el modelo de decisión comunitaria aplicado con ocasión de la puesta a punto de la reglamentación de base.⁷⁶ Deformado o reducido, este modelo corresponde también, aunque globalmente, a las «funciones de mantenimiento», de aplicación y de reajuste que se

75. Nuestra ponencia sobre los «Aspectos federativos de la Comunidad europea», presentada en el Congreso de la Asociación internacional de ciencia política, Ginebra, septiembre 21-25, 1964, en *Res Publica*, n.º 4, 1964.

76. Op. cit., págs. 20 a 25.

multiplican. El origen de esta legislación se encuentra, como en la mayoría de los casos, en las disposiciones del tratado con Roma. Éste no se contenta con exponer principios, sino que establece obligaciones: los reglamentos de aplicación serán adoptados en un plazo de seis años, a la expiración del cual el Consejo podrá adoptarlos mediante una mayoría cualificada. Con el establecimiento de la Dirección general de la competencia se abre la primera *fase preparatoria*: desde julio de 1958 la Comisión mantiene un cambio de impresiones y puntos de vista con la Unión de las industrias de la CE (UNICE); lanza sus encuestas de estudio sobre el control de las «ententes» y de las posiciones dominantes en los países de la Comunidad. A partir de diciembre de 1958 organiza regularmente conferencias y reuniones de trabajo con expertos gubernamentales. En el curso de 1959 y 1960 se proseguirán estos trabajos; contactos y consultas. Permitirán a la Dirección General concretar su «dossier», precisar su concepción, así como conocer la actitud de diversas organizaciones profesionales. Así, en el mes de mayo de 1960 la UNICE dirige un memorándum a la Comisión. Ésta adoptará un proyecto previo el 23 de septiembre de 1960, aunque decidiendo proceder a una *serie de consultas* sobre la base de un memorándum. Algunos días más tarde la Cámara de comercio internacional adopta una nueva resolución, continuación de la de diciembre de 1957. A comienzos de octubre la Comisión recibe el dictamen de las administraciones nacionales, de la UNICE, así como de la CISL y de la CISC. Más tarde, el 26 de octubre, adopta su propuesta de reglamento 17, que transmite al Consejo.

A partir de este momento, se entabla el diálogo con múltiples interlocutores, entre la Comisión y sus servicios por un lado y, de otro, entre el Consejo y el Comité de representantes permanentes: es la fase Comisión-Consejo. Como consecuencia de este hecho, el proceso no es totalmente cerrado. Por un lado, se asiste a numerosas adopciones de posición por parte de las organizaciones nacionales que esperan contribuir a la acción desarrollada por su central europea, influyendo en la conducta de sus gobiernos en el Consejo y en el CRP: el CNPF, el BDI, la Federación de industrias belgas, así como el Consejo económico y social de los Países Bajos se manifiestan y presionan sobre sus gobiernos. Por otro lado, los organismos europeos continúan su acción, aunque la partida esencial se juega entre los siete, los miembros del Consejo y de la Comisión. En efecto, ésta no solamente participa en todas las reuniones del Consejo, del CRP y de los expertos oficiales, sino que conserva la posibilidad de mo-

dificar su proposición inicial. En consecuencia, surge el esfuerzo sostenido de los organismos europeos mencionados, así como la intervención del Comité de enlace de la construcción automovil, de la Conferencia permanente de las cámaras de comercio de la CEE, de la Federación bancaria de la CEE, etc. Paralelamente, los diferentes intereses se expresarán en el seno del *Comité económico y social* de la CEE. Su dictamen de marzo de 1961 no tendrá una gran influencia sobre la formación de la decisión: encierra las dos tesis opuestas. Por el contrario, el Informe Deringer, así como la intervención personal de su autor, cerca de la Asamblea parlamentaria europea habrá contribuido ampliamente, por su alta categoría técnica, a la puesta a punto de un *compromiso* final, adoptado por unanimidad en diciembre de 1961.

Tal es, simplificado al extremo, el proceso de decisión en la CEE. Su primera fase se desarrolla a nivel de la Comisión, con la participación de los expertos nacionales, de las organizaciones profesionales comunitarias y de algunos expertos «independientes». Esta fase comienza con el estudio de la información y termina con las consultas propiamente dichas. En la realidad, sin embargo, informaciones, estudios, consultas y presiones se entremezclan, haciendo difícil una distinción esquemática. La segunda fase es un diálogo total al que están asociados oficialmente los intereses económicos y sociales por intermedio del Comité económico y social. Así el proceso es, en conjunto, abierto y cerrado a la vez.

CONCLUSIONES PROVISIONALES

Mediante la distinción entre decisiones cerradas y decisiones abiertas, nos hemos limitado, sin pretender introducir una nueva planificación, a acentuar una diferencia que nos ha permitido aclarar un aspecto importante del proceso de decisión. Los diversos elementos de tipología que hemos reagrupado un poco arbitrariamente, descansan en las diferencias de tiempo, de motivaciones, de contenido o de efectos. La distinción que acabamos de ilustrar mediante algunos ejemplos pasa, por el contrario, a través de estas diversas categorías. Una decisión de tipo cerrado o abierto puede ser especialmente urgente o no, económica o social, obligatoria o no obligatoria. En resumen, la distinción sugerida se sitúa en una perspectiva diferente, fundada en el grado de participación de los interesados en la formación y en la ejecución de una decisión. Si por el uso y la expe-

riencia esta distinción se muestra útil, podrá ser fácilmente precisada y estructurada a fin de formar una nueva categoría de decisiones.

Evidentemente, esta diferenciación no es rígida. La línea que separa las decisiones cerradas de las decisiones abiertas es sinuosa e imprecisa. Unas y otras están en efecto escalonadas en una continuidad que liga las dos posiciones extremas. Con excepción de ciertos casos puros, la mayoría de las decisiones son en realidad más o menos cerradas o abiertas, como lo prueban los ejemplos suizo e inglés en relación con la integración europea. Por añadidura, esta gradación puede variar según las fases del proceso. Sin embargo, las decisiones vitales — supervivencia, defensa o agresión — se nos aparecen como puramente cerradas en los ejemplos de Corea y de Suez. Las exigencias de la técnica y del átomo acentúan este aspecto al mismo tiempo que la rapidez y el grado de automatismo. Estas decisiones implican, además, una elección clara, así como la irrevocabilidad total. Son, en general, producto de un equipo cerrado que a veces no se identifica con la unidad de decisión institucionalizada o formal.

No obstante, algunas de estas características se encuentran en otras decisiones cerradas que, como la proposición Schuman, son fundamentales y muy importantes. Surgida de un equipo restringido y fuera del circuito institucional, esta decisión marca un giro fundamental en la política exterior de Francia. No hay que concluir, por consiguiente, que toda decisión de política exterior pertenece a esta categoría de actos cerrados. En efecto, la naturaleza de las decisiones no determina necesariamente la forma del proceso, que puede variar según los sistemas políticos o según los sectores. El referéndum en Suiza ilustra estas desviaciones.

En grados diversos, algunas de estas características se presentan también en los sectores económico y social donde las responsabilidades gubernamentales, aunque crecientes, no cubren el conjunto de las actividades. De hecho, la acción de las autoridades, al menos en las democracias occidentales, es con frecuencia parcial o insuficiente. Es decir, que para garantizar la puesta en práctica eficaz de su política, el ejecutivo debe buscar asegurarse la adhesión y colaboración de los principales grupos y agentes. Esta tendencia a la consulta es acentuada por las condiciones que imponen el progreso técnico y la complejidad de los problemas a resolver. Es por ello por lo que los gobiernos pretenden asociar, tanto a la definición como a la aplicación de sus políticas, a los detentadores reales del saber y de la potencia económica y social. Estos múltiples factores contribuyen a ampliar el movimiento y la red de consultas. Prueba de ello es la prolife-

ración de las planificaciones abiertas y de los Consejos económicos. De aquí también la expansión rápida de decisiones abiertas bajo todas las formas, institucionales o pragmáticas, que coexisten y se completan. Nada permite prever una detención próxima de este contagio, ni evaluar sus límites o su duración. Comprometido en sus principios en caminos secundarios, este movimiento transforma profundamente los esquemas tradicionales del poder político. De pragmático y marginal, tiende a ampliarse y a penetrar en el aparato institucional. Así lo prueban también la composición de la Asamblea federal yugoslava y las intenciones de reforma que manifiesta el gobierno francés en relación con el Consejo económico y social. A su vez, la especialización creciente de las técnicas y de las funciones sociales acelera la extensión y la diseminación de los métodos de decisiones abiertas. Por consiguiente, puede suponerse que se abre un brillante porvenir ante estos mecanismos. Desde el momento presente se imponen a la atención de la ciencia política. Esta última constatación ha motivado, primordialmente, nuestra distinción entre decisiones cerradas y decisiones abiertas. Ello nos parece tan más justificado cuanto que diversos factores, como el progreso técnico, estimulan simultáneamente el desarrollo de los procedimientos cerrados, pero también de los mecanismos abiertos. Por sus efectos, actúan la diferencia entre estos dos tipos de decisión.

Los esfuerzos de análisis que se realizan según el eje de la decisión conducen, al parecer, a la integración de diversas disciplinas que, como la economía, la psicología social o la ciencia política, coinciden en el hecho de recurrir al método decisorio. De esta forma la óptica de la decisión que cubre diversas disciplinas constituye un punto de encuentro y de colaboración interdisciplinaria. Permaneciendo en sus límites más modestos, este enfoque es susceptible de estimular y de facilitar la integración de los diferentes enfoques de la ciencia política. En efecto, en la óptica de la decisión, instituciones, partidos políticos, grupos de presión, pueden ser considerados como otros tantos centros de decisión autónomos y diversificados en una sociedad poliárquica. Así, este enfoque de la decisión se anuncia como un principio de reunión y de organización de numerosos elementos de la vida y del análisis político. Ciertamente que no todo es reducible a decisión. Las mentalidades, las actitudes y las presiones difusas son con frecuencia factores esenciales, aunque discretos de la realidad política. Para evitar los riesgos de deformación o de fragmentación de la vida política las decisiones deben ser colocadas de nuevo en su medio natural, que es el proceso político general de

una o de varias sociedades. De aquí la necesidad de una tipología de la que nuestro estudio hace presentir, así lo esperamos, la necesidad y las promesas. A costa de sistematizaciones y de ajustes continuos la óptica de la decisión, afinada y perfeccionada, podrá conquistar el lugar privilegiado que le parece reservado en el análisis de la realidad política. De momento, sugerimos que el alcance de nuestra distinción entre decisiones cerradas y decisiones abiertas sea puesto a prueba en el curso de investigaciones más y más numerosas sobre la decisión. Tal es el principal objeto de este estudio.

DUSAN SIDJANSKI