

... 1944 (1944-1945) ...

EDICIONES *Depalma* BUENOS AIRES
1999

2ª edición: 1994.
1ª reimpr. : 1997.

ISBN 950-14-0752-7 (2ª ed.)

©
EDICIONES *Depalma* BUENOS AIRES

Hecho el depósito que establece la ley 11.723. Derechos reservados.
Impreso en la Argentina. Printed in Argentina



Índice

Introducción	13
--------------------	----

PRIMERA PARTE

1

La realidad política

1. Política, Aceptaciones y manifestaciones	19
2. Política y poder	33
3. Política y Estado	34
4. Política y relaciones internacionales	36
5. Política y moral. Fines y medios	38
6. Política y derecho	44

2

El conocimiento político

1. Los modos del conocimiento. Clases y grados	49
2. Clases de conocimiento político. "Teorías políticas" y "doctrinas políticas"	54
3. Grados del conocimiento político. Filosofía política. Teoría del Estado. Ciencia política. Técnica política	58
4. Metodología del conocimiento político. Los problemas del método y del objeto. Las técnicas de investigación ...	67
5. Metodología de la teoría del Estado y de la ciencia política. Caracteres y tendencias	69
6. Derecho político. Concepto e historia	79

SEGUNDA PARTE

LA CONSTITUCION NATURAL

(Los factores determinantes de la actividad política)

Consideración general 85

3

Los factores geográficos

1. El territorio. La consideración del factor geográfico a través de la historia de las ideas políticas y en la actualidad ... 87
2. La consideración del factor "geopolítico" en los siglos XIX y XX. "Geopolítica" y "espacio vital". 89
3. Consideración crítica del factor geográfico 89

4

Los factores sociopsicológicos

Consideración general 91

1. La población. El factor demográfico: cantidad; composición. El factor etnográfico 92
2. Los factores sociales. "Sociedad global", "grupos intermedios", "cuasi grupos". Clases sociales. "Formas de sociabilidad": "comunidad" y "sociedad". Nación y conciencia nacional. "Sociedad de masas". 98
3. Los factores psíquicos. Mentalidades, actitudes y comportamientos 108

5

Los factores económicos

1. La importancia de los factores económicos 117
2. Recursos naturales 119
3. Políticas económicas 120

6

Los factores historicoculturales

1. Los elementos culturales 123
2. La tecnología 124
3. Valores y creencias 127
4. Ideologías, utopías y mitos 128

TERCERA PARTE

LA CONSTITUCION REAL

(Los protagonistas de la actividad política)

Consideración general 141

7

El poder político

1. El poder. Poder político estatal y no estatal 143
2. La estructura del poder. Las doctrinas de la "clase política". Elitismo y pluralismo. Liderazgo 147
3. La decisión política 156

8

Las fuerzas políticas

1. Concepto y clasificación de las fuerzas políticas 161
2. Partidos políticos 163
3. Grupos de presión 177
4. Factores de poder (tecnoburocracia; fuerzas armadas) ... 182
5. Opinión pública 186

La dinámica política

1. Orden, movimiento y cambio 195
2. Las estrategias políticas y sus instrumentos 196
3. La propaganda política 201
4. La acción directa 210

CUARTA PARTE**LA CONSTITUCION JURIDICA****(Las instituciones políticas)***Consideración general* 215**El Estado, institución-cuerpo**

- X1. Conceptos de Estado. Historia del vocablo "Estado" y de las doctrinas del Estado 217
- X2. Elementos del Estado —territorio, población, poder—, aspectos jurídicos. Sociedad y Estado. El problema del "comienzo" 223
- X3. Soberanía. Historia del vocablo, de las doctrinas y de sus concreciones históricas. La soberanía y la comunidad internacional 238
- X4. Naturaleza del Estado. Doctrinas 252
5. Justificación del Estado. Doctrinas positivas y negativas .. 257
- X6. Fines del Estado. "Personalismo" y "transpersonalismo". Liberalismo. Totalitarismo 268

La constitución, institución-norma; las instituciones-órgano del Estado

1. Orden jurídico y ley fundamental 279
2. Poder constituyente 281
3. Poderes, órganos y funciones. Caracterización de la legislación. La justicia y la administración 284
4. Gobierno y administración 288
5. Funciones jurídicas y cometidos esenciales de la actividad estatal 291

Centralización y descentralización

1. Descentralización política y administrativa. Autonomía y autarquía 293
2. Formas de Estado. Confederación. Estado federal y Estado unitario 299
3. El factor regional. El gobierno local. El régimen federal .. 306

Continuidad y discontinuidad constitucional

1. Vigencia y continuidad constitucional 317
2. Discontinuidad constitucional 319
3. Revolución y golpe de Estado 327
4. Gobierno de facto 330

Formas de gobierno y regímenes políticos

1. Historia de las doctrinas relativas a la clasificación de las formas de gobierno y a la mejor forma de gobierno 337
2. Regímenes políticos contemporáneos: clasificaciones 347
3. Regímenes políticos contemporáneos: análisis comparativos 352

QUINTA PARTE

LA CONSTITUCIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO

(La "democracia constitucional")

Consideración general 357

15

Relaciones entre Estado y derecho. Estado de derecho

1. El planteo del problema de las relaciones entre Estado y derecho. Interrogantes y respuestas 359
2. "Estado de derecho". Origen de la expresión, diversidad de conceptos y vinculación con el constitucionalismo 363
3. Las fundamentaciones del "Estado de derecho": doctrinas del derecho natural, de los derechos individuales y de la autolimitación 366

16

El constitucionalismo. Historia y caracteres

1. Historia del constitucionalismo 371
2. La finalidad y los principios del constitucionalismo. Sus técnicas: enumeración 376
3. Supremacía y rigidez constitucional. Doctrina del poder constituyente 379
4. Declaración de derechos 386
5. División de poderes. Independencia del poder judicial ... 391
6. Legalidad administrativa 396
7. Control de la actividad de los órganos estatales e institucionalización de la oposición 397

17

Constitucionalismo y democracia. "Democracia constitucional"

1. Origen de la democracia y evolución hasta fines del siglo XVIII. Historia del vocáblo, de las doctrinas y de sus concreciones históricas 399
2. Las democracias contemporáneas. Orígenes y caracteres. El fundamento apriorístico. Los principios de institucionalización. Las modalidades de los actores. Ideas e instituciones democráticas durante los siglos XIX y XX 406
3. La "democracia constitucional". La expresión y el concepto 412
4. El ensamble de la democracia con el constitucionalismo y de la "forma de gobierno" con el "estilo de vida" 413
5. El poder estatal limitado. Diferencia con el sentido literal de la democracia. Diversos aspectos de la limitación 415
6. Destrucción de los supuestos apriorísticos y nuevo planteo 416
7. Subsistencia de los principios de institucionalización y adecuación a las nuevas realidades 417
8. Los requisitos de la "democracia constitucional" 418
9. Justificación objetiva de la "democracia constitucional" . 424

18

"Democracia constitucional". Representación y participación

Consideración general. Importancia y características del tema. Representación y participación 427

1. La doctrina de la representación política. Antecedentes ingleses y norteamericanos. La doctrina francesa originaria. La transformación de la doctrina 430
2. Naturaleza jurídica y sociológica de la representación política 436
3. El sufragio. Concepto. Clases. Reglamentación legal 440
4. Sistemas electorales 442
5. El régimen representativo. Historia 447
6. Otros modos de representación 453
7. Otros modos de participación de la comunidad en la actividad estatal. Las llamadas "formas semidirectas" 468

Introducción

Si el autor no hubiera publicado con anterioridad *Introducción a los estudios políticos*, la obra que el lector tiene ahora ante sus ojos no habría sido escrita. No se piense, sin embargo, que ésta es algo así como un resumen de aquélla. Es una obra distinta, aunque no cambien en lo esencial ni el objeto ni el objetivo. El objeto —el objeto de conocimiento— es, en efecto, el mismo: la realidad política. También el objetivo es el mismo: servir de texto para una asignatura —comúnmente llamada “Derecho político”— que se estudia en algunas facultades de Ciencias Jurídicas y en otros institutos de enseñanza superior. Pero es ésta una obra distinta no obstante esas similitudes, y lo es porque varían la concepción y el contenido.

Introducción a los estudios políticos fue escrita para dar respuesta a diversos temas que figuraban en los programas de enseñanza de la mencionada asignatura y por eso la obra estaba formada mediante la yuxtaposición de una especie de monografías, con cada una de las cuales se procuraba ahondar cada uno de aquéllos. Contenía, además, extensas “Indicaciones”, a través de las cuales se daba cuenta de las fuentes consultadas y se abrían derroteros para la profundización de los puntos considerados en el texto principal. En el presente Manual, en cambio, se procura abarcar un objeto único con un único criterio, de tal modo que la relación interna de los temas se exteriorice mediante un entrelazamiento que haga ostensible la unidad y la coherencia. Se prescinde, además, de toda clase de citas e indicaciones bibliográficas, aclaratorias o ampliatorias.

La denominación dada a esta obra corresponde a la concepción señalada. Se trata, ante todo, de un manual, es decir, de una obra que contiene lo substancial de una materia y que, por ello y para ello, desplaza las dudas a segundo plano y omite, en buena medida, las controversias y los detalles. Y se usa la expresión "Derecho político" con significación especial.

Derecho político. No todo el derecho, ni cualquier derecho. No toda la política, ni cualquier política. Política entrelazada con el derecho, pero con un derecho con "sed de justicia" y con "fluído ético". Por eso, "Derecho político" son normas que rigen la actividad de los que mandan, poniendo diques al capricho y al despotismo. Y de ese modo —como ya lo dijo el autor en la advertencia preliminar a la *Introducción a los estudios políticos*— en la cima, un valor señero: *homo res sacra hominis*.

Claro que así concebida, una asignatura con el nombre de "Derecho político" sólo tiene razón de ser en los planes de enseñanza universitaria del derecho, dentro de determinado contexto histórico cultural: un contexto histórico cultural correspondiente a un determinado tipo de régimen político (aquel régimen político que en la presente obra recibe el nombre de "democracia constitucional"). En tales planes de enseñanza, no puede faltar una asignatura que, bajo el nombre de "Derecho Constitucional", procure la enseñanza de las normas fundamentales que, en el plano del derecho positivo, rigen en el país de que se trate y consecuentemente no puede faltar otra asignatura, bajo el nombre de "Derecho Político", que constituya la pertinente introducción a la primera. De este modo, por lo demás, se vuelve a las fuentes. Así concebía el "Derecho político" don Adolfo Posada, quien fuera el más ilustre de sus maestros en tierra española. Así, con ese alcance, había arribado, una y otra vez, la expresión "Derecho político" al idioma español. Primeró, a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, como traducción de *droit politique*, la expresión utilizada por Rousseau en la más famosa de sus obras. Luego, en la segunda mitad del siglo XIX, como traducción de la locución alemana *Staatsrecht*. En uno y otro caso, de acuerdo con su origen y con su génesis, la expresión "Derecho político" no constituye una expresión neutra, sino "valorizada", que expresa "valores" y contiene, por tanto, ingredientes extrateóricos. En su origen francés, y con la intención con que fue recibida y utilizada inicialmente en español, antepone el derecho a la política, para subordinar ésta a aquél, y en tal sentido no se limita a ser un registro pasivo de las normas que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, sino que pretende que esas normas se subordinen a principios superiores de convivencia. En tal sentido, es símbolo de "constitucionalismo", es decir, de erección de la dignidad humana como fin supremo de la organización estatal y de la actividad desarrollada en ella y en torno de ella. Asimismo, en su origen alemán, "Derecho de Estado" (*Staatsrecht*, derecho político) se encuentra en estrecha relación, como contrapartida, con "Estado de Derecho" (*Rechtsstaat*), y no por supuesto con Estado de Derecho en un sentido meramente formal, sino en el sentido material, pleno de contenido, que le insufla el "constitucionalismo".

Claro que esa particularidad —podría decirse esa "parcialidad"— de la asignatura denominada "Derecho político", así concebida, no excluye, dentro de

su marco académico, la recepción, en el nivel más alto y actualizado, de los resultados obtenidos por otras disciplinas y en especial por la labor teórica y las investigaciones empíricas desarrolladas en el campo de la "Ciencia política".

Pero esta obra —se ha dicho al comienzo—, con la concepción expresada, no habría sido escrita si antes no hubiera sido publicada la obra anterior (*Introducción a los estudios políticos*). El autor, en aquélla, sin dejar de aportar sus contribuciones propias, procuró suministrar extensa información, en parte en forma de síntesis y en parte en forma de "Indicaciones", como antes se ha recordado, acerca del estado actual de los temas tratados. Por eso, aunque no estuviera exenta de juicios de valor e inclusive de algunos enfoques personales, la obra estaba estructurada en buena medida con un material que, a la vez que le daba autoridad, la mantenía en un plano principalmente informativo. La presente obra tiene tras ella el respaldo de información que le brinda la anterior ya citada, y a ella deberá remitirse el lector curioso que quiera llegar más lejos y más hondo.

En resumen, con todas las deudas reconocidas, el autor se propone, ahora, recogiendo de la obra anterior cuanto le resulte útil, dar una versión más suya y homogénea de los temas que la componen. El cambio de concepción lleva aparejado el necesario ajuste del contenido.

En esta obra, el autor se vale del vocablo "constitución" —utilizando varios de sus conceptos— como hilo conductor que le permita enhebrar los diversos temas y darles unidad. Y no oculta que esa elección se debe a la íntima vinculación existente entre su concepción del "Derecho político" y uno de los sentidos de aquella palabra —la "constitución" de un cierto tipo, la "constitución del constitucionalismo"—

De conformidad con ese criterio, y luego de una primera parte introductoria relativa a "la realidad política y su conocimiento", la obra comprende otras cuatro grandes partes respectivamente denominadas "constitución natural", "constitución real", "constitución jurídica" y "constitución del constitucionalismo".

Esas cuatro grandes partes no forman categorías ontológicas sino grandes marcos de referencia, dentro de los cuales cabe ubicar y relacionar conceptos que permiten comprender coherentemente la diversidad de datos que proporciona la realidad. Claro que el deslinde de tales marcos de referencias no siempre puede hacerse con nitidez y que, por lo mismo, con bastante frecuencia, dos o más de ellos abarcan, a la vez, los mismos sectores de la realidad.

Antes de entrar en tema expondremos algunos conceptos que caracterizan nuestra posición.

Llama el autor "constitución natural" al conjunto de factores —físicos y humanos— determinantes o componentes de una comunidad política. Algunos de esos factores son puramente físicos (v.g.: *geográficos*). Otros son físicos y humanos a la vez (v.g.: *socio-psicológicos* y *económicos*). Los restantes son sólo humanos (v.g.: *culturales*).

Se denomina "constitución real" a las relaciones reales de poder —en su globalidad y tal como son— que se dan en una comunidad política. Comprende,

pues, la actividad política desplegada por todos sus protagonistas, sea en carácter de ocupantes de los cargos de gobierno, sea en carácter de fuerzas políticas operantes.

"Constitución jurídica" es la ley suprema —cúspide de la pirámide jurídica— o sea al conjunto de normas de derecho positivo que sirven de fundamento de validez a todas las demás y junto con las cuales forman el orden jurídico de una comunidad política.

"Constitución del constitucionalismo" es un tipo especial de constitución jurídica, que se caracteriza por atribuir a ésta un particular contenido (finalidad "personalista"; "soberanía del pueblo" e "imperio del derecho", como medios principistas y genéricos, y ciertas técnicas jurídicas, al servicio de aquella finalidad y como concreción de aquellos medios).

Toda comunidad jurídica tiene, en los sentidos indicados, su constitución natural, su constitución real y su constitución jurídica. Sólo algunas, siempre de modo relativo y en diversos grados, llegan a tener la "constitución del constitucionalismo". Si esta obra tratara únicamente de las tres primeras, podría ser una obra de "Ciencia política" o de "Teoría de la Constitución" —en sentido lato—, pero como también trata de la última —según ha quedado aclarado— es una obra de "Derecho político".

PRIMERA PARTE

1

La realidad política

1. POLITICA. ACEPTACIONES Y MANIFESTACIONES

a) Origen del vocablo "política" y extensión de sus significados. Dificultad de definición

El vocablo "política" deriva de la voz *polis* y como ésta, fue usado en el griego clásico. Su significado originario estaba circunscripto al tipo de sistema (político) a que se refería, que era precisamente el que correspondía a la *polis* y estaba, por lo tanto, históricamente condicionado. El vocablo no tenía entonces un alcance mayor ni menor. No se refería, por ejemplo, a otros sistemas anteriores —como el clan— o contemporáneos —como el imperio persa—, ni tampoco a algún subsistema —como la familia—.

Con el tiempo, y dentro de otros contornos históricos, aquel significado originario —etimológico— fue extendiéndose. Se refirió, por una parte, a otros sistemas (políticos) —como el "imperio" o el Estado—. Llegó también a referirse, por otra parte, a las más diversas clases de subsistemas (políticos) —como la *bulé* ateniense o la *geruxia* espartana o como una organización religiosa o una empresa económica— que, para funcionar, requerían la existencia de un sistema (político) mayor.

Pero la pluralidad de significados del vocablo "política" no se debió solamente a esa extensión del originario. Otros, numerosos, se fueron agregando. Varió su sentido, por ejemplo, según la función gramatical de la palabra. No fue lo mismo decir "política" (para designar una realidad substantivada) que decir "forma política" (para cualificar a una realidad). Tampoco fue lo mismo decir "la política" (para designar la dinámica en la relación mando-obediencia) que decir "lo político" (para designar la estructura de esa relación). Ni lo fue decir "una política" (para designar un plan de acción, una línea de conducta) que decir "la política" (para designar una actividad específica tendiente a ocupar el puesto de mando en la relación o la adopción y ejecución de una decisión). Y eso sin contar otros significados cargados de valoraciones, como, por ejemplo, cuando, con marcado sentido peyorativo y con el consiguiente acento de rechazo, se dice: "Es pura política..."

Lo dicho basta para poner de relieve la dificultad, si no la imposibilidad, de una definición omnicomprendible y lo peligroso de un intento de comprensión monoconceptual. Con ello advertido y bien presente, se procederá seguidamente a ensayar una delimitación conceptual del fenómeno real o variedad de fenómenos reales designados con el vocablo política y a poner de relieve las más salientes de sus diversas manifestaciones.

b) La política como realidad. Política y convivencia humana

A través de sus numerosos significados, la palabra "política" designa siempre un cierto sector de la realidad humana. Es verdad que, para muchos, desde Aristóteles hasta los diccionarios actualmente en uso, la palabra se emplea también para designar el conocimiento de esa realidad. Pero, por nuestra parte, a fin de desbrozar el camino en todo lo posible, reservaremos el vocablo para nombrar aquel sector de la realidad humana y nos valdremos de otras expresiones (Ciencia política, Filosofía política, inclusive Derecho político, según corresponda en cada caso) para designar su conocimiento.

La política, como realidad humana, supone ante todo la existencia de seres humanos que conviven: convivencia humana, vida social, seres humanos relacionados, interactuantes. Sin seres humanos que conviven, no hay política. Ello no implica, sin embargo, que toda convivencia humana sea convivencia política. La política es un sector de la realidad humana pero no es toda la realidad humana. Puede haber convivencia humana —lazos de amor, de amistad, de colaboración totalmente espontánea, etc.— que no revista el carácter de política. Pero aun esa convivencia humana, distinta y al margen de la convivencia política, supone, sin embargo, la existencia de esta última. Sin "sistema político", con sus necesarios ingredientes de "actividad política" y "relación política", no hay convivencia humana organizada y persistente, supuesto necesario para que pueda haber lazos no políticos de convivencia.

Dijo bien Aristóteles, más allá del condicionamiento histórico de su pensamiento (la realidad y la concepción de la *polis*), al afirmar que el hombre era *zoon politikon* (animal político). El hombre sólo alcanza su plenitud

encuadrado en la realidad política, del mismo modo que esta última sólo cobra existencia como realidad humana. Sólo un dios o una bestia —decía Aristóteles— podría tener existencia fuera de esa realidad política. Pero tampoco existe la realidad política fuera del hombre. No existe la política como realidad sobrehumana, e importaría un exceso de lenguaje hablar, por ejemplo, de "la política de Dios". Ni existe la política como realidad infrahumana, e importaría también un exceso de lenguaje considerar política la actividad del "rey" de la selva o la relación existente entre los integrantes de la colmena.

Pero, ¿qué es en esencia lo que diferencia la realidad política del resto de la realidad humana? ¿Qué es lo que caracteriza o especifica a la convivencia política dentro de la total convivencia humana?

Se ha hablado antes de sistema político, de actividad política y de relación política. Pues bien; lo que tipifica la realidad política —la convivencia política— no es otra cosa que el rasgo característico de tal sistema, tal actividad y tal relación. Si se quiere expresarlo de una vez y muy sumariamente, hay que decir que el "sistema político" consiste en una relación (política) entre seres humanos, la cual es realizada mediante la "actividad" (política) de algunos de ellos para determinar el comportamiento de los demás y la consiguiente actividad de éstos. El sistema político —no distinto de la realidad política ni de la convivencia política— no es, pues, sino la relación de mando y obediencia entre seres humanos, protagonizada por la actividad de los mismos. Por consiguiente, sistema político, relación política y actividad política se suponen recíprocamente.

La "realidad política", comprensiva por consiguiente del sistema político, la relación política y la actividad política, ofrece como sus más salientes manifestaciones la de ser múltiple, polifacética, variable, simbólica y multi-relacionada.

c) La política, realidad múltiple

Según el grado de generalidad o especificidad que se tenga en cuenta, la realidad política puede ser considerada en un sentido lato, en un sentido intermedio y en un sentido estricto. Es lo que Bertrand de Jouvenel denomina sucesivamente "sentido formal", "sentido material" y "sentido material limitado".

Basta, para que haya política en "sentido formal", que la actividad de unos seres humanos en relación con otros seres humanos tienda a que el comportamiento de éstos sea el que aquéllos se proponen. Implica que existan —como dice De Jouvenel— promotores, proyecto de empresa común por realizar y actividad de los promotores para obtener el concurso de voluntades ajenas. En ese "sentido formal" no importa el modo de acción de los promotores, ni la naturaleza de la empresa por realizar, ni la transitoriedad o permanencia del concurso. La actividad es formalmente política si obedece a una técnica para inclinar voluntades ajenas y regir sus comportamientos hacia metas propuestas. Desde la reunión de vecinos para apagar un incendio, hasta la Asamblea de las Naciones Unidas para evitar la propagación de una guerra; pasando por la banda

de *gangsters* para asaltar un banco, el grupo de capitalistas para fundar una sociedad anónima, el congreso constituyente para dar la ley fundamental a un Estado, etc., en todos los casos aparece la forma política como expresión de una técnica específica, precisamente la "técnica política". En todos los casos aparecen los mismos elementos: hay promotores, hay proyecto de empresa común, hay actividad para obtener el concurso de voluntades. La actividad tiene en todos los casos la misma forma y obedece a la misma técnica, aunque varíen —y en los hechos varían— los modos de la actividad —incluidos los fines— y el grado de integración de la convivencia que provoca —en términos de transitoriedad o permanencia—.

Pero no siempre basta la política en "sentido formal". Hay fines que no se alcanzan sin la permanencia del concurso humano. En tales casos, se requiere que la relación interhumana se torne persistente y no basta la actividad política en mero "sentido formal". Esa actividad debe estar dirigida también, como medio o fin instrumental, hacia la construcción, consolidación y conservación del agregado humano de que se trate. En este caso (por ejemplo, creación y mantenimiento de una iglesia, de una sociedad anónima, de un club deportivo, etc.), se agrega al "sentido formal", el "sentido material" de la política. La materia consiste en construir, consolidar y conservar el respectivo grupo humano, para cumplir determinados fines, sin que importe cuáles sean éstos siempre que necesiten la permanencia o persistencia del concurso humano. Cuando la relación adquiere tal carácter y la actividad se despliega de tal manera es cuando puede hablarse con propiedad del "sistema político", si bien en sentido amplio.

De conformidad con estos conceptos, cabe afirmar que la política en sentido material (amplio) es sinónimo de "sistema político", en sentido amplio. Uno y otro implican promotores (y actores), proyecto de empresa común por realizar y actividad configuradora de la relación de mandó y obediencia, con carácter permanente. Pero si el agregado humano persistente de que se trata no es uno de los diversos que existen con fines específicos —religiosos, lucrativos, deportivos, etc.— sino aquel, único, con el fin más abarcador, del cual dependen necesariamente los demás sin que él necesariamente dependa de ellos, entonces se está en presencia de la política en sentido material restringido o del sistema político en sentido estricto. En tal supuesto, el grupo humano no es uno de los tantos grupos sociales —"grupos intermedios", para cierta terminología—, sino el grupo humano complejo y autosuficiente al que los escolásticos denominaron "comunidad perfecta". Es ese grupo humano, al que corresponde la política en "sentido material restringido" o el "sistema político" en sentido estricto, el que estaba presente en la mente de Aristóteles —el margen de su condicionamiento histórico— cuando, casi al comienzo de la *Política*, hace referencia al grupo humano superior a todos y que incluye en sí a todos los demás; a la autoridad que se ejerza en él y que es distinta de la que se ejerza en otros grupos, y al bien que en aquél se persigue y que es el más alto de todos los bienes.

Con ese último significado, la actividad y la relación que constituyen la realidad política están referidas al Estado, al "sistema político" mayor de nuestro tiempo, y a los "sistemas políticos" mayores que él, actualmente en gestación. De acuerdo con tal marco de referencia, son políticas la actividad y la

relación estatales, y lo son igualmente aquellas otras actividades y relaciones que converjan sobre ellas. Así, además de la actividad de un determinado órgano estatal ("subsistema político"), será también política la actividad de un partido político ("sistema político" menor) que procure el acceso a la ocupación de aquel órgano o la de un grupo de presión (también "sistema político" menor) que busque influir sobre su actividad. En cambio, no será política, dentro del mismo marco de referencia —aunque lo sea si se piensa en términos de política en "sentido formal" o en "sentido material" amplio—, la actividad tendiente a conducir una iglesia, una sociedad anónima, un club deportivo, etc.

La "multiplicidad" de la realidad política queda puesta de manifiesto si se advierte que una misma especie de relación interhumana —la acción tendiente a obtener el concurso de voluntades ajenas para la realización de una empresa proyectada— puede perseguir objetivos transitorios (una investigación científica o una acción de piratería) —sentido meramente formal— o permanentes, sea con fines particulares (creación y subsistencia de una iglesia, de una sociedad anónima, de un club deportivo, etc.) —sentido material amplio—, sea con un fin general (creación y subsistencia del Estado) —sentido material restringido—.

Por razones didácticas, no científicas, en atención al destino de esta obra, la palabra "política" será utilizada sólo con el último de los sentidos indicados.

Faces 2 d) La política, realidad polifacética

La realidad política consiste en un tipo de actividad y en un tipo de relación que constituyen un tipo de sistema. Estos distintos aspectos de la realidad política, que están existencialmente unidos de manera inextricable, ponen de relieve dos facetas conceptualmente diferenciables: la "faz dinámica" y la "faz estructural". Además, la faz dinámica, en su inseparable vinculación con la faz estructural, se manifiesta como dos facetas también conceptualmente diferenciables: la faz "agonal" y la faz "arquitectónica".

La actividad política no tiene tal sentido por sí misma sino en función de una determinada relación interhumana. Esta relación implica una estructura (articulación entre las partes de un todo) que se manifiesta como una diferenciación jerarquizada entre seres humanos, de tal modo que la voluntad y consiguiente actividad de los unos determinan las de los otros. Esa estructura, aunque puede presentarse a veces muy débil y muy fluida, ofrece siempre una tendencia natural a traducirse en instituciones políticas ("instituciones-órganos" e "instituciones-norma") con vocación de orden y estabilidad. Es precisamente a través de tales instituciones como se concreta la diferenciación y la jerarquización entre los integrantes del sistema, ya que ellas establecen cargos y el modo de acceso a ellos, de donde resulta la diferenciación entre los ocupantes y los no ocupantes, y la jerarquización consistente en que estos últimos hagan lo que deciden aquéllos.

La actividad desplegada para llevar a la ocupación de los cargos y ejercer las respectivas funciones tropieza con la actividad contraria de otros aspirantes a la ocupación de los cargos y de quienes deben ser los destinatarios de su ejercicio.

Se produce actividad, por consiguiente, orientada hacia la conquista y la conservación de los cargos y otra, paralelamente, hacia la resistencia a su ejercicio o hacia la influencia sobre él. Estos aspectos de la actividad política configuran su faz "agonal" o, en el lenguaje de Duverger, la "faz de lucha".

Pero la actividad política no se reduce a la faz "agonal" —para conquistar o conservar los cargos o, en su caso, para resistir la actividad de sus ocupantes o influir sobre ella—, sino que, a través del ejercicio de las funciones respectivas, los ocupantes tienden a realizar los fines mediatos y los fines últimos de la política. Consisten los primeros —confundidos con el "sentido material" de la política— en la construcción, consolidación y conservación de la comunidad política; los segundos, en objetivos trascendentes que varían en cada caso. La actividad desplegada hacia tales fines configura la faz "arquitectónica" o, en el lenguaje de Duverger, la faz de integración. Por sí misma, y particularmente a través de los fines mediatos indicados, la faz arquitectónica justifica fácticamente a todo sistema político, con independencia de la justificación ética que puede corresponder a cada sistema político en particular. Todo grupo humano —y tanto más si se trata del agregado humano mayor u omnicomprensivo— necesita, ante todo, la estructura que le dé cohesión —integración del grupo— e impida su disgregación, y necesita, además, conducción en el quehacer común; con sentido creador y constructivo. Eso puede hacerse de muchas maneras (con mayor o menor coacción, por ejemplo) y con muy diversas motivaciones y finalidades (la búsqueda del "bien común" o la satisfacción de la vanidad o los intereses del gobernante); pero debe hacerse si han de subsistir, por una parte, el sistema político y, por otra, el ocupante del cargo en él.

Corresponde señalar que la faz "agonal" y la faz "arquitectónica" que en su conjunto constituyen la política plenaria, se encuentran entrelazadas y recíprocamente sustentadas. Si tuviera únicamente la faz "arquitectónica", la política correría, por la ausencia de discrepancias causantes de luchas, el riesgo de estancamiento y fosilización; pero, si sólo tuviera la faz "agonal", sería imposible la construcción, consolidación y conservación del agregado humano y, por lo tanto, el logro de los "fines últimos". En uno y otro caso, se destruiría el sistema político y con él la posibilidad de convivencia humana. La política, pues, es —necesita ser— esencialmente *process*, es decir, pugna seguida de acomodamiento, de ajuste. Acomodamiento y ajuste, por otra parte, del movimiento y del orden, de la estabilidad y del cambio, del conflicto y del consenso. Sin esa realidad que es la política —la política plenaria—, sin esa actitud y ese comportamiento que ella entraña, la "entropía", el desgaste natural del orden, concluiría con los seres humanos.

e) Los procesos de conflicto y consenso

Debe destacarse aquí que el antiguo tema de las facies "agonal" y "arquitectónica", de prosapia aristotélica, ha sido objeto recientemente de renovada atención, con novedosos enfoques, en el ámbito de la sociología política y bajo los nombres de conflicto y consenso. Puede decirse al respecto

que el momento decisivo en la consideración del tema lo constituye el planteo de Comte, quien sostuvo la tesis de que la "estática" y la "dinámica" eran las categorías centrales de la sociología y dio, además, al objeto de la primera —la estática social— precisamente el nombre de *consensus*. Sin embargo, las ideas centrales relativas a los procesos de consenso y conflicto y de la correlación entre ambos sólo fueron desarrolladas con posterioridad.

El actual enfoque del problema comienza posiblemente con la obra de Bentley, titulada *Process of government* (1908), que constituye un replanteo del fenómeno muchas veces observado de que el orden social —y político— es, sobre todo, un equilibrio de hechos. Ha sido luego desarrollado por los *political scientists* estadounidenses al concebir la vida política como *process* en el sentido anteriormente indicado, es decir, rivalidades seguidas de ajuste (*adjustment*). En su planteo más reciente, la cuestión ha sido expuesta con absoluta claridad por Robert A. Dahl en los siguientes términos: "Conflicto y consenso son, ambos, aspectos importantes en cualquier sistema político. Las personas que viven juntas nunca están de acuerdo en todo, pero si quieren continuar viviendo juntas no pueden estar completamente en desacuerdo respecto de sus objetivos". Coincidentemente, aunque con otras palabras, ha escrito Raymond Aron: "...la política lleva consigo un elemento de conflicto, pero también supone un elemento de acuerdo, pues si las diversas 'políticas', es decir, los fines perseguidos por los individuos o grupos en el seno de una colectividad, fuesen rigurosamente contradictorios, se entablaría una lucha sin cooperación posible y la colectividad dejaría de existir".

Por supuesto que las ideas de conflicto y consenso, como procesos integrantes de la realidad política, han estado presentes desde antiguo, aunque con otros nombres, en los pensadores políticos. Ha ocurrido, sin embargo, que algunos han dado mayor importancia a uno de ellos que al otro, llegando hasta hacerlo absoluto. Así, mientras Hobbes subrayaba la tendencia del hombre a vivir en conflicto, Platón, en la *polis* por él idealmente diseñada, lo excluía totalmente.

Sea como fuere, con las palabras *homonoia* y *concordia*, respectivamente, la idea de consenso estuvo presente en griegos y romanos. Aristóteles, en la *Ética a Nicómaco*, dice que hay consenso (*homonoia*) político cuando los ciudadanos persiguen, en lo que atañe a la *polis*, los mismos fines, y concuerdan en cómo deben ser designados los gobernantes; pero, además, destina un capítulo entero de la *Política* al examen de lo que podría ser llamado la "teoría de las revoluciones", con la intención de encontrar las causas que perturban la estabilidad política. Cicerón, a su vez, define el consenso (*concordia*), en *La República*, como "el mejor y más apretado vínculo de todo Estado" y señala que el conflicto (la disensión) no es en sí mismo patológico. "Divergencias de opinión en los estratos superficiales o intermedios —dice Ortega y Gasset exponiendo el pensamiento ciceroniano— producen disensiones benéficas, porque las luchas que provocan se mueven sobre la concordia firme subsistente en los estratos más profundos. La discrepancia en lo somero no hace sino confirmar y consolidar el acuerdo en la base de la convivencia. Esas contiendas ponen en cuestión ciertas cosas, pero no ponen en cuestión todo". "Distinto —agrega— es la dis-cordia, lo opuesto a la con-cordia: un corazón que se escinde

en dos; la sociedad deja de serlo; se convierte en dos, y dos sociedades dentro de un mismo espacio social son imposibles".

Muchos siglos después de aquellos lejanos antecedentes, la presencia del conflicto como motor, y no necesariamente nocivo, de la historia, fue señalada por Maquiavelo con especial referencia a la República romana en el capítulo IV de *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, bajo un sugestivo título: "La desunión del Senado y del pueblo hizo poderosa y libre a la República romana". Pero es, sin duda, en Montesquieu y con el mismo ejemplo romano ante la vista, donde aparece expuesta con claridad la síntesis de los procesos de conflicto y consenso: "Siempre que se vea a todo el mundo tranquilo en un Estado que se otorga el nombre de República —dice Montesquieu en *Las causas de la grandeza y de la decadencia de los romanos*—, puede estarse seguro de que la libertad no existe en él. Lo que se llama la unión de un cuerpo político es algo muy equívoco; la auténtica es una unión de armonía que hace que todas las partes, por muy opuestas que parezcan, concurren al bien general de la sociedad, del mismo modo que las disonancias en la música concurren al acorde total. Puede existir unión en un mismo Estado en el que parece no verse otra cosa sino agitación, es decir, una armonía de la que resulta la felicidad, que es sólo la única paz verdadera. Ocurre lo mismo con las partes de este universo eternamente ligado por las acciones de unos y las reacciones de otros". Dicho de otra forma, el verdadero consenso no resulta de la supresión del conflicto, sino de su ancauzamiento y del equilibrio de las partes.

En el siglo XIX, sobre todo con motivo de los problemas suscitados por la Revolución Francesa, en lo político, y por la llamada Revolución Industrial, en lo económico, los temas del conflicto y del consenso, aunque sin utilizar esa terminología, comenzaron a interesar especialmente. Marx y Engels, en el *Manifiesto comunista*, escribieron que "la historia de toda sociedad hasta nuestros días no ha sido sino la historia de la lucha de clases". De tal postulado resultaban sin esfuerzo algunos corolarios. En primer lugar, que no era posible la coexistencia del consenso y el conflicto, ya que el primero no sería sino la máscara de la dominación de una clase y, por tanto, el oscurecimiento de la realidad del conflicto. En segundo lugar, que el verdadero consenso sólo sería posible con la desaparición de las clases, que significaría la supresión del conflicto por la desaparición de los contendientes. En síntesis, para el marxismo, o existe el conflicto —sin posibilidad de consenso— o existe el consenso —al ser suprimidas las causas del conflicto—. Distinta fue la posición de Tocqueville, resultante principalmente de su examen de la realidad norteamericana de la primera mitad del siglo XIX. Según el autor de *La democracia en América*, las mismas unidades sociales y políticas que funcionan independientemente —las asociaciones privadas o voluntarias, el gobierno central, los estatales y los locales, el presidente y el congreso y, además, los partidos políticos— se encuentran necesariamente en tensión, en lucha, en conflicto, pero, al mismo tiempo, dependen recíprocamente unas de otras y, por lo tanto, constituyen los mecanismos de creación y mantenimiento del consenso. En consecuencia, para Tocqueville, y con el modelo de una incipiente "democracia constitucional" ante los ojos, consenso y conflicto podían subsistir como sustento de los dos aspectos que son connaturales para toda comunidad viviente: el orden y el movimiento.

Como se ha dicho antes, al considerar la política en "sentido formal" y al tratar la cuestión relativa a su "faz agonal", el proceso de conflicto, aunque no se le dé esa denominación, es inherente a dicha realidad. Ha señalado Max Weber que existe conflicto en la medida en que la acción es orientada hacia el objetivo intencional de imponer la propia voluntad a pesar de la resistencia de otros y que el hecho de que pueda ser "pacífico" ("institucionalizado": caso de "concordancia reglada") o "con violencia física" ("no institucionalizado") sólo pone de manifiesto modalidades de aquél. Dahl, por su parte, expresa magistralmente: "Si todo el mundo estuviese perfectamente de acuerdo sobre los objetivos y los medios, nadie tendría necesidad de cambiar la forma de comportamiento de los demás. Por consiguiente, no se producirían relaciones de influencia de poder. Por lo tanto, no existiría ningún sistema político. Siempre que una persona impide a otra la persecución de sus objetivos, ya tenemos el germen de un sistema político, ya que entonces uno de ellos tratará de cambiar el comportamiento del otro. Si lo hace creando la esperanza de recompensas o privaciones algo grandes, entonces entran en existencia las relaciones de poder. El conflicto y la política han nacido como gemelos inseparables".

En lo que se refiere al consenso (*consensus*), aunque esta palabra es actualmente muy empleada, falta —valga la paradoja— consenso acerca de su significado. Se ha señalado que falta una definición teórica con validez general y que son varios los conceptos que con dicha palabra se expresan. Con carácter operativo, la empleamos aquí solamente en dos sentidos. Al usar el vocablo sin adjetivo alguno —consenso—, hacemos referencia a un momento del proceso político, conforme a la indicación de Burdeau antes recogida, es decir, como el *adjustment* (ajuste) en que culminan las rivalidades. En este sentido, se piensa en un consenso continuamente renovado que se traduce, en suma, en un equilibrio inestable. En cambio, cuando al vocablo se agrega cierto adjetivo ("fundamental", "básico": "consenso fundamental o consenso básico"), el concepto expresado se aproxima al de Dahl antes mencionado —acuerdo respecto de objetivos comunes, voluntad de continuar viviendo juntos—. En este caso, se piensa en un acuerdo cordial —del corazón—, entrañable, profundo, en el que estará presente el comportamiento de valores supremos y de fines últimos. El consenso en este último sentido —consenso fundamental, consenso básico— es requisito para la existencia, y sobre todo la persistencia, de todo régimen político. Sin ese tejido de "ciertas experiencias, actitudes, prejuicios y creencias que todos o una gran mayoría comparten", según ha dicho Zevedei Barbu, cualquier régimen político se afirma sobre pies de barro.

Pero si el conflicto es inherente a la vida política y si, además, puede ser compatible con el consenso, en el doble sentido indicado —sin lo cual no hay comunidad política—, ello no significa que esa compatibilidad no tenga límites. La diferencia entre el mero disenso y la abismal discordia, entrevista por Cicerón y magníficamente explicada por Ortega y Gasset, marca el límite de la compatibilidad. Ese límite está dado por la existencia del consenso fundamental. Si éste no existe, el conflicto torna imposible la vida comunitaria. Sobre el particular, resultan ilustrativas la distinción de Duverger —entre lucha en el régimen y lucha sobre o contra el régimen— y la de Burdeau —tensiones sanas, tensiones patológicas—. Afirma el primero que "esta distinción fundamental no

define únicamente las formas de lucha, sino mejor aún los límites de la lucha", de tal modo que, si el antagonismo tiene por objeto el régimen (lucha sobre o contra él) la integración se torna imposible; el conflicto desborda los límites del consenso. Sostiene el segundo que una sociedad es "políticamente equilibrada cuando goza de una vitalidad suficiente como para adaptar su estructura a las tendencias al desarrollo inherentes a todo organismo viviente". Ello significa que el orden requiere el movimiento y que éste, a la postre, engendra el cambio de aquél. Burdeau emplea, en tal sentido, el término "tensión", diciendo que la hay "cuando la intensidad de las energías de renovación vence la gravitación de las potencias de conservación", y advirtiendo que no todas las tensiones son de la misma naturaleza. Según él, hay tensiones sanas, "que renuevan el equilibrio actuando desde adentro", y tensiones patológicas, que destruyen el equilibrio anterior para crear uno nuevo. Estas últimas —concluye el mismo autor— rompen la cohesión social, destruyen la unidad nacional.

f) La política, realidad variable

Esa realidad, a la que se da el nombre de "política", no ha sido siempre igual en todas las épocas ni en todos los lugares. No es lo mismo la realidad política de la polis que la de las monarquías absolutas de la Edad Moderna. Tampoco lo es en nuestros días la que corresponde a los muy diversos regímenes políticos existentes.

Por eso, aunque la realidad política tenga siempre las mismas "caras" —destacándose así lo "permanente" de ella—, difieren fundamentalmente de un régimen a otro —surgiendo de este modo su carácter "contingente"—. Varían la estructura y la dinámica. Varían las modalidades de la faz "agonal" y de la faz "arquitectónica", o, si quiere, del conflicto y del consenso. Varían las formas, las fuerzas, las actitudes y los comportamientos.

Esa variabilidad, como es obvio, constituye un obstáculo para la formación de un concepto unívoco de la política.

g) La política, realidad simbólica

Más aún que otros aspectos de la realidad social, la realidad política, aparte de sus otras características, constituye una realidad muy especial. No es, como la realidad de la naturaleza, totalmente objetiva, o sea del todo independiente de nuestra voluntad y de nuestros gustos. Al revés, está impregnada de aquélla y de éstos, y envuelta y penetrada por un tejido de ilusiones, de apariencias y de posibilidades. Debido a ello la captación de la realidad política no es captación de fenómenos extraños a nosotros mismos y perceptibles directamente, sin interferencias. Todos los actos, los hechos, las situaciones, en que consiste materialmente la realidad política, son traspuestos a un registro, compuesto de símbolos, que les da una tonalidad particular en virtud de la cual aquéllos adquieren un sentido que no tienen intrínsecamente. La política es una realidad

simbólica. Sólo se expresa simbólicamente, por mediación del signo. Los fenómenos políticos no son tales sino a través de los símbolos que les dan sentido.

Ha dicho Burdeau que la realidad política es un "universo de representaciones, de creencias y de apariencias" y pudo haber dicho más sintéticamente que es un universo de imágenes. En la realidad política, lo esencial no es el fenómeno en sí mismo, sino lo que se ve de él, o cómo se cree verlo, y sobre todo, cómo se lo siente. Lo esencial es la imagen, que en el universo político es creada por un conjunto de símbolos, del mismo modo que en el mundo físico lo es por la combinación de los rayos de luz. La "imagen" la dan los oropeles, que pueden consistir en algunas tradiciones, en algunas normas, en algunas creencias, en algunos adornos. Alguien es rey, aunque sea un botarate, porque lo hacen rey los símbolos creados por las tradiciones, las normas, las creencias, los adornos. Del mismo modo, alguien es juez —aunque intrínsecamente sea la antítesis de la justicia— o es gendarme —aunque en sí mismo sea la antítesis del orden y de la seguridad—. Lo que importa para ser líder, por ejemplo, es que alguien parezca ser un valiente, aunque sea un cobarde, o que parezca ser un genio aunque sea un mediocre. Puede que también sea valiente y genial, pero lo que importa es que lo parezca, que lo represente, que se crea que lo es. Lo que importa es la imagen. Por eso ha dicho también con razón Burdeau que la realidad política es un "universo mágico", un "universo poético", queriendo decir con ello que es un mundo creado artificialmente, al margen de la fenomenología concreta, y que, por tanto, tiene sus leyes, sus valores, su lenguaje. Un mismo hecho tiene connotaciones distintas en función de la imagen. La elección de Franklin D. Roosevelt —un mismo hecho— es una "desgracia" o una "buena estrella" —distintas imágenes—. El pacto con Hitler para mantener a las tropas germanas fuera del sur de Francia —un mismo hecho— hace del Mariscal Pétain un "traidor" o un "salvador" —distintas imágenes—.

Dado ese carácter simbólico de la realidad política, se convierten en factores determinantes de ella, por un lado, la diversidad de resortes psicológicos, con altas dosis de irracionalidad —la ambición, la vanidad, el temor, el deseo, la fe— y, por otro, las distintas "doctrinas" operantes —las ideologías, las utopías, los mitos—. Además juegan un papel fundamental los medios de comunicación, con fines de propaganda. Un sector importante de la realidad política consiste en crear la imagen y "venderla".

Frente a ese dato de la realidad política, no parece estéril, al menos como aspiración ética, reproducir el vaticinio optimista de Duverger: "...El siglo XX no es sólo el siglo del átomo: también es el siglo de las ciencias sociales. Los nuevos métodos de propaganda y encuadramiento de los hombres pueden ya cambiar la estructura del mundo tan profundamente como la utilización de la energía nuclear. Sin embargo, no son posiblemente más que la última fase de la política inconsciente, en la que los pueblos pueden ser manipulados por sus jefes porque ignoran los mecanismos de la manipulación. El desarrollo de la ciencia política permite entrever la posibilidad de una política consciente, en la que los hombres dejarán de ser cosas, objetos, en manos de sus dirigentes. Es de esperar que al fin un día será falsa la fórmula de Maquiavelo, por desgracia aún verdadera: 'Gobernar es hacer creer'".

h) La política, realidad multirrelacionada

La política no constituye una realidad aislada ni aislable, salvo conceptualmente. Como realidad existencial, se encuentra relacionada de modo necesario con otras realidades. Sin embargo, algunas de las realidades con las que aparece relacionada no son, en rigor, sino manifestaciones, modalidades o elementos de ella misma (las ideas políticas, las instituciones políticas, la vida política, el poder, el Estado). En tal sentido, corresponde decir que, además de multirrelacionada, es la política una realidad compleja e indivisa. Es compleja porque está constituida por diversos elementos, los cuales, según Marcel Prélot, son las ideas, las instituciones y la vida políticas. Y es indivisa, porque es existencialmente una, sin desmedro de la diversidad de sus elementos constitutivos. Pero, además, existe la necesaria e ineludible relación de la política con otras realidades extrañas a ella. Por lo pronto, con normas —jurídicas y morales— que la estructuran como relación y la regulan como actividad. Y también, evidentemente, con todo el contorno ambiental que la condiciona —factores geográficos, sociopsicológicos, económicos, historicoculturales— y sobre el cual se proyecta.

La multirrelación es, pues, doble: "dentro" de la realidad política —entre sus propios elementos constitutivos— y con la realidad extrapolítica.

La multirrelación "dentro" de la realidad política se traduce en el influjo recíproco existente entre la vida política, las instituciones políticas y las ideas políticas. Con el significado que aquí se da a estas expresiones, se entiende por vida política la dinámica política, es decir, la actividad de los actores ("fuerzas políticas" mantenedoras del orden y engendradoras del movimiento y del cambio en y de las estructuras); por instituciones políticas, en el sentido de "institución-persona" o "institución-cuerpo", a colectividades humanas unificadas, con su doble aspecto de organización interna y de individualización externa, y una compleja red relacional que liga entre sí a sus componentes y que da lugar a "instituciones-órgano" e "instituciones-norma", y por ideas políticas, al conjunto del conocimiento político, aunque preferentemente al de carácter interesado o práctico, es decir, a las "doctrinas". El problema puede ser planteado con un solo interrogante: ¿Hay influjos entre los elementos componentes de la realidad política?

El influjo de la vida política —en definitiva: de las "fuerzas políticas"— es de toda evidencia. Precisamente, el objetivo de las "fuerzas políticas" es influir en la creación y en el funcionamiento de las "instituciones", y su influjo sobre las ideas resulta de su propio dinamismo y de la necesidad de "racionalizar" sus fines y sus motivaciones. La historia muestra numerosos casos de ese doble influjo. No cabe duda, por ejemplo, de que la creación del Imperio Romano o el establecimiento de la Carta Magna son la consecuencia de complejísimo tejidos de interacciones del pueblo de Roma y del pueblo inglés, respectivamente. Esos "instituciones" de tanta trascendencia en la historia universal no fueron el resultado de "doctrinas" ni de planes deliberadamente elaborados, sino de la acción de determinadas "fuerzas políticas" que concluyeron por obtener sus objetivos. Del mismo modo, no cabe duda de que la vida política característica de las ciudades italianas del Renacimiento influyó decisivamente sobre el

pensamiento político de Maquiavelo y es probable que el Leviathan de Hobbes haya sido inspirado, en buena medida, por las guerras civiles inglesas de la primera mitad del siglo XVII.

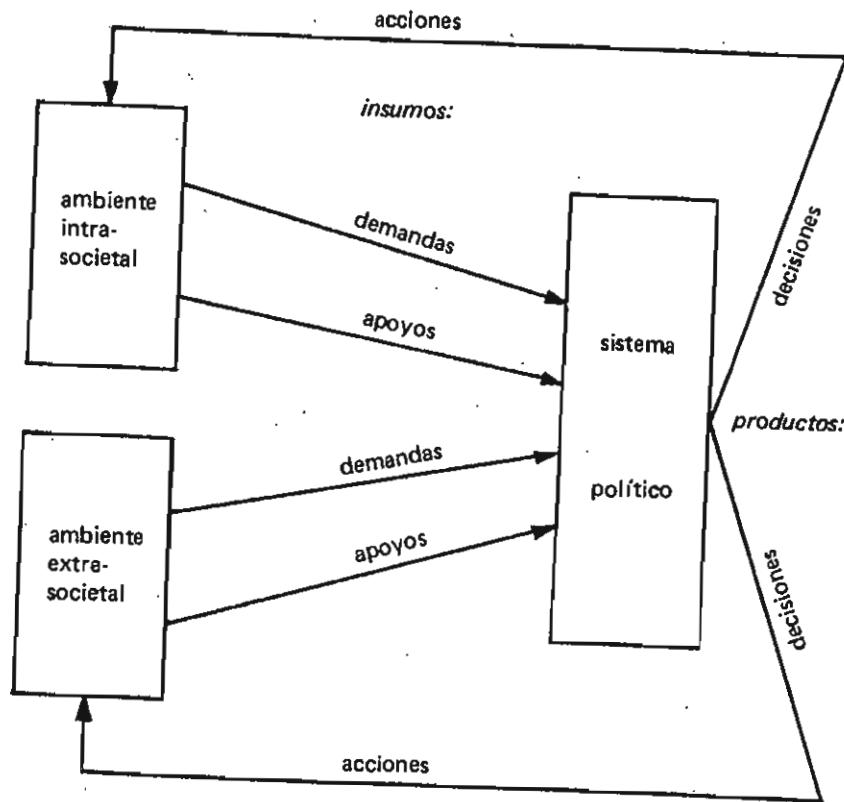
En lo que respecta a las instituciones políticas —en el triple carácter que aquí se las considera: "institución-cuerpo", "institución-órgano", "institución-norma"—, actúan como instrumentos de "control social" e, inclusive, de "técnica social" y, en tal sentido, condicionan y regulan la vida política y a la vez influyen sobre las ideas políticas. Así, por ejemplo, las instituciones de la República romana y de la monarquía constitucional inglesa han regulado durante siglos la vida política de sus respectivos pueblos; hasta el punto de confundirse prácticamente con ella. Por otra parte, tras cada verdadera revolución, las instituciones con tal motivo creadas han influido decisivamente tanto sobre la vida política como sobre las ideas políticas de largos períodos posteriores (v.g.: revolución inglesa de 1688; revolución norteamericana de 1776; revolución rusa de 1917).

En cuanto a las ideas políticas, influyen a su vez sobre las instituciones políticas y sobre la vida política. Como se ha visto anteriormente, la política es fundamentalmente actividad humana dirigida hacia fines, lo que implica la necesidad de un pensamiento orientador. El promotor del proyecto político —el aspirante a conductor, el "buscador de poder"; lo mismo que el conductor en marcha, el "poderoso"— necesita valerse de ideas que faciliten la obtención del concurso de voluntades. En tal sentido, las doctrinas en general, y en particular las "ideologías", las "utopías" y los "mitos", influyen sobre la actividad política. La historia ofrece numerosos ejemplos, entre los que se destacan los casos de Locke y Montesquieu, con respecto a las revoluciones norteamericana y francesa, y los de Marx y Lenin, con respecto a las revoluciones rusa y china. Pero el influjo de las ideas no se ejerce, claro está, sólo a través de revoluciones. A ese respecto, cabe distinguir las doctrinas "preparatorias" o "proféticas" —que pueden tener tanto carácter "revolucionario" como "reformista"— de las "apologéticas" —justificadoras del orden existente—. En el lenguaje de Mannheim, las primeras son "utopías" y las segundas "ideologías".

El examen de los casos históricos, concretos, pone de relieve que, aunque a veces uno de los elementos de la realidad política examinado ejerce mayor influjo sobre los restantes, lo más común es el influjo recíproco, el interinflujo. Por otra parte, ese mismo examen muestra que el influjo de las ideas ha aumentado a partir del siglo XVII, aunque en los últimos años se ha producido, sobre todo en los países más desarrollados, un fenómeno en sentido inverso que se conoce con el nombre de "fin de las ideologías".

En lo que hace a la relación entre la realidad política y la realidad extrapolítica, es decir, el contorno ambiental de aquella —la constitución natural—, resulta útil e ilustrativo el modelo de David Easton, según el cual el sistema político (*political system*) está conectado con su ambiente (*environment*) por medio de insumos (*inputs*) —flujos del ambiente sobre el sistema político— y de productos (*outputs*) —flujos del sistema político sobre el ambiente—. El ambiente es en parte "intrasocietal" y en parte "extrasocietal". El primero consta de todos los sistemas (geográfico, ecológico, biológico, social, cultural, económico, demográfico, etc.) que pertenecen a la misma sociedad que

el sistema político, pero que no son sistemas políticos. El segundo consta de todos los sistemas que están dados fuera de la sociedad de que se trata, es decir, internacionales (ecológicos, sociales, políticos). El sistema político es un modo de designar al conjunto de fenómenos que se llaman política, gobierno o Estado, pero con un especial enfoque que permite interpretar la vida política como un "sistema de conducta adaptativo, autorregulador y autotransformador", cuyos elementos componentes son: instituciones jurídicas, actividades informales dentro de la estructura formal —lo que implica ciertos grupos y características motivacionales o de personalidad—, etc. Los flujos del ambiente hacia el sistema político, a través de los insumos, se centran principalmente en las demandas (*demands*) y en los apoyos (*supports*), que constituyen los indicadores claves del modo como los factores y circunstancias ambientales modelan y modifican el funcionamiento del sistema político. Los flujos de este último hacia el ambiente, a través de los productos, se centran principalmente en las decisiones y acciones de los gobernantes. Se forma así un circuito de retroalimentación (*feedback loop*), que queda puesto de relieve con el gráfico que el propio Easton proporciona y que simplificado se reproduce seguidamente.



a) Significados del vocablo "poder"

A través de lo dicho anteriormente, se ha procurado evitar el uso del vocablo "poder" y se lo ha conseguido casi totalmente. Aparece mencionado solamente en una cita de Dahl y en otra ocasión como manifestación, modalidad o elemento de la política. Pero, aunque la palabra apenas ha aparecido, su concepto ha estado rondando continuamente. Es que la política y el poder son realidades inseparables, hasta el punto de que, en buena medida, no son sino una sola y misma realidad.

El término "poder" tiene, manifiestamente, distintas acepciones. En el uso común y frecuente, sirve tanto para designar una especial aptitud para hacer algo ("potencia", en el lenguaje aristotélico-tomista), como el "ente", "sujeto" o "titular" de esa aptitud. Con tales acepciones, se puede "tener" poder o "ser" poder. En el primer caso, se lo posee; en el segundo, se lo personifica. Es ejemplo de lo primero decir que la Constitución tiene el poder de las hadas; lo es de lo segundo, expresar que los "poderes de hecho" enfrentan al "poder legal".

Otras veces, la palabra "poder" indica lugar o posición. Se es poder o se tiene poder, en razón del lugar o posición que se ocupa en las relaciones interhumanas. Esa "localización" del poder está manifiesta en frases y proposiciones como las siguientes: "La conquista del poder" ... "Conservarse en el poder" ... "Desde el poder" ... "El poder y el llano".

Pero, según el concepto que en esta obra se hará prevalecer, siguiendo autorizadas opiniones de científicos políticos contemporáneos, el poder, más que una aptitud, un ente o un lugar o posición, constituye una relación. A ello se ha aludido continuamente al tratar de la realidad política cuando se ha hecho referencia a la actividad encaminada a determinar comportamientos ajenos, traducida, en definitiva, en la relación de mando y obediencia.

— El carácter relacional del poder se hace evidente a poco que se lo observe. El ocupante del cargo de gobierno "es poder", "tiene poder" u "ocupa el poder" sólo en la medida en que suscita comportamientos ajenos, es decir, que es obedecido. Si falta este requisito de nada vale que lleve una corona sobre la cabeza y se siente en un trono de oro o que el Boletín Oficial lo llame presidente. En plena Edad Media, Bonifacio, apóstol de Germania, preguntaba al Papa Zacarías: "¿Conviene llamar rey a aquel que tiene la realidad o a aquel que tiene la apariencia del poder?". Y la realidad del poder no era sino la obediencia de los súbditos. Muchos siglos antes lo había advertido Aristóteles en la *Ética a Nicómaco*: "El magistrado, revestido de poder, no es 'algo' sino con relación a los demás, como que está ya en comunidad con ellos".

En consecuencia, el análisis de Easton no sólo pone de relieve el intercambio o flujo recíproco entre el sistema político y el ambiente, o sea el carácter multirrelacionado de la política, con respecto a la realidad extrapolítica, sino que, además, conduce a considerar el proceso político en su real dinamismo.

b) *Vinculación entre poder y política.*
"Poder político"

Concebido como "relación de mando y obediencia", el poder constituye un elemento esencial de la política. No hay política sin poder. La "relación política", en su acepción más amplia —carácter puramente formal de la política— es ya una "relación de poder". Cuando un vecino invita a otros para apagar un incendio y obtiene su concurso, se está en presencia de una "relación de poder". Lo mismo en el caso del *gangster* que obtiene la colaboración de otros congéneres para asaltar un banco. Y es también "relación de poder", por supuesto, la "relación política" que —con carácter también material— está configurada por la existencia de una iglesia, de una sociedad anónima, de un club deportivo. Es que, en definitiva, el poder no es otra cosa que otro nombre que se da a la relación política, o, quizás, con más propiedad, al complejo de relaciones políticas.

De lo que hemos dicho, pareciera deducirse que todo "poder" es político. Y en cierto sentido efectivamente es así.

Si es rasgo esencial de la política la relación de mando y obediencia y la esencia del poder consiste en esa relación, resulta evidente que este último —el poder— es siempre político. Así, en sentido lato, el poder se refiere al sentido formal y también al sentido material amplio de la política. Pero, en un sentido más limitado, el poder político es sólo una especie del género "poder". En este sentido, cabe hablar de poder social, poder religioso, poder militar, poder económico, inclusive poder espiritual —como decía Saint-Simon—, para hacer referencia a diversas manifestaciones del poder correspondientes a la política en sentido formal y en sentido material amplio, y cabe reservar la expresión "poder político" para referirse exclusivamente a la política en sentido material restringido.

3. POLÍTICA Y ESTADO

a) *Vinculación entre política, poder y Estado.*
Clases de poder político

Lo mismo que con el vocablo "poder", se procuró, a través de lo dicho anteriormente, evitar el uso de la palabra Estado. Es evidente, sin embargo, que no puede ser concebido el Estado al margen de la política y del poder.

Si se piensa en la política en sentido material restringido, es decir, si se trata del "sistema político" mayor o sea de aquel que corresponde al grupo humano superior a todos y que incluye en sí a los demás, el alcance de la política se reduce conceptualmente a la actividad y a la relación que tienen a la "comunidad perfecta" —en nuestro tiempo, al Estado— como eje central. En ese caso, el poder se reduce conceptualmente en la misma medida y se trata entonces no ya

del poder político en sentido amplio —simplemente, poder—, sino del poder político en sentido limitado —o poder político propiamente dicho—.

El poder político propiamente dicho ofrece distintas manifestaciones, que pueden ser clasificadas en tres principales: poder estatal, poder político no estatal e influencia. Se llama poder estatal a la relación o relaciones entre aquellos seres humanos —los ocupantes de los cargos del gobierno— cuya actividad se imputa al Estado, comportándose los demás seres humanos como súbditos. Se llama poder (político) no estatal a la relación o relaciones que se originan internamente en los grupos que tienden a proporcionar a sus integrantes la ocupación de los cargos del gobierno o influir sobre sus ocupantes. Y se llama influencia a las relaciones que se generan en la actividad externa de los grupos precedentemente indicados con respecto a los ocupantes de los cargos del gobierno.

b) *Poder e influencia con relación al Estado*

No hay duda que el "poder" —la relación política— es una "relación de influencia". Hay poder si hay influencia. Pero, si se desea, como algunos autores lo hacen, diferenciar con esos nombres tipos distintos de actividad referentes a la "relación política", corresponde reservar el primero —"poder"— para designar los influjos ejercidos de "arriba" hacia "abajo", es decir, por los ocupantes de los cargos de gobierno sobre los no ocupantes (poder estatal) y el segundo —"influencia"— para designar los ejercidos de "abajo" hacia "arriba", es decir, por los no ocupantes sobre los ocupantes. Con ese alcance, cabe señalar la situación especial del poder político no estatal, en cuyo caso se dan, dentro del respectivo grupo, los fenómenos de poder e influencia, y, hacia afuera, o sea con respecto al poder estatal, se produce el segundo (influencia).

c) *La vinculación múltiple y recíproca entre política, poder y Estado*

En el sentido material restringido a que se está haciendo referencia, la vinculación de la política con el Estado ofrece numerosas manifestaciones. La actividad política en faz "agonal" tiene lugar con referencia al Estado. La pugna entre los aspirantes a la ocupación de los cargos del gobierno, para conquistarlos, conservarlos o resistirlos, según los casos, no es sino una pugna para que su actividad pueda, en su momento, ser imputada al ente denominado Estado. Así, el juego múltiple entre distintas "fuerzas", según ciertas "formas", condicionadas por determinados "factores" y en procura de diversos "fines", gira alrededor de ese ente —real o imaginario— que es el Estado. Del mismo modo, la actividad política en faz "arquitectónica" realiza la relación de poder del Estado con sus súbditos, institucionalizándola mediante una estructura especial —órganos y normas— y haciéndola funcionar.

A través de lo dicho, salta a la vista la múltiple y recíproca vinculación entre política, poder y Estado. Pero, tal vinculación no implica, sin embargo,

confusión, ya que, como se ha visto, hay actividad política que es estatal —y consecuentemente poder político que es estatal— y la hay que no lo es —y consecuentemente poder político no estatal—. Puede haber, además, actividad estatal considerada no política (v.g.: “judicial”, “administrativa”, etc.).

4. POLITICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

a) *Las relaciones internacionales, como sector de la realidad política*

Hasta aquí se ha hablado de la realidad política sin fijarle límites espaciales, aunque con especial referencia a su sentido material y restringido, de donde ha resultado que su eje central es el Estado —cada Estado—. Antes, con motivo de la exposición del sistema político, conforme al modelo de Easton, se ha mantenido ese eje central, aunque se haya hecho referencia al ambiente extrasocietal que comprende las relaciones internacionales.

Ha llegado, por eso, la oportunidad de ensanchar el enfoque y de incluir expresamente las relaciones internacionales dentro de la realidad política.

Puede afirmarse al respecto que la realidad política, como la realidad humana total de la que es parte constitutiva, no tiene límites espaciales. Las fronteras físicas y las convencionalmente creadas por los hombres, si bien circunscriben ciertas “relaciones políticas”, no impiden la formación de otras de mayor dimensión que engloban a aquéllas y, además, en cierta medida, las condicionan. “La forma en que se comporta un sistema político —dice con acierto Dahl— está influida por la existencia de otros sistemas políticos”. “Los gobiernos nacionales —agrega— deben adaptar sus acciones al hecho real de que también existen otros gobiernos nacionales, alianzas, coaliciones y organizaciones internacionales”. Es lo mismo que en el modelo de Easton antes examinado se señala con la expresión “ambiente extrasocietal”. Cabe, por eso, afirmar que no existe ningún “sistema político” totalmente aislado. Hay también un “ambiente” externo que no se puede ignorar y desconocer sin tener que pagar las consecuencias. A ello se debe que las “relaciones exteriores” y la “defensa” hayan ocupado y ocupen un lugar importante en la función y organización de todo gobierno.

Surge de lo dicho que las relaciones exteriores forman parte también de la realidad política. “La política interior y las relaciones internacionales —dice Prélot— son como las dos caras de una misma realidad”. En efecto, la naturaleza de la realidad política no cambia al ir más allá de los límites de los “sistemas políticos” singulares. Sus rasgos característicos son los mismos. Sigue siendo una actividad humana que se encuadra dentro de una determinada relación interhumana. Sigue habiendo promotores, proyectos de empresa, acción para obtener el concurso de voluntades ajenas. Puede tener sentido formal o material. Tiene su faz estructural y su faz dinámica, así como su faz agonal y su faz arquitectónica. Varía continuamente en sus aspectos concretos y contingentes.

Se expresa simbólicamente. Está multirrelacionada. Por fin, lo mismo que la política “interna”, es regulada o no, según los casos y las situaciones, por la “moral” y por el “derecho”.

Claro está que, en cada uno de los aspectos indicados, las relaciones internacionales tienen sus particularidades, y más aún en lo que respecta a su regulación normativa. Se discute todavía si el llamado “derecho internacional público” es verdaderamente derecho, y en cuanto a la moral algunos piensan que, cualquiera sea el grado de su vigencia dentro del “orden estatal”, no es de aplicación frente a los “bárbaros” (los extranjeros) y mucho menos frente a los enemigos.

b) *Los factores determinantes y condicionantes de la política “externa”*

La naturaleza y el grado de las “relaciones internacionales” han dependido de diversos factores extrapolíticos, entre los cuales predominaron, además de las técnicas de comunicación y de transporte, los de carácter geográfico, militar, económico e ideológico.

El influjo geográfico sobre las “relaciones internacionales” es evidente. Desde antiguo, por ejemplo, se ha admitido en tal sentido la importancia de la proximidad del mar. La palabra de raíz griega “talasocracia” sirvió para dar nombre al fenómeno en virtud del cual pequeños núcleos insulares o litorales (v.g.: en distintas épocas, Atenas, Venecia e Inglaterra) extendieron su dominio sobre un gran espacio marítimo. Pero al margen de ese antecedente aislado, no es exagerado afirmar que, en todo tiempo, la geografía fue uno de los factores determinantes de la conducta política de cada gobernante con sus vecinos y con las restantes comunidades políticas, sea en el sentido de la paz o de la guerra. La célebre sentencia de Napoleón —“La geografía gobierna la política de las naciones”— no es, en su exageración, sino una apretada síntesis de lo que pensaron y, en consecuencia, hicieron muchos conductores políticos. Tal idea —la de que el mapa dicta la política exterior— alcanzó su máxima expresión doctrinaria con la llamada “geopolítica”, que ha sido definida como el estudio de la influencia de las configuraciones espaciales en la historia y la política.

El factor militar ha estado siempre vinculado, cuando no confundido, con las “relaciones internacionales”, aparte de la gravitación que, por tal causa, ha ejercido sobre la política interna. En los últimos tiempos, las exigencias de la estrategia a nivel mundial y de la “guerra total” —que implica, además de los ejércitos, a las poblaciones íntegras— han hecho más ostensible el influjo del factor militar en el entresijo de la política interna y externa.

En lo que respecta al factor económico, su influjo sobre la política externa ha sido siempre muy grande, y sigue siéndolo. Ese factor, que en otros tiempos determinaba la conquista de territorios ajenos y la conversión de los vencidos en esclavos, ha ofrecido en los últimos siglos ciertas particularidades vinculadas a la lucha por la posesión de las materias primas y de los mercados mundiales y ha dado origen a los fenómenos conocidos con los nombres de “colonialismo” e “imperialismo”.

Otro factor determinante de la política exterior, y a través del cual se advierte lo mismo que con respecto a los otros factores, la intervinculación de la política interne y las relaciones internacionales, es el ideológico. Según sea la *Weltanschauung*, la concepción del mundo y de la vida —la “ideología”, en el lenguaje más usado— sobre la que se asienta cada régimen político, varíen las actitudes y los comportamientos de sus actores, en el sentido de la agresión o la cooperación con las restantes comunidades políticas.

5. POLITICA Y MORAL. FINES Y MEDIOS

a) Planteo de la cuestión

Hasta aquí ha sido constante la consideración de la política como un cierto tipo de actividad humana, en relación interhumana; pero no se ha planteado la cuestión de si tal actividad debe perseguir determinados “fines” y debe estar regulada por determinadas “normas” en lo que respecta a los “modos” y “medios” empleados para la obtención de aquéllos.

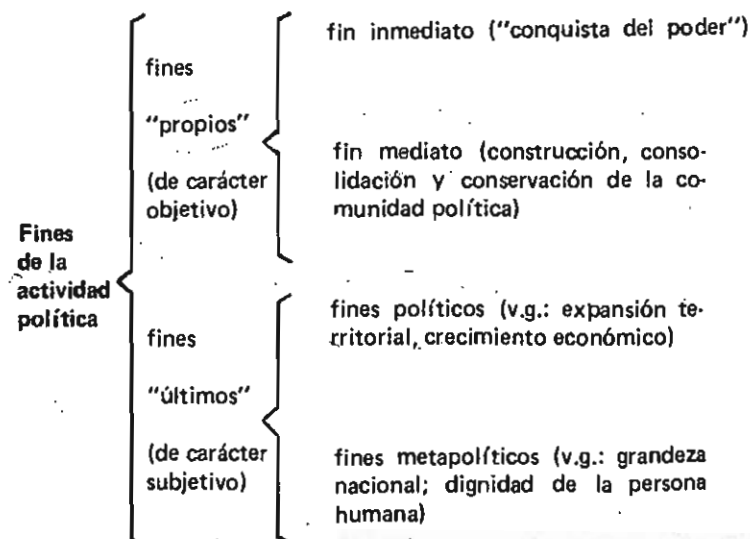
Tal planteo es lo que corresponde a las relaciones entre la política y la moral y da lugar a varios interrogantes: ¿Concuerdan o difieren los “fines” de la política y de la moral? ¿Cuáles son las relaciones y los conflictos entre unos y otros? ¿Debe la actividad política estar regulada por normas morales? ¿Existe una moral política —tanto en lo relativo a los fines como a los modos y medios— distinta de la moral personal? ¿Cabe formular estos interrogantes en abstracto, con prescindencia de las circunstancias ambientales? Lo cierto es que la respuesta a cada uno de estos interrogantes no puede ser dada aisladamente, ya que se encuentran indivisiblemente vinculados entre ellos. Por eso y porque cada uno de esos interrogantes da lugar a interrogantes previos, se procurará a continuación hacerlos más explícitos.

b) El problema de los fines

Inevitablemente, al tratarse la realidad política se ha hecho referencia a “fines” a los cuales aquélla estaba orientada y tal vinculación apareció desde el primer momento al procurar distinguir la política en sentido formal de la política en sentido material. En el primer caso, fueron mencionados, a título de ejemplo, diversos fines (apagar un incendio, evitar la propagación de una guerra, asaltar un banco, fundar una sociedad anónima, dictar una constitución). Pero esos fines, con respecto a la actividad política, son fines “últimos”, totalmente diferentes unos de otros, para los cuales aquélla sirve de medio. En cambio, el fin “propio” de la actividad política, el que le da precisamente su especificidad, es común en todos los casos: la obtención del concurso de voluntades ajenas. En el segundo caso, se puso de relieve que, para alcanzar ciertos fines “últimos” —también aquí, totalmente diferentes unos de otros—, no bastaba obtener el

concurso de voluntades ajenas, sino que se requería también dar persistencia a ese concurso, o sea construir, consolidar y conservar el agregado humano de que se trate. Por lo tanto, también en este caso —sentido material de la política, sin que importe su carácter amplio o restringido—, tiene la actividad política su fin “propio”, que consiste en dar persistencia al concurso de voluntades ajenas, con abstención e independencia de los diversos fines “últimos”.

Sin perjuicio de ese planteo general, y si se piensa —de conformidad con el objetivo de esta obra— en el agregado humano mayor, es decir, en la política en sentido material restringido, surgen fines distintos para cada fase de la actividad política en correspondencia con la respectiva faz —“agonal” o “arquitectónica”—. Surge, en primer lugar, el fin inmediato —en la faz “agonal”: “vencer”—, que consiste en obtener la ocupación y ejercicio de los cargos del gobierno. Y surge, en segundo lugar, el fin mediato —en la faz “arquitectónica”: “construir”—, que consiste en “integrar” el grupo —en el caso, la sociedad global— para la obtención de sus fines “últimos”. Esos fines —el inmediato y el mediato— son fines “propios” u objetivos de la actividad política y se diferencian de los fines “últimos” o subjetivos, entre los cuales, a la vez, cabe distinguir —aunque el deslinde es muy difícil— entre los fines políticos y los fines metapolíticos. Corresponde aclarar que los fines “propios” son “objetivos” en el sentido de que son necesarios e independientes de la intención y voluntad de los actores. Los requiere la actividad política por sí misma: por ser tal y para ser tal. En cambio, los fines “últimos” son “subjetivos” en el sentido de que sólo existen de acuerdo con la voluntad e intención de los actores, siendo por tanto contingentes. De ahí que los primeros sean únicos —siempre los mismos—, y los segundos diversos, con la particularidad de que no son necesariamente excluyentes entre ellos, pudiendo acumularse varios.



Como se ve, la finalidad de la actividad política es múltiple y se manifiesta en distintos planos y hasta en distintos tiempos. Además, ofrece algunas particularidades que es necesario destacar. Por lo pronto, salvo los fines "últimos" metapolíticos, todos los otros son, en algún aspecto, "instrumentales", es decir que obran como medios para fines ulteriores o superiores. Así, se requiere el cumplimiento del "fin inmediato" —ocupar "el poder" y ejercerlo— para llegar a realizar el "mediato" —obtener la persistencia del sistema político—. De igual modo, se requiere el cumplimiento de éste para llegar a realizar los fines "últimos": en primer lugar los "político-estatales" y después los "metapolíticos". Pero es de advertir que no se trata necesariamente de etapas sucesivas. En la actividad desplegada para obtener el fin "inmediato" pueden estar presentes todos los demás fines, incluidos los "metapolíticos". Puede ocurrir también que, excepto el primero, falten los demás, aun después de cumplido aquél.

Hecha esa caracterización y clasificación de los fines de la actividad política, pueden volver a formularse los interrogantes básicos: ¿Concuerdan o difieren los fines de la política y la moral? ¿Cuáles son las "relaciones" y los "conflictos" entre unos y otros? Por supuesto que, para hallar las respuestas, se requiere, previamente, caracterizar los fines de la moral, lo cual, a la vez, es fuente de inacabable debate. Para simplificar el problema, se identificará aquí "fin" con "valor", con lo que se desplaza la solución del problema al campo de lo subjetivo. Así las cosas, el planteo se simplifica. Los fines "propios" u "objetivos" de la política se encuentran en plano diferente de los de la moral y son, con respecto a estos últimos, de carácter instrumental —medios—. Por consiguiente, no hay colisión entre unos y otros. En cuanto a los fines "últimos" o "subjetivos", corresponde distinguir, para el planteo de la cuestión, los "político-estatales" de los "metapolíticos". Con relación a los primeros, se repite la situación relativa a los fines "propios" u objetivos, y con relación a los segundos, no hay en verdad razón de conflicto entre política y moral, sino pura y exclusivamente conflicto moral.

c) El problema de los medios

En el plano de los medios, la cuestión de las relaciones entre la política y la moral se plantea en otros términos. La actividad política es siempre comportamiento humano y la moral es un sistema normativo de dicho comportamiento. El integrante genérico puede formularse de la siguiente manera: ¿Debe la actividad política estar regulada por normas morales? Pero no puede ser contestado si antes no se da respuesta a varias preguntas previas: ¿Existe —en cuanto sistema normativo— la moral, es decir, un único sistema moral? ¿Cabe distinguir entre la "moral política" y la "moral personal"? ¿Cabe formular estas preguntas sin tener en cuenta las diferentes facetas de la actividad política? ¿Cabe formular estas preguntas en abstracto, con prescindencia de las circunstancias ambientales?

En lo que se refiere a la primera de las preguntas previas, la confrontación empírica —histórica— pone de manifiesto la existencia de distintos sistemas morales, aunque todos con la pretensión de ser los únicos auténticos. En este

punto, el problema se hace insoluble si lo que se busca es una respuesta con validez general. En efecto, casi todos concordarán en que hay un único sistema moral, pero cada uno considerará como tal exclusivamente al suyo. No queda, pues, otra solución práctica que la de extraer las coincidencias entre los distintos sistemas y conformarse con algunas generalidades más o menos compartidas, de conformidad con las cuales deben ser rechazadas como comportamientos "inmorales", por ejemplo, la mentira, el engaño, el fraude, la corrupción, el soborno, la violencia.

La segunda de las preguntas previas está vinculada con la primera, siendo necesaria su confrontación para evitar equívocos. En efecto, cuando se admite la existencia de un sistema moral único, se piensa en términos de "moral personal" genérica, sin especificar dentro de él la diversidad de conductas distintas que deben ser reguladas. Por tanto, puede admitirse aquella respuesta —así sea en el terreno de las generalidades antes indicadas— sin que ello implique rechazar la posibilidad de normas específicas para conductas que también lo son y, por ende, la distinción entre la "moral personal" y la "moral política".

La tercera de las preguntas previas, se puede formular más concretamente de la siguiente manera: ¿La actividad política debe ser regulada por las normas morales tanto en la faz "agonal" como en la faz "arquitectónica" o sólo en alguna de ellas? La respuesta está evidentemente enlazada con las dos anteriores y, sobre la base de ellas, podría admitirse que la regulación alcanzara sólo a una de las facetas.

En lo que respecta a la cuarta de las preguntas previas, la dificultad de la respuesta es manifiesta. Por un lado, el sistema moral tiende a ser rígido y absoluto, pues en caso contrario se contradice a sí mismo; pero, por otro, la gravitación de las circunstancias ambientales llega en algunos casos a obstaculizar y hasta impedir la aplicación de aquél. El problema culmina cuando los medios técnicos —los idóneos para la obtención de cada fin concreto— se excluyen recíprocamente con los medios morales —los subordinados al valor supremo del sistema moral—.

Las respuestas a las preguntas previas ponen de relieve la dificultad de contestar categóricamente al interrogante genérico y la necesidad, en caso de que la contestación sea afirmativa, de adaptarla a las particularidades de cada situación concreta.

d) El problema de los fines y de los medios, a través de la historia del pensamiento político

A lo largo de la historia, son muchos los filósofos políticos que se han ocupado del problema de las relaciones entre la política y la moral. Entre ellos, Platón, Aristóteles, Cicerón, Santo Tomás y Maquiavelo se han distinguido por la originalidad o la profundidad de sus planteos. Un análisis de sus respectivas posiciones —que nos abstenemos de efectuar aquí por considerarlo tema más propio de la "historia de las ideas políticas"— significaría dar respuesta, en cada caso, al siguiente cuestionario: 1) relación entre los fines de la política y de la moral; 2) existencia de un sistema moral único aplicable a la actividad política;

- 3) distinción entre "moral personal" y "moral política"; 4) distinción en la aplicación de las normas morales a la actividad política, según las faces de ésta; 5) consideración de las circunstancias ambientales para plantear la cuestión.

e) *Esquematización de los diversos planteos y apreciación sintética de la cuestión*

El profesor español José Luis L. Aranguren, que ha dedicado una obra especial a la consideración del problema, expresa que la cuestionabilidad originaria de las relaciones entre la moral —que él llama más frecuentemente ética— y la política puede ser vivida y pensada en cuatro modos fundamentales que denomina, sucesivamente: "realismo político", "repulsa de la política", "lo moral en la política vivido como imposibilidad trágica", "lo moral en la política vivido dramáticamente".

En el primer caso —"realismo político", *Realpolitik*— se sostiene que la moral, tal como se la entiende para la conducta personal, nada tiene que hacer con respecto a la actividad política. No se trata, pues, de una posición inmoral; sólo se sostiene que la actividad política se rige por leyes estrictamente "técnicas", es decir, moralmente neutrales. Esa ha sido la posición de numerosos pensadores, entre los cuales, sin duda, sobresalen Maquiavelo y algunos neomaquiavelistas como Pareto, Mosca, Burnham, etc., sin olvidar al alemán Carl Schmitt. Sin embargo, aun en este caso, lo que se afirma es más bien cómo es la realidad y no cómo *debería* ser.

En el segundo caso —"repulsa de la política"—, se desvaloriza y, consiguientemente, se rechaza la política. Se parte de la base de que la política es cosa "sucial" y "mala" en sí y que, por lo tanto, no es propia del hombre que vive sujeto a preceptos morales. Aranguren distingue al respecto entre la "repulsa burguesa" y la "repulsa anarquista", que son dos actitudes semejantes con motivaciones y objetivos muy diferentes. La primera se caracteriza porque exalta el ideal del "hombre privado", que implica el primado de lo económico —y accesoriamente, lo religioso, lo familiar, lo "social"— sobre lo político, y que considera la astucia, el engaño, el compromiso (cuando no la corrupción y el soborno) a que debe recurrir el político, como incompatible con la severa moral puritana. La segunda se funda en la creencia de que la política —toda política— es por esencia "burguesa", es decir, "mala", constituye un obstáculo para el advenimiento de la sociedad libre y justa y resultará incompatible con ella.

En el tercer caso —"lo moral en la política vivido como imposibilidad trágica"— se asiste al dilema de hierro de que el hombre tiene que ser moral y tiene que ser político y no puede serlo a la vez. Ejemplos de esta posición los constituyen el luteranismo inicial y la corriente francesa del existencialismo (Sartre, Merleau-Ponty, etc.). Según el primero, el político cristiano debe inexorablemente ajustar su actividad a los preceptos de la moral de Cristo, lo que importa su fracaso político, o, si no lo hace, su pecado. Según la segunda, la "autenticidad" se resuelve en la "ambigüedad", sin conciliación posible.

En el cuarto caso —"lo moral en la política vivido dramáticamente"—, se reconoce el conflicto, no se lo elude y se admite que puede ser resuelto a favor

de la moral, pero no fácil ni cómodamente. Sólo ha de lograrse la moralización de la política a través de la lucha moral, mediante la *praxis* y no mediante la teoría.

Piensa Aranguren que el cuarto planteo es el que mejor permite aproximarse a la solución de la cuestión. En efecto, en los dos primeros casos la cuestión es eludida y en el tercero, colocada en callejón sin salida. Los datos del problema, considerados en su propia realidad, sólo dan pie para una solución "dramática".

La actividad política —que es conducta humana— se sirve, como toda conducta humana, de "medios" y persigue "fines". Se trata, por una parte, de confrontar estos "fines" con los de la moral, y por otra, si los "medios" —la actividad en sí misma— han de estar regidos por las normas morales.

En lo que se refiere a los "fines", el genio de Aristóteles proporciona, para decidir un aspecto parcial de la cuestión, una pauta que, si bien contiene un juicio de valor, resulta universalmente válida. Se trata de la distinción; en la actividad realizada por los ocupantes de los cargos del gobierno, entre "fines particulares" de ellos, individual o colectivamente (v.g.: halago de la vanidad, obtención de riqueza, etc.), y el "fin común" o "general" (de la comunidad política de sus integrantes, al margen de la variabilidad de su contenido). De acuerdo con la pauta aristotélica, el juicio moral descalifica a los primeros y justifica al segundo.

Pero el problema se plantea —dejando de lado los "fines particulares"— con respecto a los que en esta obra se ha llamado fines "últimos" de la actividad política, que en rigor no son políticos, sino metapolíticos. En ese plano, el problema no consiste realmente en relaciones eventualmente conflictivas, entre política y moral: se trata de un problema estricta y únicamente moral. La elección de tales "fines", en detrimento y con exclusión de otros, reposa en última instancia en la concepción del mundo y la respectiva tabla de valores de quien tiene que hacer la elección. Interfieren en ello necesariamente, por tanto, juicios de valor, determinados por factores en buena medida irracionales y, por consiguiente, de carácter eminentemente subjetivo. No puede decirse, en tal caso, salvo casos extremos, que haya un apartamiento de la moral sino que, al contrario, lo que ocurre es que resulta imposible encontrar una pauta suprema para justificar la elección de los "fines", más allá de las respectivas concepciones del mundo y tablas de valores. En ello consiste el primer acto del drama.

En lo que hace a los "medios", resulta también de gran utilidad la idea proporcionada por Aristóteles acerca de la especificidad de la moral política, al considerarla distinta de la moral doméstica y de la moral personal, y al subdividirla, a la vez, según se trate de gobernantes o de ciudadanos. La admisibilidad de distintos sistemas normativos en función del distinto tipo de relaciones interhumanas y del distinto papel desempeñado en ellas, conduce a solucionar dilemas que, si no fuera así, serían verdaderamente de hierro. Pero queda en pie el problema, se trate de la faz "agonal" o de la faz "arquitectónica" de la política, de si les está permitido a los "poderosos", e los "buscadores de poder" o a los simples ciudadanos, mentir, engañar, corromper, sobornar, usar la violencia. Habrá que decir en principio, *no*; pero no se podrá evitar excepciones; cuando determinadas circunstancias así lo exijan. Mas, ¿en qué medida y por cuáles circunstancias? La respuesta a esta pregunta no puede ser dada a priori

por ninguna máxima abstracta, con lo que se abre el paso a las seudojustificaciones. Y en ello consiste el segundo acto del drama.

El tercer acto es muy breve; pero, para desatar el nudo y dar lugar a la caída del telón final, no queda, en cada caso, otro recurso, otra instancia, ni otro custodio, que la conciencia moral.

6. POLÍTICA Y DERECHO

a) Planteo de la cuestión

Si se piensa en términos de derecho positivo, la cuestión de su relación con la política pueda ser planteada del siguiente modo: ¿Debe la actividad política estar sujeta al derecho? En caso afirmativo, ¿cómo?

Bien se sabe que la actividad política se despliega en distintas "fases" y con distintas "faces". No es igual cuando persigue el fin inmediato —la ocupación de los cargos—, que cuando la guía el fin mediano —la construcción, consolidación y conservación del agregado humano— o cuando está dirigida hacia los fines "últimos". Tampoco revisten el mismo carácter la faz "agonal" y la faz "arquitectónica". Tales diferencias ponen de relieve que no puede darse una respuesta única y general a las preguntas formuladas.

Por otra parte, cabe distinguir entre lo que se puede "describir" al respecto y lo que habría que "prescribir". Y, por fin, corresponde señalar que, en la materia, es muy grande, como factor determinante, el condicionamiento ambiental, y particularmente el histórico.

Hechas estas aclaraciones, serán considerados a continuación los aspectos más salientes de la cuestión.

b) Regulación jurídica de la actividad política en su faz "agonal". Normas para la designación de los gobernantes

Cualquiera sea el régimen político establecido y cualquiera sea el influjo que ejerzan las normas morales sobre la actividad política, no pueden faltar normas jurídicas —pocas o muchas, simples o complejas— que establezcan el modo de acceso a los cargos del gobierno. Lo requiere el carácter de la estructura de la "relación política", con su vocación por el orden y la estabilidad. Si no estuviera previsto y fijado normativamente el régimen de acceso a los cargos del gobierno, la "relación política" carecería del mínimo de persistencia y de consistencia para ser efectiva. Siempre, en cada momento, estaría expuesta a sucumbir. Claro que, en los hechos, ese riesgo existe lo mismo permanentemente, pero con la diferencia —por cierto muy importante por sus consecuencias prácticas— de que la normatividad jurídica establecida determina por sí misma, comúnmente, en alto grado, la conducta de los actores.

El derecho es consustancial con la comunidad política. No hay comunidad política sin derecho. Siempre, de algún modo y en alguna medida, la conducta de los súbditos —y por eso son súbditos— está regulada por normas obligatorias y coercitivas en lo que se refiere a muchas de las relaciones entre ellos. En tal sentido —formal— todo Estado (o comunidad política) es "Estado (o comunidad política) de Derecho". Pero, además, entre la multiplicidad de tales normas jurídicas, hay siempre algunas que regulan precisamente el acceso a la ocupación de los cargos del gobierno, o sea lo que puede denominarse genéricamente "la transferencia del gobierno". Pueden ser muy diversas. Pueden estar mezcladas con normas religiosas o estar totalmente desacralizadas. Pueden utilizar medios muy diferentes, tales como la herencia, el sorteo o la elección. Pueden ser cumplidas o violadas con mayor o menor frecuencia. Dependen, además, de principios de legitimidad que son tributarios, a su vez, de las costumbres, la cultura, la ciencia, la religión, los intereses económicos de una época. Pero, sea como fuere, siempre, de alguna manera, las habrá. En cuanto a la clasificación de los "modos jurídicos de designación de los gobernantes", puede aceptarse la formulada por Duverger en "autocráticos" (herencia, cooptación, nombramiento por otro gobierno) y "democráticos" (sorteo, elección).

La regulación jurídica de la actividad política en su faz "agonal" tiene especial importancia para los regímenes políticos que pueden ser incluidos dentro de la denominación de "democracia constitucional". En tal sentido, lo fundamental de los mencionados regímenes es la competencia pacífica y, para ello, la institucionalización de la oposición. Por eso, es parte muy importante de esa regulación jurídica, en tales regímenes, lo relativo a las leyes orgánicas de los partidos políticos y a las leyes electorales.

Lo manifestado no significa que dichas regulaciones jurídicas —cualesquiera sean sus modalidades y el régimen político de que se trate— tengan siempre vigencia y eficacia. Con ellas ocurre lo que con todas las normas del derecho positivo: existe siempre la posibilidad —y la posibilidad se convierte muchas veces en acto— de que no sean cumplidas o de que sean violadas. Por eso, vista la cuestión en el extenso campo de la realidad política, cabe distinguir entre la actividad política en faz "agonal" sujeta a regulación jurídica o no sujeta a ella. Se encuentra en este último caso la "conquista" y sus diversas modalidades, la "revolución", el "golpe de Estado", etc.

c) Regulación jurídica de la actividad política en su faz "arquitectónica"

La actividad política en su faz "arquitectónica" es, como antes se ha visto, realizada principalmente por los ocupantes de los cargos del gobierno. ¿Está, o debe estar, tal actividad jurídicamente regulada? Ni la historia ni la doctrina coinciden en la respuesta. Si se examinan todos los regímenes políticos que han existido, se llegará a la conclusión de que, en su mayoría, la actividad de los gobernantes no ha estado sujeta a regulación jurídica. Siempre que ha habido soberanos —en la realidad, no en el nombre—, unos, pocos o muchos, han hecho

la ley —para los súbditos—, pero no han estado sometidos a ella. Han sido absolutos (*legibus absoluta*) y, por lo tanto, el régimen político respectivo ha correspondido a alguna de las variantes del "absolutismo". En otros casos, en los menos —básica aspiración del constitucionalismo, a veces en parte realizada—, los ocupantes de los cargos del gobierno han debido ajustar su actividad a normas establecidas para ellos. En tales casos, el régimen político ha recibido el nombre de "Estado constitucional" o "Estado de Derecho" (por su contenido y no meramente por su forma).

La regulación jurídica de la actividad política en su faz "arquitectónica" no se presenta con el mismo carácter de necesidad que en la faz "agonal". La mayor parte de los gobiernos a través de la historia —según antes se dijo— no han conocido tal regulación, y Platón, en la *República*, consideraba que en la *polis* perfecta no hacía falta que el "magistrado sabio" estuviera restringido en su actividad por ley alguna.

La regulación jurídica de la actividad de los ocupantes de los cargos del gobierno, aunque reconoce lejanos y variados antecedentes, es —con el nombre de "imperio de la ley"— uno de los principios básicos del Constitucionalismo contemporáneo, para lo cual propugna varias "técnicas jurídicas" tendientes a "limitar" la actividad de los ocupantes de los cargos del gobierno y, de ese modo, salvaguardar los derechos humanos.

d) La intervencionalidad de política, moral y derecho

Pese a todas las variantes que ofrece, no es aventurado afirmar que la realidad política, esencialmente, por mucho que tenga de propia y exclusiva, se encuentra inexorablemente vinculada, así sea como problema existencial, con la moral y el derecho. La actividad política, con sus rasgos característicos y sus reglas inherentes, se halla a cada paso y en cada una de sus fases y de sus facetas, frente a normas morales, unas, y jurídicas, otras, que acatar o eludir.

Cabe, empero, distinguir distintos planos normativos. La actividad política —como toda conducta humana— se realiza, fácticamente, en un plano totalmente libre o puramente técnico —en este caso, sujeta sólo a normas técnicas de eficacia—, al margen de toda normatividad jurídica o moral. En un segundo plano, se encuentra encuadrada por cierta normatividad jurídica, en mayor o menor grado, según la faz de la actividad política de que se trate y el régimen político en que se desarrolle. Esa normatividad jurídica —como toda normatividad jurídica— puede ser cumplida o violada, y en ese cumplimiento o violación desempeñan su parte, para justificar la conducta en un sentido u otro, o para no justificarla, las normas morales. Y ya en el tercer plano, más allá de las normas jurídicas, aun cumpliéndolas, la actividad política se encuentra con las normas puramente morales.

Pero, por supuesto, la idea y la realidad de los distintos planos normativos no excluye, en la práctica, la interferencia recíproca. En rigor, la distinción es más categorial que existencial. Virtualmente, la actividad política se halla, a cada paso y en cada momento, inmediata o mediatamente, frente a toda la normatividad jurídica y moral. Y no permanece frente a ella pasivamente, sino

activamente. No se encuentra solamente frente al dilema de aceptarla o rechazarla, sino también de mantenerla o modificarla. Porque hace también a la esencia de la actividad política la capacidad de crear nuevas normatividades, sea —usando el lenguaje de Burdeau— de crear nuevas "reglas de derecho" o, más allá, de crear nuevas "ideas de derecho", que es prácticamente tanto como decir crear nuevas cosmovisiones del derecho natural, de la justicia y de la moral.

Y es precisamente en la tensión dialéctica entre el "derecho que es" y el "derecho que debe ser", entre la "regla de derecho" y la "idea de derecho", donde aparece la mayor trascendencia de la actividad política. Todo "derecho que es" o toda "regla de derecho" responde a una determinada imagen del "derecho que debe ser" o de la "idea de derecho". Pero es posible —y a veces ocurre— que otra imagen del "derecho que debe ser" se oponga al "derecho que es" o a la "regla de derecho". De la tensión surgen, en un caso, la actitud y la actividad conservadora, y en el otro, la actitud y la actividad transformadora. Y en el dinamismo vital que con tales motivos se engendra, se entrelazan, inextricablemente, política, derecho y moral.

Cabe señalar, por último, como aclaración ilustrativa, que pese a su ubicación en planos distintos con respecto a la regulación de la conducta humana —incluida la política—, el derecho emerge normalmente de las pautas morales existentes en cada sociedad y en cada época, pues, como lo pusiera en relieve Montesquieu, en última instancia es el *ethos* del pueblo lo que informa al "espíritu de las leyes".

2

El conocimiento político

1. LOS MODOS DEL CONOCIMIENTO. CLASES Y GRADOS

a) Conocimiento. Concepto. Elementos

Conocimiento es el resultado del acto de conocer. Es una relación y correlación entre un "sujeto" (cognoscente) y un "objeto" (de conocimiento) que implica una aprehensión del segundo por el primero, o, si se quiere, una penetración del primero en el segundo. Tal aprehensión o penetración importa actividad del sujeto, inalterabilidad del objeto y no fusión entre ambos. No hay conocimiento sin acto de conocer por parte del sujeto cognoscente. El objeto, al ser conocido, no deja por ello de ser lo que era. La relación o correlación entre sujeto y objeto no significa la fusión entre ambos. Pero, a través del conocimiento, la realidad aprehendida y penetrada (el objeto) queda fijada en el sujeto. No basta, pues, el acto de conocer; se requiere, además, la obtención del resultado.

Sin embargo, el conocimiento no siempre se presenta con la simplicidad que resulta de lo expuesto. Ofrece variantes, de las que resultan, por ejemplo, la pasividad o la transformación del sujeto a raíz del impacto de la aprehensión del objeto. Puede ocurrir, inclusive, que se opere la modificación del objeto por la

actividad del sujeto cognoscente, exista o no de parte de éste el propósito de transformar el objeto como consecuencia del conocimiento.

Esas variantes del conocimiento obligan a la consideración de sus "clases" y de sus "grados".

b) Clases y grados de conocimiento

Se pueden distinguir distintas clases y distintos grados de conocimiento. Las clases de conocimiento se diferencian por la "finalidad". Si ésta no es otra que el "conocimiento en sí mismo", en un plano de generalidad y abstracción, nos hallamos en presencia del conocimiento "puro". Si, en cambio, existe una finalidad práctica, cual es la de operar sobre los fenómenos que constituyen el específico y concreto objeto de conocimiento, nos encontramos frente al conocimiento "interesado". Además, existe una clase intermedia, a la que puede dársele el nombre de conocimiento "aplicado", y es la que tiene por objeto determinados fenómenos concretos o la predicción de los que se producirán. Por otra parte, existen los distintos "grados" de conocimiento, según sea la "modalidad" del acto de conocer y el "resultado" que con él se obtenga. Es necesario tener en cuenta, además, que las diferencias en el objeto—"natural" o "cultural"—influyen tanto respecto de las clases como de los grados de conocimiento.

En lo que se refiere a las "clases" de conocimiento, sigue siendo válida la distinción hecha por los escolásticos entre "conocimiento especulativo"—que puede también ser denominado puro o desinteresado—y conocimiento "práctico"—que también puede ser denominado interesado—. En la actualidad, sin embargo, sobre todo cuando se usa la palabra "investigación"—más específica que "acto de conocer"—, es más común valerse de los adjetivos pura—o básica—y aplicada. La diferencia estriba en que la investigación básica no tiene otra finalidad que el propio conocimiento a nivel de generalización y abstracción. Sólo le importa conocer, y conocer abstractamente. En cambio, la investigación aplicada implica algo más: en primer lugar, la aprehensión o penetración intelectual de una realidad concreta, empírica; en segundo lugar, la posibilidad de predecir fenómenos. Pero la investigación aplicada sólo llega a convertirse en conocimiento "interesado", cuando el vínculo con la realidad adquiere cierta connotación de aceptación o rechazo y, consecuentemente, cierta proyección sobre la acción para mantener aquélla tal cual es o modificarla.

El filósofo alemán Max Scheler, por su parte, ha clasificado el conocimiento en "técnico", "culto" y "de salvación". Esta clasificación tiene cierta semejanza con la antes indicada. En efecto, el conocimiento "culto" viene a ser lo mismo que el conocimiento "puro", y el "técnico" y el de "salvación" no son sino dos modalidades del "aplicado". En el primer caso, se trata de "conocer" para "hacer"—sobre las cosas—; en el segundo, de "conocer" para "obrar"—sobre el alma—. Por eso, no hay que confundir lo "aplicado"—o "práctico" o "interesado"—con lo "material" ni con lo "moralmente neutro".

En lo que respecta a los "grados" de conocimiento, corresponde recordar que tal distinción se remonta a la antigüedad clásica. Platón, en la *República*,

distingue cuatro grados de conocimiento que por orden jerárquico son los siguientes: conocimiento perfecto, conocimiento razonado, convicción y conjetura. La distinción jerárquica está también presente en Aristóteles, quien en la *Ética a Nicómaco*, al referirse al de nivel inferior—*doxa*—, expresa que lejos de ser un hallazgo es una mera afirmación.

En la actualidad, hay clara conciencia de los distintos "grados" de conocimiento, pero no existe uniformidad acerca de su número ni de sus límites. Puede aceptarse, sin embargo, una primera jerarquización entre el conocimiento "empírico", "vulgar" o "ingenuo", por una parte, y el "metódico", "reflexivo" o "crítico" (filosófico y científico), por otra. Se trata de dos maneras o familias de conocimiento. El conocimiento empírico (vulgar o ingenuo) es espontáneo, producto de recepción y experiencia pasivas, patrimonio común de todos los seres humanos. El conocimiento metódico (reflexivo o crítico) es provocado, producto de actitud deliberada, patrimonio de especialistas.

Es, sobre todo, difícil de establecer la distinción entre el conocimiento filosófico y el conocimiento científico, entre la filosofía y la ciencia, y resultan innumerables e interminables las controversias al respecto. Durante mucho tiempo, esos dos grados de conocimiento permanecieron unidos y—tal como actualmente se presentan—pueden ser considerados como ramas de un tronco común. Desde que surgió la ciencia moderna, su distinción de la filosofía se ha manifestado tanto en el objetivo (los interrogantes) como en el método. La primera ha procurado dar respuestas acerca de "cómo" es la realidad y, por ende, cuáles son los fenómenos con que se manifiesta y cuáles las leyes que los rigen. La segunda ha procurado dar respuestas acerca de "qué", "por qué" y "para qué" es la realidad y, por tanto, su esencia, sus causas primeras y sus fines últimos. En relación directa con esa diferencia fundamental, se encuentra la diferencia de método. El filósofo depende de cada concepción filosófica, es expresión de ella y por eso ofrece muy diversas manifestaciones (por definición, por demostración de los principios, dialéctico, intuitivo, fenomenológico, etc.). El científico es el rasgo característico del tipo de conocimiento denominado ciencia e inseparable de ella, razón por lo cual, a continuación, se hará referencia a uno y otra conjuntamente.

c) Método científico y ciencia.

*Ciencias de la naturaleza
y ciencias del espíritu*

La ciencia, en el sentido de un conocimiento efectivo y a la vez riguroso de la realidad, tiene su origen, juntamente con el método que le es propio—el método científico—a comienzos de la Edad Moderna, aunque no faltan quienes la ubican en época más reciente.

Es cierto que la palabra ciencia reconoce un origen más antiguo, pues deriva del latín *scire* (saber), aparte de que, anteriormente, los griegos—por ejemplo, Platón y Aristóteles—habían distinguido entre el saber con certeza (*episteme*) y la mera opinión (*doxa*). Pero hasta la modernidad no surgen los verdaderos iniciadores del conocimiento científico—Galileo, Descartes, Bacon, Newton—o

sus precursores inmediatos —Copérnico, Paracelso, Vesalio, Servet, Leonardo—. Esos pensadores extraordinarios, y en particular Galileo, son quienes aplican al mundo de la naturaleza el método "an sentido riguroso" y de ese modo hacen nacer la ciencia.

Se puede afirmar que el carácter esencial de la ciencia —para lo cual es imprescindible el método científico— consiste en dar una sola explicación racional a un amplio campo de fenómenos o, dicho de otro modo, en construir un conjunto de conceptos simples que den razón a una totalidad de fenómenos. Su objetivo es simplificar la realidad para hacerla inteligible. Para ello la ciencia —y sin ello no hay método científico— obra mediante conceptos que se han llamado "sintéticos", es decir, "construcciones" (*sin-thesis* — *con-strucciones*), requiriendo, además, claro está, las adecuadas técnicas de investigación de los hechos o fenómenos empíricos.

Pero cabe preguntarse si ese tipo de conocimiento es exclusivo de un solo sector de la realidad, como parecerían indicarlo su origen y su máximo desarrollo. En efecto, durante algún tiempo se ha reservado el nombre de ciencia para el conocimiento cuantitativo de la naturaleza, y todavía en la actualidad, en inglés, la expresión *scientific method* evoca sólo a ella. Sin embargo, en términos generales, se ha ido ampliando poco a poco el concepto de ciencia y paralelamente se ha ido marcando su "distinción con la filosofía", a la vez que se ha producido, por una parte, la unificación de la ciencia (ciencia en general) y, por otra, la clasificación de las ciencias (ciencias particulares). Corresponde destacar en ese proceso el aporte del "positivismo", con su fuerte dosis de inductivismo, en particular el de Augusto Comte y John Stuart Mill.

A través de ese proceso, se han ido planteando, sin embargo, dos interrogantes fundamentales: ¿En qué se asemejan y en qué se diferencian las "ciencias de la naturaleza" y las "ciencias del espíritu"? ¿Existe un método científico único aplicable a unas y otras?

Las respuestas de los "positivistas" fueron categóricas. Comte descartó la idea de una diferencia esencial entre las ciencias físicas y biológicas, por una parte, y las ciencias sociales, por otra, y sólo admitió la desigualdad en los grados de evolución, debido al retraso de las últimas. John Stuart Mill, en su sistema de lógica, afirmó que el progreso de las ciencias sociales resultaría de que se les aplicara la metodología de las ciencias naturales.

Esa posición, que alcanzara quizás su máxima expresión en la obra del célebre químico Berthelot, titulada *Science et libre pensée*, publicada en 1905, fue objeto de severas críticas en la misma época en que alcanzaba su mayor difusión, es decir, durante las últimas décadas del siglo XIX. Así, en 1883, el filósofo alemán Guillermo Dilthey, en su obra *Introducción a las ciencias del espíritu*, sostuvo la diferencia radical entre las ciencias de la naturaleza y las ciencias del espíritu, afirmó que la sociología no era una verdadera ciencia y sentó la tesis de que las llamadas ciencias sociales requieren un método fundamentalmente distinto de las ciencias físicas y deben basarse en una especie de intuición directa, de comunión afectiva. "La naturaleza —afirmaba— nos la explicamos; la vida del alma la comprendemos".

La polémica, sin embargo, no ha concluido y continuamente se esgrimen argumentos con sentidos contrarios. Al margen de la polémica, cabe y resulta

conveniente aceptar la clasificación de los objetos cognoscibles, como lo hace Husserl en tres "ontologías regionales":

- 1 región de los "objetos ideales", que no están en nuestra experiencia y son neutros al valor (v.g.: un triángulo);
- 2 región de los "objetos naturales", que están en nuestra experiencia y son neutros al valor (v.g.: un trozo de mármol);
- 3 región de los "objetos culturales", que están en nuestra experiencia y, además, tienen "valor", sea de signo positivo o negativo (v.g.: una estatua).

Hay base, pues, para distinguir diversos tipos de conocimiento según el carácter de sus respectivos objetos y, de ese modo, clasificar las ciencias en igual número de grandes grupos. Pero subsisten dos dudas importantes: las ciencias "del espíritu" ("culturales", "sociales", "morales", "humanas"), ¿son realmente ciencias? En caso afirmativo, ¿admiten el mismo método que las "otras"?

Para disipar la primera duda hay que tener presente que, en lo que va del siglo XX, las posibilidades de las ciencias de la naturaleza para alcanzar un conocimiento definitivamente cierto han sido puestas en tela de juicio. Las consideraciones críticas de H. Poincaré (*Science et méthode*, 1909) y de E. Meyerson (*Identité et réalité*, 1908, y *De l'explication dans les sciences*, 1921), han sido fortalecidas por los descubrimientos revolucionarios de la física atómica, de la química nuclear, de la genética, etc. Así, en el compacto edificio de la ciencia se han abierto —en cuanto a la posibilidad de certidumbre— serias fisuras. Han disminuido, por lo tanto, al menos en ese aspecto de la "posibilidad de certidumbre", las razones para negar el carácter de ciencia a las llamadas "ciencias del espíritu". Quienes esgrimían tales razones se basaban en que era característica de la ciencia la verificación y la predicción mediante la observación y la experimentación, y no la encontraban en las ciencias del espíritu. Pero, aparte de que las ciencias que no tienen por objeto fenómenos espacio-temporales no "observan" ni "pronostican" (como sucede, por ejemplo, con la matemática, la lógica, la teoría musical, etc.), nada impide a las ciencias del espíritu, en distintos grados, "observar" y hasta "pronosticar". El hecho de que la predicción de la conducta humana pueda influir sobre ella, a diferencia de lo que ocurre con los fenómenos de la naturaleza, es una diferencia importante pero no priva de carácter científico a las ciencias del espíritu. Por lo demás, como ha señalado Easton, tanto en estas últimas como en las de la naturaleza, podemos descubrir generalizaciones que continuarán siendo ciertas, aunque las conozcamos y que, sin embargo, resultarán útiles para nuestra acción. En rigor, y éste parece ser argumento decisivo, la ciencia no es sino un determinado grado de conocimiento —un conocimiento minucioso, preciso, comprehensivo y distinto—. ¿Por qué, entonces, no pueden ser ciencia las ciencias del espíritu? Sólo requieren —se ha dicho— que se les aplique enérgicamente el método científico "en sentido riguroso", es decir, que se elaboren, con nitidez lógica, los conceptos fundamentales. Y, además, por supuesto, que se apliquen las técnicas de investigación más adecuadas a las características de los respectivos objetos.

2. CLASES DE CONOCIMIENTO POLITICO. "TEORIAS POLITICAS" Y "DOCTRINAS POLITICAS"

a) Conocimiento político puro y conocimiento político aplicado

El conocimiento político, es decir, el conocimiento que tiene por objeto la realidad política, puede ser, al igual que todo conocimiento, "puro" ("básico", "especulativo", "desinteresado") o "aplicado" ("práctico", "interesado"). En el primer caso, busca la mayor generalización posible para describir dicha realidad como un todo o en sus partes. Predomina la orientación hacia la *gnosis* o el *logos*. En el segundo caso, en cambio, predomina la orientación hacia la *praxis*. En efecto, el "conocimiento político aplicado" —también en las connotaciones de "práctico" o "interesado"— puede significar por lo menos tres casos diferentes, aunque entrelazados, de utilización —aplicación— del conocimiento político puro con respecto a la realidad práctica, a saber: 1) para la investigación empírica, es decir, de determinados fenómenos concretos; 2) para el pronóstico o predicción de fenómenos futuros; 3) para la prescripción de la conducta política en sus distintas facetas. Además, inevitablemente, en el último de los casos enumerados, el conocimiento político aplicado no sólo contiene juicios de realidad sino también juicios de valor.

Como resulta de lo dicho, la distinción entre el "conocimiento político puro" y el "conocimiento político aplicado" no es simple. En su primera manifestación, este último se asemeja parcialmente al primero en la "finalidad", aunque ambas no llegan a confundirse. En los dos casos, se busca "conocer lo que es", tal cual es, con la diferencia de que en uno se lo busca en el plano de lo general y lo abstracto, y en el otro en el de lo concreto y empíricamente determinado. En la segunda manifestación, la diferencia parece más neta desde el momento que el conocimiento político aplicado no se ocupa de lo que es sino de lo que ha de ser, aunque bien miradas las cosas la diferencia con el conocimiento político puro tampoco es absoluta, ya que en el alto grado de generalización y abstracción de este último se puede abarcar también lo que ha de ser. En cuanto a la tercera manifestación del conocimiento político aplicado es, sin duda, la que más claramente se diferencia del conocimiento político puro, pues su objetivo es la "valoración" de lo "que es", con su proyección acerca de "qué hay que hacer" y "cómo hacerlo".

Obsérvese que la distinción se desvirtúa si se adopta como criterio la oposición entre el conocimiento del "ser" y el del "deber ser", y se identifica el primero con "juicios de realidad" y el segundo con "juicios de valor". En el conocimiento político puro y en la primera de las manifestaciones examinadas del conocimiento político aplicado, en "lo que es" —más abstracto o más concreto, según el caso— hay también "deber ser" y "juicios de valor" —"fines" y "valores"—. Lo mismo ocurre en la segunda de las manifestaciones examinadas con respecto a "lo que ha de ser". Y en lo que se refiere a la tercera de dichas manifestaciones, no desaparece "lo que es" por el hecho de que "se lo juzgue" y se trate de "operar sobre él".

b) "Teorías políticas" y "doctrinas políticas". Distinción conceptual

Las palabras "teoría" y "doctrina", derivada la primera del griego y la segunda del latín, pueden ser consideradas como sinónimos de acuerdo con sus respectivas etimologías y asignárseles en consecuencia el vago y difuso significado común de "conocimiento reflexivo". Pero, aun a través del uso vulgar, se insinúa entre las dos palabras un matiz de sentido diferencial que llega a resultar útil para poder distinguir, en nuestro tiempo, dos clases distintas de conocimiento y, en particular, de conocimiento político.

La distinción entre "teoría política" y "doctrina política" ha sido claramente expuesta por Marcel Prélot. Con la primera, se alude al conocimiento que agrupa y explica los fenómenos políticos, construyendo "hipótesis" que, una vez verificadas, se convierten en "leyes". Con la segunda, se hace referencia al pensamiento destinado a juzgar los fenómenos políticos, aceptándolos o rechazándolos, en función de una determinada Weltanschauung, que indica a la vez los caminos a seguir. La misma distinción está presente en otros autores, aunque con distinta terminología. Así, por ejemplo, David Easton, llama a la primera "teoría causal" y a la segunda, "teoría de los valores".

Lo que importa destacar es que la "teoría política" es fundamentalmente ("conocimiento político puro") aunque puede vincularse con las dos primeras manifestaciones del "conocimiento político aplicado", sirviéndoles de matriz. En cambio, la "doctrina política" corresponde esencialmente a la tercera manifestación de aquél. Mediante la "teoría política" se trata de "conocer" la realidad, tal cual es; mediante la "doctrina política", de "operar" sobre ella, sea en el sentido de su mantenimiento o de su cambio. La primera es una manera de pensar destinada al conocimiento de la realidad política: busca obtener un conocimiento comunicable, confrontable y de validez general. La segunda es una manera de pensar destinada a la acción en la realidad política: busca señalar la empresa por realizar. La realidad objeto de conocimiento es la misma, pero es distinta la actitud del sujeto. En un caso predomina la voluntad de conocer; en el otro, la voluntad de querer y poder. En tal sentido, cabe afirmar que la "teoría política" es conocimiento de la realidad política que no se confunde con ella y, en cambio, la "doctrina política" queda implicada en la realidad política misma.

La "teoría política" será objeto de nueva consideración al tratar más adelante de la ciencia política y de su metodología. En cuanto a las "doctrinas políticas", su consideración varía en función de distintos enfoques (v.g.: "ideologías, utopías y mitos"; "fines del Estado"; "régimen políticos").

c) "Teorías políticas" y "doctrinas políticas".

Confusión en la realidad concreta.

Causas: factores irracionales, juicios de valor y determinación social del conocimiento político

Si la diferenciación entre "teoría política" y "doctrina política" no ofrece conceptualmente dificultades, no ocurre lo mismo cuando se considera, en

concreto una determinada exposición de pensamiento o conocimiento político. Por supuesto que, en los casos extremos, es fácil la ubicación; pero la mayor parte de las veces la "doctrina" no puede prescindir totalmente de la "teoría", y a ésta le resulta difícil desligarse por completo de aquélla.

Cuando se trata de un pensamiento político francamente "doctrinario" no hay dificultad. Así, el pensamiento fascista expuesto por Benito Mussolini no tiene ninguna pretensión de ser "teórico". La cuestión se complica cuando se trata de cierto conocimiento político que pretende ser totalmente *puro* y, en ese sentido, "teórico", como ocurre, por ejemplo, con muchos de los cultores de la ciencia política. Sus actitudes son bien definidas al respecto: hacer "teoría política" —a veces, dicen, con igual sentido, "ciencia política"— y no "doctrina política". Pero, aparte de que aquéllos no siempre logran resultados concordes con su actitud, por lo menos totalmente, lo frecuente, al margen de los extremos indicados, es que se haga evidente la hibridez entre la "teoría" y la "doctrina". Los expositores —sin pensar en los "propagandistas"— tienen consciente o inconscientemente raíces y finalidades "interesadas" o "prácticas", aunque crean o traten de hacer creer que su conocimiento no es sino la expresión fiel y exacta de la realidad, sin ninguna clase de presupuestos ni de intenciones.

Lo híbrido y lo difícil de deslindar en la "teoría política" y la "doctrina política" obedece a causas objetivas. No siempre, empero, se tuvo conciencia de ello y menos durante el largo tiempo en que el conocimiento político estuvo subordinado a la filosofía o a la teología. La constancia del hecho se ha ido registrando a medida que la ciencia política ha ido forjando su propia identidad, correspondiendo destacar, entre las causas objetivas que provocan aquella hibridez y dificultan el deslinde, las que se enuncian seguidamente.

En primer lugar, y sin duda por el influjo ejercido por la "psicología profunda" (Freud, Jung, Adler, etc.), se ha puesto de relieve que no todo el conocimiento es tributario de la razón y que en buena medida escapa a la dirección y al control de ella. Fundamentalmente, Wilfredo Pareto, en su *Tratato de la sociologia generale*, publicado en 1916, dejó constancia de la existencia y de la importancia de las acciones no-lógicas. Señaló la independencia entre la verdad de un conocimiento acerca de la realidad política y su utilidad práctica: tanto el conocimiento verdadero como el falso pueden resultar socialmente útiles o nocivos, según los casos. Mostró —mediante el examen de distintos autores de todos los tiempos— las huellas de las acciones no-lógicas en distintas manifestaciones del conocimiento político y llegó a la conclusión de que, como consecuencia de ese hecho, aquél constituye una expresión que deforma o desvirtúa la realidad. Sostuvo que la falta de consideración de las acciones no-lógicas se debe a que muchos autores se ocupan más de lo que debe ser que de lo que es y, en consecuencia, la razón opera en ellos al margen de la realidad existente. También afirmó que la eliminación de las acciones no-lógicas obedece muchas veces a una especie de prejuicio con respecto a las supersticiones o a imperfecciones de lenguaje. Corresponde señalar, como conclusión, que Pareto ha sido el principal expositor de las tesis de que el conocimiento político —las "derivaciones" por él llamadas— está en gran medida sometido a factores constantes extrarracionales que él llamó "residuos". Se advierte así una causa

muy importante de la gran dificultad o imposibilidad de alcanzar un conocimiento político que sea "teoría" pura, sin ingredientes de "doctrina".

En segundo lugar, se ha puesto de manifiesto la gran vinculación entre cada tipo de conocimiento político y alguna cosmovisión profunda (*Weltanschauung*) de la cual aquél en gran medida depende y que provoca la inevitable interferencia de los juicios de valor en los de conocimiento. Esta segunda causa está ostensiblemente vinculada con la primera, ya que todo juicio de valor importa, como se verá enseguida, una dosis considerable de irracionalidad. Los "juicios de valor", a diferencia de los "juicios de realidad" o "juicios de conocimiento" no expresan "qué son" o "cómo son" las cosas o los fenómenos, sino la "estimación" que de ellos hace el sujeto cognoscente. Decir que Fulano ha sido elegido presidente de la República es un "juicio de realidad" o "de conocimiento", pero que ése es un hecho desgraciado para el país, constituye un "juicio de valor". En el primer caso, se expresa un elemento constitutivo de la realidad, que es necesariamente el mismo para todos los sujetos cognoscentes. Si no se incurre en un error de percepción, no caben dos juicios de realidad distintos. En el segundo caso, en cambio, se atribuye al hecho una cualidad que no depende de su propia existencia material, sino de una especial relación entre ese hecho y los elementos que son puestos por el propio sujeto cognoscente (su propia "concepción del mundo", su propia "ideología", sus propios "deseos", sus propios "intereses", su propio "vaticinio", etc.). Por consiguiente, la estimación puede variar de un sujeto cognoscente (y que valora) a otro, sin necesidad de que alguno de ellos incurra en error, y caben, por ende, tantos juicios de valor como sujetos cognoscentes haya. En este sentido, los juicios de valor son "subjetivos". La realidad política —se ha dicho antes— es una realidad simbólica. Los fenómenos políticos no cobran sentido sino al ser registrados en la mente, luego de haber sido captados a través de una lente especial. La realidad política no es, para el sujeto cognoscente, extraña y lejana, como puede ser la luna. Es una realidad de la que él —más activamente o más pasivamente— "participa". Es una realidad que, aunque no lo quiera, le "interesa". Por eso, es una realidad que no puede captarla sólo mediante juicios de conocimiento, sino que, por el contrario, esa captación entraña también juicios de valor. La captación del hecho político lleva aparejada una actitud de aceptación o de rechazo, de agrado o de desagrado. Puede afirmarse sin vacilar que, en tal sentido, los juicios de valor son ingredientes necesarios de la propia realidad política tal como es.

Si los juicios de valor forman parte de la propia realidad política, el problema que se presenta para el conocimiento político es doble. Por una parte, ¿se puede conocer dicha realidad desalojando del objeto de conocimiento todo lo que constituye valores y valoraciones? Por otra, ¿puede el teórico político despojarse de sus propios juicios de valor en la captación de su objeto de conocimiento? A este último respecto, ¿es posible la objetividad del conocimiento político? La respuesta a la primera pregunta no puede sino ser negativa. Si los juicios de valor forman parte de la realidad política y están, además, unidos a ella inextricablemente, no hay modo de conocer esa realidad, tal cual es, si se prescinde de una parte de ella. La respuesta a la segunda pregunta requiere algunas aclaraciones. No hay cuestión con relación a las "doctrinas"

políticas", ya que los juicios de valor son inherentes a esa clase de conocimiento. El problema se presenta con referencia a la "teoría política": ¿Debe, en tal caso, el sujeto cognoscente, es decir, el teórico político, despojarse de sus juicios de valor? ¿Puede hacerlo? Max Weber ha sido el campeón de la "neutralidad axiológica" en las ciencias sociales, pudiendo ser resumida su posición del siguiente modo: el estudioso de las ciencias sociales puede considerar los valores, pero al investigar la realidad —los valores incluidos— debe excluir sus propias valoraciones. En términos parecidos, se había pronunciado, algunos años antes, el sociólogo francés Emil Durkheim en su obra titulada *Las reglas del método sociológico*. Sin embargo, son muchos los que piensan —David Easton entre ellos— que el teórico político no puede prescindir de un marco de referencia valorativo. Sea como fuere, lo que importa es su actitud y su sinceridad. El teórico político debe, permanentemente, estar advertido él mismo y advertir a los demás de sus propias valoraciones. Debe procurar que éstas no deformen y tergiversen la realidad y al mismo tiempo debe tener conciencia —y exteriorizarla— de que, aun sin quererlo, aquéllas siempre se filtran de algún modo y en alguna medida en el conocimiento teórico puro.

En tercer lugar, como lo han señalado los cultores de la "sociología del conocimiento", y en particular el sociólogo alemán Karl Mannheim, el pensamiento político se encuentra socialmente determinado, con lo cual se quiere significar que no existe un conocimiento político válido por sí mismo, sino "perspectivista", "relacional" y "parcial". Es "perspectivista" porque sólo se conoce la realidad política desde un punto de vista, es decir, con una determinada perspectiva. Es "relacional" porque está necesariamente "relacionado" con una determinada situación. Y es "parcial" en el doble sentido de la palabra, ya que por una parte no es total y, por otra, responde a la propia posición y al propio interés del sujeto que conoce. El perspectivismo, la relación y la parcialidad están determinados, en última instancia, por la ubicación social del que conoce. Su punto de vista es el del grupo social a que pertenece. Según Mannheim, hay un residuo irreductible de elementos condicionantes de la "teoría política", inclusive cuando se ha conseguido eliminar las valoraciones conscientes y los prejuicios.

3. GRADOS DEL CONOCIMIENTO POLITICO. FILOSOFIA POLITICA. TEORIA DEL ESTADO. CIENCIA POLITICA. TECNICA POLITICA

a) Necesaria aclaración previa

El tema de los "grados" del "conocimiento político", es decir, el relativo a las distintas "modalidades" del acto de conocer y a los distintos "resultados" que con ellas se obtienen no está totalmente desvinculado del tema de las

"clases" de "conocimiento político", precedentemente expuesto. En efecto, tales "grados" —filosofía política, teoría del Estado, ciencia política, técnica política— están más o menos vinculados, según los casos, con el conocimiento puro y con el conocimiento aplicado, con la "teoría política" y con la "doctrina política". Por otra parte, el deslinde entre dichos grados no es muy preciso ni muy neto.

Hecha esa imprescindible aclaración, se considerarán sucesivamente cada uno de esos diversos grados del conocimiento político.

b) La filosofía política en la historia del conocimiento político

La expresión "filosofía política" ha sido utilizada a través de la historia del conocimiento político y sigue siéndolo todavía. Durante muchos siglos, por lo menos a partir del "siglo de Pericles", constituyó la denominación propia del conocimiento razonado de la realidad política, sin que se hiciera distinción con otro grado de conocimiento al que correspondiese el nombre de ciencia. Ese conocimiento razonado contuvo a la vez, en muchos casos, reflexiones acerca de fenómenos observados en la experiencia empírica mezcladas con lucubraciones metafísicas acerca de la esencia misma de la realidad política y, en particular, de la "mejor" forma de gobierno; abrigaba casi siempre el propósito de proyectarse en realizaciones prácticas. En esa línea se encuentran, para no citar sino algunos, Aristóteles y Cicerón, Bodin y Montesquieu. En otros casos, eran prácticamente inexistentes las referencias a los datos históricos y se acentuaba, en cambio, la preocupación por la esencia de la realidad considerada y por la imagen de la comunidad ideal. Es la línea, entre muchos otros, de Platón y de Rousseau. Y no faltaron casos especiales en los que predominaba, ora el "ser" de la política, como en Maquiavelo, ora el "deber ser", como en Tomás Moro, aunque siempre, más próximo o más lejano, con el proyecto de empresa política a la vista.

Con mayores o menores dosis de "conocimiento puro", ha sido, pues, propio de la filosofía política el afán práctico, es decir, la aplicación del conocimiento y, en ese sentido, ha tenido como ingrediente característico el elemento moral. Duverger señaló que, con anterioridad al siglo XIX, los problemas políticos fueron estudiados principalmente, salvo en el caso de Maquiavelo y algunos pocos más, desde el ángulo moral: se buscaba justificar determinadas formas de gobierno, considerándolas "buenas", y se utilizaban en su mayor parte métodos deductivos, a partir de principios establecidos a priori, aunque en algunos casos se prestara también atención a los datos históricos. Coincidentemente, ha mostrado Burdeau la tradicional confusión entre el conocimiento objetivo y la moral a través de Platón, Aristóteles, los pensadores medievales, Hobbes y Rousseau, y agrega que en Francia los pensadores políticos, como se advierte con el propio Montesquieu, han sido más moralistas que científicos. Por lo tanto, no es exagerado afirmar que la historia del pensamiento político, o de las ideas políticas, es en gran parte la historia de la filosofía política.

c) La filosofía política en la actualidad

En los últimos dos siglos se han ido afirmando con carácter propio nuevas disciplinas y se han ido separando progresivamente del tronco común. Entre esas disciplinas deben ser mencionadas la "teoría del Estado" y la "ciencia política".

Luego de esa separación, ¿cuál sigue siendo el campo propio de la filosofía política? La respuesta no puede ser dada con precisión y mucho menos de alguna manera que recoja la conformidad de todos. De cualquier modo, no parece equivocado el criterio de considerar que corresponde al ámbito de la "filosofía política" el considerable remanente que queda luego que la "teoría del Estado", primero, y la "ciencia política", después, han ido delimitando sus objetos propios. En tal sentido, podría afirmarse que se encuentra en su dominio la "razón de ser" de la realidad política —incluida, por supuesto, la comunidad política— y su "deber ser" —que es siempre, en definitiva, un "deber hacer"—. Dicho de otro modo, ese dominio comprendería tanto el aspecto ontológico (del "ser", en su esencia, causa y fin) y el aspecto moral, o sea (del "deber ser" —o hacer— axiológico). Seguirían siendo, por tanto, temas fundamentales de la filosofía política los correspondientes a estos interrogantes: ¿Qué es, esencialmente, la realidad política y, más específicamente, la comunidad política? (¿Cuál es su naturaleza, en relación con la naturaleza del hombre y de la sociedad?); ¿Por qué existe esa realidad? (¿Cómo se justifica —si es que se justifica— la relación mando-obediencia?); ¿Para qué existe? (¿Cuál es la finalidad —si es que la tiene— de la comunidad política?). Por supuesto que, en este caso, no se trata de encuadrar la respuesta con respecto a determinados y aislados fenómenos concretos, empíricos, históricos, sino de contestar de modo genérico, apriorístico y con sentido axiológico acerca del fundamento —una cierta concepción del hombre y de la finalidad de la comunidad política— situado más allá de la experiencia (valores metafísicos, religiosos o morales) y del objetivo, es decir, cómo deberían ser las relaciones entre los hombres en el cuadro de la comunidad política para que el orden que las exprese pueda ser tenido por un bien.

Corresponde señalar al respecto que aunque, sobre todo en las últimas décadas, el mayor interés por la ciencia política es incuestionable —lo que se pone de manifiesto por el número e importancia de las investigaciones, publicaciones, cátedras, etc.—, no sólo sigue habiendo cultores de la filosofía política, sino que algunos de ellos sostienen que la primera no debe ser sino una rama subordinada a la segunda o, por lo menos, estrechamente coordinada con ella. Se encuentran en esa posición, sobre todo, quienes, en materia de pensamiento político, permanecen fieles a la escuela tomista. Así, por ejemplo, el alemán Heinrich A. Rommen, que ha publicado una obra titulada *El Estado en el pensamiento católico* —que trata sucesivamente de "Fundamentos filosóficos" (acerca de la sociedad, del hombre, del Estado y del derecho), "La filosofía del Estado", "Iglesia y Estado" y "La comunidad de las naciones"— y a la cual le ha puesto el siguiente subtítulo: *Un tratado de filosofía política*. Del mismo modo, y con orientación parecida, Wilhelm Röpke, en su obra titulada *Civitas humana*, se ha opuesto vigorosamente al relativismo de la ciencia. Lo mismo ha ocurrido con Jacques Maritain a través de sus obras de contenido político.

Pero no han sido solamente los pensadores de determinada tendencia tomista los que han sostenido la necesidad de un respaldo filosófico para el conocimiento político. Así, Hermann Heller, en su *Teoría del Estado*, expresa que sólo con un trasfondo filosófico puede la ciencia política pensar en el mundo como unidad; Jean Meynaud, en su *Introducción a la ciencia política*, admite que se puede reconocer a la filosofía el carácter de "metateoría", o sea la tarea de elaborar los métodos y los conceptos fundamentales, y Carl J. Friedrich, en *El hombre y el gobierno*, muestra también la estrecha relación entre la filosofía política y la ciencia política.

Sea como fuere, lo cierto es que nuestro tiempo asiste a la decadencia de la filosofía política y a la vez a la crisis del pensamiento político. Se esfuma el conocimiento íntimo y total de la realidad política y la posibilidad de regirla soberanamente mediante la razón. En su lugar, surgen los "científicos" y los "ideólogos". Unos se conforman con el conocimiento de superficie. Los otros responden con construcciones aparentemente racionales, pero que, en rigor, sólo son epifenómenos de irracionalidad incontrolada que se desgastan rápidamente y se convierten a la postre en puro lenguaje, en meros *slogans*.

d) Teoría del Estado. La expresión y el concepto

A partir de los últimos años del siglo XVII comenzó a utilizarse y difundirse en alemán la expresión "teoría general del Estado" —*allgemeine Staatslehre*—. Cabe señalar al respecto que esa expresión se originó y se siguió usando en correspondencia con un determinado significado y alcance, cual fue el de averiguar y establecer lo que el Estado "es" y no lo que "debe ser". En tal sentido, según Jellinek, y dejando al margen el antecedente de Aristóteles —quien se propuso elaborar una disciplina sistemática acerca de la *polis* o de la *politeia*, al lado pero distinta de la política—, no hubo una auténtica "teoría general del Estado" antes de que surgiera esta expresión. En efecto, los pensadores que a lo largo de los siglos se ocuparon del tema revelaron mayor preocupación por lo que el Estado "debía ser" que por lo que "era". En esa circunstancia, la aparición de la "teoría general del Estado" marca una diferencia de enfoque con respecto a la filosofía política tradicional, del mismo modo que, ulteriormente, la *ciencia política* habría de significar un nuevo punto de vista —más abarcador y más empírico, a la vez— con relación a la "teoría general del Estado".

Es de destacar asimismo que si bien la expresión "teoría general del Estado" ha sido utilizada por muchos autores —entre ellos, Jellinek, Kelsen, Fischbach, Carré de Malberg—, no han faltado quienes, sin que significara un cambio de sentido, han reemplazado la palabra "teoría" por "doctrina" —como, por ejemplo, Dabin y Groppali—, y ha habido igualmente los que han preferido la expresión "teoría del Estado", sin la calificación de "general" —*allgemeine*—. En este último caso, se encuentra Hermann Heller, para quien la diferencia de terminología obedece a una consciente y especial posición metodológica, ya que considera —en contraste con Jellinek— que no es posible un estudio "general"

del Estado, para todo tiempo y lugar, razón por la cual —sostiene— la teoría debe tener por objeto de conocimiento únicamente el Estado tal como se ha formado en el círculo cultural de Occidente a partir del Renacimiento. Hay que tener en cuenta, además, que —como ha sido señalado por Brecht— las expresiones “teoría general del Estado” y “teoría del Estado” fueron utilizadas preferentemente durante el siglo XIX, pero, en la actualidad, se usa en su lugar la expresión “teoría política”. El propio Heller, en su obra *Teoría del Estado*, admitía que, en lo sucesivo, la denominación adecuada debía ser “ciencia política”.

Por último, corresponde tener presente que, cualquiera sea la denominación, no ha habido uniformidad respecto de la delimitación del objeto y la metodología para investigarlo, habiendo dado lugar, en el siglo pasado y comienzos del actual, a diversas escuelas y tendencias, las cuales han sido clasificadas, por una parte, atendiendo al número de facetas que se considera tiene el Estado, y, por otra, a la nacionalidad de los autores. Con el primer criterio, la teoría se presenta como “trifacética” (social, jurídica y filosófica), “bifacética” (social y jurídica) y “monofacética” (jurídica). Groppali se encuentra en la primera posición; Jellinek, en la segunda, y Kelsen, en la tercera. Con el segundo criterio, se ha distinguido la concepción alemana —en la que prevalece la noción del “Estado-persona”, “una unidad jurídica cerrada arquitectónicamente”— de la concepción inglesa, en la que prevalece la noción del “Estado-trust”, relación entre los órganos supremos. La primera de dichas concepciones comenzó con Gerber, se extendió a través de la llamada “escuela alemana de la teoría general del Estado” (Laband, Jellinek, etc.) y tuvo antecedentes en la “Escuela del Derecho Natural” (particularmente, en Puffendorf). La concepción inglesa reconoce su origen en los *Comentarios* de Blackstone.

e) La ciencia política. Posibilidad, limitaciones, requisitos, dificultades

Entre quienes se consideran sus cultores, la posibilidad de la ciencia política no admite dudas. Dan testimonio de esa posición el volumen publicado en 1950, con el auspicio de la Unesco, titulado precisamente *La science politique contemporaine. Contribution à la recherche, la méthode et l'enseignement*, y la constitución, poco después, por los más destacados especialistas de todo el mundo, de la *Association Internationale de Science Politique*. La expresa admisión de esa posibilidad tenía antecedentes en las décadas anteriores y se había manifestado especialmente a través de la labor de la *American political science*. Por otra parte, en un ámbito cultural distinto, el alemán Karl Mannheim se había planteado el problema en 1936 y en un meduloso capítulo de su obra *Ideología y utopía*, titulado “Perspectivas de una política científica”, tras señalar que la ciencia política no existía todavía, afirmaba rotundamente su posibilidad e indicaba para concretarla en realidad el camino de la sociología del conocimiento.

En la actualidad, no sólo se admite la “posibilidad” de la ciencia política, sino inclusive su “existencia”, aunque se reconoce que se encuentra en la infancia y que está dando los primeros pasos. De cualquier modo, el

conocimiento incompleto es algo más que la ignorancia completa, y la conciencia de lo poco que se sabe y de lo mucho que se ignora es buena base para seguir adelante.

Burdeau indica los requisitos que debe reunir el conocimiento político para alcanzar un nivel científico. Expresa que lo característico del conocimiento científico es introducir una unidad en los fenómenos estudiados y que la ciencia no designa solamente un cuadro de lo conocido, sino también un modo de conocer. Con respecto a los fenómenos sociales —agrega—, una actitud intelectual puede ser calificada de científica cuando excluye toda idea preconcebida, cuando la elección de los hechos y el análisis a que se los somete obedecen a un “método” elegido por su adecuación al objeto de la investigación y, en fin, cuando apunta a un conocimiento transmisible, es decir, que puede ser adquirido por otros que tengan a disposición los mismos elementos. Si el conocimiento de la política cumple esos tres requisitos del conocimiento científico —objetividad, método, comunicabilidad— se está en presencia de la ciencia política. Es de señalar al respecto la importancia que tiene el hecho de que se trate de un conocimiento que pueda ser compartido sin necesidad de especiales presupuestos, y en tal sentido Friedrich fija como requisito la posibilidad de comprobación por otros científicos y Brecht establece como base esencial lo que denomina “consubjetividad”.

La objetividad es, pues, uno de los requisitos fundamentales para que la ciencia política sea realmente ciencia, pero en la dificultad de alcanzarla radica uno de los mayores obstáculos para su desarrollo. La constancia de la “difícil objetividad” del conocimiento político es uno de los puntos de partida básicos en la tarea emprendida por los científicos de la política del siglo actual. El influjo de las circunstancias ambientales, la especial naturaleza de la realidad política, lo nebuloso y controvertible de las cuestiones, la inseparabilidad de la *gnosis* y la *praxis*, la “impura mezcla” de teoría e ideología, de determinación social del pensamiento político con su dosis de “perspectivismo”, el inevitable “relativismo” del conocimiento científico, la carga de “ingredientes subjetivos” con su parte de irracionalidad, el coeficiente de deformación personal del politólogo, etc., son otras tantas manifestaciones de la apuntada dificultad.

Hechas tales aclaraciones previas, resulta útil considerar la historia de la ciencia política.

f) Historia de la ciencia política. Consideraciones sobre su “comienzo”

Es difícil precisar cuándo comenzó a ser empleada la expresión “ciencia política”. Lo indiscutible es que su uso aumentó progresivamente a lo largo del siglo XIX. En Francia, la expresión, hasta comienzos del siglo actual, había sido empleada principalmente en plural —*sciences politiques*, a menudo con el aditamento *et morales*—, impidiéndose de ese modo, en alguna medida, que se precisara su significado. En Estados Unidos de América, la expresión —*political science*— fue cada vez más empleada a partir de las últimas décadas del siglo

anterior. Luego de la segunda guerra mundial, su uso se ha incrementado con gran rapidez en casi todos los países e idiomas, sirviendo de título cada vez a más libros, revistas y artículos, al tiempo que bajo su designación han proliferado cátedras y departamentos de altos estudios e inclusive escuelas y facultades.

En cuanto al carácter científico del conocimiento político, no al uso de la expresión, la determinación de su "comienzo" puede dar lugar a controversias. Si se dice —como antes se hizo— que la ciencia política está todavía en la infancia, parece indicarse que no ha existido anteriormente y que carece de asidero la afirmación tantas veces repetida de que su paternidad corresponde a Aristóteles. Al respecto, cabe señalar que, por supuesto, el objeto de la ciencia política —cualquiera sea la posición acerca de su naturaleza y de sus límites— existió siempre. Siempre hubo "actividad política" ("agonal" y "arquitectónica") y "estructura política". Siempre hubo política. Y no es de extrañar entonces que, desde muy antiguo, haya habido hombres que reflexionaran sobre ella. La historia de las ideas políticas lo acredita. La cuestión consiste en determinar si esas reflexiones revistieron carácter científico, es decir, si reunieron los necesarios requisitos de objetividad, método y comunicabilidad.

Durante muchos siglos, por lo menos desde el quinto antes de Cristo, la reflexión sobre la realidad política estuvo principalmente a cargo de filósofos y los necesarios requisitos científicos sólo se dieron —cuando ello sucedió— en insuficiente medida. Esa larga etapa ha sido llamada por Duverger, "prehistoria" de la ciencia política, quien la ha dividido en dos períodos, el de la "prehistoria propiamente dicha" y el "intermedio". Ubica en el primero —todo el período anterior al siglo XIX— a los que llama "los precursores". Ubica en el segundo —que corresponde al siglo XIX— a los que denomina "los fundadores". La lista de "los precursores" comprende a Aristóteles ("y el método de observación") a Maquiavelo ("y el método objetivo"), a Bodin ("y el desarrollo del método de observación") y a Montesquieu ("y la observación sistemática"). "Los fundadores" sólo son tres: Tocqueville ("y la observación profunda"), Comte ("y el método positivo") y Marx ("una nueva cosmogonía").

Según el citado Duverger, el verdadero "comienzo" de la ciencia política ha coincidido con la admisión de esta última en los currículos universitarios. A su juicio, ésa es la clave o el hecho decisivo para marcar y precisar su nacimiento como verdadera ciencia y para distinguir su historia —por cierto muy breve— de su "prehistoria" —bastante larga—. Ha destacado también —sobre la misma base— que el origen de la ciencia política no ha sido simultáneo en todas partes. En los Estados Unidos de América, la entrada oficial en gran escala de la ciencia política en las universidades se produjo entre 1890 y 1914. En cambio, en la mayor parte de los países europeos y salvo algunas excepciones (Oxford, Londres, Cambridge, en ese orden), el hecho se ha producido con posterioridad a la segunda guerra mundial. Arnold Brecht, por su parte, ubica el "comienzo" de la ciencia política en torno de 1900, pero considerando como clave o hecho decisivo no su recepción por las universidades sino la implantación de nuevos métodos y técnicas de investigación, por una parte, y la marginación de los planteos éticos y axiológicos, por otra.

g) Técnica política. Concepto, aspectos, especificidad. Prudencia política

La "técnica política" es un grado de conocimiento de la realidad política que difiere de los considerados precedentemente —filosofía política, teoría del Estado y ciencia política— y que participa de un modo más entrañable del entrelazamiento de las clases de conocimiento *puro* y *aplicado*. En efecto, se trata de un saber teórico-práctico, de un conocer para la acción. Da ahí que, no obstante su especificidad, está directamente vinculada con la filosofía política, la ciencia política, las doctrinas políticas y con la moral y con el derecho —aunque más no sea, en este último caso, por la colisión o conflictos que pueden originarse—. Por lo demás, corresponde distinguir la técnica política, como conocimiento de determinados modos de acción, de éstos en sí mismos, aunque uno y otros reciban el mismo nombre. Una cosa es el conocimiento y otra la aplicación.

Por otra parte, para precisar el concepto de "técnica política" conviene compararlo con el de "arte político". Etimológicamente, "técnica" —derivada del griego *techne*— y "arte" —derivada del latín *ars*— son casi sinónimos y, en efecto, ambas palabras expresan modos de hacer cosas, procedimientos para hacerlas. Sin embargo, cuando se habla de arte se pone el acento en el predominio del factor creativo, y en cambio cuando se habla de técnica se alude principalmente al empleo de reglas generales y preestablecidas. Lo que importa, sin embargo, es que, como conocimiento —sobre todo, como conocimiento político—, la técnica parece más accesible que el arte, ya que éste contiene ingredientes de habilidad y de talento de carácter eminentemente subjetivo, personal y, por tanto, no fácilmente comunicables ni transmisibles. Pero, no obstante tal diferenciación, no resulta un abuso atribuir a la expresión técnica política un sentido amplio que involucre también el arte político. No hay que olvidar al respecto que, en definitiva, todo arte tiene su técnica. En síntesis, la técnica política consiste en el conocimiento y empleo de reglas —a lo que no es ajeno el talento y la habilidad para manejarlas—, sea desde el llano, sea desde el gobierno, mediante las cuales la actividad política es deliberadamente dirigida hacia fines —"inmediatos" o "mediatos"—.

Pero no corresponde hablar de una técnica política única y monolítica. Varía, desde luego, con las circunstancias históricas. Y varía, además, según se trate de la "faz agonal" o de la "faz arquitectónica", aunque conserve, como dato unificante, el de ser, en una y otra faz, instrumento de conducción de hombres y, en tal sentido, siempre "técnica social".

En lo que se refiere a la "faz agonal", siendo el fin inmediato de la actividad política la ocupación por los "buscadores de poder" —o el mantenimiento de la ocupación por los "poderosos"— de los cargos desde los cuales se ejerce el mando, puede aquélla desplegarse de acuerdo con las normas del *fair play*, o no, y también de acuerdo o no con normas jurídicas establecidas para la transferencia de la titularidad del gobierno. Pero, en todas las circunstancias, es necesario dar los pasos para alcanzar la meta propuesta. Así —para no mostrar sino dos ejemplos comparativos—, deberán tomarse algunas medidas y valerse de

ciertas técnicas especiales —v.g.: alianzas, propaganda electoral, etc.— si se busca el acceso al "poder" mediante "elecciones", y, en cambio, deberán enfocarse otras medidas y valerse de otras técnicas especiales —v.g.: adiestramiento militar, propaganda clandestina, etc.— si se busca el acceso al "poder" mediante "insurrección popular" o "golpe de Estado". La aplicación de la técnica política a la "faz arquitectónica", en cambio, presenta otras características, ya que es distinta la meta por alcanzar. En este caso, la conducción —la "técnica social"— debe desplegarse dentro de otro marco y con otros objetivos. Aquí es donde aparece la diferencia entre el político "hombre de Estado", conductor de un pueblo, y el político "buscador de poder", conductor de falanges partidarias. En la "faz arquitectónica" —quíerese o no— la política alcanza su dimensión total, se convierte en "plenería" y entonces la técnica resulta transformada por el propio carácter de los fines. En la realización de la política en su "faz arquitectónica" puede que los actores tengan conflictos con la moral y con el derecho —y hasta que los transgredan—, pero deben necesariamente emplear una técnica o un arte más depurado y más difícil. En su total dimensión, el conductor político necesita, sobre todo en momentos decisivos, ser intérprete y guía a la vez de su pueblo y cumplir —así sea inconscientemente— la más alta función docente. Debe imbuir a los demás hombres que componen la comunidad su propio discernimiento superior y lograr entre ellos el más alto grado de integración. Para ello debe llegar a las profundidades del ser de cada uno.

Para alcanzar las metas, tanto en la "faz agonal" como en la "faz arquitectónica", es necesario recurrir, según se ha dicho, a distintas reglas. Pero a este respecto, hay que distinguir ciertas técnicas especiales de la "técnica política", en su particular especificidad. En la *Ética de Nicómaco* (libro I, capítulo 2), Aristóteles hace referencia a esas técnicas especiales, dice que son la técnica militar, la economía y la retórica y señala que dependen de la política. En la actualidad, la diferencia reside solamente en que son muchas más las técnicas subordinadas; tantas como campos de la realidad sobre la que se ejerza la acción estatal. Resulta así necesario distinguir entre la técnica del político y la de los "técnicos" —valga la redundancia—. Esa distinción es tanto más importante en los tiempos que vivimos, en los que por la exigencia de eficacia y por la dialéctica propia de la tecnificación creciente, se ha puesto en cuestión la competencia política para conducir a los seres humanos y se ha proyectado, y hasta ensayado, reemplazarla por la competencia técnica. Pero cabe señalar a este respecto, sin pretensiones de poner fin a tal cuestión, que por encima de las "técnicas" especiales existe un hacer y un obrar distinto, diferenciado por su objeto y por su objetivo, y que requiere una técnica o un arte omnicompreensivo que debe emplear todas las técnicas especiales. Es a esa a la que denominamos "técnica política".

Conviene, por último, tener presente que la "técnica política" no es, en definitiva, sino técnica y que se caracteriza, consecuentemente, por la búsqueda del éxito y por proporcionar los medios idóneos para obtenerlo. Pero ya se ha visto que la actividad política no puede desligarse totalmente —aunque sólo sea como problema— de la valoración de los fines perseguidos y de los medios utilizados. Corresponde a la prudencia política la difícil misión de conciliar la política "exitosa" con un orden moral superior. Resulta útil para comprender

mejor el carácter de la prudencia política recordar la distinción de "lo operable", dentro de la concepción aristotélico-tomista, entre "lo factible" y "lo agible". Es operable todo lo que puede ser creado, conservado y modificado por acción derivada de una voluntad; pero lo operable puede ser factible (de *facere*) o agible (de *agere*). En el primer caso se trata de una actividad dirigida por la razón que se ejerce sobre una materia que pertenece (con respecto al alma) al mundo exterior; en el segundo, de una actividad también dirigida por la razón, pero ejercida en el recinto del alma humana. Por eso, corresponde a lo factible el arte o la técnica y, en cambio, a lo agible la prudencia, de donde resulta la aplicación de normas distintas —reglas técnicas y preceptos morales— en uno y otro caso. En definitiva, la dramática cuestión consiste —según antes se ha visto— no tanto en el hecho de que la actividad humana —la actividad política comprendida— no puede eludir la valoración moral —cuestión especulativa—, como en la dificultad, sobre todo en ciertas situaciones extremas, de poder conciliar lo factible con lo agible, la técnica con la moral —cuestión práctica—.

4. METODOLOGIA DEL CONOCIMIENTO POLITICO. LOS PROBLEMAS DEL METODO Y DEL OBJETO. LAS TECNICAS DE INVESTIGACION

a) Concepto de método y metodología.

Relación con el objeto. Unidad y pluralidad de métodos

El método, en sentido general, es el procedimiento o conjunto de procedimientos por cuyo intermedio, sobre la base de un plan fijado y de reglas determinadas, se procura la obtención de un fin propuesto. En su sentido etimológico, es un "camino" y, por lo tanto, cuando el fin propuesto es el conocimiento de un objeto determinado, el método es un camino hacia el conocimiento. Por eso, aunque ese camino sea diverso, el hecho de querer seguirlo implica una actitud opuesta, o por lo menos distinta, a la de entregarse a la suerte o al azar. En el campo del conocimiento, el método pone orden en el objeto para hacerlo inteligible. A ese respecto, el estudio del método, en cuanto tal, pertenece a la filosofía general (en particular, a la gnoseología), pero, convertido en disciplina especial, recibe el nombre de metodología y constituye un capítulo de la lógica, pudiendo distinguirse el método científico del método filosófico y establecerse diferencias entre las distintas metodologías especiales.

El método está estrechamente relacionado con la realidad que se pretende conocer. El hecho primario es que la realidad es diversa. Hay, pues, distintos objetos por conocer ("ontologías regionales", en la expresión de Husserl). Hay además, distintos objetivos en el conocer. Siendo así, el método no puede ser único y a cada campo del conocimiento corresponde su método propio. Cabe admitir, pues, la pluralidad de métodos sin desmedro de los rasgos comunes que les dan, precisamente, su carácter de tales.

La afirmación de que a cada categoría de objetos corresponde un método distinto es en la actualidad generalmente aceptada, pero no siempre lo fue. Con respecto al método científico en particular, se ha pensado a veces —y tal ha sido el punto de vista del positivismo de Comte— que a la unidad de la ciencia correspondía la unidad del método, y de ese modo se ha pretendido aplicar a los “objetos culturales” el mismo método que había dado excelentes resultados al ser aplicado a los “objetos naturales”. Dilthey, en su momento, hizo la fundada crítica de esa posición. Sin embargo, la controversia sobre el particular no ha concluido.

Sea como fuere, lo indiscutible es que existe un influjo recíproco entre el método y el objeto, pues, por una parte, el carácter especial de cada método —por lo menos, en lo que se refiere a las técnicas de investigación— depende del carácter especial de cada objeto, y, por otra, la determinación o delimitación de este último depende fundamentalmente de aquél. Lo primero resulta fácilmente comprensible y no es motivo de discusión. Hay procedimientos adecuados para estudiar fenómenos químicos que no lo son para estudiar fenómenos históricos. Mediante el microscopio o el telescopio se pueden investigar determinados fenómenos, pero hay muchos otros que no pueden serlo. En cambio, no siempre se percibe el influjo que ejerce el método en la determinación o delimitación del objeto. Sin embargo, este aspecto del método, en cuanto cumple la función de fijar el objeto, corresponde al sentido riguroso que le dieron al vocablo tanto René Descartes como Claude Bernard. Ese “sentido riguroso” del método ha sido bien señalado por Morris L. Cohen quien, luego de hacer referencia a los aportes sobre el particular de Arquímedes, Newton, Galileo y Darwin, afirma: “Sin ideas bien razonadas, las investigaciones no podrían siquiera haberse iniciado, porque no hubiera habido nada que verificar”. Es cierto que el método científico es inseparable de la experiencia y que ésta no existe sin los hechos, pero no es menos cierto que para empezar a considerar los hechos se requiere, ante todo, determinarlos. En tal sentido, cabe afirmar sin exageración que “en el principio, es el método”. Esto no significa, por supuesto, que el método sea creador del objeto, sino que su primera función consiste en determinar y delimitar a este último.

Todas esas cuestiones, que son propias de la metodología en general, están también presentes en lo que se refiere al conocimiento político y en particular a la *teoría del Estado* y la *ciencia política*.

b) Método y técnicas de investigación

“El espíritu —ha escrito Burdeau— inventa el método; lo real impone las técnicas”. Esta esclarecedora distinción entre método y técnicas de investigación pone de relieve lo dicho precedentemente acerca del interflujo entre método y objeto. En efecto, primeramente hay que concebir el objeto, individualizarlo, deslindarlo. Antes de investigar los hechos, hay que responder a la pregunta: ¿qué hechos? Es necesario, ante todo, pues —también lo dice Burdeau—, establecer un cuadro conceptual homogéneo, capaz de englobar la totalidad de los fenómenos marcados con un determinado signo. Ese es el cometido del

método, aunque con ello no se agote su función. En cambio, las técnicas de investigación tienen por función propia la de llegar a conocer, tanto como se pueda, los hechos que mediante el método han sido determinados. En zoología, el método fija el criterio para definir a los animales y clasificarlos en vertebrados e invertebrados, etc., y las técnicas de investigación permiten penetrar en la realidad así delimitada —v.g.: las características propias y exclusivas de cada clase de animales—. Correspondería afirmar, de acuerdo con ese criterio, que hay para cada sector de la realidad —conjunto homogéneo de fenómenos u objetos— un método propio y diversas técnicas de investigación.

Esas consideraciones son aplicables, desde luego, al conocimiento político, con la particularidad de que, en los enfoques metodológicos, algunos dan preeminencia al método en el “sentido riguroso” antes indicado y otros la dan a las técnicas de investigación. Se encuentra entre los primeros Georges Burdeau, como se hace notorio en su obra *Método de la ciencia política*; entre los segundos, Maurice Duverger, como se advierte en la suya, titulada *Métodos de las ciencias sociales (Méthodes de la science politique)*, en la primera edición francesa). Pero hay que destacar que ninguno de los autores mencionados se coloca en posiciones extremas o monistas, y que tanto el uno como el otro ponen de relieve la necesaria intervinculación de método y técnicas de investigación. Por eso, para Burdeau la ciencia política debe ser a la vez “sistemática” y “descriptiva”, y para Duverger —según lo dice expresamente en la “Advertencia” que precede a su obra sobre *Los partidos políticos*—, la investigación empírica no puede prescindir de teorías generales, clasificaciones, modelos, hipótesis, etc.

5. METODOLOGIA DE LA TEORIA DEL ESTADO Y DE LA CIENCIA POLITICA. CARACTERES Y TENDENCIAS

a) Metodologías con respecto a la teoría del Estado. Jellinek. Kelsen. Heller

La “teoría del Estado” o la “teoría general del Estado”, ha dado lugar a diversas metodologías en función de la orientación básica de cada autor o cada escuela con respecto al Estado. Así, quienes lo consideran monofacéticamente suelen emplear un “método simple” y, en cambio, los que lo hacen multifacéticamente recurren a un “método complejo”. Corresponde advertir, sin embargo, que si bien decir “método simple” equivale a decir “método único”, no es lo mismo “método complejo” que “método múltiple”. Así, es “simple” y único a la vez el método “jurídico” de Gerber o Kelsen; en cambio, Jellinek utiliza un “método múltiple” (un método “simple” para cada una de las facetas del Estado) que no llega a ser “complejo”. Pero, en realidad y en definitiva, los métodos son generalmente “complejos” dado que deben recurrir a distintos mecanismos

racionales (inducción y deducción, análisis y síntesis, comparación, analogía, etc.) y a diversos procedimientos (técnicas de investigación).

Jellinek, en su *Teoría general del Estado*, utilizó el método de los "tipos" —también llamado "tipificación"—, pero con los caracteres propios de los "tipos empíricos", que distinguió y opuso expresamente a los "tipos ideales". El "tipo empírico" —que también ha sido llamado "tipo real" o "tipo promedio"— es, según el mencionado autor, la expresión de lo que tienen de común cierto número de individuos comparados y, en lo que se refiere a la "teoría del Estado", el problema consiste en hallar por vía inductiva, mediante la comparación de los Estados particulares, lo que hay de común en su organización y en sus funciones. La tipificación real se efectúa, pues, aislando los aspectos genéricos o iguales que se encuentran en los individuos, fenómenos o casos considerados, desechando los aspectos particulares o exclusivos de cada uno y construyendo con los primeros los conceptos representativos de los elementos reales comunes. Así, por ejemplo, si se deseara construir el tipo real de *polis*, habría que examinar, como lo hizo Aristóteles, todas las que fuera posible, y captar, por vía de comparación, los rasgos comunes a todas ellas (v.g.: población no muy numerosa, siempre inferior al medio millón de habitantes; territorio poco extenso, una zona urbana y sus alrededores; estratificación sociopolítica, un estrato de ciudadanos, otro de esclavos y otro intermedio, etc.). Por consiguiente, los "tipos empíricos", utilizados por Jellinek, difieren fundamentalmente de los "tipos ideales" que, en la misma época, habían sido preconizados por Max Weber para ser empleados en las ciencias sociales. Según este último, se obtiene un "tipo ideal" acentuando unilateralmente "uno" o "varios" puntos de vista, encadenando una multitud de fenómenos aislados —que se encuentran, en grande o pequeño número, en distintos lugares— y ordenándolos de acuerdo con los puntos de vista elegidos unilateralmente, para formar un cuadro de pensamiento homogéneo. El "tipo ideal", pues, según también lo indica Max Weber, tiene más bien el carácter de un concepto límite con el que se encuadra la realidad para esclarecer determinados componentes significativos de su contenido empírico. Pero es necesario tener en cuenta que tales "tipos ideales" son de naturaleza lógica y no ética ni axiológica, pues no implican intención pragmática ni importan juicios de valor. Quizá, por esta razón y para evitar confusiones, sería más apropiado denominarlos "tipos puros", como algunos lo hacen. Es de destacar, al respecto, que Jellinek desechó el uso de los "tipos ideales" por atribuirles, equivocadamente, carácter teleológico y valorativo.

Kelsen, metodológicamente, se ha esforzado en elaborar una "teoría pura del derecho" que sea a la vez una "teoría pura del Estado". Esa depuración metodológica consiste en deslindar el campo propio del objeto por investigar o estudiar y en rechazar para ello todos los elementos extraños; en suma, en "purificar" el objeto, es decir, liberarlo de "impurezas". En lo que respecta a la "teoría general del Estado", el propósito de Kelsen reconoce importantes antecedentes. Así, el italiano Víctor Manuel Orlando bregó desde 1885 para que se liberara al derecho público de las perjudiciales interferencias de la política y la filosofía y, en Alemania, la tendencia depuradora de corte jurídico tuvo sus más altos exponentes durante el siglo XIX en Gerber y en Laband. En cuanto al

propio Kelsen, cabe señalar que, en principio, su depuración tuvo por objeto "el derecho", aunque en definitiva alcance también al Estado, en cuanto lo ha considerado como "personificación metafórica del orden jurídico total". Por lo demás, dicho autor, en su obra titulada *Teoría general del Estado*, lo ha dicho expresamente con las siguientes palabras: "Al separarse con toda claridad la teoría del Estado, de la política —como ética y como técnica social—, de una parte, y de la ciencia natural y la sociología naturalista, de otra, realízase el postulado de la pureza del método". Pero, sin desconocer la utilidad y razón científica de esa posición, corresponde tener presente, como lo ha indicado Heller, que toda depuración metodológica exagerada puede conducir en definitiva a la desaparición del objeto.

Heller, luego de ubicar —siguiendo huellas de Max Weber, Max Scheler Mannheim, Pareto, etc.— a "la teoría del Estado" como "ciencia política", de afirmar que al Estado hay que explicarlo partiendo de la relación social total y de que su teoría tiene por objeto únicamente el Estado tal como se ha formado en el círculo humano cultural de Occidente a partir del Renacimiento, dedica el capítulo II de su obra —*Teoría del Estado*— al estudio del método. En su opinión, las consecuencias políticas de la primera guerra mundial conmovieron los supuestos sobre los cuales se había elaborado la teoría del Estado durante el siglo XIX y principios del XX y produjeron su crisis, razón por la cual hay que re-crear las bases teóricas en armonía con la nueva realidad. A ese fin, Heller busca demostrar sucesivamente que la teoría del Estado es ciencia cultural y no natural, ciencia de la realidad (sociológica) y no del espíritu, y ciencia de estructuras y no histórica. Sostiene que el Estado es una forma de vida humano-social, "vida en forma y forma que nace de la vida" y afirma, por eso, que la totalidad de la que hay que partir necesariamente para poder comprender el sentido del Estado, según el método de la ciencia de la realidad, es la convivencia humana. Presta especial atención a la formación de los conceptos, ya que —afirma— si bien la teoría del Estado es ciencia de la realidad, toda ciencia es una adecuación y transformación de lo real en la mente y no hay otro modo de representar la realidad que mediante conceptos. Y le preocupan principalmente las características de tales conceptos. No deben ser —dice— "conceptos-leYES", por imposibles, ni "conceptos-individuales", por inútiles, sino "conceptos-estructuras", de tal modo que sin ser indiferentes al contenido histórico concreto, no se confundan con el Estado real y particular y tengan, así, una validez que trascienda lo meramente singular.

Puede afirmarse, sin exagerar, que a través de la obra de Heller se cierra el ciclo de la teoría del Estado propiamente dicha, y que, a partir de entonces, esta última se impregna de las características de la ciencia política y queda absorbida por ella.

b) Metodología de la ciencia política. Historia y características. Aspectos teóricos y empíricos

Como ciencia joven —y por eso lo es—, la ciencia política se caracteriza por su deficiente metodología. En la etapa actual no existe un método aceptado y

utilizado por todos sus cultores, sino distintos métodos de acuerdo con cada escuela o tendencia. Pero, al margen de ese aspecto, y cualquiera sea la escuela o tendencia, se trata en todo caso de métodos complejos, en cuyo empleo hay que distinguir distintos niveles, etapas y técnicas de investigación y que, por consiguiente, en su complejidad, abarcan desde el razonamiento abstracto hasta el uso de máquinas computadoras.

Si se admite, de acuerdo con las tesis de Duverger y de Brecht antes expuestas, que el comienzo de la ciencia política propiamente dicha data de menos de un siglo, se vuelve necesario además precisar los antecedentes y particularidades de ese comienzo para tomar noticia del proceso de elaboración del respectivo método o métodos. Al respecto, corresponde señalar, en primer término, el aporte de los autores "no conformistas" (v.g.: Marx, Sorel), de los autores "sociologistas" (v.g.: Max Weber, Mannheim) y de los autores "neo-maquavelistas" (v.g.: Mosca, Pareto). En efecto, han sido ellos en gran parte, debido sobre todo a la elección de los temas, quienes, a diferencia de lo que principalmente se hacía antes, han dado preferente atención a las fuerzas políticas y a los procesos políticos con relación a las formas institucionales, y han contribuido, de ese modo, a ensanchar el objeto de la ciencia política en busca de sus límites propios.

Pero, sin perjuicio de esos antecedentes, no cabe duda que la formación de la ciencia política, con ese nombre (*political science*) y con gran despliegue de innovaciones metodológicas, comenzó en Estados Unidos de América. Acaso la primera obra fundamental de acuerdo con el "nuevo punto de vista", es la que publicó A. F. Bentley, en 1908, con el título de *Process of government*. Años después, la investigación de la *political behavior* dio nuevo impulso a la tendencia antedicha. En 1925, Charles E. Merriam, entonces presidente de la *American Political Science Association* expuso gráficamente "el nuevo punto de vista": "Algún día —dijo— podremos tomar otro ángulo de enfoque distinto del formal, como otras ciencias tienden a hacerlo, y comenzaremos a considerar a la conducta política como uno de los objetos esenciales de la investigación. El gobierno, después de todo, no está hecho simplemente de documentos conteniendo leyes y reglas o de estructuras de una forma particular, sino que está fundamentalmente basado sobre ejemplos de acción en tipos de situaciones". Siguen después los aportes de Lasswell, de Almond, de Easton, de Dahl y de muchos otros, entre los cuales no puede olvidarse a los alemanes que en la época de Hitler se radicaron en tierra norteamericana, tales como Friedrich, Brecht, Loewenstein, Franz Neumann. Comienza, paralelamente, la aplicación de técnicas matemáticas, psicológicas y estadísticas, y alcanzan insospechado desarrollo los procedimientos de análisis cuantitativo. Pero claro está que no hubo un proceso lineal. Dentro y fuera de los Estados Unidos menudearon las críticas, muchas veces fundadas. El "hiperfactualismo" y la falta de comparativismo han sido señalados por Duverger como importantes defectos. Brecht, por su parte, afirma que los resultados positivos fueron neutralizados en buena medida al debilitarse las tomas de posición y dejarse al margen fines y valores. Easton, a su vez, destacó como defectos principales los siguientes: descuido por la "teoría general"; imprecisión en los conceptos; atención excesiva por fenómenos poco importantes; ausencia de la noción de cambio.

Ha sido considerable también el aporte proporcionado por los especialistas franceses para el desarrollo de la ciencia política y de su metodología. El "nuevo punto de vista" ha alcanzado en Francia, durante las dos últimas décadas, una difusión siempre creciente. Ya en 1948, Duverger había señalado la particularidad metodológica de la nueva tendencia, a saber: "1) tener en cuenta las realidades prácticas antes que las definiciones jurídicas, tanto en el análisis interior de cada constitución como en la determinación de las clasificaciones generales (v.g.: colocar los partidos políticos en primer plano, en lugar de ignorarlos olímpicamente); 2) dar importancia, para la interpretación de cada texto constitucional, a los antecedentes sociales que explican su génesis, su contenido, sus transformaciones y su desaparición, procurando distinguir entre tales antecedentes los que conservan un carácter circunstancial y único y que pertenecen solamente a la historia, de los que parecen susceptibles de repetirse y generalizarse, y que pueden así servir de base a leyes sociológicas verdaderas". Más de una década después, ha expresado Meynaud, refiriéndose concretamente a los temas que interesan al "nuevo punto de vista", que el más importante es el de "quien gobierne realmente". De cualquier régimen que se trate —dice—, sus beneficiarios tienden siempre a afirmar que el poder se ejerce de acuerdo con el esquema constitucional en vigor, y ninguna ciencia política es posible —agrega— si bajo el efecto de una presión social difusa o la acción directa de las autoridades, la realidad de aquella afirmación no puede ser puesta en cuestión.

Las características más significativas que resultan de ese proceso formativo de la ciencia política en cuanto al método se refiere, parecen ser las siguientes: 1) preocupación por los aspectos fácticos de la realidad política, es decir, por los factores determinantes e integrantes de ella ("constitución natural") y por la acción desplegada por los protagonistas ("constitución real") y no sólo, como antes, por los aspectos jurídicos y formales ("constitución jurídica"); 2) consideración tanto de los aspectos teóricos como empíricos para enfocar debidamente dicha realidad y, en tal sentido, la realización de empeñosos esfuerzos ya sea para afinar los primeros como para perfeccionar la investigación de los segundos.

c) La labor teórica

Aunque todavía no exista para la ciencia política —como antes se ha señalado— un método que se halle por todos aceptado y utilizado, no cabe duda de que tiene que ser "complejo" y ha de contar, por ello, de distintas etapas. Existe, por lo pronto, una labor teórica previa y una ulterior tarea de investigación empírica; pero, además, una y otra dan lugar a sucesivas etapas, en las cuales ambos aspectos se encuentran entrelazados. Por otra parte, es necesario distinguir los diversos niveles en que se cumple la labor metodológica, según se trate del objeto de la ciencia en su totalidad —"teoría general"—, de ciertos sectores de ese objeto —"teorías parciales"— y de determinados comportamientos, dentro de circunscriptas circunstancias de tiempo y lugar —"generalizaciones singulares"—. Esa triple división de niveles es la formulada por David Easton, quien concreta los respectivos objetos del siguiente modo: a) para la "teoría

general" (o teoría de medida grande o teoría sistemática), los sistemas políticos en general y en su totalidad; b) para las "teorías parciales" (o teorías de medida angosta o teorías sintéticas), los partidos políticos, los grupos de presión, el liderazgo, etc.; c) para las "generalizaciones singulares", cualquier uniformidad observada entre dos factores variables, aislados y fáciles de identificar (v.g.: disminución de la participación electoral como consecuencia del aumento del consenso fundamental). Raymond Aron, por su parte, distingue, según que el enfoque se haga con una lente de mayor o menor diámetro, entre teorías abstractas y globales —teoría general—, que corresponden a los conceptos más generales de la política (v.g.: autoridad, quién tiene el derecho de mandar y por qué se le debe obedecer), y teorías de nivel medio, que corresponden a proposiciones generales limitadas a un dominio particular (v.g.: desde los regímenes políticos de democracia pluralista a los regímenes políticos de cualquier tiempo y lugar). Maurice Duverger, a su vez, hace referencia a tres niveles diferentes que denomina sucesivamente: "teorías generales" (nivel más alto); "teorías parciales" (nivel intermedio); "hipótesis de trabajo" (nivel más bajo). Dicho autor da como ejemplo de las primeras —a las que también denomina "cosmogonías"— a la "marxista" y la "psicológica", y caracteriza a las segundas —a las que también denomina "modelos", "de previsión" y "de investigación"— por referirse a "ramas concretas de la disciplina", y a la tercera por ocuparse de "objetos determinados". Como se ve, aunque los mencionados autores concuerdan acerca de la existencia de distintos niveles teóricos e inclusive, en cierta medida, en las denominaciones que les corresponden, discrepan respecto del alcance y carácter de cada uno de ellos.

Lo cierto es que la metodología de la ciencia política sólo puede cumplir su cometido si parte del reconocimiento de los distintos niveles teóricos. En este sentido, la teoría se presenta con relación a la ciencia política como una etapa de su método "complejo" que se distingue de las "técnicas de investigación" y es previa a ellas desde el punto de vista lógico; con relación a las doctrinas, como una clase diferente de conocimiento; y con relación a la "práctica", como un tipo —intelectual— de actividad distinto. Con esa significación, podría admitirse en su aspecto "aplicable", es decir, para su utilización científica, y siguiendo en lo esencial a Easton, tres niveles teóricos, a saber: a) "teoría general", que tendría por objeto la realidad política en su totalidad; b) "teorías particulares", que tendrían por objeto sectores concretos de dicha realidad —v.g.: "poder político", "fuerzas políticas", "dinámica política", "Estado", o en un grado de menor generalización dentro del nivel asignado a dichas "teorías particulares", "estructura del poder", "decisión política", "partidos políticos", "grupos de presión", "estrategias políticas", "propaganda política", "soberanía", "constitución jurídica", etc.—; c) "hipótesis", que tendrían por objeto fenómenos aislados, sea con carácter abstracto —v.g.: condiciones extrajurídicas para el efectivo funcionamiento del régimen representativo— o con carácter concreto —factores que determinaron el resultado de la última elección presidencial realizada en Francia—.

Lo importantes es que, aunque en los distintos niveles son semejantes los objetivos genéricos de la labor teórica (determinación y delimitación del objeto,

elaboración de conceptos fundamentales y derivados, precisión del vocabulario), resulta más difícil alcanzarlos a medida que aumenta el grado de generalización. Sin embargo —y en ello radica uno de los obstáculos que dificultan el avance de la ciencia política—, las investigaciones en los niveles de menor generalización necesitan apoyarse en los resultados obtenidos en los niveles de mayor generalización. Así, las hipótesis requieren el sustento de las teorías particulares y éstas, a su vez, el de la teoría general. Por otra parte —y en ello se encuentra un círculo vicioso muchas veces advertido—, la teoría general requiere alimentarse con los resultados que la investigación empírica obtiene en el nivel de las teorías particulares, y éstas, con los que les proporciona la realizada en el nivel más particularizado. Se produce así un doble proceso en el cual las etapas de la labor teórica tienen sentido inverso.

Hechas esas necesarias aclaraciones previas conviene prestar atención a los principales cometidos de la teoría general. El primero de todos es el relativo a la determinación y delimitación del objeto —en su totalidad— de la ciencia política. A ese respecto, cabe afirmar que el problema no está resuelto, aunque han sido varias las soluciones ensayadas.

Un tipo de solución, de suyo empírico y provisional, ha consistido en proceder a una enumeración de temas, considerada omnicompreensiva. Como ejemplo, puede citarse la lista-tipo preparada por la Unesco en 1948 con motivo de la reunión de especialistas de todo el mundo que convocara en dicho año. Dicha lista-tipo —en la que se contemplaron los temas que merecían atención de los especialistas y que fuera luego muchas veces publicada y utilizada— es la siguiente:

- 1° La teoría política:
 - a) La teoría política
 - b) La historia de las ideas
- 2° Las instituciones políticas:
 - a) La constitución
 - b) El gobierno central
 - c) El gobierno regional y local
 - d) La administración pública
 - e) Las funciones económicas y sociales del gobierno
 - f) Las instituciones políticas comparadas
- 3° Partidos, grupos y opinión pública:
 - a) Los partidos políticos
 - b) Los grupos y las asociaciones
 - c) La participación del ciudadano en el gobierno y en la administración
 - d) La opinión pública
- 4° Las relaciones internacionales:
 - a) La política internacional
 - b) La política y la organización internacional
 - c) El derecho internacional

Otro tipo de solución consistió en tratar de precisar, con criterio de unidad y mediante una definición global, la totalidad del objeto por conocer. Este tipo de solución que busca expresar el objeto mediante un solo concepto es, sin duda, el que más se aproxima al ideal científico; pero tropieza, en el caso de la política, con el escollo de lo difícil que es encuadrar a una realidad múltiple, polifacética, variable, simbólica y multirrelacionada. Un ejemplo de este tipo de solución lo constituye la ensayada por Jean Dabin, quien, recurriendo al vocablo "política" como calificativo, resume el objeto en la *res publica* —"cosa política"— ("...todas las realidades, nociones y valores que implica la cosa política, relación política, agrupamientos políticos, instituciones políticas, partidos políticos, ideas políticas, fuerzas políticas, vida política, resoluciones políticas"); pero con ello o sólo se da una solución nominal o se establece apenas —como advierte Prélot— un vínculo intelectual respecto de una diversidad de temas enumerados. La solución de Burdeau —atribuir a la noción de política el carácter de concepto fundamental para determinar unitivamente el objeto de la ciencia política— es semejante a la de Dabin y le cabe el mismo reparo de nominalismo. Otros autores han creído encontrar el concepto fundamental en el "Estado" o en el "poder". Se encuentran, junto a muchos otros, entre los que han dado primacía al "Estado" como centro de la realidad política, Laband, Jellinek, Wilson, Gettell, Laski y Prélot. Se encuentran, también junto a muchos otros, entre los que han dado primacía al "poder", Max Weber, Merriam, Lasswell, Catlin y Vedel. Esas posiciones han sido criticadas por Easton en su obra *The political system* —traducida al español con el título de *Política moderna*—, donde afirma que el Estado es un tipo particular de institución y no un tipo de actividad que podría expresarse a través de una variedad de instituciones, y que el poder es solamente uno de los factores variables de importancia, pero que admite un aspecto esencial cual es el de su orientación hacia otras metas que no son el poder mismo. Corresponde señalar, por fin, que en los Estados Unidos de América el centro unificador que caracteriza el objeto de la ciencia política no ha sido nunca fijado con rigor y ha ido cambiando sucesivamente, según las modas: *political process*, *political power*, *political behavior*, *pressure groups*, *political system*, *political decision-making*.

Un tercer tipo de solución ha consistido en procurar determinar el objeto de la ciencia política mediante su relación y fronteras con respecto a las demás ciencias sociales. Según Duverger, se puede considerar a dicha ciencia como "ciencia encrucijada", lo que significa que su objeto consiste en una cierta porción común —la parte política— de los objetos de las demás ciencias sociales. No habría en tal caso, un objeto propio y exclusivo de la ciencia política, sino, por ejemplo, sociología política, economía política, filosofía política, etc., al lado y al margen de los aspectos no políticos de la sociología, la economía, la filosofía, etc. Se puede, en segundo lugar, considerar a la ciencia política como "ciencia residual", en el sentido de que su objeto está constituido por los fenómenos que, hasta hace poco, habrían sido descuidados por las otras ciencias sociales, tales como, por ejemplo, partidos políticos, grupos de presión, opinión pública, elecciones, decisiones políticas. Se puede, por último, considerar a la ciencia política, como "ciencia de síntesis", es decir, fijándole como objeto la generalización o sistematización de los resultados obtenidos por las distintas

ciencias sociales en el campo particular del poder o del Estado. Se ha señalado que este tipo de solución resulta demasiado impreciso y controvertible.

Otro importante cometido de la teoría general consiste en la elaboración de conceptos, herramienta imprescindible para toda tarea científica. El "concepto" —dice Burdeau— es aquella fórmula en que la inteligencia sustituye a la diversidad de las apariencias y mediante la cual retiene las constantes que, comunes a una pluralidad de cosas, permiten construir la idea de la cosa. El hecho bruto —agrega el profesor francés— no tiene acceso a la inteligencia; sólo lo logra mediante el artificio del concepto. Es necesario tener presente al respecto que este cometido de la labor teórica no es independiente del precedentemente expuesto, ya que, en definitiva, la determinación y delimitación del objeto no es otra cosa que la elaboración de "conceptos fundamentales" o de "marcos de referencia conceptuales" —o, simplemente, "marcos de referencia". En última instancia, como lo señala Easton, la teoría general no es otra cosa que el conjunto de conceptos que corresponden a los factores variables de la política de mayor importancia. Pero, además, la elaboración de conceptos derivados permite avanzar hacia los niveles de generalización decreciente. Por otra parte, hay que tener en cuenta también la relación que guarda la elaboración de conceptos o marcos de referencia con la tipificación —sean "ideales" o "reales"— que se mencionó al considerar la metodología de Jellinek con respecto a la teoría del Estado.

En íntima correlación con lo anterior, se encuentra la cuestión de la precisión terminológica, es decir, la elaboración de un vocabulario científico que permita utilizar los conceptos sin dificultad y sin error, haciéndolos comunicables y seguros.

Pero, por supuesto, la labor teórica, como antes se ha anticipado, no se reduce al ámbito de la teoría general ni es solamente tarea previa. Los mismos aspectos relativos a la determinación y delimitación del objeto, a la elaboración de conceptos o marcos de referencia fundamentales y derivados y a la precisión terminológica, se reproducen, dentro de sus respectivos ámbitos cuando se trata de las teorías particulares y de las hipótesis. Cabe señalar a este respecto que no existe una neta diferenciación entre las nociones de "teoría" y de "hipótesis", ya que en ambos casos se trata de proposiciones sobre relaciones entre factores variables, refiriéndose exclusivamente la diferencia que aquí se hace al mayor o menor grado de generalización del objeto de conocimiento. Además, tanto la una como la otra, pueden presentarse antes o después de ser sometidas a la prueba de la experiencia, a priori o a posteriori. En el primer caso —a priori— se trata de "teorías exploratorias" o de "hipótesis de trabajo", según los casos. En el segundo —a posteriori—, se trata de afirmaciones referentes al conocimiento del objeto en consideración —hipótesis teóricas y teorías propiamente dichas—, lo que no excluye, claro está, la posibilidad de rectificaciones, ya que es propio de todo conocimiento científico que los resultados obtenidos sólo proporcionen declaraciones sobre relaciones que son probablemente ciertas, pero no final y absolutamente ciertas. Por otra parte, no hay que olvidar la importancia que tiene en la labor teórica la elaboración de clasificaciones, así como de "modelos de análisis" y "modelos de investigación".

En lo que respecta a la formulación de "leyes" —se entiende "descriptivas" y no "prescriptivas"—, no cabe duda de que en ciencia política no se puede

alcanzar los mismos resultados que en las ciencias físico-naturales; pero, nada impide que se consiga establecer ciertas constantes y regularidades que, aunque no describan "relaciones necesarias", constituyan, como dice Friedrich, descripciones generalizadas; es decir, fórmulas descriptivas que cubran series enteras de acontecimientos. De cualquier modo, no hay que olvidar la advertencia de Easton en el sentido de que hay que separar las proposiciones realmente universales de las más limitadas y que, en todo caso, las generalizaciones a que puede arribar la ciencia política se encuentran siempre históricamente condicionadas.

Por fin, en lo referente a las investigaciones concretas —fenómenos empíricos aislados—, la labor teórica cumple importante papel en la elección del tema o problema por dilucidar. Es preciso, ante todo, tener conciencia de qué se quiere llegar a conocer, y, por tanto, formular los interrogantes para cuya respuesta se procederá a la búsqueda de los datos pertinentes. Esos interrogantes delimitan, desde luego, el objeto que se conocerá, pero al mismo tiempo fijan el objetivo de la investigación.

En síntesis, puede afirmarse con seguridad que sin matriz teórica no se llega a la investigación empírica fructífera.

d) La investigación empírica

Aunque no han faltado cultores de la ciencia política en los niveles de la teoría general y de las teorías particulares, lo cierto es que, en las últimas décadas, los esfuerzos se han concentrado principalmente en la realización de investigaciones empíricas sobre fenómenos aislados y en el desarrollo de técnicas especiales para observar, recoger y probar datos, descuidándose a menudo las premisas metodológicas.

De cualquier modo, corresponde destacar que, sin que exista un "modelo de investigación" válido para todos los casos, en toda investigación política empírica se requiere la realización de varios pasos, a partir de las bases teóricas ("marcos de referencia", conceptos fundamentales y derivados, elección y determinación de temas, "hipótesis de trabajo", etc.), lo que configura las distintas etapas de un método científico adecuado a la ciencia política.

El primer paso lo constituye la "observación" o sea el contacto sensible en relación directa con la realidad empírica, cuyo requisito esencial es la precisión. Pero, además de la observación directa, existe también, y reviste singular importancia, la observación indirecta, consistente en la investigación "documental" que puede ser, a su vez, "primaria" —v.g.: documentos de los propios actores— o "secundaria" —v.g.: elaboración de los autores—. En cuanto a la observación directa, son muy diversas las técnicas y dependen de la naturaleza de los fenómenos investigados, pudiendo mencionarse entre aquellas la entrevista, la participación objetiva, la recolección de datos, etc.

El segundo paso lo constituye la "descripción" de lo observado mediante el informe o memoria respectiva (*report proposition*). Cuando se trata de observación directa, este segundo paso proporciona documentación primaria,

razón por la cual existen dos clases de esta última según sea recogida o elaborada por el investigador.

El tercer paso lo constituye la "medición", si se trata de descripciones cuantitativas, y la "clasificación" (labor principalmente teórica), si se trata de descripciones cualitativas. Para lo primero, son de gran importancia las técnicas que proporciona la matemática: en particular la estadística, cuando se trata de hechos, y los análisis cuantitativos, cuando se trata de documentos. En este último sentido, corresponde mencionar la "semántica cuantitativa" y el "análisis de contenido", para los cuales pueden utilizarse máquinas electrónicas. En lo que respecta a la clasificación es de importancia el proceso de tipificación, sea mediante la técnica de "prototipos" ("indicadores").

El cuarto paso está constituido por la "aceptación" o "rechazo" (provisionales) de los resultados de la observación, descripción y medición de los hechos o realidad. A este respecto no puede haber reglas fijas; su realización pone a prueba las dotes naturales del estudioso o investigador. De cualquier modo y en este aspecto, es posible y se hace necesaria la confrontación con la labor ajena.

Los pasos finales se caracterizan por el predominio de la labor teórica y consisten en la búsqueda de conclusiones que se traducen, según los casos, en "hipótesis", "teorías", "leyes", etc., de acuerdo con lo anteriormente expuesto.

6. DERECHO POLITICO. CONCEPTO E HISTORIA

a) Origen de la expresión Derecho político y difusión en castellano

El concepto y la historia del Derecho político se encuentran estrechamente vinculados entre sí y con el de la propia expresión.

El uso de la expresión "Derecho político" en castellano con especial significado, proviene de la traducción que, en épocas distintas, se hizo de la expresión francesa *droit politique* y de la alemana *Staatsrecht*.

En una primera época, la expresión comenzó a difundirse en castellano con motivo de la circulación, en territorio español, de una traducción de la famosa obra *El contrato social o principios de derecho político*, de Juan Jacobo Rousseau. Por ese entonces, la expresión, aun en francés (*droit politique*) era de reciente data. La había empleado varias veces Montesquieu en *El espíritu de las leyes*, publicado en 1748, para dar el nombre del derecho que regulaba las relaciones entre gobernantes y gobernados y distinguirlo así del "derecho civil" y del "derecho de gentes". Tres años después era utilizada por primera vez para servir de título a una obra, *Principes de droit politique*, cuyo autor fue Jean-Jacques Burlamaqui. Y transcurridos otros once años apareció como subtítulo de la famosa obra de Rousseau. A fines del siglo XIX y comienzos del XX, la difusión de la expresión en España acompañó y sirvió a los movimientos constitucionales de inspiración liberal que triunfaron transitoriamente en 1812 y

1820. Por entonces, por primera vez, dio nombre a una materia de enseñanza, aunque el margen de los planes oficiales.

En una segunda época —después de promediar el siglo XIX—, la expresión tuvo nueva recepción en castellano como traducción de la alemana *Staatsrecht* y fue entonces cuando la asignatura denominada "Derecho político" fue incorporada a los planes de estudio en las facultades de Derecho españolas.

En la Argentina, la expresión "Derecho político" fue impresa por primera vez como parte del título de un libro en la publicación que en 1810, a iniciativa de Mariano Moreno, se hizo de *El contrato social o principios de derecho político*, de Rousseau, impresa en la Imprenta de los Niños Expósitos. Algunas décadas después, la expresión fue utilizada reiteradamente por Alberdi, aunque sin precisar del todo el concepto. Por fin, en 1922 fue creada la cátedra de "Derecho político" en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y, posteriormente, el ejemplo fue seguido por otras universidades nacionales.

b) Determinación del concepto de Derecho político

La historia de la expresión "Derecho político" es guía útil para la determinación del respectivo concepto. Ella ha servido para designar, por una parte, una rama de conocimiento y, por otra, una materia de enseñanza, aunque no existe uniformidad en ninguno de los dos aspectos. La definición del concepto varía según los autores y las escuelas, y el contenido de la asignatura ofrece grandes variantes de acuerdo con los respectivos programas.

Pero, pese a esa falta de uniformidad, la expresión "Derecho político" tiene un sentido propio, íntimo, y a la vez trascendente, que es necesario destacar y que está vinculado a su génesis. No es una expresión neutra, vacía, sino impregnada de "valores" y que contiene, por tanto, ingredientes extrateóricos. La expresión, en efecto, en su origen francés y con la intención con que fue recibida y utilizada inicialmente en español, evoca el espíritu de los nuevos tiempos. Antepone la palabra "derecho" a la palabra "política", con el propósito de subordinar ésta a aquél, y en tal sentido no se limita a ser un registro pasivo de las normas que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, sino que pretenden que esas normas se subordinen a principios superiores de convivencia. Es símbolo y bandera de "constitucionalismo", esto es, de erección de la dignidad humana como fin supremo de la organización estatal. Ulteriormente, como traducción del término alemán *Staatsrecht*, la expresión "Derecho político" vuelve a tener el mismo intencionado sentido. El *Staatsrecht* se desarrolló en Alemania —bien es cierto que, en gran medida, dentro de los severos claustros universitarios y no en las tertulias de los filósofos iluministas, como había ocurrido con *droit politique* el siglo anterior en Francia— en estrecha relación y como dos caras de la misma moneda, con *Rechtsstaat*. "Derecho de Estado" (*Staatsrecht*: Derecho político) es la contrapartida de "Estado de Derecho" (*Rechtsstaat*), y no de Estado de Derecho, en un sentido meramente formal, sino en aquel sentido material, pleno de contenido, que le otorga el "constitucionalismo".

Independientemente de ese sentido impregnado de "valores" que tiene la expresión "Derecho político" y que es inseparable de su concepto permanente y trascendente, se ha tratado de fijar su concepto como objeto de conocimiento, sin que se haya obtenido acuerdo sobre el particular. Por eso, corresponde más bien hablar de "conceptos" de Derecho político, en plural. Entre tales conceptos, no falta la definición de carácter nominalista, es decir, sobre la base del significado particular de los dos vocablos que forman la expresión. Dice en tal sentido Adolfo Posada que el Derecho político expresa la compenetración —reflejada en su nombre— de dos nociones, el Estado y el derecho y, como su base real es el conocimiento previo del Estado, se funda necesariamente en una teoría del Estado. Mariano de Vedia y Mitre —que fuera el primer profesor de la asignatura en la Argentina— recogió en sus clases el concepto de Posada, aunque rectificándolo en parte, pues le parecía más exacto decir que el objeto de la disciplina se encontraba en la confluencia de la política (en lugar del Estado) y del derecho. Con otro criterio, Georg Jellinek considera que la teoría general del Derecho político es una parte de la teoría general del Estado: la parte jurídica de esta última, en contraposición con la parte sociológica. Hans Kelsen, por su parte, al rechazar la "teoría de las dos naturalezas" del Estado, sostiene que la teoría del Derecho político se identifica con la teoría general del Estado. Otros autores conciben al Derecho político como una rama del derecho. Con esta orientación, si se lo considera como rama del Derecho positivo, el Derecho político se confunde virtualmente con el Derecho constitucional o constituye, por lo menos, la introducción de este último. Si se lo considera como Derecho natural —lo que ocurre, por ejemplo, en el caso de Rousseau, aunque sea implícitamente—, la conceptualización del Derecho político se torna difícil y difusa.

En rigor, para poder dar la noción del Derecho político, es necesario encontrar su carácter propio y específico a través de su génesis, como antes se ha anticipado. Así concebido, el Derecho político es la consideración, en sentido teórico, aunque con implicancias doctrinarias, de preceptos jurídicos imbuidos de valores morales, que deben regular la actividad política y el estudio de cómo esa regulación tiene vigencia en la realidad.

Con el alcance indicado, el Derecho político se encuentra necesariamente relacionado con la Ciencia jurídica, la Ciencia política, la Teoría del Estado, la Historiografía, la Antropología, la Sociología, la Ciencia económica, la Ética y la Teología.

c) El Derecho político como materia de enseñanza

El contenido del Derecho político, como materia de enseñanza incluida en los planes de estudios jurídicos, varía, según antes se ha dicho, de acuerdo con los respectivos programas.

En España, de conformidad con la orientación que dio Adolfo Posada a la asignatura que enseñaba, el Derecho político estaba constituido por la "Introducción", la "Teoría del Estado" y el "Derecho constitucional comparado". La "Introducción" comprendía el concepto de política y el de los

conocimientos a ella referidos (Ciencia política, Derecho político y Teoría del Estado). La "Teoría del Estado" incluía todo lo relativo al Estado: concepto, origen, naturaleza, fin, autoridad y forma. El "Derecho constitucional comparado" abarcaba la teoría de la Constitución, el Derecho constitucional, las fuentes y la consideración de los principios de soberanía, derechos humanos y organización del Estado y del gobierno, a través del examen de las constituciones de los Estados contemporáneos.

En la actualidad, tanto en la Facultad de Derecho de Madrid, donde son catedráticos Luis Sánchez Agesta y Francisco Javier Conde, como en la de Barcelona, donde lo es Luis Jiménez de Parga, el Derecho político se enseña en dos cursos que forman parte, respectivamente, del primero y del segundo años del plan de estudios. Sánchez Agesta, que tiene a su cargo ambos cursos, divide el primero en cuatro grandes partes —"Política, Estado, Derecho", "Estructura social y organización política", "La Constitución" y "El contenido de la Constitución"— y el segundo en otras dos grandes partes —"Teoría e historia en el Derecho constitucional" y "Las constituciones contemporáneas y su evolución histórica"—. Conde, que sólo tiene a su cargo el primer curso, lo divide en cuatro grandes partes —"El Estado moderno", "El Estado en su realidad", "La 'constitución' del orden estatal" y "La perfección del orden estatal"— y aconseja como obra de texto el "Derecho político" de Antonio Carro-Martínez, la cual, además de una "Introducción" contiene tres grandes partes: "Teoría del Estado", "Teoría del gobierno" e "Instituciones políticas".

En la Argentina, los profesores Carlos S. Fayt y Germán J. Bidart Campos dividen la asignatura en cuatro grandes teorías: "Teoría de la sociedad", "Teoría del Estado", "Teoría de los actos políticos" y "Teoría de la Constitución". Pero es necesario señalar que en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, de acuerdo con la orientación que le diera el profesor Mariano de Vedia y Mitre, y que se ha mantenido, la asignatura denominada "Derecho político", se integra también con la "Historia de las ideas políticas", universal y nacional.

SEGUNDA PARTE

LA CONSTITUCION NATURAL

(Los factores determinantes de la actividad política)

CONSIDERACION GENERAL

La palabra latina *constitutio* tenía un sentido muy amplio. Significaba, en general, estado, condición, situación y, con respecto al cuerpo (*corporis*), Cicerón la usaba como sinónimo de complexión. En particular, designaba organización y también disposición legal. En el Derecho romano, en su acepción técnica, se la utilizaba para designar los actos legislativos del emperador. Aisladamente, en algún pasaje de *La República*, el vocablo fue usado por Cicerón para hacer referencia al modo de organizar la *res publica*.

La palabra "constitución" deriva de *constitutio* y tiene, en general, la misma significación. En particular, en el lenguaje jurídico-político, ha adquirido significado común el sentido que ocasionalmente le diera Cicerón y, además, se ha ido extendiendo, durante los dos últimos siglos, el alcance muy especial que le atribuyera —a la palabra *constitution*— el artículo 16 de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789.

El empleo de la palabra "constitución" con referencia al Estado, al "agregado humano mayor", a la política en "sentido material restringido", puede serlo tanto en su significación general, como en su particular significación jurídica y, dentro de ésta, con el especial contenido que le asigna el "constitucionalismo".

En esta parte de la obra, al mentar la "constitución natural", se utiliza el sustantivo "constitución" en su acepción más general, como sinónimo de situación, condición, complexión. El calificativo "natural" denota que tal "constitución" se presenta a los protagonistas reales de la "vida política" como realidad dada, no creada por ellos, pero en la que están insertos y con la que tienen que contar. Se hace referencia, por tanto, al hablar de "constitución natural", al conjunto de factores —físicos y humanos— que, como realidad extranormada, determinan o conforman una comunidad política. El calificativo "natural" no es usado, pues, aquí, como opuesto a "cultural". En efecto, si bien algunos de los factores que integran la "constitución natural" son puramente físicos (v.g.: geográficos), otros son físicos y humanos a la vez (v.g.: sociopsicológicos y económicos) y los hay también puramente humanos (v.g.: culturales). En este último caso, se trata de creaciones humanas, pero que, para los protagonistas de la "vida política", forman parte de la "circunstancia" o del "ambiente" en que actúan y sobre el que actúan.

Aunque la expresión "constitución natural" no se encuentra difundida, su concepto está presente frecuentemente en las reflexiones de los teóricos políticos y de los políticos actuantes. Hermann Heller se refiere expresamente al tema cuando elabora el concepto de "normalidad" o "constitución no normada" y se ocupa de "la constitución política como realidad social" y en particular de los "factores naturales y culturales", del "medio cultural y natural" y de las "normalidades antropológicas, geográficas, etnográficas, económicas y sociales". Del mismo modo, David Easton —según antes se ha visto— no concibe el "sistema político" sino en dinámica conexión con el "ambiente" —*environment*— integrado por los factores geográfico, ecológico, biológico, social, cultural, económico, demográfico, etc., es decir, lo que aquí se denomina "constitución natural".

Hasta para el marxismo —sobre todo para algunas de sus recientes exposiciones— la noción no es extraña, aunque aparece como manifestación de la "alienación": la propia obra del hombre —las creaciones históricas—, contrapuesta a su propia persona en forma de fuerzas materiales, sociales o ideológicas específicas.

Estaba asimismo presente el concepto de "constitución natural", y con mucha claridad, en la mente de Juan Bautista Alberdi cuando, en el capítulo XVII de *Bases y puntos de partida para la organización de la Confederación Argentina*, escribía: "Dios, en efecto, da a cada pueblo su constitución o manera de ser normal, como la da a cada hombre", [...] "Recibe estas disposiciones al nacer, las recibe del suelo que le toca por morada, del número y de la condición de los pobladores con que empieza, de las instituciones anteriores y de los hechos que constituyen su historia". [...] "El congreso constituyente no podrá reducir su territorio, ni cambiar su constitución geológica, ni mudar el curso de los grandes ríos, ni volver minerales los terrenos agrícolas". [...] "Esos hechos, esos elementos naturales de la constitución normal, que ya tiene la República por la obra del tiempo y de Dios, deberán ser objeto del estudio de los legisladores y bases y fundamentos de su obra de simple estudio y redacción, digámoslo así, y no de creación".

En lo que se refiere a la clasificación de los factores integrantes de la constitución natural, encontramos conveniente separarlos en geográficos, socio-psicológicos, económicos e historicoculturales.

Habría que acotar, antes de considerar en especial a cada uno de esos factores (a los que también, según los casos, puede llamarse causas, condiciones, motores, supuestos, fuentes, circunstancias, cuadro o marco), que si bien respecto del Estado constituyen la constitución natural, para la directa actividad de los protagonistas —ocupantes y no ocupantes de los cargos del gobierno— constituyen la "situación", es decir, el conjunto de elementos condicionantes de aquélla. Asimismo, es necesario tener presente desde el comienzo que tales factores no están aislados, sino que constituyen, como dice Heller, la "total conexión cósmica", a la vez cultural y natural —en parte creada por los seres humanos y en parte no—, de tal modo que la "situación" y los "protagonistas" se influyen siempre recíprocamente.

3

Los factores geográficos

1. EL TERRITORIO. LA CONSIDERACION DEL FACTOR GEOGRAFICO A TRAVES DE LA HISTORIA DE LAS IDEAS POLITICAS Y EN LA ACTUALIDAD

a) El territorio, como elemento del Estado. El factor geográfico

Para la "teoría general del Estado" clásica, el "territorio" es, juntamente con la "población" y el "poder", uno de los tres elementos esenciales del Estado. En efecto, sin territorio, es decir, sin una superficie terrestre delimitada, no es concebible la acción humana organizada y coordinada, de carácter persistente, que el Estado implica. Pero lo que aquí interesa establecer es de qué modo el territorio, como expresión geográfica —ubicación, extensión, configuración, accidentes geográficos, composición geológica, clima—, ejerce influjo sobre la vida política y las instituciones políticas.

b) Consideración del factor geográfico a través de la historia del pensamiento político y en la actualidad

Desde la antigüedad y a través de toda la historia del pensamiento político, ha sido profunda la preocupación por el problema del influjo del factor

geográfico. Aristóteles, por ejemplo, entre muchos otros hallazgos, señalaba las peculiaridades de las "talasocracias", o sea, de las formaciones políticas que, influidas por su carácter insular o litoral, tendían a ejercer su dominio sobre un gran espacio marítimo. En ese caso, el factor geográfico puede ser denominado geopolítico. Muchos siglos después, Montesquieu dedicó cuatro libros de *El espíritu de las leyes* al desarrollo de su "teoría del clima", siendo ilustrativos al respecto los títulos que puso a cada uno de ellos: XIV, "De las leyes con relación al clima"; XV, "Cómo las leyes de la esclavitud civil tienen relación con la naturaleza del clima"; XVI, "Las leyes de la esclavitud doméstica tienen relación con la naturaleza del clima", y XVII, "Las leyes de la servidumbre política tienen relación con la naturaleza del clima". Además, en la misma obra, el autor dedicó el libro XVIII al influjo del factor territorial propiamente dicho, bajo el título "De las leyes con relación a la naturaleza del terreno". En lo esencial, la hipótesis de Montesquieu, que aparece con sus propias palabras en el capítulo II del citado libro XVII, es la siguiente: "...los climas cálidos son enervantes, gastan las fuerzas, consumen la energía de los hombres". [...] "los climas fríos fortalecen los cuerpos y los ánimos, haciendo a los hombres más capaces de realizar empresas difíciles, penosas y arriesgadas". [...] "Así no hay que admirarse de que los pueblos que viven en zonas cálidas, por efecto de su flojedad hayan sido esclavos casi siempre, ni de que se hayan mantenido libres los habitantes de los países fríos. Es una consecuencia derivada de causa natural". Rousseau, que en muchos aspectos discrepó con Montesquieu, coincidió con él plenamente, sin embargo, en lo relativo al influjo climático y, además, en *El contrato social* prestó especial atención a la extensión del territorio con relación a la "forma de gobierno". El clima y la extensión del territorio son factores típicamente geográficos.

En nuestros días, la importancia del influjo geográfico ha sido puesta de relieve por Arnold J. Toynbee, con gran acopio de ejemplos históricos, al exponer "la cadena de la incitación y la respuesta" y señalar, en sucesivos capítulos, "el estímulo de los países duros" y "el estímulo del suelo nuevo". Dice como conclusión el famoso historiador inglés: "Tal vez hayamos ya establecido decisivamente la verdad de que la holgura es enemiga de la civilización. Hasta este momento los resultados de nuestra investigación parecen autorizar el juicio de que cuanto mayor es la facilidad del contorno, menor es el estímulo civilizador que ese contorno ofrece al hombre".

Georges Burdeau, por su parte, señala que el influjo geográfico se ejerce sobre diversos aspectos y manifestaciones de la vida social, tales como: la conciencia del grupo, la cohesión social, la estructura del orden político, los objetivos políticos, la relación amigo-enemigo, la formación y modalidades del ejercicio del poder, la noción de frontera. El mismo autor, considerando especialmente los "aspectos contemporáneos del factor geográfico", trae a colación los siguientes ejemplos: a) el influjo por razones estratégicas, sobre los respectivos regímenes políticos, en las zonas de influencia de los Estados Unidos de América y de la Unión Soviética; b) el acceso de las políticas económicas a la escala mundial; c) el Mercado Común Europeo, etc.

2. LA CONSIDERACION DEL FACTOR "GEOPOLITICO" EN LOS SIGLOS XIX Y XX. "GEOPOLITICA" Y "ESPACIO VITAL"

Según Jellinek, el influjo que la naturaleza ejerce en la formación y vida de los Estados fue sobreestimado durante el siglo XIX. Señala como ejemplo de esa sobreestimación a Th. Buckle y otros geólogos y antropólogos que, siguiendo a K. Ritter, pretendieron poner los cimientos de una nueva disciplina que tuviera por objetivo magnificar la importancia que tiene la configuración de la tierra en la suerte de los pueblos. Se destacó, entre ellos, Ratzel, autor de *Anthropogeographie* (1882-1891) y de *Politische Geographie* (1897), a quien se debe la invención de la expresión "geopolítica", ampliamente difundida luego, durante la primera guerra mundial, por el sueco Kjellén. Otro prestigioso autor de la misma tendencia fue sir Harold Mackinder, profesor de geografía en la Universidad de Oxford desde 1887.

La "geopolítica" alcanzó luego gran desarrollo en la Alemania hitlerista, destacándose entre sus cultores Karl Haushofer, director de la "Revista de Geopolítica" y autor de *Geopolítica del Océano Pacífico*, *Fronteras y Las piedras angulares de la Geopolítica*. Paralelamente, y en relación con la "geopolítica", se desarrolló entre los años 1933 y 1945, también en Alemania, una nueva doctrina cuyos propagandistas la denominaron del "espacio vital" (*Lebensraum*), de acuerdo con la cual se dio tal nombre a aquella superficie terrestre que debía ser accesible a un pueblo determinado para asegurar el mantenimiento y desarrollo de su existencia. Esa doctrina tuvo expresión concreta en el tratado que el 22 de mayo de 1939 suscribieron los gobiernos de Hitler y Mussolini, en cuyo preámbulo se creó el compromiso de "intervenir conjuntamente en lo sucesivo y con sus fuerzas unidas, para asegurar su espacio vital y para mantener la paz". Al año siguiente, en el pacto celebrado por las llamadas "potencias del Eje" —Berlín, Roma, Tokio—, se estableció como una condición previa de una paz duradera que "cada nación obtenga el espacio vital que le corresponda".

3. CONSIDERACION CRITICA DEL FACTOR GEOGRAFICO

No se puede negar el influjo de los factores geográficos y "geopolíticos", tanto en la "vida política" interna como en las relaciones internacionales. En este último aspecto, se dijo lo pertinente en el capítulo 1, punto 4, donde se trajo

a colación la famosa sentencia de Napoleón de que "la geografía gobierna la política de las naciones". Sin embargo, no debe ser exagerada la gravitación de tales influjos.

El factor climático, por ejemplo, es sin duda importante. El eminente geógrafo humano Ellsworth Huntington ha dado, al respecto, las siguientes razones: a) que el clima es el factor que determina preferentemente la habitabilidad, las ocupaciones y el modo de vida de las distintas partes del mundo; b) que ningún otro factor físico posee un influjo tan grande sobre la salud y el vigor; c) que ningún otro elemento del medio físico varía tanto con el tiempo o el lugar; d) que establece un modo básico de civilización que otros factores se encargan de modificar. Maurice Duverger, por su parte, señala que la acción del clima "es más bien sociológica que psicológica, pues influye en el modo de vida en general, las instituciones, las costumbres", y agrega que, además, "ejerce su más importante acción a través de los recursos vegetales o animales, con lo cual constituye un elemento de la riqueza o de la pobreza natural de idéntico carácter a la composición del suelo, a su configuración, a los elementos de minería, etc.". Sin embargo, y en definitiva, sostiene Duverger que los influjos climático-botánicos tienen en la actualidad una importancia secundaria debido al desarrollo tecnológico.

En lo que respecta al influjo genérico del territorio, es también indudable que el desarrollo tecnológico le ha hecho perder importancia en muchos aspectos. Así, la situación insular, los grandes ríos y las cadenas de montañas han dejado de constituir barreras verdaderas. Lo mismo cabe decir del factor "geopolítico".

De cualquier modo, aunque, sobre todo por obra del progreso tecnológico, haya disminuido sensiblemente el determinismo geográfico, no puede soslayarse el hecho fundamental de que el territorio sigue siendo el escenario en el que se desarrollan los dramas y las hazañas humanas y que siguen existiendo lazos entrañables entre el hombre y su contorno geográfico. Por eso, no sólo materialmente sino también y en especial espiritualmente, el factor telúrico sigue siendo el dato primario de la *constitución natural*.

A modo de síntesis, puede decirse, pues, que, sin implicar un determinismo causal absoluto, el factor "geopolítico", es decir, el lugar que el territorio de un Estado ocupa en el planeta, ejerce influjo en sus relaciones con otros Estados, y los distintos factores típicamente geográficos —la extensión, la configuración, los accidentes geográficos (sistemas orográficos, hidrográficos, etc.) composición geológica del suelo, clima, etc.— ejercen influjo en las modalidades del régimen político y particularmente en la actividad de sus protagonistas.

4

Los factores sociopsicológicos

CONSIDERACION GENERAL

Los factores sociopsicológicos están constituidos por los seres humanos que conviven dentro de un determinado ámbito y por las características propias de ellos, que se revelan en su conducta. Se trata del "ser humano" o, más precisamente, de los seres humanos (reales y concretos, no en abstracto) y de la sociedad, que es su conjunto. Tal como sean esos seres humanos, tal como sea esa sociedad, así será la actividad que desplieguen políticamente. Y ello dependerá, en alta dosis, de sus características y manifestaciones psíquicas. Por eso, a tales factores se los califica de "sociopsicológicos".

Entre dichos factores, corresponde incluir tanto al demográfico propiamente dicho, como a los sociales en estricto sentido y a los psíquicos. El primero se refiere a la población como elemento del Estado, considerada principalmente en lo que respecta a su cantidad y a su composición. Los segundos se refieren a la estructura social, a los conjuntos sociales —"sociedad global", "grupos intermedios" y "cuasi grupos"—, a las "formas de sociabilidad", etc. Y los terceros se refieren a las particulares características —aptitudes, mentalidades, actitudes y comportamientos— de los integrantes de los grupos. Todos esos factores, como salta a la vista, son de suma importancia para la configuración de cada realidad política concreta.

1. LA POBLACION. EL FACTOR DEMOGRAFICO: CANTIDAD; COMPOSICION. EL FACTOR ETNOGRAFICO

a) La población, como elemento del Estado. Población y pueblo. El factor demográfico

La "población", como antes se ha recordado, es para la "teoría general del Estado" clásica, juntamente con el "territorio" y el "poder", uno de los tres elementos esenciales del Estado. En efecto, sin población, es decir, sin un conjunto de seres humanos con determinadas características, es impensable la realidad del Estado. Pero lo que aquí interesa establecer es de qué modo la población, como grupo humano, y según sus particulares características, ejerce influjo sobre la vida, las ideas y las instituciones políticas. Es lo que genéricamente puede ser denominado "factor demográfico".

Pero, antes de considerar los diversos aspectos de dicho factor, corresponde precisar el concepto sociopolítico de "población", y compararlo, a través de sus principales acepciones, con el de "pueblo".

En alemán, para designar al elemento del Estado constituido por el grupo humano, se usa la palabra *Volk*, la cual es traducida al castellano unas veces por "población" y otras por "pueblo". Sin embargo, estas dos palabras no son sinónimos, aunque en ocasiones se usen como tales. Desde el punto de vista sociopolítico, y dejando para más adelante (capítulo 10, punto 2) la distinción desde el punto de vista jurídico, corresponde señalar que la palabra "población", en su sentido más lato, equivale a "sociedad" —sociedad global— y es comprensiva del conjunto y de la totalidad de los seres humanos que conviven entre ellos, dentro de un determinado territorio, sin que importen sus diferencias sociales o jurídicas. Con este alcance, importa lo mismo decir "población argentina" que "sociedad argentina". Sin embargo, no siempre puede hacerse esa asimilación conceptual. Así, por ejemplo, se suele hablar de la población "provincial" y hasta "municipal", pero resulta chocante hablar de la "sociedad provincial" y más aún de la "sociedad municipal". Es que la palabra "sociedad", con el alcance con que se la emplea aquí, significa sociedad global y no es susceptible de divisiones como las indicadas a título de ejemplo. De cualquier modo, la "población" se configura sociológicamente por el conjunto de los que conviven —todos los que conviven— dentro de un determinado marco. En cuanto a la palabra "pueblo", es empleada, en algunas ocasiones, casi con la misma latitud que la palabra "población", en el amplio sentido a que se acaba de hacer referencia. Así ocurre, por ejemplo, cuando se habla de "todo el pueblo argentino" y se alude a los "veinticuatro millones" de habitantes permanentes. Se aproxima este concepto de pueblo —que se hace sinónimo de población— al que Heller denomina "formación natural". Pero, además, hay otro significado más limitado del vocablo "pueblo" con el cual no se puede expresar la totalidad de la población, sino una parte de ella. Así sucede, por ejemplo, cuando aquél adquiere una connotación negativa y se usa para designar el conjunto humano que no es la "aristocracia" —o "alta sociedad", como suele decirse—.

Considerada sociológicamente la población como tal, y al margen de ciertos aspectos específicos, que serán vistos más adelante, interesa, en tanto factor demográfico, en lo que se relaciona con su cantidad y con su composición.

b) Los problemas de la cantidad y la composición de la población

El "factor demográfico" —la población, como elemento del Estado— se concreta, ante todo, en la cantidad y la composición de aquélla. ¿Cuántos forman la población? ¿Cómo son? Es evidente que según sean las respuestas que puedan darse a estas preguntas, variará el posible o probable influjo sobre la vida política, las ideas políticas y las instituciones políticas.

El problema de la *cantidad* de la población suele ser presentado a menudo como problema de "densidad" (relación aritmética entre el número de habitantes y la superficie del territorio sobre el que viven), y el problema de su *composición* como problema de "calidad" ("raza", caracteres naturales y culturales, etc.).

Esos problemas han sido objeto de especial atención, a lo largo de la historia del pensamiento político, por algunos de sus grandes cultores, tales como Platón y Aristóteles en la antigüedad, y Montesquieu y Rousseau, en la Edad Moderna. En la actualidad, sin embargo, no son cuestiones que interesen en primer plano ni a los teóricos del Estado ni a los científicos políticos y ello se debe principalmente a que existen disciplinas especiales —la demografía y la demología— que se ocupan del estudio de la población en sus aspectos sociológicos.

Entre la "demografía" y la "demología" no existe un deslinde muy preciso; pero, puede decirse que, en general, la primera tiende a la mera descripción, con preponderancia del aspecto cuantitativo, y la segunda a la teorización, con preponderancia del aspecto cualitativo. Lo cierto es que, cualquiera sea el nombre que se dé a la disciplina y cualquiera sea el objeto que se le fije, son actualmente muchos, y algunos muy valiosos, los estudios acerca de la población, y ello se debe, sin duda, al inusitado aumento de su cantidad durante los últimos decenios y a los diversos y graves problemas económicos que con tal motivo se han originado.

En esos estudios siguen siendo temas preferentes, como lo fueran a lo largo de la historia del pensamiento político, los relativos a la determinación de la "cantidad" y de la "calidad óptimas". Pero no hay ni puede haber criterios absolutos sobre el particular. El concepto de lo óptimo varía en relación con el objetivo político propuesto o supuesto. Así, por ejemplo, si el objetivo es meramente económico, la "cantidad óptima" será aquella que permita que el nivel de vida llegue a ser lo más alto posible. De cualquier modo, como es evidente, no podrá prescindirse tampoco de las diversas circunstancias condicionantes.

Con referencia en particular al problema de la "cantidad" de la población, la cuestión consiste en determinar la conveniencia de su aumento o disminución. Existen al respecto diversas posiciones o criterios, que sirven de base para la

clasificación de las distintas doctrinas en poblacionista, antipoblacionista e intermedia. A la posición poblacionista —que propugna el aumento de la población— suele llamársela también “antimalthusiana”, y a la posición antipoblacionista —que propugna la disminución de la población— suele denominársela asimismo “malthusiana”, debido sin duda al influjo que ha tenido en este tipo de estudios la obra del economista inglés Tomás Roberto Malthus, titulada *Ensayo sobre el principio de la población*, cuya primera edición data de 1789. Como es bien sabido, Malthus sostenía que las subsistencias crecían en progresión aritmética mientras la población crecía en progresión geométrica, y ese desnivel que, tradicionalmente, había sido superado por acontecimientos fortuitos (guerra, pestes, catástrofes), no tendría en el futuro otra solución racional que la regulación de la natalidad. Por cierto, antes y después de Malthus, han sido muchos los exponentes de una y otra corriente. Así, la posición poblacionista ha sido adoptada, a través de la historia, por las distintas concepciones políticas de corte imperialista (a mayor población, mayor posibilidad de conquistas territoriales) y, aunque por otras razones, por las concepciones políticas de base cristiana. La tesis antipoblacionista, en cambio, ha sido sustentada por los políticos y filósofos griegos y por los pensadores de la época renacentista. En el siglo XVIII, hubo en Francia, como lo recuerda Sauvy, defensores de las tres tendencias. Tourmeau de Morandière afirmaba, colocándose en la tesis poblacionista: “Hay que multiplicar los súbditos y el ganado”. Voltaire, por el contrario, colocándose en la tesis antipoblacionista, decía: “El punto principal no es tener un exceso de hombres, sino que los que existen sean lo más dichosos posible”. Por otra parte, Quesnay y los fisiócratas, colocados en posición intermedia, sostenían que el aumento de la población era deseable, pero debía ser regulado de acuerdo con las subsistencias.

En la actualidad, las diversas posiciones precedentemente expuestas tienen sus respectivos defensores. El debate se torna, a veces, enconado, como ha sucedido a raíz de la encíclica *Humanae Vitae* del Papa Paulo VI, dada a conocer el 29 de julio de 1968, de franca orientación poblacionista; es decir, contraria al control de la natalidad.

Sea como fuere, el fenómeno denominado “explosión demográfica” es uno de los que más preocupan a los pensadores y dirigentes políticos de nuestro tiempo. Las cifras dadas a conocer en 1965, con motivo de la Conferencia Mundial de Población realizada en Belgrado, con los auspicios de las Naciones Unidas, son por sí solas elocuentes: en 1800, la población del mundo no llegaba a 1000 millones de habitantes; hacia 1920 se acercaba a 2000 millones; en 1960 se calculaba en casi 3000 millones, y se prevé que para el año 2000 aumentará a 6000 millones. Además, en la obra titulada *The limits to growth*, publicada en 1972, se expresa que un grupo de científicos del Massachusetts Institute of Technology pronostica que, dentro de un siglo, la cifra será de 20.000 millones.

Con referencia en particular al problema de la “composición”, cabe señalar que se lo plantea a menudo como cuestión de calidad óptima y a través de los siguientes interrogantes: ¿Cómo debe estar compuesta la población? ¿Debe ser homogénea? Pero, desde luego, sobre todo en nuestro tiempo, abundan las investigaciones con relación a la composición y calidad real, de carácter principalmente descriptivo y con prescindencia de la consideración de la calidad óptima.

En lo que respecta a la “homogeneidad”, se acepta generalmente que la población reviste esa calidad cuando es de estirpe relativamente pura, o sea que los individuos que la componen provienen de la misma raza o tipo físico y tienen rasgos comunes, y también cuando, heterogénea en su comienzo, la mezcla por continuo cruzamiento de diversas estirpes ha creado individuos con rasgos comunes. Sin embargo, ése es sólo uno de los tipos posibles de homogeneidad de la población, y constituye la llamada “homogeneidad étnica” o “natural”. Existe, además, la “homogeneidad cultural”, en cuya formación tiene más importancia la historia que la raza y de la cual la “nación” es el ejemplo más significativo.

La cuestión de la “calidad óptima” en relación con la de la “homogeneidad”, se puede plantear en los siguientes términos: Para que su calidad sea “óptima”, ¿es necesario que la población sea homogénea?; en caso afirmativo, ¿de qué homogeneidad se trata? Con respecto a la primera pregunta, suele surgir, ante el examen superficial, como adecuada, la respuesta afirmativa. Parece preferible una población compuesta de hombres y mujeres semejantes entre ellos, tanto natural como culturalmente, enraizados en las mismas tradiciones e impulsados por idénticos ideales. Aunque con los obvios matices diferenciales, podrían coincidir en lo genérico de la respuesta el nacionalista —que pensaría en las excelencias de lo autóctono y en los peligros del cosmopolitismo—, y el demócrata —que pensaría en la necesaria base igualitaria— y hasta el comunista —que pensaría en la indiferenciada sociedad sin clases—. Pero, a poco que se examina la cuestión sin ataduras ideológicas, se observa que, aparte de que no es fácil fijar en forma teórica ni obtener prácticamente la supuesta o propuesta homogeneidad, una cierta dosis de heterogeneidad o pluralismo social —multiplicidad y diferenciación de los elementos constitutivos— se hace necesaria para permitir el progreso y evitar la fosilización. De cualquier modo, una cierta base de homogeneidad (la “concordia” esencial de que hablaba Cicerón; el básico “consensus” a que se refería Comte) ha sido siempre necesaria para la persistencia y el desarrollo de las sociedades humanas, y tal homogeneidad ha presentado ciertos aspectos preferentemente naturales y otros preferentemente culturales.

La importancia del factor demográfico como determinante de la realidad política, ha sido especialmente destacada por Burdeau, quien considera a la población como “razón de ser” e “instrumento”; a la vez, de la actividad política. Dice al respecto que la población ofrece, o puede ofrecer, las manifestaciones siguientes: a) como “elemento necesario” de la estructura del “orden político”, ya que sin ella no hay orden político posible, aparte de que, según como sea —en cuanto a cantidad y calidad— así será la formación, cohesión y duración de aquél, con la secuela de problemas relacionados (coexistencia de grupos de distinto origen étnico, concentración urbana, etc.); b) como origen de ciertas “fuerzas políticas”, ya que los partidos y sus programas son resultado y reflejo —aunque sea implícitamente— de fenómenos concretos relativos a la población (tasas de natalidad, pirámides de edades, distribución profesional, etc.); c) como condición de la “decisión política”, ya que es en función de la población como debe articularse la política exterior, económica, social, fiscal, escolar, etc.

c) El factor étnico

Con referencia al factor demográfico cobran especial significación los elementos biológicos, entre los que pueden incluirse la edad, el sexo y la raza. No cabe duda que el sexo y la edad son factores que condicionan la actividad política, como lo ponen de relieve las numerosas investigaciones realizadas en los últimos tiempos. Pero aquí se prestará particular atención a la raza; bajo la denominación de "factor étnico", buscando dar respuesta a dos interrogantes básicos: ¿Existe la naturaleza humana, de tal modo que el ser humano presenta idénticos caracteres esenciales en todo tiempo y lugar? ¿Constituye la raza un elemento diferenciador de carácter fundamental?

Si no se admitiera la existencia de la naturaleza humana, es decir, de algo fundamental y distintivo que permita identificar al ser humano y diferenciarlo de los demás seres, carecerían de base ontológica todas las ciencias humanas. En rigor, todo el pensamiento político, al igual que el conocimiento antropológico, sociológico y psicológico, se basa en el supuesto de que existen caracteres comunes en los seres humanos que permiten hablar de la existencia de una "naturaleza humana". Sin embargo, de poco sirve admitir esta afirmación, ya que no existe ningún acuerdo acerca de en qué consiste. La "naturaleza humana", en efecto, no es la misma, por ejemplo, para Santo Tomás que para Maquiavelo, o para Hobbes que para Rousseau. Además, no cabe duda alguna de que la existencia de la "naturaleza humana" no obsta a que los seres humanos sean naturalmente desiguales. Lo cierto es que, en el estado actual de las ciencias humanas, puede afirmarse que si bien en los seres humanos existen ciertas tendencias instintivas, éstas son originalmente vagas y susceptibles de adaptarse a las circunstancias cambiantes y de ser, por consiguiente, deliberadamente modeladas. El ser humano —en su manifestación política y también en sus otras manifestaciones— "no es —dice Burdeau— un ser siempre idéntico a sí mismo, movido por su razón o por sus pasiones, pero indiferente al tiempo o al medio". "Las actitudes políticas del individuo —agrega— no dependen tanto de lo que es cuanto de la forma como vive, del medio que lo rodea". Y no cabe, por tanto, hablar de "una naturaleza humana permanente e invariable".

El tema de la raza no es idéntico al de la "naturaleza humana". Admitido que la "naturaleza humana" no tiene un carácter permanente e invariable, ello no impide —sino al contrario— que los seres humanos se diferencien según sus respectivas razas. Pero al mismo tiempo, claro está, es de presumir que lo que ocurre con la "naturaleza humana" ocurra también con la raza, o sea que tampoco ésta tenga carácter permanente e invariable. Lo cierto es que desde el punto de vista científico —en el campo de la antropología, de la etnología y de la sociología—, se advierte y reconoce la dificultad de establecer el concepto de raza humana y, por lo tanto, de obtener una adecuada clasificación. La dificultad no reside tanto en el aspecto lógico de fijar el concepto genérico de raza y, dentro de él, de tipificar distintas razas determinadas, como en el aspecto concreto de incluir a la mayoría de los seres humanos en las clasificaciones así obtenidas. En efecto, es posible definir científicamente una raza atendiendo a características innatas y heredables, comunes a un grupo de hombres y que permiten distinguirlos de los demás; pero el hecho es que la definición que de tal

modo se obtiene, y que puede ser irreproachable desde el punto de vista lógico, no pasa de ser un "concepto puro", sin aplicación a la realidad, salvo en lo que tienen de más genérico (raza negra, raza amarilla). O, dicho de otra manera, que una vez obtenidos —mediante procedimiento lógico— los elementos definitorios de una raza determinada —índice craneano, pigmentación de la piel, etc.— no aparecen, o aparecen en muy escasa cantidad, los seres humanos que reúnen los caracteres específicos de aquélla, con lo cual, paradójicamente, se diluye la raza. Por otra parte, el continuo cruzamiento entre los integrantes de los distintos grupos étnicos, impide hablar, con realidad, de "razas puras".

No obstante lo indicado, la palabra "raza" y el confuso concepto con ella expresado, han servido históricamente como elementos de autoafirmación nacional y hasta como arma de combate. Esas circunstancias han influido en importante medida sobre la consideración científica del asunto. Y así, pasando por alto lejanos y múltiples antecedentes, se puede comprobar que las primeras e inciertas manifestaciones, en el campo de la antropología y de la etnología, acerca de las razas, durante el siglo XIX, están impregnadas de inculcables elementos emocionales y valorativos de carácter político. El "racismo" se desarrolló, por eso, con pretendido ropaje científico, pudiendo servir de ejemplo lo sucedido respecto de la "raza aria". En efecto, quien primero la definió, el famoso lingüista Max Müller, profesor de Oxford, no lo hizo con sentido tendencioso; pero éste apareció después, patentemente, en las obras de Gobineau (*Sobre la desigualdad de las razas humanas*, 1853-1855), Gumplowicz (*Lucha de razas*, 1883), Vacher de Lapouge (*El ario y su papel social*, 1899), etc. Todos los nombrados, y muchos más, exaltaron e hicieron el panegírico del ario: alto, rubio, dolicocefalo, emprendedor, fiel, valiente, noble, en fin, superior. Luego, el hitlerismo en Alemania y, por último, el fascismo en Italia, convirtieron el "racismo" en doctrina nacional.

Con tales antecedentes, se explica que, a partir de la finalización de la segunda guerra mundial, se iniciara en todas partes, con la inspiración de las Naciones Unidas y sobre todo por intermedio de la Unesco, un vigoroso movimiento tendiente a hacer desaparecer los errores y los horrores del "racismo". En tal sentido, merece ser citada la declaración de la Unesco publicada el 18 de julio de 1950, en la cual, luego de considerar los aspectos biológicos, geográficos, lingüísticos, religiosos y nacionales del problema, se aconsejaba renunciar al empleo del término "raza" y adoptar, en su reemplazo, la expresión "grupo étnico", a la vez que se expresaba que, científicamente, no se justificaba que las diferencias genéticas hereditarias fueran tomadas como un factor de diferenciación intelectual y cultural, ya que, por lo contrario, aquéllas se explican por la historia cultural de cada grupo.

En lo que concretamente se refiere a la raza como factor condicionante de la actividad política, cabe afirmar que no está probado que determinadas razas estén fatalmente destinadas a mandar o a obedecer. Tampoco lo está que el factor étnico sea decisivo sobre las mentalidades, las actitudes y los comportamientos políticos. Por lo contrario, las conclusiones de la antropología actual conducen a afirmar que las distintas conductas de los integrantes de los diversos pueblos se originan en condicionamientos de índole cultural y no biológico o natural. Pero esto no significa que la raza no haya influido en la actividad

política. Lo que ocurre es que ha influido como *mito*, es decir, como factor en todo caso cultural y no como factor demográfico propiamente dicho. No ha sido la "raza" —la "sangre"— la que ha determinado mentalidades, actitudes y comportamientos distintos, sino la "raza" como idea-fuerza, como representación fabulatriz. Mannheim lo ha explicado con especial referencia al "racismo nazi". "No necesitamos insistir en el hecho —ha escrito— de que, caso curioso, el principio racial recientemente proclamado de ningún modo es un principio de sangre. No se trata ya, como en otras edades, de la pureza de linaje de una minoría aristocrática y de sus tradiciones. Ahora, por el contrario, se ha hecho democrático, y ofrece de pronto a las grandes masas de población el privilegio del poder social sin necesidad de obras". "En este sentido —agrega— el populacho en su conjunto se convierte ahora en un grupo privilegiado y el hombre de la calle tiene derecho al privilegio de pertenecer a una raza pura, quedando libre a la vez de la responsabilidad de realizar una obra". Y en efecto ha sido el mito de la raza aria, expuesto por Alfred Rosenberg en su obra *El mito del siglo XX*, convertido pronto en mero antisemitismo, la bandera que le sirvió a Hitler para llevar a los nazis al triunfo y, tras asesinar a seis millones de judíos, a la hecatombe de Alemania. Por otra parte, independientemente del aspecto considerado, la pertenencia de una determinada "raza" puede influir en la actividad política cuando en una sociedad existe el problema de la segregación de minorías étnicas.

2. LOS FACTORES SOCIALES. "SOCIEDAD GLOBAL", "GRUPOS INTERMEDIOS", "CUASI GRUPOS". CLASES SOCIALES.

"FORMAS DE SOCIABILIDAD": "COMUNIDAD" Y "SOCIEDAD". NACIÓN Y CONCIENCIA NACIONAL. "SOCIEDAD DE MASAS"

a) Los factores sociales propiamente dichos

La realidad política forma parte de la realidad social. Más aún: está inserta en ella y debe a ella su existencia y su razón de ser. La realidad social es, consecuentemente, porción muy importante del "ambiente" —para utilizar la terminología de Easton— conectado con el sistema político. Y, particularmente, algunos aspectos de la realidad social son factores condicionantes y determinantes de la actividad política. Entre tales factores pueden ser mencionados: la pertenencia a una determinada "sociedad global", a un determinado "grupo intermedio" o a un determinado "cuasi grupo" y, en especial, a una clase social; la estructura social y los hechos determinantes de la estratificación social —monto de los ingresos, área de residencia, nivel de educación, tipo de amistades, etc.—; los aspectos "societarios" o "comunitarios" de las "formas de sociabilidad" y en particular del influjo de estos últimos para la existencia de verdaderas naciones; la aparición de la "sociedad de masas", con sus características propias.

b) "Sociedad global", "grupos intermedios", "cuasi grupos"

Lo social importa la existencia de un conjunto de seres humanos, entre los cuales existe una serie de acciones y de relaciones. Por tanto, lo social —la sociedad, toda sociedad, en sentido lato— es, a la vez, necesariamente, un conjunto humano —"agrupamiento"— y un conjunto de "comportamientos". Por eso, los sociólogos en general —y en tal sentido parece más adecuado hablar de "lo social" que de "la sociedad", así sea en sentido lato— hacen prevalecer el concepto de relación o de interacción sobre el de sujeto o de sustantividad, para lo cual tienen en cuenta que, en definitiva, la unidad social —estructural y funcional— de los agrupamientos humanos sólo se realiza en la conciencia de los individuos. Esto no significa, sin embargo, en modo alguno, desconocer el carácter natural, espontáneo y necesario de tales agrupamientos. El ser humano no existe en soledad ni en aislamiento. Existir es coexistir; vivir es convivir: vivir con otros. Los estudios acerca del hombre arcaico y de su mentalidad —al igual que los estudios de psicología infantil— permiten afirmar que en el proceso formativo de la psique humana la "alteridad" precede al "ensimismamiento", el "nosotros" al "yo". El ser humano es natural, espontáneo y necesariamente "social". Con razón, señaló Aristóteles que el hombre es *zoon politikon* y que el aislamiento es infra o suprahumano. Ello implica, además, que no basta la mera convivencia y que ésta requiere, también, continuidad y estabilidad, persistencia, permanencia.

La necesaria convivencia entre los seres humanos da lugar no a una sola única relación e interacción entre ellos, sino a diversas relaciones e interacciones. En efecto, la convivencia humana se lleva a cabo en múltiples agrupamientos, desde la "pareja" hasta la "sociedad de naciones". Se participa a la vez —para mostrar algunos ejemplos— de la familia, de la iglesia, de la universidad, del organismo gremial, del club deportivo, del Estado. Cada una de esas participaciones significan distintas relaciones e interacciones con distintos seres humanos. Y frente a tal multiplicidad de relaciones sociales, su clasificación se presenta como necesidad imperiosa y previa a cualquier intento de comprensión. Sobre el particular, la cuestión estriba en que no existe una clasificación de las relaciones o de los agrupamientos sociales a la que pueda atribuírsele validez general, pues todas las ensayadas dependen del punto de vista adoptado. Existen, por lo tanto, varias clasificaciones, de acuerdo con distintas finalidades científicas, y consiguientemente, con la variedad de objetos considerados. Por nuestra parte, en lugar de reproducir algunas de las clasificaciones más difundidas —v.g.: la de Sorokin, la de Ginsberg, la de Mannheim o la de Gurwitsch—, nos limitaremos a presentar las categorías básicas.

Al respecto, es necesario, ante todo, distinguir entre sociedad y grupo social. Aunque puede utilizarse la expresión "grupo social" en sentido muy amplio abarcando inclusive, entre sus especies, a la sociedad "global", y aunque la misma expresión usada en sentido restringido puede ser sinónimo de "sociedad" (v.g.: sociedad de socorros mutuos, sociedad anónima), los sociólogos suelen emplearla más comúnmente para designar agrupamientos de menor volumen que la sociedad considerada globalmente. De acuerdo con esta terminología de uso prevaleciente, se distingue la "sociedad global" —toda "la sociedad" encuadrada

por el Estado— de las “sociedades particulares” o “sociedades intermedias”, considerándose a estas últimas como grupos sociales propiamente dichos y denominándose los también “grupos intermedios”. Con esa orientación, Gurvitch distingue entre “sociedades globales”, “clases sociales”, “grupos” y “manifestaciones de sociabilidad”. Ginsberg, por su parte, clasifica las “sociedades” en “grupos”—divididos a su vez entre los basados en contacto directo y en contacto indirecto— y “cuasigrupos”. Mannheim separa los “grupos sociales genuinos u organizados”—que abarcan desde la familia hasta el Estado— de las “aglomeraciones humanas transitorias”—v.g.: público, multitud—. Y Sorokin diferencia los “grupos organizados importantes” de los “grupos inorganizados o semiorganizados”. Este rápido examen pone de relieve la inexistencia de algún *fundamentum divisionis* que sirva de criterio uniforme y que, por lo mismo, la clasificación varía de un autor a otro. De cualquier modo, predomina la distinción entre “sociedad”—que, para evitar equívocos, denominaremos “sociedad global”— “grupos sociales”—a los que para evitar confusiones daremos el nombre de “grupos intermedios”— y agrupamientos o aglomeraciones inorganizadas o semiorganizadas—que designaremos elípticamente con el vocablo “cuasigrupos”—.

La sociedad global, como factor de la actividad política, tiene la gravitación, de acuerdo con sus particulares características en cada caso, que han sido puestas de relieve al tratar la población como factor demográfico y étnico. Los grupos intermedios (entre la pareja y los grupos masivos) se caracterizan por tener estructura propia, de tal modo que constituyen una entidad distinta de la mera suma de sus miembros hasta el punto de que el todo no es analizable a través de solamente sus partes, y su gravitación se ejerce como fuerzas sociales “políticas”, cuando asumen los caracteres de “poderes de hecho”, “contrapoderes”, “factores de poder”, “grupos de presión”, etc. Esa gravitación es tanto mayor en las sociedades pluralistas de tipo “occidental”, donde el Estado supervisa tales grupos pero no los crea, surgiendo el problema y hasta la necesidad de institucionalizarlos como fuerzas políticas, para evitar colapsos repentinos y graves trastornos. En cuanto a los cuasigrupos la expresión pertenece al sociólogo inglés Morris Ginsberg y con ella se alude a lo que Sorokin denomina “grupos inorganizados o semiorganizados” y Mannheim “aglomeraciones humanas transitorias” (v.g.: multitud, público); su gravitación sobre la actividad política resulta más discontinua y transitoria, pero en ciertas circunstancias puede llegar a ser decisiva.

c) Clases sociales

Las “clases sociales” ocupan un lugar de suma importancia entre los factores sociales de la actividad política, pero los autores no se han puesto de acuerdo acerca de su semejanza y diferencia con respecto a los demás conjuntos humanos. Sorokin las incluye entre los “grupos organizados importantes” y como “grupos multivinculados”. Ginsberg no las considera grupos propiamente dichos sino típicos cuasigrupos. Mannheim tampoco las considera “grupos sociales genuinos u organizados”, pero las deja expresamente al margen, también,

de las “aglomeraciones humanas transitorias”. Es que, efectivamente, las clases sociales tienen su intransferible peculiaridad, y Gurvitch se ve precisado a definir las como “supergrupos particulares de hecho y a distancia, caracterizados por su suprafuncionalidad, su tendencia hacia una estructuración avanzada, su resistencia a la penetración de la sociedad global y su incompatibilidad radical con las otras clases”.

El marxismo considera a las clases sociales como protagonistas de la historia y, por consiguiente, como dato social básico. El primer capítulo de *El manifiesto comunista*, redactado por Marx y Engels y publicado en 1848, comienza con estas palabras: “La historia de toda sociedad hasta nuestros días no ha sido sino la historia de la lucha de clases”. La posesión de los medios de producción por parte de algunos seres humanos los diferencia de los que carecen de esa posesión, y origina así las distintas clases antagónicas. El número de clases no es siempre el mismo, pero, según los autores del *Manifiesto*, en la época que ellos lo escribieron, “la sociedad se divide cada vez más en dos grandes campos opuestos, en dos clases directamente enemigas: la burguesía y el proletariado”. Sin embargo, debe tenerse presente que el planteo de la cuestión de las clases sociales y de su antagonismo no nació con el marxismo. “Los propietarios y los que carecen de bienes—decía Madison en *El federalista* sesenta años antes de *El manifiesto comunista*— han formado siempre distintos bandos sociales”. Y aparte de muchos otros antecedentes, hizo tema del problema, en las primeras décadas del siglo XIX, el “socialista utópico” Henri de Saint-Simon, quien lo trató en varias de sus obras, refiriéndose sobre todo a la “clase industrial”.

Después de Marx, muchos han sido los que se han ocupado del tema de las clases sociales. Entre ellos, merecen citarse algunos sociólogos norteamericanos para quienes la cuestión de las clases sociales antagónicas se resuelve en una cuestión de estratificación social no necesariamente antagónica. A ese respecto, ha alcanzado gran difusión la clasificación de Warner y Lunt, hecha con referencia a la población de las ciudades norteamericanas, en seis clases: propiamente superior, superior inferior, media superior, media inferior, inferior superior y propiamente inferior, pudiendo utilizarse en lugar de las palabras “superior” e “inferior”, “alta” y “baja”, respectivamente. Es de hacer notar que esa clasificación, en los casos concretos, no se hace sobre la base de la situación económica ni de la profesión ni de la ideología, sino de acuerdo con la opinión que terceras personas tienen del prestigio de los individuos en consideración.

En el estado actual de la cuestión relativa a las clases sociales, varios son los interrogantes no contestados todavía definitivamente: ¿En qué se distinguen las clases sociales, en cuanto unidades colectivas, de otros agrupamientos sociales? ¿Constituye elemento esencial, para la existencia de una clase social, la toma de “conciencia de clase” por parte de sus integrantes? ¿Cuáles son las relaciones de las clases sociales con otros agrupamientos sociales? ¿Son realmente las clases sociales los protagonistas de la historia? Corresponde señalar que falta uniformidad en las respuestas; pero, cabe destacar, sin embargo, que la idea de clase social—incrustada en algunas ideologías políticas o convertida ella misma en mito político— ha operado, desde hace más de un siglo, como factor político de singular trascendencia e importancia.

d) La estructura social

La realidad social —o, si se prefiere, la "sociedad global"—, aparte de los "grupos intermedios" y de los "cuasigrupos", está compuesta de partes o unidades vinculadas entre ellas. Esa característica de su composición recibe el nombre de "estructura social" y la división jerarquizada que ésta implica de los integrantes de aquélla es denominada "estratificación social". El fenómeno, pues, en lo que tiene de particular, consiste en la disposición de los componentes de la "sociedad global" en diferentes capas o niveles.

Lo significativo es que dicho fenómeno reviste el carácter de universal. Siempre, en toda "sociedad global", ha habido y hay seres humanos que cumplen distintos "roles" y tienen distintos "status". Así ocurre aunque exista la "igualdad ante la ley" y así seguirá ocurriendo aunque se obtuviese otro tipo de igualdades socioeconómicas o socioculturales. Pero el hecho de que siempre haya estructura social no significa que siempre sea igual. En tal sentido, se puede señalar que mientras en la estructura social "preindustrial" prevalecía un sistema de dos estratos netamente separados, en la estructura social "industrial" prevalece un sistema de estratos múltiples, de difícil deslinde. En esta última, es importante la gravitación de los estratos intermedios, la marcada movilidad social y la aparición de los fenómenos que los sociólogos denominan "incongruencia de status" e "influencias cruzadas" (desajustes en el comportamiento individual resultante de la tenencia de elementos correspondientes a distintos estratos o status).

En lo que se refiere a la consideración de la estructura social —y de la concomitante estratificación social— como factor de la actividad política, lo que importa es, por una parte, determinar cuáles son en cada caso los diversos estratos y los elementos que determinan su formación y, por otra, de qué modo condicionan la realidad política.

Con relación al primer aspecto, son varias las hipótesis o las tesis formuladas. El marxismo, por ejemplo, ha suministrado un criterio que ha contado —aun entre no-marxistas— con muchas adhesiones. Según tal enfoque, la estratificación tiene base económica y envoltorio jurídico. Es un resultado del régimen que establece o admite la propiedad privada de los medios de producción. Esta circunstancia, es decir, la posibilidad legal de que algunas personas sean dueñas exclusivas de los medios de producción, unida a la imposibilidad de hecho de que puedan serlo todas, trae aparejada la formación de dos clases sociales: la de los poseedores (capitalistas) y la de los desposeídos (asalariados). A ese análisis simple, de acuerdo con el cual la estructura y la estratificación social no hacen más que reflejar la posición de los individuos en el mercado, Max Weber le adicionó otros dos elementos: el "poder" y el "prestigio", y, en cierto sentido, coincidiendo con dicho autor, la escuela sociológica funcionalista ha utilizado el criterio de que los estratos jerárquicos resultan de los roles que cumplen los individuos para satisfacer las necesidades y mantener los valores fundamentales de la "sociedad global" de que forman parte. Naturalmente, a medida que la noción —y la correspondiente realidad— de estrato se torna más compleja, la acumulación de sus elementos componentes hace más difícil establecer, en cada caso concreto, cuáles son los límites de aquél y, consiguientemente, quién

pertenece a uno o a otro. Los "indicadores" hasta ahora utilizados (monto de ingresos, área de residencia, nivel de educación, tipo de amistades, etc.) no han dado resultados suficientemente satisfactorios.

Con referencia al segundo aspecto, y no obstante la imprecisión precedentemente señalada, no cabe duda que la ubicación de cada individuo en la estructura social gravita sensiblemente en su actividad política. Muchas investigaciones realizadas en las últimas décadas lo han puesto de relieve.

e) "Formas de sociabilidad": "comunidad" y "sociedad"

Gurvitch ha dado el nombre de "formas de sociabilidad" a las "múltiples maneras de estar ligado por el todo y en el todo" para referirse a ciertos fenómenos sociales estructurales —que pueden darse en cualquier tipo de agrupamiento y que suscitan comportamientos con determinados caracteres—, y generalizar así el planteo hecho varias décadas antes por el sociólogo alemán Ferdinand Tönnies en su obra *Gemeinschaft und Gesellschaft* (1887), traducida al español como *Comunidad y sociedad*.

Pero las palabras "comunidad" y "sociedad" —ambas derivadas del latín: *communitas* y *societas*— tienen distintos significados, en su mayor parte diferentes de los que les fueron atribuidos por Tönnies. A veces, inclusive, son utilizadas como sinónimos, según ocurre, por ejemplo, cuando se las emplea para designar a la totalidad de los seres humanos y de sus relaciones, sean éstas organizadas o no, conscientes o inconscientes, de cooperación o de lucha. Puede decirse que, en tal sentido, la acepción carece de límites precisos y que, por lo mismo, se hace referencia tanto a una generalidad (cualquier "comunidad" o "sociedad global", sin especial determinación temporal o espacial) como a una totalidad (el conjunto de seres humanos —agrupados o no en Estados— que habitan el planeta: la "humanidad"). Pero, en otros casos, la sinonimia desaparece. Así, por ejemplo, cuando se trata de nombrar a un grupo humano dedicado al comercio, es preciso emplear la palabra "sociedad" y no la palabra "comunidad" y, a la inversa, cuando se quiere mencionar un grupo multivinculado, localizado dentro de un área limitada, hay que usar la voz "comunidad" y no la voz "sociedad".

Pero, como "formas de sociabilidad", los significados que interesan de los vocablos "comunidad" y "sociedad" son los que les dió Tönnies en la obra antes citada. El mismo autor ha explicado, al publicar sus *Principios de sociología*, casi cincuenta años después, que su propósito era el de considerar a la "comunidad" y a la "sociedad" como conceptos fundamentales de la sociología, tratando de mostrar la conexión que guardan con las formas de voluntad de los integrantes de los grupos. Cabe señalar que el mencionado autor designaba con las palabras "comunidad" y "sociedad" no sólo las "formas de sociabilidad" —él decía: "relaciones sociales"—, "comunitarias" unas (v.g.: de dominación, de compañerismo, etc.) y "societarias" otras (v.g.: comerciales, civiles, etc.), sino también los "agrupamientos sociales", que revestían algunos el carácter de "comunidad" ("cuerpos sociales de relaciones naturales"; v.g.: familia, efectiva convivencia y vecindad) y otros el carácter de "sociedad" (meras "asociaciones": comerciales,

sindicales, etc.). Pero, en lo esencial, Tönnies identificaba a la "comunidad" con la "voluntad esencial" de sus integrantes y la "sociedad" con la "voluntad de arbitrio".

Otro autor alemán que se ocupó del mismo tema y que contribuyó en gran medida a su difusión, fue Max Weber, para quien también "comunidad" —él decía *Vergemeinschaftung*— y "sociedad" —él decía *Vergesellschaftung*— son conceptos sociológicos fundamentales, designándose con el primer vocablo una relación social en la que la actitud en la acción social se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de constituir un todo, y con el segundo, una relación social en la que la actitud en la acción social se inspira en una compensación de intereses por motivos racionales (de fines o de valores) o en una unidad de intereses con igual motivación.

En síntesis, en la "forma de sociabilidad" llamada "comunidad" el comportamiento obedece a sentimientos o emociones y se orienta natural y espontáneamente, sin fines o valores subjetivamente propuestos; en cambio en la llamada "sociedad" el comportamiento obedece a la deliberación y al cálculo y se orienta racional e interesadamente, según fines o valores. Varían, en consecuencia, entre ambas "formas de sociabilidad" lo que Gurvitch denomina grados de intensidad y de profundidad de la fusión de las conciencias entrelazadas y de las conductas interpenetradas. Cabe decir, pues, a modo de conclusión y de ejemplo, que una familia "como debe ser" o una nación "como debe ser" son comunidad, pero "pueden ser" apenas sociedad; de modo semejante, aunque inverso, una sociedad comercial o una asociación científica son por naturaleza sociedad, pero, en circunstancias muy especiales, "pueden ser" comunidad. Asimismo, la adhesión a un partido político, a un sindicato obrero o a un club deportivo, puede asumir, según los casos, formas "societarias" o "comunitarias".

f) Nación y conciencia nacional

No es fácil definir la nación. No hay uniformidad acerca del elemento que debe prevalecer para fijar su concepto: ¿El lingüístico, el racial, el religioso, el territorial? ¿O varios, todos o ninguno de ellos? Lo que puede afirmarse es que la idea de nación es relativamente nueva. Aparece como reflejo de nuevas realidades políticas en los comienzos de la Edad Moderna y llega a su pleno desarrollo con la Revolución Francesa y los movimientos emancipadores de los siglos XIX y XX. Por lo tanto, y ante todo, puede afirmarse que las naciones son realidades históricas, producto y hechura de la historia; y que, consiguientemente, no es en factores aislados sino en la trabazón histórica de muchos de ellos donde debe buscarse y ha de encontrarse su verdadera naturaleza. A ese respecto, resulta siempre ilustrativo el concepto que diera Ernesto Renan, en una célebre conferencia pronunciada en la Sorbona durante 1882, con el título "¿Qué es una nación?". En dicha conferencia, luego de sostener que una nación es un resultado histórico provocado por una serie de hechos que convergen en un mismo sentido, el ilustre escritor francés desenhebra uno a uno los distintos factores que aisladamente no bastan para constituirla. Rechaza así, sucesiva-

mente, las explicaciones dinástica, étnica (racial), lingüística, religiosa, económica (comunidad de intereses), geográfica y militar, y afirma que una nación es un principio espiritual, resultante de profundas complicaciones de la historia, y que la condición esencial para que una población llegue a ser una nación es "poseer glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente, haber hecho grandes cosas juntos y querer hacerlas todavía". Otro concepto de nación que merece ser tenido en cuenta es el formulado por Hermann Heller, quien, luego de afirmar que, "como en toda realidad social, en el pueblo, también, el dualismo naturaleza-espíritu sólo puede concebirse dialécticamente", rechaza, como base del vínculo que une al pueblo, los criterios que llama "objetivos" (comunidad de origen, tierra, idioma, religión, costumbres, arte y ciencias) y también lo que denomina "subjetivos" (entre los que incluye "el principio espiritual" de Renan), y sostiene que "el pueblo cultural, que en sí es políticamente amorfo, se convierte en nación cuando la conciencia de pertenecer al conjunto llega a transformarse en una conexión de voluntad política".

No cabe duda de que la "conciencia nacional" es elemento esencial de la existencia de una nación. Pero cabe observar que cuando "la conciencia de pertenecer al conjunto" se transforma en "una conexión de voluntad política" la distinción entre nación y Estado se torna difícil. Parece, por eso, algo exagerada la afirmación de Jellinek en el sentido de que la confusión entre nación y Estado es propia de los países latinos. En rigor, la confusión surge por lo entrañable del vínculo que se establece entre ambos. Y es precisamente para evitar en lo posible la confusión que resulta conveniente buscar los elementos propios de la nación con prescindencia de su ropaje estatal. En consecuencia, se presenta como fundamental el primero de los dos elementos indicados por Heller —la conciencia de pertenecer al conjunto: la conciencia nacional—, pasando a un segundo plano el otro —la conexión de voluntad política—. Con tal enfoque, constituye el núcleo de una nación ese "especial estado emocional y volitivo", de esencia "comunitaria", "base de creencias y de actitudes" y que ofrece, como rasgo característico, la exigencia de una "suprema lealtad". Por lo mismo, tampoco debe ser confundida la nación con la población, aunque aquélla puede constituir un factor importante de la homogeneidad de ésta, dando vida a la "raza histórica", mucho más real y efectiva que la "raza étnica".

La expresión "raza histórica" implica, desde luego, una cierta licencia de lenguaje, empleándose con frecuencia en lugar de ella la expresión "carácter nacional". Pero, sea cual fuere la terminología, lo que interesa es dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Existen, en realidad, características mentales que sean comunes a todos o a la mayoría de los individuos de una población nacional, de manera que se justifique el uso de las expresiones "carácter nacional", "personalidad" de un pueblo u otra semejante? La indagación científica muestra que las imágenes populares sobre el particular contienen muchos aspectos que no pueden confirmarse, pero, al mismo tiempo, un núcleo de conceptos válidos, lo cual ha dado lugar a una extensa bibliografía y a diversas formulaciones sistemáticas.

Sea como fuere todo lo relativo a la naturaleza propia de la nación y a la existencia de la "conciencia nacional" y del "carácter nacional", lo que no cabe duda es que los fenómenos que han recibido esos nombres y las ideas que con-

ellos se han suscitado, constituyen factores de singular relieve para la realidad política contemporánea, tanto en sus manifestaciones normales como en sus exageraciones ("nacionalismos", "imperialismos", etc.). Corresponde recordar al respecto la casi identificación que se hizo, especialmente en Francia, a fines del siglo XVIII, con motivo de la lucha antiabsolutista, entre "nación" y "pueblo". Este fue el vocablo usado por Rousseau y aquél el utilizado por Sieyès, y, a través de los documentos constitucionales de la Revolución Francesa, se atribuyó la soberanía inicialmente a la primera (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, art. 3º, y Constitución de 1791, título III, art. 1º) y después al segundo (Constitución de 1793, arts. 2º y 7º). No obstante, ambos vocablos fueron utilizados frecuentemente, sobre todo en su sentido polémico, como sinónimos, y la ciencia política no ha llegado a establecer clara diferenciación conceptual entre ellos. Corresponde, por otra parte, recordar que la íntima unidad o comunidad del pueblo —que eso es, en definitiva, lo que constituye la nación— se ha convertido en la fundamental base social del régimen democrático. En efecto, sin una auténtica nación, es decir, sin un pueblo históricamente integrado, la democracia no puede funcionar satisfactoriamente. La democracia que supone el pluralismo requiere, como condición *sine qua non*, que la "concordia" supere a la "discordia", que el "consenso" sea mayor que el "conflicto". En caso contrario, el régimen no puede persistir. Un pueblo con el "corazón partido" —que eso es la "discordia"— no es una nación: es un enfrentamiento a muerte entre bandos antagónicos.

g) "Sociedad de masas"

Se ha visto antes que la estructura social, y la consiguiente estratificación —es decir, la diferenciación de sus integrantes mediante capas ubicadas en distintos planos— es una característica, constante, de las "sociedades globales". Se trate de "clases sociales" o de otro tipo de estratos, siempre, en toda "sociedad global", sus componentes se encuentran jerarquizados en grandes conjuntos y además existen —en mayor número cuanto mayor es el desarrollo social— diversos "grupos intermedios", con caracteres distintos y funciones diferenciadas. El fenómeno de estratificación, por lo demás, no sólo se produce en el seno de la "sociedad global" sino también en el de los "grupos intermedios" y, en tal sentido, puede hablarse de estratificación "intergrupala" e "intragrupal". Además, la estratificación se presenta unas veces más "cerrada" y otras más "abierta", según que la "movilidad social" —posibilidad de pasar de un estrato a otro— sea menor o mayor, respectivamente. Así, el régimen de castas de la India expresaba una "sociedad global" muy "cerrada", de mínima o ninguna "movilidad social"; y, en cambio, las "sociedades globales" contemporáneas, en general, son en alta proporción "abiertas", con una "movilidad social" considerable. Pero las "sociedades globales" contemporáneas ofrecen además ciertas características que no se explican solamente por su carácter de "abiertas" y su alta dosis de "movilidad social".

El nuevo y específico fenómeno, al que se ha dado el nombre de "sociedad de masas", se caracteriza por la aparición de un tipo de hombre, integrante de las "sociedades globales", cuyas modalidades son comunes a muchas personas

pertenecientes a estratos distintos, sin que ello signifique, en modo alguno, la desaparición de la estratificación social o de la división en clases sociales. Es, pues, un fenómeno que ofrece aspectos contradictorios, ya que por un lado mantiene los cercos sociales y por otro los suprime. El hecho concreto es que, independientemente de la característica apuntada, se ha ido formando como consecuencia principalmente de las particularidades del desarrollo tecnológico en general y económico en particular, un nuevo tipo de hombre al que Ortega y Gasset llamó "hombre-masa", que no debe ser confundido ni con el "hombre común" (*common man*), ni con el "pobre" ni con el "proletario" ni con el "descasado". En rigor, "hombre-masa" quiere decir simplemente hombre indiferenciado, sin personalidad propia ni grupal, que actúa principalmente por reflejo y que reacciona exactamente del mismo modo que todos los que se le parecen; los demás "hombres-masa" como él.

Según numerosos autores, el curso de los acontecimientos, influido por una colaboración de las clases sociales, insospechada en el siglo XIX, pero más aún por el incesante desarrollo de la tecnología en todos sus aspectos, ha ido eliminando en alto grado las diferencias existentes entre los componentes de la población y la ha ido unificando cada vez más en una nueva categoría sociológica, la *masa*. El perfeccionamiento continuo de las técnicas de producción de bienes y servicios ha permitido, asimismo, una progresiva elevación de las condiciones de existencia de grandes sectores de la población y ha provocado al mismo tiempo la unificación de la mayor parte de los patrones de vida, especialmente en sus aspectos materiales, al punto que desde el opulento "ejecutivo" hasta el último aprendiz, todos distribuyen su tiempo de igual modo, consumen alimentos semejantes, se visten de la misma manera, presencian los mismos espectáculos, escuchan los mismos programas de radio y televisión, leen los mismos periódicos y, en suma, tienen las mismas experiencias vitales.

El fenómeno de la "sociedad de masas" ha tenido y sigue teniendo extraordinaria importancia como factor social determinante y condicionante de la realidad política. Muchos de los desajustes producidos entre las "fuerzas políticas" (los actores) y las "formas políticas" (las instituciones) —son su consecuencia directa. Cuestiones tales como el influjo de los factores psicológicos y de los factores económicos, la operancia de las ideologías, las utopías y los mitos, la formación y gravitación de la "clase política", los caracteres de la decisión política, la transformación de los partidos políticos, la importancia de los grupos de presión y otros factores de poder, la gravitación de la tecnoburocracia, la composición de la opinión pública, los cambios en las estrategias políticas, la acción de las propagandas, el recurso de la acción directa, el "llamado al líder", el fenómeno de la "despolitización", el desplazamiento de las lealtades, la finalidad de la actividad política, la vigencia del "Estado de derecho", los golpes de Estado y las revoluciones, etc., están en muy alta dosis directamente vinculadas con dicho fenómeno. Por eso, y para resolver cuestiones políticas fundamentales, el planteo de los problemas que suscita la "sociedad de masas" no puede ser soslayado. ¿Cómo será posible, en las actuales "sociedades globales", superar la antítesis entre las tendencias hacia la "masificación" y hacia el "pluralismo"? ¿Será posible, a la postre, evitar que la "masificación" destruya la personalidad humana? ¿Cómo?

3. LOS FACTORES PSIQUICOS. MENTALIDADES, ACTITUDES Y COMPORTAMIENTOS

a) "Situación" y "personalidad"

La conducta de cada persona con relación a las demás (comportamiento social) depende de múltiples factores, todos los cuales pueden ser agrupados en dos grandes categorías: los que configuran la "situación" y los que configuran la "personalidad". Se puede llamar a los primeros "factores objetivos" y, en su conjunto, constituyen la "situación": factores geográficos, factores sociales, factores económicos, factores culturales, instituciones jurídico-políticas. Los factores sociales, en particular, si bien siempre están vinculados a factores de otro tipo, tienen mucha gravitación en la configuración de la "situación". La pertenencia a una determinada "sociedad global", a un determinado "grupo intermedio" o a un determinado "cuasigrupo", constituye siempre un factor determinante en alta dosis de la actividad política y se lleva a cabo ejerciendo "control social" mediante "técnicas sociales" y también a través de las "instituciones" —órganos y normas—. De ese modo, la conducta depende en buena parte del conjunto humano al que se pertenece o en el que se actúa. Así, no es lo mismo el comportamiento en la familia que en la comunidad vecinal. Tampoco lo es el del estudiante en el grupo de estudio que en el de juego. Igualmente, se producen fenómenos muy especiales en casos de específicos "comportamientos colectivos" o "comportamientos de masa" (casos de "revoluciones", "hinchamientos", "catástrofes", etc.). "La gente —dice Easton— no actúa políticamente en el vacío. La interacción siempre ocurre en relación con otras personas, con un medio ambiente físico o con un medio ambiente biológico no humano. La situación total consiste en el cúmulo de circunstancias que dan forma a la actividad". Pero ese condicionamiento social de la conducta no significa negar la libertad del ser humano en la dirección de sus acciones y su consiguiente responsabilidad, sino, simplemente, poner de relieve que ese condicionamiento existe —en mayor o menor grado, según los casos— y que por lo mismo hay que tenerlo en cuenta y no razonar en abstracto sobre la base de una "naturaleza humana" insuficientemente definida y precisada. Además y, por lo mismo, no se debe omitir la consideración de los que pueden ser llamados "factores subjetivos" y que son los atinentes a la "personalidad" —la especial textura psíquica ("mentalidad", "tipo psicológico", "estructura de carácter")— de cada uno. Estos son también factores determinantes y condicionantes de la actividad política, que deben ser particularmente tenidos en cuenta, aunque sin confundirlos con los datos "situacionales", que el mismo Easton define como "factores determinantes que dan forma a la actividad al margen del tipo de personalidad o de los motivos de los participantes". No confundirlos, no quiere decir aislarlos. Dice al respecto el autor mencionado que "es sólo para propósitos analíticos que podemos aislar el factor situacional del factor personal" y que, por otra parte, existe un interflujo, siendo necesario distinguir "los efectos psicológicos sobre la situación" de "los efectos psicológicos de la situación".

A continuación serán considerados, en particular, esos factores subjetivos —psíquicos—, marginados de la "situación".

b) Los factores psíquicos

Los factores psíquicos condicionantes de la actividad política son objeto de consideración por muchos autores. Easton advierte al respecto que el factor subjetivo de la personalidad no es, como dato de la actividad política, menos objetivo que cualquier otro aspecto de una situación, y por eso considera inadecuado el adjetivo, pero reconoce que, cuando se lo emplea es para designar sentimientos, actitudes o motivos de un individuo en acción. Señala, también, que tan significativo como la "situación" en cuanto determinante de la actividad, es el tipo de ser humano, su personalidad, su predisposición a interpretar la situación, sus respuestas a las demandas que se le hacen, sus actitudes hacia los diversos prejuicios políticos de los grupos a que pertenece, etcétera.

Con referencia a los factores psíquicos —que él llama "factores individuales"—, dice Duverger: "Por un lado, las diferentes aptitudes naturales entre los hombres hacen que unos estén mejor dotados que otros y tiendan así a adueñarse del poder. Por otro lado, según sus tendencias psicológicas, ciertos individuos se hallan más inclinados que otros a la dominación o a la obediencia. Los primeros tratan de mandar a los otros, los cuales aceptan más o menos esta sujeción". Con relación a las aptitudes naturales, es de interés determinar, por una parte, cuáles son y, por otra, de qué modo aparecen repartidas entre los hombres. Respecto de lo primero, aunque considerándolas más bien como facultades del grupo que del individuo —criterio que no compartimos—, hace Burdeau la siguiente enumeración: aptitud para la imaginación, aptitud para coordinar y aptitud para el esfuerzo, a las que cabe agregar las inclinaciones hacia la resistencia y hacia la inercia. En cuanto a lo segundo, sostiene Dahl que los "recursos políticos" (medios en virtud de los cuales una persona puede influir en el comportamiento de otras personas) están distribuidos irregularmente en cada sociedad, aunque no del mismo modo en cada una de ellas, y que entre esos recursos se encuentran algunos dones naturales, los cuales unidos a variaciones sociales, dan lugar a diferencias en las motivaciones y en los objetivos.

En suma, puede decirse que en el "equipo psíquico" del hombre, como lo denomina Mannheim, dominan los hábitos (modelos de conducta adquiridos) sobre los instintos (modelos de conducta heredados) y de ello resulta que la llamada "estructura de la personalidad o del carácter" o el llamado "tipo psicológico" es un complejo en el cual el influjo sociocultural es mayor que el natural. Con esta advertencia —que en ningún momento debe olvidarse—, puede admitirse que la distinta "estructura de la personalidad o del carácter", o el distinto "tipo psicológico", obran como factores determinantes y condicionantes de la actividad política.

c) Los respectivos conceptos de mentalidades, actitudes y comportamientos

"La mentalidad —dice Burdeau— es el conjunto de disposiciones intelectuales, de hábitos del espíritu y de creencias fundamentales de un individuo". La

mentalidad une en un conjunto coherente las convicciones sociales, políticas y económicas. Esto no implica que pueda sostenerse que existe "la autonomía de las personas en situación". Siempre, de algún modo y en alguna medida, las personas son tributarias de la "situación". Pero, al mismo tiempo, aportan algo que es suyo, propio, exclusivo; y que recibe el nombre de "mentalidad", "personalidad", "carácter", aunque en verdad todas estas palabras no expresan exactamente lo mismo.

"La actitud —también según Burdeau— es el contenido de la mentalidad con respecto a una situación particular o a un orden de cuestiones delimitado. Es, puede agregarse, un proceso de la conciencia individual, en el que influyen la mentalidad y la situación, que determina una actividad real o posible del individuo, en la vida social y con referencia a valores sociales. Por eso, han dicho con acierto Meynaud y Lancelot que la actitud es la variable intermedia —o variable hipotética— entre la "situación" y la "respuesta" dada a ella por el comportamiento, sea verbal (opinión) o activo (acción).

"El comportamiento —sostiene Burdeau— es la forma de ser o de actuar del individuo que responde así a un estímulo exterior". El comportamiento puede ser activo —una acción— o pasivo —una opinión—.

Así definidos, la mentalidad, la actitud y el comportamiento corresponden, respectivamente, al "estado psíquico general independiente de toda concreción en un acto", a "la tendencia a una conducta determinada" y a la conducta propiamente dicha. De ahí resulta que la mentalidad predispone la actitud, y ésta incluye los momentos preparativos e internos del comportamiento.

d) Las mentalidades políticas y su clasificación

Aunque puedan existir ciertas diferencias según el concepto propio de cada autor, utilizaremos por nuestra parte la expresión "mentalidad política", usada por Burdeau, con el mismo alcance, o aproximado, con que otros se valen de las expresiones "personalidad política" y "temperamento político". Con dicha expresión se hará referencia a la particular orientación, dirección, eje o polo de naturaleza general y permanente que, de acuerdo por lo común con determinados valores, influye en la actividad política de cada persona y que, por las similitudes y diferencias que ofrece, permite su clasificación en algunas categorías fundamentales. La mentalidad política, pues, será considerada como factor psíquico, personal o subjetivo de cada cual, es decir, como factor de motivación individual y propio, sin dejar de reconocer, por supuesto, el peso condicionante de la "situación".

Sobre el particular, corresponde recordar que, a principios del siglo, y atendiendo en cada caso a los valores predominantes, Eduard Spranger, en su obra *Formas de vida*, clasificó en seis los tipos ideales básicos de la individualidad, a saber: *homo theoreticus*, *homo oeconomicus*, *homo aestheticus*, *homo socialis*, *homo politicus* y *homo religiosus*. En la misma época, el psicólogo

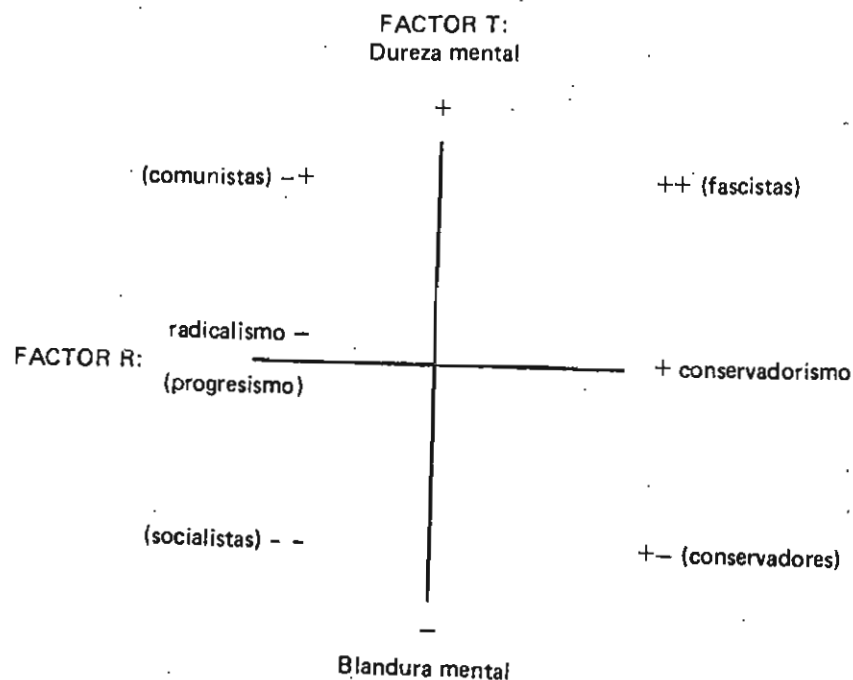
suizo Carl G. Jung, en su obra *Tipos psicológicos*, formuló su fundamental, y luego muy difundida, clasificación en introvertidos y extrvertidos. Pero tales clasificaciones revisten carácter general y lo que aquí particularmente interesa son las que específicamente se refieren a las mentalidades políticas, pudiendo mencionarse entre ellas las de Barbu y de Eysenck.

Barbu, en su obra *Psicología de la democracia y de la dictadura*, distingue entre la personalidad democrática, la autoritaria nazi y la comunista, pero en términos generales formula una clasificación dual distinguiendo la personalidad democrática o liberal y la personalidad autoritaria. "El tipo de personalidad democrática —dice— es el que exhibe bastante flexibilidad en su organización interna, en sus actitudes, en sus sentimientos, ideas y acciones, para comprender a las otras personalidades como 'otras' y no como sus propias proyecciones, para cooperar y construir una forma de vida sobre la base del libre intercambio de experiencia con los demás". "Se opone —agrega— en sus rasgos principales a la personalidad autoritaria, la cual es rígida, extrceptiva, reprimida, conformista, estereotipada en su manera de pensar e intolerante de la ambigüedad". Esa distinción entre la personalidad democrática y la autoritaria ha sido también objeto de atención por muchos otros autores, destacándose la obra titulada *La personalidad autoritaria*, editada por Adorno y escrita por él y colaboradores.

Dice Duverger, a su respecto, que en dicha obra la personalidad autoritaria "se define por un conformismo riguroso, por la ciega sumisión a los sistemas de valores tradicionales, por la obediencia fiel a las autoridades, por la visión sumaria de un universo social y moral dividido en categorías bien delimitadas (bien y mal, negro y blanco, bueno y malo), en donde los poderosos merecen gobernar porque son mejores, en donde los débiles merecen su situación subordinada porque son inferiores desde todos los puntos de vista, donde el valor de las personas se determina únicamente por criterios externos fundados en la condición social". La misma clasificación en "personalidad democrática" y "personalidad autoritaria" ha sido adoptada por Dahl en su obra *Aspectos sociológicos de la política*, donde detalla las características de una y otra y considera además dos clases de tipos políticos antípodas: el "agitador" y el "negociador" por una parte, y el "democrático" y el "despótico", por otra.

El psicólogo inglés Eysenck, en su obra *The psychology of politics* —traducida al castellano con el título de *Psicología de la decisión política*—, formula una clasificación bidimensional de los "temperamentos políticos" mediante la combinación de dos factores, el R, que corresponde al eje "radical"-"conservador", y el T, que corresponde al eje "dureza mental"-"blandura mental". Con tales elementos, como indica el cuadro de la página 112, al cruzar los ejes de la abscisa (factor R) con los de la ordenada (factor T), se obtienen los siguientes resultados: ++= fascistas; -+= comunistas; --= socialistas; +-= conservadores.

El esquema de Eysenck tiene la ventaja de que, aparte de cruzar y combinar dos criterios significativos, permite, a través de la coordenada, establecer toda clase de gradaciones, con lo cual la representación de la realidad se hace más fiel.



Corresponde, sin embargo, poner de relieve que los tipos de "mentalidad", "personalidad" o "carácter" políticos son infinitos. Baste, como ejemplo, señalar que Meynaud y Lancelot, en su obra *Las actitudes políticas* hablan de "mentalidad de suboficial" y "mentalidad de antiguo combatiente", y que Le Bon, a principios de siglo, en su obra *La révolution française et la psychologie des révolutions*, hablaba de "mentalidad mística" y de "mentalidad jacobina" para denominar las mentalidades predominantes durante los procesos revolucionarios.

e) Las actitudes políticas y su determinación o formación

Se da el nombre de "actitudes políticas" a aquellas por las cuales los individuos toman posición con respecto a situaciones políticas y, por lo tanto, a los problemas relativos a la estructura y a la dinámica políticas. Su importancia, con relación a la actividad política, radica en que operan —las actitudes— como variable intermedia o hipotética entre la "situación" y el comportamiento, según se ha expresado anteriormente de conformidad con la terminología de Meynaud y Lancelot. El mismo fenómeno ha sido indicado por Eysenck utilizando las expresiones "condición antecedente" —en lugar de "situación"— y "acontecimientos consiguientes" —en lugar de "comportamientos"—.

Con referencia a las actitudes políticas, la cuestión principal es la atinente a

su determinación o formación. Los dos aspectos principales de la cuestión pueden ser planteados mediante los siguientes interrogantes: a) ¿En qué forma y medida la actitud política, factor subjetivo de la actividad política —relacionado con la mentalidad política y determinante del comportamiento político—, es tributaria de la situación (conjunto de factores objetivos)? b) ¿En qué forma y medida la actitud política puede ser determinada o formada por acción deliberada? Aunque no existen respuestas categóricas para tales interrogantes, conviene hacer algunas reflexiones de carácter general.

En lo que se refiere al primer aspecto, no hay duda de que la "situación" ejerce influjo sobre las "actitudes" y a veces en gran medida; pero, como advierte Burdeau, por sensible que sea a los factores que determinan su "situación", el hombre no tiene una "programación" análoga a la de un robot. Aunque no se rebele contra la "situación" —y puede llegar a hacerlo—, el hombre es, en última instancia el autor y el actor de la actividad política. "El hombre —decía el sociólogo argentino Raúl A. Orgaz— es un ser esencialmente creador". "Tal creatividad —agregaba— fluye de las características mentales de la especie humana y más concretamente de la tripe aptitud crítica, inventiva y prospectiva (creación de ideales para la acción) que da su fisonomía a la especie humana".

En lo que respecta a la posibilidad y medida en que las actitudes políticas pueden ser deliberadamente determinadas o formadas, la cuestión ofrece una doble faz. En la relación "mando-obediencia", no son idénticas las actitudes de los "promotores", "conductores" o "poderosos" que las de aquellos cuyas voluntades y acciones se inclinan ante los primeros. Y, por tanto, tampoco son idénticos los medios ni las posibilidades de la determinación de las respectivas actitudes. Por eso, hay que distinguir la formación del líder de la formación del ciudadano.

La formación del líder —formal o informal— o, si se prefiere, del gobernante, depende necesariamente del contexto cultural y, en particular, de la estructura social y del régimen político. Cada tiempo y cada lugar exigen un tipo diferente de gobernante y una formación distinta; pero uno de los aspectos principales respecto de esta última es el relacionado con la extracción social de aquél, según que provenga necesariamente de un determinado estrato o grupo social destinado al gobierno o pueda provenir de cualquier estrato o grupo indistintamente. En el primer caso, aunque no exista una acción deliberada para formarlo y para determinar sus actitudes, esa formación y determinación se producen fundamentalmente gracias al conjunto de circunstancias que rodean al individuo y orientan su vida. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, con la clase dirigente inglesa y, en general, con todas las formas de dominación de carácter tradicional, empleando esta expresión en el sentido que le atribuye Max Weber. De cualquier modo, y en suma, puede decirse que, respecto del gobernante, la determinación y formación de sus actitudes políticas, es difícil que obedezcan a pautas y acciones conscientemente planificadas. Las particularidades de la situación, las aptitudes naturales y muy especialmente la propia experiencia, son los elementos decisivos. Eso no quiere decir que sea imposible o inútil el influjo "institucional". El gobernante actual, en particular, no puede prescindir de ciertos conocimientos básicos, de cierta preparación sistemática, que es también elemento condicionador de actitudes políticas y a ese respecto pueden ser y

suelen ser medios influyentes las escuelas e institutos de las universidades y de los partidos políticos.

En lo relativo a la posibilidad y medida en que pueden ser determinadas y formadas las actitudes políticas de los "súbditos" y los "ciudadanos", la cuestión ofrece otras y bien definidas características. Por lo pronto, desempeñan un papel fundamental las "técnicas sociales", que han sido definidas por Mannheim como las "prácticas y operaciones cuyo objeto es moldear la conducta humana y las relaciones sociales", y el "control social", que puede ser definido como la "suma total de los procedimientos por medio de los cuales la sociedad u otro grupo dentro de ella consigue que la conducta de sus unidades componentes, individuos o grupos, se adecue a lo que de ellos se espera". Las "técnicas sociales" son muy diversas: gubernativas, jurídicas, militares, administrativas, educativas, propagandísticas, etc. En cuanto al "control social", cabe distinguir el "coactivo" del "persuasivo", siendo este último el más utilizado a través de medios tales como la sugestión, la imitación, el elogio, la censura, la recompensa y el reconocimiento. Corresponde señalar al respecto que, a diferencia de las "técnicas sociales", el "control social" es ejercido no sólo por los "promotores", "conductores" y "poderosos", sino que se lo encuentra también disperso en la sociedad y actuando como presión difusa ("presión de las circunstancias"). En tal sentido, el "control social" es uno de los modos mediante los cuales se ejerce sobre la actividad política el influjo de los factores sociales propiamente dichos ("sociedad global", "grupos intermedios", "cuasigrupos"), antes considerados.

Es necesario tener presente que la utilización de las "técnicas sociales" y de los medios deliberados de "control social" para modelar las actitudes políticas ha sido con frecuencia valorada negativamente, por considerar que implica violación de la personalidad humana o manipulación de las masas. El hecho es que las "técnicas sociales" —y en ello va implicado el "control social"—, como todas las técnicas, sólo tienen carácter instrumental y tanto pueden servir para enajenar como para proteger la personalidad y para oprimir como para liberar a las masas. En segundo lugar, frente a su uso —que es un hecho— con propósitos "antipersonalistas" o "anticomunitarios", su no uso en sentido contrario suele constituir una estrategia de derrota. Al respecto, hay que tener en cuenta que en el régimen representativo, por ejemplo, se requiere que los ciudadanos tengan conocimiento de los hechos y cuestiones respecto de los cuales hay que tomar decisiones y que, para participar en su adopción, sean dueños de su propia y libre voluntad. Ha dicho Mannheim sobre el particular, aunque generalizando la conclusión, que "ninguna sociedad puede sobrevivir a menos que exista alguna coordinación entre la red de sus instituciones, sus recursos educativos y sus valoraciones fundamentales". Y Almond y Powell, en su obra recientemente traducida al castellano (*Política comparada*, 1972), dan el nombre de "socialización política" al proceso mediante el cual se inculcan a los niños determinadas actitudes políticas y valores. Pero el actual problema estriba en que las tradicionales técnicas educativas —v.g.: instrucción cívica— empleadas con los niños y adolescentes, en las aulas y horarios escolares, de poco sirven ante el asedio permanente de las propagandas alienantes a que se ve sometido todo ciudadano desde la más tierna edad. La batalla es desigual y el resultado previsible: el ciudadano, en lugar de conocimiento sólo tiene confusión; en lugar

de voluntad, alienación. El resultado para el régimen representativo es catastrófico. No puede existir un régimen político legítimo —es decir, consentido— y estable, si los componentes de la respectiva comunidad política no se encuentran compenetrados de las instituciones que los rigen y de los valores que ellas expresan. Un régimen político sin una política educacional adecuada está destinado al fracaso. Por eso, y ante la inoperancia de los medios educativos tradicionales, frente al fenómeno contemporáneo de las propagandas alienantes, el régimen representativo —la "democracia constitucional"— necesita recurrir improrrogablemente a las modernas "técnicas sociales" y en especial a los nuevos medios de comunicación masiva. No es necesario decir que, en esa materia, los regímenes totalitarios han estado y están mucho más al día, con las ventajas consiguientes.

Lo expuesto precedentemente no significa restar importancia a otros modos de influjo sobre las actitudes políticas. Así, por ejemplo, algunas investigaciones realizadas en Estados Unidos de América han puesto de relieve que, con respecto a ciertos aspectos de la actividad política —v.g.: las elecciones—, suele ser mayor el influjo de los contactos "cara a cara" que el de los medios de comunicación masiva.

f) Los comportamientos políticos. El fenómeno y la técnica de investigación

Los comportamientos políticos son comportamientos sociales caracterizados por el tipo de las relaciones interhumanas que constituyen la trama dinámica de la relación fundamental de mando y obediencia. El comportamiento político es, en cada caso, frente a cada situación concreta, la acción realizada por cada actor en "respuesta" a aquélla. Puede darse, por consiguiente, tanto en la actividad política de carácter "agonal" como en la de carácter "arquitectónico" y son sus autores todos los que participan en aquélla, aunque, claro está, de distinto modo y en diversa medida según el estrato político a que se pertenezca (estrato de los "poderosos", estrato de los "buscadores de poder", estrato político propiamente dicho, estrato apolítico —según la conocida clasificación de Dahl—).

Los comportamientos políticos, como reveladores de las actitudes políticas y aun de las mentalidades políticas, han sido objeto de numerosas investigaciones en los últimos tiempos. Dado que constituyen "exteriorizaciones" de la psique humana, resultan en buena parte mensurables, lo que permite recurrir a técnicas de investigación de carácter cuantitativo. Cabe mencionar principalmente, al respecto, las investigaciones del "comportamiento electoral". Pero, y por lo mismo, conviene no confundir el comportamiento político, como fenómeno real, con el estudio del comportamiento político como método para el conocimiento de la realidad política total. En la ciencia política norteamericana, con la expresión *political behavior* se alude tanto al uno como al otro. Ese dualismo, por otra parte, aparece también, en cierto modo, en la clasificación de los comportamientos efectuada por Burdeau, en espontáneos ("el elector vota o se abstiene, vota por la derecha o por la izquierda, el obrero se afilia a un

sindicato o se mantiene independiente, el intelectual firma un manifiesto, etc.") y provocados artificialmente por una intervención del investigador ("entrevista, sondeo, psicodrama, etc.").

g) Relaciones entre actitudes y comportamientos políticos

En general, las actitudes determinan los comportamientos y éstos son las manifestaciones exteriores de aquéllas. Porque mi tabla de valores —que corresponde a mi actitud— es de carácter "personalista", voto por partidos políticos antitotalitarios. Pero la relación no es siempre tan simple ni es tampoco siempre válida. La actitud no es la causa única que determina el comportamiento, sino que, de acuerdo con el lenguaje de Meynaud y Lancelot, es una variable intermedia o hipotética. No hay que olvidar al respecto que la situación condicionante de la actitud es mucho menos específica y particularizadora que la situación condicionante del comportamiento. Por eso, puede ocurrir que con actitudes idénticas se den comportamientos diversos y que, a la inversa, con actitudes diversas se den comportamientos idénticos.

La incoherencia entre la actitud política y el comportamiento político suele ofrecer diversas manifestaciones. Puede deberse al influjo de las situaciones cambiantes. Pero puede obedecer también a la "traición" consciente o inconsciente de las actitudes por los comportamientos. En el primer caso, la actitud "débil" cede ante otras sollicitaciones que asedian al sujeto (v.g.: representaciones inhibitorias —miedo— o veleidades del espíritu —vanidad—). En el segundo caso, la actitud profunda es sustituida por una corriente de opinión superficial. Tanto respecto de la actividad política como de su conocimiento puro o desinteresado interesa distinguir entre las actitudes, de suyo profundas, y los "comportamientos solicitados, estereotipados o contingentes".

Según sea la "estructura del poder", tiene mucha importancia la cuestión de los influjos recíprocos entre las actitudes y comportamientos de gobernantes y gobernados. También tienen mucha importancia las relaciones entre actitudes políticas y comportamientos políticos para caracterizar los "tipos políticos" o, más precisamente, los tipos de protagonistas de la actividad política. En efecto, no son las actitudes políticas ni los comportamientos políticos por sí solos, sino la trama entre ambos, lo que permite establecer esas tipologías. Así ocurre, por ejemplo, con los tipos de "el agitador", "el burócrata" y "el teórico" establecidos por Lasswell, con patrones psicológicos.

5

Los factores económicos

1. LA IMPORTANCIA DE LOS FACTORES ECONOMICOS

a) Relaciones entre economía y política.

La cuestión de la primacía

La importancia que sin duda tienen los factores económicos y la importancia, aun mayor que la real, que les ha atribuido la doctrina marxista, han creado no pocos equívocos acerca de las relaciones entre economía y política. Por eso, es necesario, ante todo, aclarar los límites de los respectivos campos y colocar en su justo lugar la noción de la "primacía de lo económico".

La política, sean cuales fueren sus variantes, traduce siempre una relación de mando y obediencia (poder: gobernantes y gobernados). En cambio, la economía se refiere a los recursos escasos y a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Por lo tanto, no hay motivos para confundir como se hace frecuentemente los sistemas políticos con los sistemas económicos —v.g.: democracia y capitalismo—.

En cuanto a la supuesta "primacía de lo económico" no es sino una frase hecha que, a fuerza de ser repetida, se ha convertido para muchos en una expresión fiel de la realidad. Ha aclarado bien Burdeau que no puede haber problema de prioridad entre lo económico y lo político por la sencilla razón de que no pertenecen a la misma especie. Pero, en todo caso, si cupiera alguna

primacía sería, como lo ha puesto de relieve Aron, de lo político sobre lo económico. No es la economía soviética —dice el autor mencionado en último término, ejemplificando su tesis— la que determina el régimen político, sino, al revés, la planificación de la economía soviética es el resultado directo de las decisiones adoptadas por los dirigentes del partido. De modo más general, la primacía de lo político se advierte claramente cuando, al comparar los distintos tipos de sociedades industriales, se pone de manifiesto que las características de cada una de ellas dependen de la respectiva conducción política.

b) *Discusión doctrinaria acerca del influjo de los factores económicos. Diferencia entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo*

Los factores económicos integran —y, a veces, de modo principal— la “situación” a que deben dar “respuesta” las actitudes y comportamientos políticos. Influyen aquéllos en la faz “agonal” y en la faz “arquitectónica” y tanto sobre la actividad política de los ocupantes de los cargos del gobierno como de los no ocupantes. Pero no son los factores exclusivos, como monista o unilateralmente se pretende desde ciertas posiciones doctrinarias.

“El conjunto de las relaciones de producción —escribía Carlos Marx en el Prefacio a la *Crítica de la economía política*— constituye la estructura económica de la sociedad, la base real, sobre la que se levanta una superestructura jurídica y política y a la cual corresponden formas de conciencia sociales determinadas.” En estas palabras, escritas en 1859, se encuentra la exposición más sintética de la doctrina marxista acerca del llamado “determinismo económico”, o sea de la tesis según la cual la realidad económica determina las demás realidades, inclusive la política. Por lo tanto, según dicha tesis, la posición económica de cada uno, de acuerdo con su pertenencia a una determinada clase social, es la causa determinante de sus actitudes y comportamientos políticos. Para tal doctrina, desaparece inclusive la diferencia entre ocupantes y no ocupantes de los cargos del gobierno, ya que unos y otros, si forman parte de la clase poseedora —y, por eso, dominante—, tienen actitudes y comportamientos políticos orientados en el mismo sentido. En cambio, están orientados en sentido contrario los correspondientes a los integrantes de la clase desposeída —y, por eso, dominada—.

La realidad concreta no concuerda con la unilateralidad de semejante posición. Como dice Kelsen, esa “representación está en contradicción con los hechos y no es tanto el fruto de la investigación histórica cuanto de la construcción especulativa”, y agrega que “ese aparato que constituye el ‘Estado’ (vale decir, la estructura y la dinámica políticas en su máximo nivel) es un medio específico técnico-social para fines harto diversos, y puede servir tanto para el mantenimiento de una explotación injusta del hombre por el hombre, cuanto para suavizarla y aun suprimirla por entero, convirtiéndose en protector de la propiedad colectiva de los medios de producción”. También Heller ha puesto de

relieve la falacia y la unilateralidad de la doctrina marxista que considera que lo político es mero epifenómeno de lo económico y ha sostenido que existen otros antagonismos aparte de los económicos, por ejemplo los de carácter ideológico, que también influyen sobre la actividad política.

De cualquier modo —y al margen de la tesis marxista—, es innegable que los factores económicos forman parte del conjunto “situacional” que influye sobre las actitudes y los comportamientos políticos. Ese influjo se ejerce en la medida en que lo económico interesa a los individuos, lo que varía con las *mentalidades*, razón por la cual hay varios *grados*, y se ejerce sobre todo con motivo de la *distribución* de los bienes y servicios, que pueden servir, a la vez, como “recursos” políticos. Burdeau cree encontrar una manifestación de ese influjo de los factores económicos, con motivo de la distribución de los bienes y servicios, en lo que llama la vocación “liberal” de los países “ricos” y la vocación “autoritaria” de los países “pobres” y explica esas tendencias por el hecho de que “donde reina la abundancia; el hombre no tiene necesidad del poder” (estatal) o, dicho de otro modo, si el nivel de vida es tolerable no hace falta el “llamado al caudillo” —la pérdida de la libertad política a cambio del mendrugo—.

Las reflexiones que anteceden son de aplicación a los países “en vías de desarrollo”. En este caso, el “despegue” exige necesariamente que el aumento de la producción sea acompañado de la contención del consumo, y eso es difícil de alcanzar mediante el “diálogo”. Por la misma razón, resulta difícil, en los países que se encuentran en ese estado económico, que las actitudes y los comportamientos políticos se rijan por las pautas que requiere la “democracia constitucional”.

2. RECURSOS NATURALES

a) *Concepto de recursos naturales y consideración de su carácter como factor de la actividad política*

Se da el nombre de “recursos naturales” a los bienes que, provistos directamente por la naturaleza física, pueden satisfacer necesidades materiales de los seres humanos. Se los suele clasificar en: a) medio físico (suelo y clima); b) materias primas; c) energía. Los dos últimos son subclasificados, a la vez, en provenientes de los reinos vegetal, animal y mineral. Otra clasificación que suele hacerse de los recursos naturales es la que distingue los “no renovables” —que se agotan con su primer uso (v.g.: hierro, carbón, petróleo)— de los “renovables” —que se pueden seguir obteniendo, sea por crecimiento natural (v.g.: bosques, pesca), sea por siembra (v.g.: cereales, legumbres)—.

La simple enumeración de los recursos naturales plantea la cuestión acerca de si son factores económicos o simplemente geográficos. En rigor, hay recursos

naturales que son típicamente geográficos (v.g.: suelo, clima) y otros que revisten carácter económico (v.g.: materias primas, energía), pero nada impide que se los considere de ambas clases a la vez. Lo que importa destacar es que, por sí mismos, su influjo sobre la actividad política es genérico y difuso. Pero esto no quiere decir que, en el mundo actual, el problema de los recursos naturales no sea de primera magnitud. En un artículo periodístico publicado en 1972, se afirma que "las reservas comprobadas de petróleo en el mundo habrán de agotarse dentro de 42 años" (Kirbus, Federico B., "La Prensa", de Buenos Aires, 26/1/72). En la obra *The limits to growth*, antes citada, que suministra los primeros datos del "modelo" del mundo futuro, que han elaborado electrónicamente los científicos del Massachusetts Institute of Technology, se prevé que muchos de los recursos no renovables —minerales o energéticos— se agotarán totalmente antes de que transcurra un siglo. Esto pone de relieve que el problema de los "recursos naturales" constituirá pronto y, en rigor, constituye ya, una de las demandas fundamentales del "ambiente" a la que tendrán que dar adecuada respuesta los "sistemas políticos".

3. POLITICAS ECONOMICAS

a) Economía política y política económica

El entrecruzamiento y la intervencionalidad de la economía y la política están puestos de manifiesto en la denominación que tradicionalmente se dio a la ciencia económica: economía política, es decir, economía en relación con la *polis*, o sea en relación con la comunidad estatal, para diferenciarla de la simple economía (doméstica o familiar). No por azar la obra clásica de Adam Smith fue titulada *Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*. Obsérvese bien: de la "riqueza de las naciones", no de los individuos. Por eso, en su concepto actual, dicha ciencia tiene por objeto la actividad humana en cuanto se propone adecuar los medios escasos y de uso alternativo a los fines múltiples del individuo y de la sociedad e incluye entre los actos económicos, no sólo los que realizan los individuos o algunos "grupos intermedios", sino los imputables al Estado ("cometidos" de regulación jurídica de la actividad económica e inclusive de producción y circulación de bienes). La acción del Estado en la actividad económica, sea a través de la regulación jurídica de ésta o mediante la sustitución de los individuos y los "grupos intermedios" en su realización concreta, obedece o, por lo menos, tiende a obedecer, a los fines propios de aquél, y en ese sentido las pautas o líneas de conducta que se establecen reciben el nombre de "políticas económicas". De este modo, en lugar de ser los factores económicos determinantes de la actividad política, resulta esta última factor determinante de la actividad económica. Por eso mismo, las políticas económicas no forman estrictamente parte de la "constitución natural", ya que corresponden a la actividad estatal propiamente dicha.

b) Clases de políticas económicas

De acuerdo con lo precedentemente expuesto, se requiere, para que haya política económica propiamente dicha, la acción deliberada del Estado, es decir, de los ocupantes de los cargos del gobierno, sobre la actividad económica y en pos de objetivos por ellos fijados.

Esa acción estatal puede ser de distintos tipos, dando lugar a diversas políticas económicas, según la actividad económica de que se trate (de recursos naturales, minera, energética, agropecuaria, industrial, bancaria, etc.) o los medios que utilice (monetaria, cambiaria, aduanera, impositiva, etc.). Por otra parte, existen, además de las políticas económicas nacionales, las de carácter internacional (comercial internacional, monetaria internacional, financiera internacional, etc.).

Por fin, la política económica general o las políticas económicas especiales están directamente relacionadas con los fines asignados al Estado y varían consecuentemente con los diversos regímenes políticos. Cobran a ese respecto especial importancia los sistemas de regulación jurídica de la propiedad (propiedad privada o colectivización) y los modos de planificación estatal de la actividad económica (planificación imperativa o indicativa).

6

Los factores historicoculturales

Bajo el rubro genérico de "factores historicoculturales" serán considerados, en el presente capítulo, los elementos culturales, la tecnología, los valores y las ideologías, las utopías y los mitos. A tal fin, la calificación de "historicocultural" es utilizada con cierta libertad, dándole significación amplia y comprendiendo con ella lo que el hombre, a través del quehacer histórico, agrega a la naturaleza física, o la modifica, vale decir, todo lo creado por él, a diferencia de lo que le es dado. Al respecto, sin embargo, hay que señalar, por un lado, que aquí se dejan al margen ciertos aspectos materiales de la cultura —v.g.: lo económico— y también los aspectos jurídicos —v.g.: las instituciones— y, por otro, que ante cada "situación" particular, la "cultura", como creación histórica, se presenta, para quienes tienen que enfrentar aquélla, también como algo que les es dado, del mismo modo que la naturaleza. Ante cada situación, en efecto, los seres humanos se encuentran con elementos culturales, tecnología, valores, ideologías, utopías y mitos, que actúan desde fuera como factores condicionantes. Reiteramos así los motivos por los cuales se incluyen los factores historicoculturales en la "constitución natural".

1. LOS ELEMENTOS CULTURALES

a) Concepto e influjo

La historia y la acción deliberada sobre la propia historia —principalmente a través de la educación y, en general, de las "técnicas sociales"— crean en los

grupos humanos persistentes, y desde luego en los más importantes — las naciones —, inextricables contextos de elementos. En tal sentido, Almond y Powell denominan "cultura política" a ciertas tendencias subyacentes, que consisten en creencias, valores y capacidades comunes al total de la población, como también a tendencias especiales, modelos y patrones que sólo pueden encontrarse en sectores particulares de aquéllas ("subculturas", v.g.: grupos regionales y étnicos, clases sociales).

Esa "cultura política" es la que da a cada comunidad humana su identidad propia y consiguiente singularidad, y ejerce indudable influjo sobre la actividad política. Duverger enuncia al respecto la hipótesis de que la diferencia que se observa entre distintas realizaciones de regímenes comunistas (Rusia, China, Yugoslavia) obedece en gran medida a la diversidad de los respectivos "conjuntos culturales". Los hechos ocurridos en Checoslovaquia durante los últimos años parecerían confirmar la hipótesis.

Cabe señalar al respecto que, según la versión esquemática del marxismo, los elementos culturales no tienen existencia propia y son meros epifenómenos — fenómenos de superficie — que no gravitan realmente sobre la actividad política. La "cultura" es ubicada por esa doctrina en la "superestructura", no en la base. Esta se encuentra condicionada por los factores económicos, que son los únicos verdaderos factores, los únicos que tienen efectiva y real operancia sobre la realidad política.

Sin que deba desdeñarse, por cierto, según antes se ha señalado, el influjo de los factores económicos, la historia pone de relieve que los factores culturales, inseparablemente unidos con los sociopsicológicos, tienen operancia por sí mismos y, muchas veces, en mayor grado que los económicos. Fenómenos políticos tan complejos y de tanta gravitación como han sido el nazismo en Alemania y el peronismo en la Argentina, de ningún modo pueden ser explicados por la mera causalidad económica.

Corresponde señalar, por último, que el influjo de los elementos culturales se ejerce a veces directamente, pero más a menudo a través de "representaciones colectivas", lo que pone de manifiesto su íntima vinculación con los factores sociopsicológicos.

2. LA TECNOLOGIA

a) Concepto y vinculación con otros factores

De acuerdo con la divulgada y sencilla definición de John K. Galbraith, la tecnología es la aplicación sistemática del conocimiento científico (u otro conocimiento organizado) a tareas prácticas. Por consiguiente, se trata de un factor estrechamente vinculado con otros e inseparable de ellos. Así, juega un papel importante en la determinación y formación de las actitudes y comportamientos políticos ("técnicas sociales"), constituye elemento decisivo en la producción de bienes y servicios (factor económico) y es uno de los ingredientes

significativos de los "conjuntos culturales". El influjo de la tecnología sobre la actividad política es ejercido tanto como integrante de los otros factores indicados como directamente por sí misma.

b) La importancia actual de la tecnología

El influjo de la tecnología sobre la actividad política no es una novedad. Ha sido ejercido en todo tiempo, y preponderantemente de modo indirecto, como integrante del factor económico. Las grandes invenciones — la rueda, la pólvora, la imprenta, la máquina de vapor, para no citar sino algunos ejemplos — han transformado no sólo los modos de producción sino también las actitudes y comportamientos políticos. Pero ese influjo se ha acelerado en progresión geométrica con motivo de la llamada Revolución Industrial — en la que ha sido característica fundamental el reemplazo de la fuerza física del hombre por la de las máquinas — y mucho más velozmente con los cambios tecnológicos — entre los que sobresale la utilización de los ordenadores electrónicos — que están abriendo paso al advenimiento de la "sociedad post-industrial".

El efecto de la tecnología sobre la realidad económica supera todos los límites de la imaginación humana y ha relegado a segundo plano los factores tradicionales — tierra, capital y mano de obra —. Lo ha puesto de relieve el famoso informe Denison (1964), al mostrar que, en la actualidad, de los treinta y un elementos que provocan la expansión económica, los dos más importantes son la educación general y las innovaciones tecnológicas. Esas conclusiones se encuentran confirmadas en algunas obras que han alcanzado últimamente gran difusión, tales como *El desafío americano* de Jean-Jacques Servan Schreiber, *El nuevo Estado industrial* de John K. Galbraith y *El desafío tecnológico* de Sergio Cotta. Lo más significativo, al respecto, es el desplazamiento progresivo de las actividades económicas de los sectores primario (extractivo) y secundario (industrial) por las del terciario (servicios) y aun cuaternario (investigación básica).

Pero con ser considerable el influjo de la tecnología sobre la actividad económica, lo más notable es que se ha convertido, por sí misma, en factor esencial de toda la actividad humana. Se habla, sin incurrir en exageración, de "revolución tecnológica", de "sociedad tecnológica", de "edad tecnológica". Por eso interesa destacar las características esenciales de la tecnología actual, que son las siguientes. En primer lugar, constituye un proceso de innovación continua. En segundo lugar, implica el predominio de factores "inmateriales" (el "virtuosismo de la administración" y el desarrollo de la educación). En tercer lugar, importa la utilización de las técnicas más eficaces del trabajo en equipo, de carácter interdisciplinario, y la importancia simultáneamente asignada al *management* — la gestión, el manejo, la dirección —. En cuarto lugar, como directa consecuencia de lo anterior, significa el fenómeno de *cross-fertilization* — denominado por Galbraith, "tecnó-estructura" —, consistente en que, no sólo las investigaciones son realizadas en equipo sino también las decisiones más importantes son adoptadas en común por todos los interesados y capacitados.

c) El impacto de la tecnología

Muchos autores —Burdeau y Duverger, entre ellos— incluyen expresamente el factor tecnológico entre los determinantes de la actividad política. El primero de los nombrados señala como dignas de consideración tres clases de cuestiones: a) la correlación entre el estado de las técnicas y la mentalidad política; b) las repercusiones del progreso de las técnicas industriales sobre la acción política; c) la modificación de la naturaleza de los problemas políticos por la evolución técnica. Para ejemplificar la primera cuestión, con un caso de cambio técnico en materia de comunicaciones, puede ponerse de relieve el contraste entre la mentalidad del individuo aislado en su labor campesina y el hombre de ciudad de nuestro tiempo que, a los pocos segundos, se entera de lo ocurrido en las regiones más alejadas e inclusive puede oírlo (radiotelefonía) y verlo (televisión). Para ejemplificar la segunda cuestión, puede ponerse de manifiesto el cambio que implica sobre la libertad de expresión —como derecho del ciudadano— el empleo de la radiotelefonía y la televisión. Con referencia a la tercera cuestión, corresponde señalar el influjo importantísimo que resulta de los cambios producidos en las técnicas militar, administrativa y de propaganda.

En términos generales, la tecnología actual produce sobre la política un efecto dual y contradictorio, ya que, por una parte, pone en manos del protagonista político medios todopoderosos que abren la posibilidad a la realización de los proyectos más ambiciosos, y por otra, abre cauce al proceso de deshumanización. De cualquier modo, la tecnología se caracteriza por su carácter instrumental, de lo que resulta que el bien o el mal que produzca a los seres humanos depende del modo y de los fines con que se la utilice.

En un reciente trabajo, titulado *Proyectando el futuro tecnocrático*, Zbigniew Brzezinski, profesor de la Universidad de Columbia, ha señalado que "en la esfera política, el creciente flujo de información y el desarrollo de técnicas más eficientes de coordinación pueden hacer posible una mayor transferencia de autoridad y responsabilidad a los niveles inferiores del gobierno y de la sociedad. Estas técnicas —ha expresado igualmente— también pueden emplearse para mejorar los procedimientos electorales y para obtener una consulta más directa entre el público y sus representantes. Las reformas (como las consolas electrónicas de votación en el hogar) harán posible que los representantes consulten rápidamente a sus electores y a éstos expresar fácilmente sus opiniones". Por otra parte, "la rápida transferencia de información, combinada con muy avanzados métodos analíticos también haría posible una más extensa planeación nacional —en el sentido francés de definición de metas—, que no sólo se concentrara en las metas económicas, sino que claramente definiera los objetivos ecológicos y culturales".

3. VALORES Y CREENCIAS

a) Los valores como factores de la actividad política

Los valores, esas estimaciones —positivas y negativas y de acuerdo con una cierta jerarquía— que hacen los seres humanos de las cosas y de los hechos, constituyen sin duda uno de los elementos de la cultura, y pueden ser considerados como factores de la actividad política. Sobre ésta ejercen influjo los juicios de valor o, si se quiere, las valoraciones, sea como manifestación de agrado o de desagrado o a través de actitudes de aceptación o de rechazo.

Generalmente el influjo de los valores se produce no necesariamente de modo perceptible, sino mediante la incidencia que, sobre las actitudes y los comportamientos de los actores políticos, tienen las creencias, las ideologías, los mitos, etc., que se encuentran necesariamente impregnados de aquéllos.

Por supuesto que el grado de influjo de los valores depende del mayor o menor "peso social" de las respectivas creencias, ideologías, mitos, etc., es decir, en la medida en que éstos sean compartidos por un grupo más o menos importante o significativo —una nación, una clase, un grupo influyente, etc.—.

b) Valores y creencias

Dado que la operancia política de los valores se produce a través de las creencias a que están adheridos, interesa destacar el especial carácter de estas últimas. Al efecto, resulta útil tener en cuenta las diferencias conceptuales establecidas por José Ortega y Gasset, hacia 1936, en su ensayo titulado precisamente *Ideas y creencias*. "Estas 'ideas' básicas que llamo 'creencias' —decía el pensador español— no surgen en tal día y hora dentro de nuestra vida, no arribamos a ellas por un acto particular de pensar, no son, en suma, pensamientos que tenemos, no son ocurrencias ni siquiera de aquella especie más elevada por su perfección lógica y que denominamos razonamientos. Todo lo contrario: esas ideas que son, de verdad, 'creencias' constituyen el continente de nuestra vida y, por ello, no tienen el carácter de contenidos particulares dentro de ésta. Cabe decir que no son ideas que tenemos, sino ideas que somos. Más aún: precisamente porque son creencias radicalísimas se confunden para nosotros con la realidad misma —son nuestro mundo y nuestro ser—, pierden, por tanto, el carácter de ideas, de pensamientos nuestros que podrían muy bien no habérsenos ocurrido". Con especial referencia a las creencias políticas, dice Duverger que son un conjunto de representaciones de los individuos que forman un grupo —nación, clase, partido, etc.— con respecto a éste, en la medida en que constituyen estados de conciencia permanentes y generales y en que no reposan en el conocimiento objetivo de los hechos, y Burdeau, por su parte expresa que implican cierta forma de abordar el conjunto de problemas políticos y agrega: "Se es monárquico o republicano, conservador o socialista: se trata ante todo de un estado de espíritu".

Claro que así consideradas las creencias, como "ideas que somos", como "estados de conciencia permanentes y generales", como "estados de espíritu", es difícil separarlas de lo que antes hemos llamado "mentalidad" y "personalidad". Pero, de cualquier manera, dado que las creencias con "peso social" son las que revisten el carácter de "colectivas", resulta admisible clasificarlas en ideologías, utopías y mitos.

4. IDEOLOGÍAS, UTOPIAS Y MITOS

a) Consideración general

Las tres palabras —ideologías, utopías y mitos— tienen tantos significados distintos que es prácticamente imposible afirmar si pertenecen o no a un género común. ¿Son creencias, como lo considera Duverger con respecto a las ideologías y los mitos? ¿Son distintos tipos de doctrinas? En lugar de proporcionar una respuesta que resultaría, en todo caso, susceptible de controversia, resulta más útil admitir que revisten el carácter de elementos —contingentes y en distintas dosis— de las doctrinas políticas, y que es precisamente a través de ellas como se adquieren los valores a estas últimas.

Para la mejor comprensión del tema, resulta conveniente suministrar las referencias históricas y conceptuales relativas tanto a las ideologías, como a las utopías y a los mitos.

b) Ideologías. Historia del vocablo y del concepto durante el siglo XIX

La palabra "ideología" es de origen francés (*idéologie*). Fue creada por Antoine Destutt de Tracy para denominar la "*science des idées*", quien la divulgó en su obra titulada *Eléments d'idéologie*, que apareció en 1801. En ese concepto primigenio, "ideología" fue el nombre de una escuela y de una asignatura destinada a servir de base a todas las ciencias y a proporcionar, mediante la investigación de cómo se originan y desarrollan las ideas, un conocimiento integral del hombre.

Con el indicado concepto, es decir, como escuela y como asignatura, la "ideología" tuvo amplia difusión en la Argentina y en otros países sudamericanos (Chile, Uruguay, etc.), durante las primeras décadas del siglo XIX. En Buenos Aires, la cátedra de filosofía estuvo, en ese tiempo, absorbida por la enseñanza de "ideología". (Lafinur, desde 1818; Fernández de Agüero, desde 1821, y Alcorta desde 1828).

Una segunda significación de la palabra surgió del uso que, en determinado momento, le dio Napoleón. A este respecto, es necesario recordar que la "ideología" de Destutt de Tracy y sus discípulos nació y se desarrolló

paralelamente con las hazañas de Napoleón y contó, durante algún tiempo, con el beneplácito de éste. Pero, más adelante, precisamente cuando su buena estrella comenzó a declinar, Napoleón atacó con saña a los "ideólogos" y, al designarlos con el nombre que ellos mismos se habían dado, lo hizo con un sentido marcadamente despectivo: *ideología* fue en su boca una creación doctrinaria divorciada de la realidad —tenebrosa metafísica—, elaborada al margen del corazón humano y de las lecciones de la historia.

Algunas décadas después, Carlos Marx, durante su exilio en París (1844-1845) leyó los *Eléments d'idéologie* de Destutt de Tracy y conoció el sentido peyorativo dado por Napoleón a la palabra. Aunque con otro alcance, si se quiere más sutil, Marx —dejando de lado las trece significaciones que, según Gurvitch, dio a la palabra— empleó también el vocablo peyorativamente. En *La ideología alemana*, obra que escribió durante aquellos años juntamente con Engels, Marx dio el nombre de ideólogos a los pensadores hegelianos y neohegelianos que entonces predominaban en las universidades alemanas; pero, trasladando la palabra al mundo político, llamó "ideología" a la doctrina del liberalismo, también entonces en boga. La "ideología" en ese sentido, era algo así como una máscara con la cual la burguesía ocultaba sus apetitos y protegía sus intereses, y, por ejemplo, bajo el lema "libertad, igualdad, fraternidad" se escondía la explotación del obrero por el patrono. Con la significación que le dio Marx, la ideología era, por consiguiente, una "falsa conciencia" —una infiel representación— de la realidad y, en lo político, un escudo, hecho de ideas, para defender el capitalismo.

c) Los significados del vocablo "ideología" durante el siglo XX

En el siglo XX, perdida la significación originaria (la de Destutt de Tracy), han prevalecido dos conceptos de ideología. Por una parte, un concepto específico, con un sentido cercano al peyorativo que le dieran Napoleón y Marx. Por otra parte, un concepto más difundido actualmente, neutro a la valoración positiva y negativa, y que es utilizado por muchos políticos militantes y por algunos científicos políticos.

En el primer sentido —concepto específico y más o menos peyorativo—, con una connotación semejante a la dada por Napoleón, cabe distinguir entre el uso del vocablo por ciertas fuerzas políticas actuantes, al que no son ajenos algunos doctrinarios, y el que le han dado ciertos sociólogos y científicos políticos. Se encuentran entre los primeros los cultores de la *Realpolitik* —grupos de extrema derecha y pensadores neomaquiavelistas—, para quienes la ideología traduce ausencia de realismo y, además, usada ya la palabra como arma de combate, con énfasis acusatorio y hasta insultante, falta de virilidad, descastamiento, cobardía, esclavitud a las formas y a las fórmulas. Entre los segundos, se encuentran algunos sociólogos como Mannheim y algunos teóricos del derecho como Kelsen, para quienes la ideología traduce una representación no fiel —por ser "interesada"— de la realidad.

Según Mannheim, autor de *Ideología y utopía. Introducción a la sociología*

del conocimiento, el pensamiento político está determinado por la posición social del pensador, razón por la cual un mismo mundo aparece distinto ante diferentes observadores. Cada grupo social —no solamente la “clase social dominante”, como afirmaba Marx— tiene su propio acervo de intereses y propósitos y, en medida variable, su propia imagen del mundo. De ello resulta que los mismos objetos reciben sentidos y valores diferentes. El pensamiento político es, por eso, siempre “relacional” y “relativo”. Se explica así la diversidad de doctrinas políticas y que cada una sea en mayor o menor medida “ideológica”, es decir, que no sea la expresión o representación fiel de toda la realidad, sino solamente de una parte de ella. Lo “ideológico”, y en tal sentido lo falso, resulta precisamente de la pretensión de cada parcialidad de ser la genuina intérprete de la realidad total. Mannheim distingue entre la formulación especial y general de la ideología. Es especial cuando es referida solamente al pensamiento del adversario (v.g.: concepción marxista de la ideología —el pensamiento liberal es “ideológico” y, en cambio, el marxista, “científico”—). Es general cuando se enfocan los determinantes sociales de cualquier doctrina (aquí la consideración de la ideología se convierte en “sociología del conocimiento”). En otro sentido, según el mismo autor, la ideología puede ser parcial (cuando lo “ideológico” resulta de ilusiones o deformación de índole psíquica) o total (cuando lo “ideológico” abarca la estructura completa de la conciencia y del pensamiento). Ejemplo de lo primero puede ser la falsa perspectiva con respecto a un cierto suceso; de lo segundo, una determinada “concepción del mundo”.

Según Kelsen, en el pensamiento jurídico-político, no sólo en el “práctico” o “interesado”, sino inclusive en el que pretende ser “especulativo” o “puro”, se da con frecuencia la “impura mezcla” de la “aspiración cognoscitiva y la intención política”. La presencia de esta última, cuando no se consigue la depuración, da al pensamiento jurídico-político el carácter de “ideología”.

En el segundo sentido considerado —concepto vulgar, neutro a la valoración— la palabra ideología ha sido utilizada prácticamente como sinónimo de “doctrina” —conjunto de creencias e ideas ensambladas, que traducen una orientación espiritual determinada—. Se emplea la palabra en este sentido, que es el más corriente, cuando se dice, por ejemplo: “ideología comunista”, “ideología democrática”, “lucha ideológica”, “pluralismo ideológico”, etcétera.

d) La ideología como factor de la actividad política

La ideología, tal como la concibe Mannheim, conduce, conservadoramente, a mantener el *statu quo*, obrando como doctrina “apologética”, en el sentido que da a esta expresión Marcel Prélôt. Pero, si la palabra “ideología” se toma con un alcance más amplio, recogiendo y reuniendo en lo posible las distintas acepciones examinadas, puede constituir tanto un factor a favor como en contra del estado social o del orden político existente. Es decir, utilizando la clasificación de Prélôt, puede ser ingrediente no sólo de doctrinas “apologéticas”, sino también de doctrinas “preparatorias” o “proféticas” (sean reformistas o revolucionarias).

Para exponer ese concepto actual y en lo posible omnicomprendivo de la palabra “ideología”, desde el punto de vista político, y considerando a cada una de ellas como realidades históricas, socioculturales, son necesarias algunas aclaraciones previas. En primer lugar, no existe en la actualidad —a la inversa de lo que ocurrió cuando nació la palabra— la ideología en singular, sino “ideologías” diversas. En segundo lugar, estas “ideologías” de concreta existencia no fueron meramente —aunque lo fueran en parte— modos de pensar totalmente desconectados y divorciados de la realidad ni tampoco exclusivamente modos de pensar que la expresaran deformándola. En tal sentido, las ideologías políticas, cualquiera sea su vinculación con la realidad, son compojos de elementos racionales y no racionales, con los que se han integrado; expresado y dinamizado los movimientos políticos de los siglos XIX y XX. En tercer lugar, es característica de las ideologías políticas su naturaleza bifacética y contradictoria. En efecto, por una parte, subjetivamente, desde adentro, vividas por el partidario, cada ideología pretende ser la única, es decir, la única verdadera; por otra parte, objetivamente, desde afuera, vistas por el sociólogo del conocimiento o el politólogo, se advierte la diversidad de ideologías y que no son, cada una o todas, en sí mismas y por sí mismas, ni verdaderas ni falsas necesariamente.

Estas aclaraciones y otras que se omiten en homenaje a la brevedad, permiten afirmar que las ideologías políticas son: (1) complejas estructuras de pensamiento —ideas, representaciones y creencias, con valores enraizados en ellas—, con (2) altas dosis de ingredientes irracionales, sustentadas (3) por grupos sociales determinados a cuyos fines (4) se encuentran vinculadas, que (5) obran como factores —o fuerzas políticas— y que (6) constituyen tomas de conciencia de la realidad, ni (7) totalmente falsas ni totalmente verdaderas, pero que se ofrecen (8) subjetivamente, a los ideólogos y a los partidarios como generales, objetivas, totales y autónomamente verdaderas y, objetivamente, a los sociólogos del conocimiento y a los politólogos, como parciales (en doble sentido), perspectivistas y relacionales.

Así concebidas, de conformidad con su vivencia histórica, es evidente que las ideologías políticas han obrado como factores de la actividad política, tanto respecto de los ocupantes de los cargos del gobierno como de los no ocupantes, y tanto en la faz “agónica” como en la “arquitectónica”. Lo que ha prevalecido en el fondo de toda decisión política fundamental —momento privilegiado de la actividad política— y en la serie de decisiones que configuran una política, no han sido ideas aisladas, producto de la intuición o de la ciencia, sino esas complejas estructuras de pensamiento que son las ideologías políticas y que han operado unas veces en pro del orden y otras en pro del cambio.

La mayoría de los autores coinciden en que es nota característica de las ideologías políticas la de ser factores de la actividad política. La verdadera función político-psicológica de las ideologías —dice Horowitz— es la de galvanizar, organizar y movilizar a los hombres.

e) ¿El fin de las ideologías?

A partir del Congreso por la libertad de la cultura, celebrado en Milán en septiembre de 1955, se estudió en el ámbito cultural de Occidente una tesis

—que reconoce próximos y lejanos antecedentes— a la que se dio el nombre de “el fin de las ideologías”. Fueron sus expositores, entre otros, Edward Shils, Raymond Aron, Seymour Martin Lipset y Daniel Bell, y sus impugnadores León Dion, Charles Wright Mills y Jean Meynaud. En general, se hablaba de “agotamiento” y “pérdida de virulencia”, pero no se precisaba si con la palabra “fin” se aludía a la muerte o desaparición o solamente a su ocaso, declinación, decadencia o crisis, ni a qué aspecto de las ideologías afectaba: el carácter “partidario” del pensamiento político; el carácter “interesado” y sin vinculación con la realidad total del pensamiento político, o el influjo del pensamiento político sobre la actividad política. Tampoco se aclaraba mucho si se hacía referencia a todas las ideologías políticas o solamente a algunas de ellas. En rigor, para responder a tales interrogantes, aunque sea por aproximación, cabría decir: a) que se trata de las “crisis” más que del “fin” de las ideologías; b) que afecta por igual a los distintos aspectos enumerados, lo que resulta lógico si se tiene en cuenta el entrelazamiento mutuo existente; c) que alcanza sobre todo a las ideologías políticas desarrolladas durante el siglo XIX y, d) que es un fenómeno exclusivo de los países “desarrollados”.

La consideración de las “causas” del fenómeno —si es que éste realmente existe—, así como la de los hechos que lo revelan, escapan a los límites de esta obra, razón por la cual nos limitaremos a considerar las manifestaciones que podrían computarse en el sentido de que las ideologías han dejado de constituir, o constituyen en menor grado, factores determinantes de la actividad política, y que son las siguientes: adopción de actitudes y comportamientos en contradicción con las premisas ideológicas (v.g.: programas en pugna con la ideología); predominio de las “reivindicaciones inmediatas”, en desmedro de los “fines últimos” o de los “programas máximos”; autolimitaciones doctrinarias; tendencia a conciliar grupos diversos y satisfacer intereses plurales; disminución de la participación de los ciudadanos en la vida política.

f) Utopía. Origen del vocablo. La Utopía de Moro y su sentido

Tomás Moro, cultísimo humanista, amigo dilecto de Erasmo, importante abogado del foro londinense, sucesivamente embajador, lord canceller y víctima de Enrique VIII, y a la postre santo de la Iglesia Católica, es el autor de *Utopía*, extraño libro aparecido en el año 1516. Hay que remontarse hasta allí para encontrar el origen de la palabra y lo esencial de su significado. En griego, *u* es *partícula negativa* y *topos* significa lugar. Quevedo, en el prólogo de la primera versión española, expurgada, de la obra de Moro, tradujo “utopía” por “no hay tal lugar”, es decir, lugar que no existe. Sin embargo, como lo han acotado algunos comentaristas, se trata de un lugar inexistente en el espacio (en el mundo de entonces —presente—) pero que puede existir en el tiempo (en el mundo futuro). En ese contraste de lugar y de tiempo que es en realidad un contraste entre el ser y el deber ser, cobra el concepto de utopía su significado político, que excede en mucho al mero entretenimiento literario de describir una sociedad y un Estado imaginarios.

Porque, en efecto, la *Utopía* de Moro contiene, en su segunda parte, la descripción de una sociedad y de un Estado imaginarios. Pero la obra, además de dos cartas —a manera de prólogo y de epílogo, respectivamente— dirigidas por el autor a un amigo, humanista como él, en su primera parte contiene una crítica sin eufemismos a las prácticas de los gobernantes, las guerras injustas e innecesarias, los privilegios de los propietarios, la indigencia de los pobres, las draconianas leyes penales, etc., todo con expresa relación a la época y al lugar (Inglaterra y, en general, Europa). De ese modo, la sociedad imaginaria, el Estado ideal, que aparece en la segunda parte y que Moro —pese al nombre de la obra— ubica sugestivamente en una isla del *Novus Mundus* vespuciano, “por debajo de la línea del Ecuador”, “a orillas del Euronoto”, es todo lo contrario, lo opuesto, de la sociedad existente y del Estado real antes descrito: gobernantes justos, paz, propiedad común, falta de necesidades, etc. Ese contraste, por sí solo, revela una crítica profunda que lleva implícita una voluntad o, por lo menos, un deseo de cambio.

En la significación de ese contraste, que ha pasado inadvertido para la mayoría de los biógrafos y apologistas de Moro, pero que fue señalado por Erasmo al poco tiempo de aparecer la obra y defendido con elogio por el teórico socialista Karl Kautsky en su obra *Tomás Moro y su Utopía* (1887), se encuentra el sentido íntimo de la “utopía”, un sentido crítico y reformador.

g) Significado vulgar de la utopía y significación especial a través de Marx y de Mannheim

Sin embargo, especialmente en el lenguaje vulgar, no ha predominado el sentido profundo que dio Tomás Moro a su “utopía”. Ha prevalecido lo anecdótico de esa obra, reforzado quizá por el recuerdo de otras descripciones de sociedades imaginarias o de Estados ideales (*La República*, de Platón; *La ciudad del sol*, de Campanella; la *Nueva Atlántida*, de Bacon, etc.) a las que se dio también el nombre de utopías. De ese modo, y con esa significación vulgarizada, se ha considerado “utopía” o “utópico” a lo fantástico, imposible o irrealizable. Decir “es una utopía” o decir “es utópico” ha sido lo mismo que afirmar que es pura imaginación, sin posibilidad de realización.

El sentido con que Marx y Engels utilizaron el adjetivo “utópico” para calificar al socialismo con el cual no estaban de acuerdo, recoge en cierta dosis ese significado vulgar, aunque dándole a la vez muy especial sentido. Ese socialismo es irrealizable —sostienen Marx y Engels—, no porque sea socialismo, sino porque no es “científico”, y, en consecuencia, yerra el camino. En efecto, en el *Manifiesto comunista* (1848), Marx y Engels califican de socialismo y comunismo crítico-utópico a los sistemas de Saint-Simon, Fourier y Owen y los caracterizan así: “A la actividad social anteponen su propio ingenio; a las condiciones históricas de la emancipación, condiciones fantásticas; a la organización gradual y espontánea del proletariado en clase, una organización completa fabricada por ellos”. De ahí su fracaso, pese al acierto de su crítica y a la bondad de sus intenciones. Casi treinta años después, Engels, en el *Anti-Dühring* (1877), dedicó un capítulo entero (el primero de la tercera parte de su obra, muy

difundido luego en forma de folleto separado, con el título de *Socialismo utópico-Socialismo científico*) a las figuras de los tres grandes precursores del socialismo —los citados Saint-Simon, Fourier y Owen— y afinó aún más el sentido de la calificación de “utópicos” con las siguientes palabras: “A lo incipiente de la producción capitalista y del proletariado como clase corresponde lo incipiente de las teorías. Los fundadores del socialismo pretendían sacar de su cerebro la solución de los problemas sociales, solución que estaba aún oculta en la situación económica embrionaria. La sociedad no presentaba más que abusos; ponerles fin era la tarea de la razón pensante. Trataban de descubrir un nuevo y más perfecto sistema de orden social y de ofrecérselo a la sociedad desde afuera, por la propaganda y en la medida de lo posible por experiencias que sirvieran de modelo. Semejantes sistemas sociales se hallaban anticipadamente condenados como utopías; y cuanto más detalladamente se elaboraban, más se traducían en puras fantasías”.

De cualquier modo, al igual que en Moro, en los “socialistas utópicos”, el contraste entre la descripción del “mundo mejor” y el orden social y político vigente —al margen de la indeterminación o la inidoneidad de los medios para producir el cambio necesario o querido— tenía un profundo sentido crítico y, por ende, una incitación a la transformación. Este sentido es el que va a recoger Mannheim para elaborar su teoría de la utopía.

En su obra *Ideología y utopía*, luego de citar al anarquista alemán Gustavo Landauer, quien acostumbraba utilizar la palabra “topía” (de origen griego) para designar un orden social vigente y contraponía la “utopía” como expresión de un anhelo de cambio, Mannheim, desarrollando y extendiendo el concepto, afirma que hay utopía cuando lo inconsciente colectivo de ciertos grupos, guiados por una apasionada representación (v.g.: la imagen del “mundo mejor”) y por una decidida voluntad de acción (propósito de cambio), oculta algunos aspectos de la realidad y dirige la actividad hacia el cambio del orden existente.

h) El mito. La acepción clásica y a la vez vulgar. La nueva concepción del mito

La palabra “mito” (del griego *mythos*) tiene, tanto en el campo de la política como fuera de ella, más de una acepción. La primera de ellas es la que corresponde al sentido tradicional del vocablo. Según él, suele llamarse mito a lo ficticio, fabuloso, inverosímil, en todo caso a lo que carece de contenido real. El uso de la palabra con ese alcance en el lenguaje político —lo mismo que en el lenguaje vulgar— no es el que aquí interesa y deriva de su empleo inveterado con el sentido que corresponde a la siguiente definición del diccionario de Littré: “Relato acerca de épocas o hechos que la historia no aclara y que contiene ya un hecho real transformado en noción religiosa, ya la invención de un hecho con la ayuda de una idea”. Según esa antigua y perdurable acepción, los ingredientes del mito suelen ser, en medida variable: el relato legendario; las explicaciones ficticias del origen de los ritos religiosos, de los usos sociales o de los fenómenos naturales; los hechos de un pasado remoto; las acciones de los seres sobrenaturales; etc. Se emplea la palabra “mito” con ese tradicional significado y con

relación a la política cuando, por ejemplo, se dice “mito y realidad del régimen político X”. En ese caso, se quiere significar lo que el fenómeno considerado tiene de mera apariencia, en suma, de falsedad.

En el siglo XX se ha ido desarrollando paulatinamente otra concepción del mito, y, así, los etnólogos, los sociólogos y los historiadores de la religión (Maurice Leenhardt, Mircea Eliade, Roger Cailliois, Jacques Ellul, etc.) han dejado de considerarlo como una mera fábula o leyenda, sin influjo real en la vida humana, y han llegado a admitir que, a través de su sentido esencial, llenaba una función importantísima en la vida del hombre arcaico. Porque el mito no era sólo el relato de lo que pasó al principio, sino, sobre todo en cada momento presente, una lectura del mundo y un guión para la conducta, que brotaba de las profundidades afectivas del ser y que despertaba el fervor, el temor o la exaltación.

i) El “mito político” según Georges Sorel. El mito de la “huelga general”

Antes de que se desarrollara y se difundiera la nueva concepción del mito y de su función en la vida del hombre arcaico, a que se ha hecho referencia precedentemente, Georges Sorel, en su obra *Réflexions sur la violence* (1908), expuso por primera vez lo que llamó “teoría de los mitos”, que muestra el influjo de éstos sobre grandes acontecimientos históricos y que, aunque no tiene relación directa con la vida del hombre arcaico, señala una notable coincidencia acerca de la naturaleza y de la función del mito en la época primitiva y en distintas etapas, sobre todo críticas, de la historia humana.

Para comprender debidamente la teoría soreliana de los mitos políticos es necesario formular algunas referencias acerca del carácter y de la intención de la obra antes mencionada. En primer lugar, debe destacarse el poderoso influjo —reconocido por el propio Sorel— ejercido sobre él por el filósofo francés Henri Bergson, de donde resulta la marcada tendencia voluntarista y vitalista, y por tanto antiintelectualista, que se pone de manifiesto a través de toda la obra. En segundo término, debe mencionarse el carácter polémico de dicha obra, que fue escrita con el propósito inmediato de defender y propiciar las tácticas del sindicalismo revolucionario por oposición a los métodos reformistas, parlamentarios y educativos, sostenidos y practicados por los “políticos” y los “intelectuales” —como los apodaba peyorativamente Sorel— del movimiento socialista.

Corresponde también señalar que los mitos cuya naturaleza y función expone Sorel a través de su teoría, son característicamente políticos, aunque él —influido sin duda por su radical apoliticismo— los califique como “sociales” o como “revolucionarios”, según los casos. Lo importante para señalar su naturaleza y su función es que los mitos en el sentido soreliano no pretenden constituir criterios con validez teórica ni muestran preocupación acerca de su carácter verdadero o falso en relación con la realidad, y esto se explica porque su objeto —su función— no consiste en demostrar la verdad, sino simplemente en vencer. Por eso, el mito escapa al análisis racional: se identifica con las

convicciones de un grupo y es la expresión de esas convicciones proyectadas en la acción. O dicho de otro modo, un mito no vale para describir cosas o ideas, sino para determinar a actuar —y lo que sigue es fundamental— con la seguridad implícita del triunfo final. En síntesis, creencia y acción involucradas y para vencer, no para convencer: he aquí la esencia del mito soreliano.

Para Sorel, el mito es vehículo del proceso histórico y del levantamiento revolucionario, y obra a través de consignas destinadas a exaltar las energías de aquellos a quienes va dirigido. Por eso, no interesa la validez teórica del mito, sino su potencia activista, su propiedad de llegar a ocupar el yo profundo al igual que la religión. Y por lo mismo, basta que quienes crean, manejan y lanzan los mitos en la lucha política estén convencidos de que sirven como instrumentos para esa finalidad.

Desde luego —no es necesario decirlo—, esos mitos —o esos hechos, si se les quiere dar otro nombre— han existido históricamente antes que Sorel los teorizara. Laski recuerda que ya Polibio justificaba “los artificios necesarios para aterrar la imaginación” como un medio inevitable para conducir a las masas y sostenía que si fuese posible una sociedad formada exclusivamente por filósofos quizá se pudiera prescindir de esos medios, pero que, en la realidad, las masas no podían alcanzar ese nivel y, por lo contrario, se caracterizaban por sus deseos ilegítimos, su ira irracional y su violenta pasión.

Sorel, por su parte, muestra a lo largo de su obra distintos mitos de gran trascendencia histórica, tales como el cristianismo primitivo, la Reforma protestante, la Revolución Francesa, la revolución catastrófica de Marx, los ideales de Mazzini, etc. Si se hurga demasiado, quizá se descubra el mito en el fondo de casi todos los grandes acontecimientos históricos. “Está —dice Eric Dardel— en el fondo de ciertos sentimientos colectivos que nos parecen de los más naturales, de los más demostrados: el sentimiento nacional, la conciencia de clase, el ideal republicano, etc. Asume a veces la fisonomía de la ciencia y el lenguaje de la razón: se llama idea del progreso, teoría evolucionista, materialismo”.

Un mito singular, al que Sorel, en su mencionada obra, dedica el mayor espacio y la mayor atención es el de la “huelga general”. Lo expone del siguiente modo. A través de la consigna de la “huelga general” y no mediante la obtención de nuevas leyes —o de nuevos “convenios”, diríamos hoy— ni siquiera mediante la conquista del poder estatal, el proletariado terminará con la sociedad decadente y dará comienzo a una nueva era en la historia. Lo que importa es la fe en ese acontecimiento, la esperanza en su éxito, que servirá para escindir violentamente al proletariado del resto de la sociedad y para convertirlo en el portador de una nueva moral que transformará al mundo.

La profecía soreliana, sin embargo, no ha sido confirmada por los hechos posteriores. Aunque sigue utilizándose como arma política —que es precisamente lo que Sorel detestaba—, la “huelga general” ha dejado de tener esencia y potencia de mito. Otros mitos, en su lugar, han influido poderosamente sobre los acontecimientos contemporáneos, y, sin haberlo querido ni buscado, no ha sido poca la influencia de la teoría de Sorel sobre ellos. Tanto Lenin como Mussolini la conocieron y la aprovecharon.

j) Los mitos políticos contemporáneos

En la época actual, y valga la designación para el período que arranca de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), caracterizada por el desarrollo creciente de la “sociedad industrial” y de la “sociedad de masas”, los mitos políticos han tenido una importancia considerable. La explicación es sencilla. El progreso técnico-económico ha agrupado y uniformado a grandes sectores de la población, creándoles al mismo tiempo expectativas que no hallaban fácil y pronta satisfacción. Por otra parte, el desarrollo de la educación no ha bastado o no ha sido orientado para contrarrestar el proceso de masificación. De ese modo, a una creciente racionalidad funcional (tecnificación de la vida social) se ha agregado una no menos creciente irracionalidad sustancial (disminución de comprensión de la vida social). Ese hecho ha abierto el camino a quienes se han propuesto conducir y dominar los sectores de la población más numerosos, mediante el uso de las nuevas técnicas de comunicación con las masas —como instrumentos de “técnicas sociales”—, explotando precisamente su situación de irracionalidad. Es así como nuestra época ha presenciado el triunfo, aunque sea transitorio, de algunos mitos políticos que han aprovechado al máximo las circunstancias expuestas.

A ese respecto, muchos opinan que la influencia ejercida por Sorel sobre el pensamiento y la acción de Mussolini ha sido decisiva. Los hechos parecen confirmarlo. No sólo el fascismo tiene las características de un mito político —una creencia convertida en una actividad absoluta, sin otra mira que el combate y el triunfo—, sino que más de una vez lo proclamó enfáticamente el propio Mussolini, con las siguientes palabras: “Hemos creado un mito. Este mito es una fe, un noble entusiasmo. No necesita ser una realidad, es un impulso y una esperanza, una creación y un valor. Nuestro mito es la nación que queremos convertir en una realidad concreta”.

También el nazismo tuvo inconfundible carácter de mito. Su máximo exponente doctrinario, Alfred Rosenberg, tituló precisamente a su obra principal *El mito del siglo XX*, y escribió en ella: “La historia y la misión del porvenir no quieren decir ya lucha de clase contra clase, lucha del dogma eclesiástico contra el dogma civil, sino choque entre sangre y sangre, raza y raza, pueblo y pueblo... Los elementos racial y espiritualmente emparentados pueden ser incluidos, pero los elementos extraños deben ser inflexiblemente excluidos y, si es necesario, exterminados. No por el hecho de que sean ‘falsos’ o ‘malos’ en sí, sino porque son genéricamente extraños y destruyen la estructura interna de nuestra esencia”. Movidas por mitos de ese tipo, el siglo XX ha visto marchar a las masas hacia la derrota y hacia la muerte, pero con la ilusión de que marchaban hacia el triunfo final.

k) Advertencia final sobre los vocablos y los conceptos de “ideología”, “utopía” y “mito”

Ha quedado de manifiesto que los tres vocablos —ideología, utopía y mito— tienen diversos significados, aun en el lenguaje político, y que si se atiende al

carácter que revisten cuando son factores de la actividad política, tienen de común —para utilizar una expresión con la que Raúl A. Orgaz definía la utopía— la de ser “representaciones fabulatrices”, es decir, representaciones apasionadas que influyen sobre la acción: ideas y creencias que, siendo ficciones encubridoras de la realidad, cumplen no obstante la función de dar impulso a energías sociales.

De los tres vocablos, los dos más utilizados son ideología y mito y es evidente que a menudo se los confunde. Si nos atenemos a los conceptos de Mannheim, esa confusión no sería posible, ya que el mito —en todo caso, semejante a la utopía— se hallaría en el polo opuesto de la ideología, pues ésta, a diferencia de aquél, tiende a estabilizar el *statu quo*. Sin embargo, hay quienes asignan a los mitos carácter “conservador”, y el propio Mannheim admite la existencia de utopías —aunque las llama “contrautopías”— que tienen también ese carácter. Por otra parte, y contrariamente a la significación que les dieran Marx y Mannheim, se admite actualmente por casi todos que puede haber ideologías “revolucionarias”.

Lo dicho pone de relieve que no es posible utilizar debidamente cualquiera de los tres vocablos si no se aclara la significación que se les da y que, por lo mismo, las definiciones no pueden ser sino convencionales.

TERCERA PARTE

LA CONSTITUCION REAL

(Los protagonistas de la actividad política)

CONSIDERACION GENERAL

El concepto de "constitución real", utilizado en esta obra, corresponde en buena medida al que expusiera Fernando Lassalle, en su famosa conferencia pronunciada en Berlín durante el período electoral de abril de 1862, y que fuera luego muchas veces publicada en distintos idiomas. En esa conferencia, sostenía Lassalle, buscando la "esencia" de la constitución, que no consistía en una norma o normas jurídicas diferentes de las leyes ordinarias, sino en "las relaciones reales de dominio y subordinación que se encuentran en una sociedad dada". "Esas relaciones reales que se encuentran en toda sociedad —agregaba— constituyen la fuerza activa que determina todas las leyes y todas las instituciones jurídicas". Puede que desaparezcan —señalaba a modo de ejemplo— los originales y todas las copias de la constitución jurídica —de las "hojas de papel", decía—, pero no por eso desaparecerá la verdadera constitución cuyos "fragmentos" son: el rey, a quien obedecen el ejército y los cañones; la nobleza, que ejerce influencia sobre el rey y la corte; los directivos de las grandes empresas industriales, que influyen sobre toda la vida económica del país; etc. No excluía, por cierto, Lassalle, de su cuadro de "fragmentos de la constitución", ni a la "conciencia general" —la "instrucción general"— ni a la pequeña burguesía ni al obrero.

A Fernando Lassalle le corresponde no sólo la elaboración del concepto de "constitución real" sino también el comienzo del uso de la expresión. Muchas décadas después, tanto el concepto como la expresión fueron recogidos y utilizados por Hermann Heller, en cuya *Teoría del Estado*, se dice textualmente: "la constitución real consiste en las relaciones reales del poder".

Por nuestra parte, también damos el nombre de "constitución real", en buena medida de acuerdo con los antecedentes expuestos, a las relaciones reales de poder —en su totalidad y tal como son— que se dan en una comunidad política: comprende, pues, la actividad política desplegada por todos sus protagonistas, sea en carácter de ocupantes de los cargos del gobierno, sea en carácter de fuerzas políticas operantes. Abarca así al conjunto de elementos que actúan en un régimen político dado, desde el "poder legal", en el lenguaje de Burdeau, a los "poderosos", en el lenguaje de Dahl, hasta los "poderes de hecho", en el lenguaje de Burdeau, o los "contrapoderes", en el lenguaje de Jouvenel —estos últimos tanto cuando pugnan por ocupar los cargos de gobierno

(los "buscadores de poder", en el lenguaje de Dahl) como cuando procuran ejercer influencia sobre sus ocupantes (v.g.: los grupos de presión)—.

Corresponde, empero, dejar aclarado que el alcance que aquí se da a la expresión "constitución real" no concuerda totalmente con el concepto de Lassalle. Suscribimos, sin objeción alguna, los juicios de aquél cuando dice que "cada país, en cada época, ha tenido siempre una constitución real" y que "donde la constitución escrita no expresa la constitución real, estalla un conflicto irremediable, en el cual, a la larga, la constitución escrita, la simple hoja de papel, debe sucumbir ante la verdadera constitución, ante las relaciones reales de las fuerzas existentes". Pero, con respecto a esto último, es necesario tener en cuenta que, como lo ha señalado Friedrich, la constitución jurídica —la "hoja de papel"—, en ciertos casos y en ciertos momentos, se erige en factor de poder y en fuerza política en sí misma. Ocurre así cuando expresa ciertos valores supremos y llega hasta las nuevas generaciones, desde las entrañas de la historia, como un legado irrenunciable.

7

El poder político

1. EL PODER. PODER POLITICO ESTATAL Y NO ESTATAL

a) Naturaleza sociopsicológica del poder

Anteriormente (capítulo 1, punto 2), se hizo el examen de los distintos conceptos correspondientes al vocablo poder y quedó establecido que en esta obra se daría preferencia a aquel que expresaba la relación interhumana de mando y obediencia, es decir, aquella estructura dinámica en virtud de la cual la actividad de unos determina la actividad de otros. También se puso entonces de manifiesto la vinculación entre ese concepto de "poder" y el concepto de "política" y se llegó a la conclusión de que, dándole el alcance más general y más amplio, todo "poder" es "político". Se advirtió, al mismo tiempo, que con alcance más limitado, el "poder político" es sólo una especie del género "poder", distinta de otras especies del mismo género (poder religioso, poder militar, poder económico, "poder espiritual").

Lo que se quiere, ante todo, en este momento, es poner de relieve que el poder, todo poder —del que el poder político es sólo una especie— constituye fundamentalmente un fenómeno sociopsicológico que se traduce en determinadas actitudes y comportamientos, mediante los cuales y a través de los cuales, unas voluntades inclinan a otras voluntades. Importa también señalar que lo

esencial de ese fenómeno es la bilateralidad —ya que, por una parte, mando y obediencia se suponen recíprocamente y, por otra, tal fenómeno no se desarrolla en una sola dirección (v.g.: de "arriba" hacia "abajo" o de "izquierda" a "derecha")—, lo que implica que la relación de poder contiene siempre, aunque en dosis variables, coerción por parte de unos y consentimiento por parte de otros. Resulta por eso adecuada la definición de poder, en su aspecto sociopsicológico, formulada por Friedrich: "Es una relación humana en la cual el 'líder' y los secuaces están unidos para el logro de algunos objetivos comunes en parte por el consentimiento y en parte por la coacción".

b) El poder político y sus diversas manifestaciones

Se ha dicho precedentemente que el "poder político" es una especie del género "poder". Tiene, por consiguiente, los mismos caracteres que éste y, además, algunas particularidades propias. En términos generales, cabe señalar que, mientras el poder, con alcance genérico, comprende también la actividad política tanto en sentido formal como en sentido material amplio, el poder político, con el alcance limitado a que se ha hecho referencia, corresponde solamente a la actividad política en sentido material restringido.

Por lo tanto, al referirnos al poder político, aludimos a la relación interhumana de mando y obediencia que tiene lugar en el ámbito del "sistema político" mayor, o sea el que corresponde al grupo humano superior a todos y que incluye en sí a los demás. O, dicho de otro modo y más directamente, aludimos a la relación interhumana que tiene como eje central a la "comunidad perfecta" —en nuestro tiempo, el Estado—.

Peero, pese a esa vinculación del "poder político" con el Estado, no debe ser confundido con el "poder estatal". En efecto, de conformidad con el concepto de constitución real, que ha sido adoptado, el poder político no se reduce al "poder legal", que en el lenguaje de Burdeau corresponde al poder desplegado por y desde los órganos estatales, sino que comprende también, además del "estatal", el "poder político no estatal" y la "influencia". Los tres conceptos han sido expuestos anteriormente (capítulo 1, punto 3); a pesar de ello los reiteramos ahora en su aspecto esencial.

Entendemos por "poder político estatal" la relación o relaciones entre algunos seres humanos —los ocupantes de los cargos del gobierno— cuya actividad es imputada al Estado y los demás seres humanos que se comportan como súbditos de éste. Llamamos poder político "no estatal" a la relación o relaciones que se originan internamente en los grupos que tienden a proporcionar a sus integrantes la ocupación de los cargos del gobierno o la influencia sobre los ocupantes de aquél. Y denominamos influencia a la relación o relaciones que se generan en la actividad de los grupos precedentemente indicados, o en otros, para determinar la actividad de los ocupantes de los cargos del gobierno.

Independientemente de lo que acaba de expresarse, resulta de interés la distinción que hace Heller entre poder "objetivo del" Estado, poder "subjetivo sobre" el Estado y poder "subjetivo en" el Estado. Si se deja de lado, por el momento, el poder "subjetivo sobre" el Estado, que no es otro que el llamado

"poder constituyente" (véase: capítulo 11, punto 2), es fácil admitir que los otros dos no son sino dos aspectos de una realidad única. En efecto, se da el nombre de poder "objetivo del" Estado a la capacidad de acción de todo el agregado humano que se desarrolla por la acción combinada de todos sus miembros y que no corresponde localizar en ninguna de ellos en particular, y se da el nombre de poder "subjetivo en" el Estado a su efectivo ejercicio por los seres humanos que concretamente realizan la actividad. En tal sentido, cabría distinguir el "poder del Estado (poder "objetivo del" Estado) y el "poder de los ocupantes de los cargos del gobierno" (poder "subjetivo en" el Estado), pero tal distinción no puede ni debe soslayar el hecho de que el primero, en concreto y en definitiva, no es sino imputación de la actividad desplegada por los segundos (única actividad real).

c) La especial naturaleza psíquica del poder político. La legitimidad

Cuando se trata del "poder político", el aspecto de carácter psíquico —la búsqueda de aceptación— es el que cobra mayor importancia. Decía La Boétie, en el siglo XVI, que no existe otra servidumbre que la voluntaria y que, por lo mismo, el tirano sólo cuenta, para espiar a los hombres, con los ojos y oídos de éstos, y sólo tiene, para oprimirlos, los brazos que ellos le prestan. Concordantemente, dice Friedrich que la esencia misma de la autoridad se encuentra en la convicción de los dominados.

Como al respecto señala Duverger, la creencia que hace surgir la aceptación por parte de los gobernados no siempre viene después de la fuerza o acompañada por ella. A menudo la precede y, sea como fuere, el poder se basa en ella, los gobernados creen que deben obedecer y que es necesario hacerlo a los gobernantes establecidos de una cierta manera. Tal es la noción de "legitimidad". Se tiene por "legítimo" al poder constituido de acuerdo con cierta creencia dominante. Por eso, no hay una sola legitimidad, sino diversas legitimidades ("legitimidad monárquica", "legitimidad democrática", "legitimidad comunista", etc.).

El problema de la legitimidad así planteado no debe ser confundido con el de la "justificación del Estado" (o del poder) ni con el de la "legalidad del gobierno". El primero es, fundamentalmente, un problema psicosocial que busca respuesta a la pregunta: ¿Por qué y cómo, en cada situación real, unos hombres aceptan ser mandados? El segundo es, fundamentalmente, un problema filosófico que busca respuesta a la pregunta: ¿Por qué siempre hay hombres que mandan y hombres que obedecen? El tercero es, fundamentalmente, un problema jurídico que busca respuesta a la pregunta: ¿Gobiernan quienes deben hacerlo y cómo deben hacerlo de acuerdo con las normas jurídicas establecidas? El primer interrogante no requiere lógicamente una respuesta única: puede haber distintos principios de legitimidad. (Se trata de la justificación de cada régimen político.) El segundo interrogante requiere, lógicamente, una respuesta única: la que corresponde a la razón de ser del Estado (o del poder) en todo tiempo y

lugar. (Se trata de la justificación de todo régimen político.) El tercer interrogante requiere una respuesta de acuerdo con una comprobación de hecho y en función del orden jurídico establecido. (Se trata de la justificación, puramente legal, de los ocupantes de los cargos del gobierno.)

d) Distintas clases de poder político

En atención a la especial naturaleza psíquica del "poder político", y considerándolo en general y no solamente como poder político estatal, algunos autores han distinguido diversas clases de poder político.

Bertrand Russell, por ejemplo, distingue entre poder tradicional, revolucionario y desnudo. En el primero impera el consentimiento; en el segundo, la ideología, la utopía o el mito; en el tercero, la coacción.

Maurice Duverger, por su parte, recuerda la distinción entre poder "inmediato" y poder "institucionalizado", formulada por la escuela sociológica de Durkheim. El primero, propio de las sociedades primitivas, es un poder generalizado, difuso, de todo el grupo. El segundo es un poder basado en el sometimiento a normas jurídicas, determinadas y establecidas al efecto.

Pero la clasificación más difundida es la de Max Weber quien distingue, sobre la base del fundamento primario de su "legitimidad", tres "tipos puros" de dominación legítima: a) de carácter racional (dominación legal con administración burocrática); b) de carácter tradicional (dominación tradicional); c) de carácter carismático (dominación carismática). En el primer caso, se obedecen las normas impersonales y objetivas y a las personas que, de acuerdo con ellas, ocupan los cargos de gobierno. En el segundo caso, se obedece a la persona establecida por la tradición y a ésta vinculada. En el tercer caso, se obedece al caudillo en razón de la fe y confianza que personalmente suscita por razones de revelación, heroicidad o ejemplaridad.

Cualesquiera sean los méritos y la utilidad de las clasificaciones mencionadas, corresponde formular al respecto algunas observaciones. En primer lugar, no abarcan todos los casos concretos que ofrece la múltiple realidad histórica. En segundo lugar, se trata de "tipos puros" que en la realidad histórica se presentan mezclados con otros elementos. En tercer lugar, la realidad histórica muestra que es condición para la persistencia de un régimen político la combinación equilibrada de distintas "clases" de poder y no la exclusividad o preponderancia de alguna de ellas. En este último sentido, conviene señalar que, dada la naturaleza fundamentalmente psíquica del poder, gravitan para la persistencia del régimen político, tanto los caracteres objetivos de éste como los subjetivos de los ocupantes de los cargos del gobierno. La "legitimidad", psicossocialmente considerada, depende, por consiguiente, tanto de la eficacia del régimen como de la autoridad de los ocupantes de los cargos. Dicho en otros términos, a modo de ejemplo y utilizando con cierta libertad el lenguaje de Max Weber, puede afirmarse que un régimen de base puramente "carismática" carece de porvenir, pues el "carisma" ni se hereda ni se enseña. No obstante, la ausencia total de "carisma" por parte de los ocupantes de los cargos del gobierno es síntoma, en tiempo más o menos próximo, de la ruina del régimen.

e) El elemento jurídico del poder

Es necesario señalar que la consideración sociopsicológica del poder político no excluye ni puede ser separada de la consideración jurídica. Es verdad que sólo mediante la consideración jurídica no se puede aprehender el poder político en su totalidad, pero también lo es que la consideración total del poder político no puede prescindir de la consideración jurídica. En efecto, hablar de poder estatal, no estatal e influencia supone algo más que distintos comportamientos; supone también la vigencia de ciertas normas. Sin éstas, tales expresiones carecerían de sentido. Hay "poder estatal", es decir, hay actividad de ciertas personas que se imputa al Estado, porque hay ciertas normas jurídicas que así lo establecen. La misma actividad sin la aplicación de tales normas no configura poder estatal.

2. LA ESTRUCTURA DEL PODER. LAS DOCTRINAS DE LA "CLASE POLITICA". ELITISMO Y PLURALISMO. LIDERAZGO

B13

a) Concepto de "estructura del poder"

Tanto la palabra "estructura" como la expresión "estructura del poder" se han puesto de moda y han adquirido creciente difusión durante las últimas décadas. No obstante, y quizá por lo mismo, abundan sus sentidos y el empleo de ambas es fuente de ambigüedad. Por nuestra parte, utilizamos una y otra con los sentidos más comúnmente aceptados. Así, con el vocablo "estructura" —siguiendo a Roger Bastide— designamos a la vez "un conjunto, las partes de este conjunto y las relaciones de esas partes entre sí" o, más simplemente, un conjunto de elementos articulados en un todo. En lo que respecta a la expresión "estructura del poder", el concepto de que nos valemos requiere precisamente, como eje o centro, el de "estructura" que se acaba de indicar. En efecto, tal como lo hemos dicho en el capítulo 1 y lo hemos reiterado en el punto precedente, el "poder es" una estructura, de modo que ésta constituye el género para definir a aquél. Así concebido, el "poder" es una "relación" entre seres humanos que mandan y seres humanos que obedecen, es decir, una relación interhumana en virtud de la cual la acción de unos determina el comportamiento de otros. Por consiguiente, en cuanto es una relación que importa articulación entre las partes de un todo y que se presenta como una "diferenciación jerarquizada" entre seres humanos, a través de la cual consiguen los unos inclinar la voluntad de los otros, "el poder constituye una estructura", a la que puede designársela como "estructura de" poder. Pero el poder político, aparte de "ser" una estructura, "tiene" una estructura. No sólo "es" una relación con determinados caracteres; "tiene", además, una especial y no siempre igual configuración. A esa especial configuración, distinta en cada caso, puede designársela como "estructura del poder". Por lo tanto, sin "estructura de poder" no hay poder, ya que aquélla hace a su esencia y es su "constante"; en

cambio, la "estructura del poder" es susceptible de diversas modalidades y mediante ella aparecen las *variables*.

Esa distinción —la constante "estructura de poder" y las variables "estructuras del poder"— no siempre se ha tenido ni se tiene presente, lo que ha dado lugar a doctrinas e hipótesis que no deben ser aceptadas sin examen, ya que ocurre a menudo que se incluye en la constante (necesaria) lo que sólo son variables (contingentes).

Con esas advertencias, se pasará revista a continuación a las doctrinas de la "clase política", las cuales, en sus versiones originarias y también en algunas posteriores, incurrirán, debido a su afán generalizante, en la indicada confusión entre "estructura de poder" y "estructuras del poder". Por otra parte, cabe destacar que, en sus versiones originarias, las doctrinas de la "clase política", pese a sus pretensiones de realismo riguroso, han tenido inocultables propósitos de carácter polémico con respecto al marxismo y a la doctrina de la democracia.

b) Las doctrinas de la "clase política". Diversos enfoques

Damos el nombre genérico de doctrinas de la "clase política" a distintos tipos de exposiciones sistemáticas que se han desarrollado como hipótesis de la "estructura del poder". Al respecto cabe distinguir tres clases principales de enfoques. El primero corresponde a las que podemos denominar "exposiciones clásicas" o "versiones originarias", cuyos principales exponentes fueron Mosca, Pareto y Michels y que se caracterizan por la pretensión de construir teorías con validez general, para todo tiempo y lugar. El segundo corresponde a las que podemos denominar "nuevas versiones", entre cuyos exponentes pueden ser mencionados Burnham, Wright Mills y Djilas y que se caracterizan por formular hipótesis con relación a determinados fenómenos (en el caso de Burnham: el proceso general correspondiente a la época inmediatamente anterior a la Segunda Guerra Mundial, por encima de la diversidad de ideologías y de regímenes políticos; en el caso de Wright Mills: el régimen norteamericano al promediar el siglo XX, y en el caso de Djilas: los actuales regímenes comunistas). El tercero corresponde a las que podemos denominar "hipótesis para la investigación empírica", entre cuyos exponentes pueden ser mencionados Burdeau, Dahl y Rose y que se caracterizan por referirse a un fenómeno que se considera esencialmente variable, acaso no fatalmente necesario, que depende de una serie de circunstancias, no siempre las mismas, y cuya naturaleza y consecuencias resultan en importante dosis de las actitudes y comportamientos de los diversos integrantes del grupo total. Este tercer enfoque, sobre la base de un supuesto bien distinto del de las "versiones originarias", ha sido expuesto por Friedrich del siguiente modo: "Examina los datos históricos y no trata de formular más generalizaciones que las permitidas por los hechos. En ninguna parte ha creído necesario desarrollar un concepto tal como el de clase gobernante o *élite*".

Las "versiones originarias", en cambio, obedecen a determinados supuestos que, en cierta medida, se mantienen en las "nuevas versiones". Tales supuestos, como lo ha señalado Pierre Hasner, son los siguientes: "1º) La *élite* (o la "clase política") es un grupo (más o menos) cerrado, provisto de calidades espirituales,

sociales y políticas definidas; 2º) Se considera a sí misma como una capa privilegiada y dominante y es aceptada como tal por los gobernados; 3º) Inclusive cuando las formas de sociedad y, con ellas, los tipos de autoridad son modificados, se conservan esas determinadas relaciones y configuraciones de poder; el desplazamiento de este último conduce a otras combinaciones que son nuevas desde el punto de vista individual pero no estructural".

En realidad, hablando con propiedad, el tema genérico debería denominarse "hipótesis sobre la estructura del poder" y, en tal caso, las doctrinas de la "clase política" constituirían un tipo dentro de las variedades posibles: aquellas a las cuales, dentro de la terminología actualmente en uso, podría englobarse bajo el rótulo de "elitismo", a diferencia y por contraste con las hipótesis que pueden agruparse bajo el rótulo genérico de "pluralismo". Corresponde aclarar al respecto que son siempre "elitistas" las que hemos denominado "versiones originarias" y "nuevas versiones" de la "clase política" y pueden serlo también hipótesis elaboradas con el tercero de los enfoques enumerados. Por lo contrario, las hipótesis "pluralistas" sólo aparecen dentro del marco de este último enfoque.

Por otra parte, es necesario diferenciar el carácter "descriptivo" o "prescriptivo", tanto de las hipótesis "elitistas" como de las "pluralistas". En efecto, una hipótesis "elitista" o una hipótesis "pluralista" pueden serlo a la vez desde el punto "descriptivo" —así "es" el poder— o "prescriptivo" —así "debe ser" el poder—; pero puede también ocurrir que una hipótesis "elitista" en el aspecto "descriptivo" prescriba estructuras "pluralistas", y que, a la inversa, una hipótesis "pluralista" en el aspecto "descriptivo" prescriba hipótesis "elitistas".

Por fin, cabe aclarar que damos preferencia al uso de la expresión "clase política" para referirnos al tema más amplio de la "estructura del poder", debido a que fue la primera en ser utilizada al comenzar a tratarse sistemáticamente el tema y luego ampliamente difundida. Sin embargo, como se verá en los párrafos siguientes, existen otras expresiones que pueden ser utilizadas como sinónimo de aquella.

c) El origen de la doctrina de la "clase política". Mosca

La expresión *clase política* fue utilizada por primera vez por el italiano Gaetano Mosca, en una obra publicada en 1884 con el título de *Sulla teoria dei governi e sul governo parlamentare*. Mantuvo el empleo de la expresión en sus obras posteriores, entre las que se destaca *Elementi di scienza politica*, cuya primera edición data de 1895 y que fue reeditada, muy ampliada, en 1922.

En esencia, la doctrina de Mosca tiene como eje, en contraste con la marxista, la tesis de que la principal diferenciación y oposición entre los componentes de una "sociedad global" no obedece a su agrupamiento en distintas "clases sociales" sino a la formación de una clase bien determinada y distinta del resto, a la que asigna precisamente el nombre de "clase política". Según él, la historia muestra que no existe el gobierno de uno ni el de la mayoría y que, por lo tanto, la monarquía y la democracia son formas de gobierno puramente nominales y que no pueden existir en la realidad tal como

correspondería a su definición etimológica. El hecho real, histórico, es, dice Mosca, que el gobierno lo ejerce una minoría —la “clase política”— y resumiendo su doctrina expresa: “En toda sociedad humana que ha llegado a un cierto grado de desarrollo y de cultura, la dirección política en el sentido más amplio de la expresión, que comprende la administrativa, militar, religiosa, económica y moral, es constantemente ejercida por una clase especial, o sea una minoría organizada”.

La doctrina de Mosca —que su autor fue elaborando por etapas sucesivas— contiene algunos aspectos destacables, tales como: 1º) la existencia de dos estratos en la “clase política”: el de los dirigentes máximos —grupo muy reducido— y el que colabora con aquél —más numeroso—; 2º) las modalidades del reclutamiento de los integrantes de la “clase política” que resultan, por una parte, del modo de designación (según el “principio autocrático”, si las designaciones se hacen desde “arriba”, o según el “principio liberal”, si se hacen desde “abajo”) y, por otra, de su origen social (según la “tendencia aristocrática”, si los designados pertenecen a estratos sociales “superiores”, o según la “tendencia democrática”, si pertenecen a estratos sociales “inferiores”); 3º) la fijación de los diversos tipos de “clases políticas”, como criterio de clasificación científica de las formas de gobierno; 4º) los factores que posibilitan el acceso a la “clase política” y que son unos de carácter objetivo (v.g.: haber nacido en el seno de la “clase política”; la “suerte”) y otros de carácter subjetivo (ambición, facultad de trabajo intenso, intuición rápida, confianza en sí mismo); 5º) la existencia de una “fórmula política” para justificar a la “clase política” y que varía, en cada caso, de acuerdo con las particularidades de esta última; 6º) la característica de toda “clase política” de renovarse y transformarse.

Cabe señalar, por último, la evolución operada en los juicios de Mosca a través del tiempo. Así, con respecto al régimen representativo, su rechazo originario se atenuó más adelante hasta llegar a considerarlo el menos malo. Por otra parte, a su hipótesis descriptiva de carácter elitista —que es lo típico de su doctrina inicial—, se agrega luego una confesada preferencia por el “régimen mixto”, lo que lo acerca a las tesis prescriptivas de carácter pluralista.

d) Otras exposiciones de la doctrina clásica. Pareto. Michels

Junto con Mosca, los principales expositores de la doctrina clásica de la “clase política” fueron el italiano Wilfredo Pareto —quien utilizó preferentemente la palabra *élite* (*classe eletta*)— y el alemán Robert Michels —quien utilizó preferentemente el vocablo oligarquía—.

La doctrina de Pareto, expuesta inicialmente en algunos artículos de revista (1901), alcanzó difusión a través de su obra *Trattato di sociologia generale*, publicado en 1916. Dicha doctrina contrasta también con la concepción marxista de la sociedad dividida en clases antagónicas, ya que, según Pareto, lo real es que los individuos no son naturalmente iguales entre sí, y las clases sociales no son enteramente distintas entre ellas ni están totalmente separadas. El hecho fundamental, de acuerdo con la doctrina en examen, reside en que las diferencias de capacidades existentes entre los hombres permiten clasificarlos en

élites —que las hay de varios tipos— y *no élite* —o masa—. Los primeros, que constituyen la “clase selecta”, pueden ser clasificados en *élite* política o gobernante y *élites* no políticas o no gobernantes. Además, la dominación —afirma Pareto— constituye un hecho natural, casi biológico, que surge de la existencia de un grupo que tiene talento específico para ejercerla y que trae aparejadas dos consecuencias importantes: a) que los integrantes de la *élite* deben tener algunos rasgos naturales característicos que faltan en el resto de los hombres; b) que la diferenciación social tiene base biológica.

Los aspectos más significativos de la doctrina de Pareto son los siguientes: 1º) las *élites* tienen en la historia un papel protagónico; 2º) las *élites* no permanecen estáticas, cerradas y cambian continuamente —fenómeno que denomina “circulación de las *élites*”— su estructura, su composición y el modo como se relacionan con la masa, pero no obstante esa renovación o reemplazo, que se producen según las necesidades, las *élites* subsisten en todo momento como detentadoras del poder; 3º) el acceso a la *élite* se produce por selección, lo que no implica, sin embargo, que lo obtengan siempre los más dotados o capaces.

Robert Michels, por su parte, en una obra publicada en 1911 y que en la traducción al castellano lleva el título de *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, hizo conocer la que denominó “ley de hierro de la oligarquía”. Dicha ley aparece expuesta sintéticamente por el propio Michels en los siguientes términos: [...] “Por una ley social universalmente aplicable, todo órgano de la colectividad nacido como consecuencia de la necesidad de la división de trabajo, crea intereses peculiares propios, tan pronto como logra consolidarse. La existencia de estos intereses especiales trae aparejado un conflicto inevitable con los intereses de la colectividad”. [...] “La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía”.

Según Michels, toda organización —tanto la del Estado como la de los “grupos intermedios”, incluidos los partidos políticos y los sindicatos obreros— necesita dirección y conducción y éstas, inevitablemente, son ejercidas por una minoría, que resulta más reducida proporcionalmente a medida que aumenta el volumen de la organización. Además, esa minoría dirigente, indispensable para la actividad de la organización, está en situación de fiscalizar y dominar al resto de los integrantes del grupo —aunque otra cosa parezca a través de las instituciones formales— y para ello dispone de los instrumentos que le proporciona la propia organización. La “ley de hierro de la oligarquía” consiste, por tanto, en la existencia necesaria de la minoría dirigente y puede expresarse también diciendo que, sean como fueren la estratificación social y las relaciones económicas —se trate de un régimen de propiedad privada o de un régimen de propiedad socializada—, la organización subsiste y mediante ella se perpetúa la autoridad oligárquica.

Aunque la doctrina de Michels tiene marcadas semejanzas con las de Mosca y Pareto, se diferencia de ellas en que considera principalmente algunos “grupos intermedios” (partidos políticos, sindicatos obreros) y en que es menos categórica que la de los mencionados autores italianos en asignar a la “clase política” o *élite* especiales características propias.

Por otra parte, el juicio contrario a la forma de gobierno democrática que surgía, a primera vista, tanto de la exposición de Mosca como de la de Pareto, se hizo más manifiesto a través de la enunciación de la "ley de hierro de la oligarquía". En el prefacio a la edición de su obra sobre *Los partidos políticos*, publicada en 1915, expresó Michels que "la democracia conduce a la oligarquía, y contiene necesariamente un núcleo oligárquico". Corresponde, sin embargo, señalar que, pese a su crítica a la democracia, Michels no llegó a sugerir otro régimen menos malo. Al respecto, dice en la última página de su mencionada obra: "Los defectos propios de la democracia son evidentes. No es menos cierto que tenemos que elegir la democracia como el mal menor en cuanto a forma de vida social. El gobierno ideal, sería, sin duda, el de una aristocracia de personas moralmente buenas y técnicamente eficientes. ¿Pero dónde hemos de descubrir esa aristocracia?"

e) *Nuevas versiones de la doctrina. Burnham, Wright Mills y Djilas*

A partir del comienzo de la Segunda Guerra Mundial, fueron publicadas algunas obras que si bien no concordaban exactamente con las doctrinas de Mosca, Pareto y Michels, tenían con ellas algunas coincidencias significativas. Entre esas obras, merecen mención especial *La revolución de los directores* (*The managerial revolution*) de James Burnham, publicada en la década de los años cuarenta; *La élite del poder*, de Charles Wright Mills, publicada en la década de los años cincuenta, y *La nueva clase*, de Milovan Djilas, publicada también en la década de los años cincuenta.

Burnham sostuvo, como tesis principal, que se estaba produciendo un cambio fundamental en la organización social y política a consecuencia de la cual se transformaba en clase dominante un nuevo grupo social, el de los *managers* o "directores". Ese fenómeno —afirmaba— tenía carácter universal y abarcaba por consiguiente tanto los Estados de estilo "democrático" como los de estilo "totalitario". Sostenía, además, que la base del fenómeno se encontraba en la estatización de los medios de producción, y de hecho, aunque se mantuviera la propiedad privada, en la circunstancia de que los "directores" desplazaban a los "propietarios" en el control de aquéllos.

En lo esencial, la tesis central de Wright Mills en *La élite del poder*, consiste en que son unos pocos, en Estados Unidos de América, quienes deciden todo lo que hay que decidir de gran importancia, y esos pocos son aquellos que ocupan las posiciones claves y cimeras en las altas jerarquías del Estado, de las empresas económicas y de las fuerzas armadas, formando una estructura de poder interdependiente, un directorio entrelazado, que cuenta a su servicio con el moderno aparato tecnoburocrático. Constituyen así, en la realidad, tales individuos, el verdadero y real estrato dirigente a despecho de las apariencias constitucionales y de las demás ilusiones.

Milovan Djilas, por su parte, sostiene que en la Unión Soviética y otros países comunistas ha sucedido todo de manera distinta de como pronosticaron sus dirigentes, inclusive algunos tan prominentes como Lenin, Stalin, Trotsky y

Bujarin. "Estos esperaban —dice— que el Estado desapareciera rápidamente y se fortaleciera la democracia. Ha sucedido lo contrario". En extrema síntesis, Djilas afirma que, tal como han ocurrido las cosas en los países comunistas, la destrucción de la clase capitalista no ha conducido a una sociedad sin clases sino a la formación de una "nueva clase" —la "burocracia política"—, hasta entonces desconocida en la historia. Esa clase se ha ido formando poco a poco, a partir de un estrato muy reducido de revolucionarios, agrupados en un partido especial de tipo bolchevique, y se ha formado definitivamente después de alcanzar la ocupación de los cargos del gobierno. Pero, aunque su núcleo es el Partido, luego lo rebasa. La "nueva clase" tiene las características de las anteriores clases dominantes y algunas nuevas. Sus integrantes poseen privilegios especiales y preferencias económicas a causa del monopolio político y administrativo que ejercen.

f) *El tema de la "clase política" en la ciencia política contemporánea. Aron, Burdeau, Dahl y Rose*

El tema de la "clase política", con esa u otra denominación, no es extraño a la ciencia política actual. Pero las respuestas de los científicos políticos difieren de las dadas por las doctrinas antes examinadas. La diferencia fundamental consiste en que, en lugar de contestar el interrogante mediante una generalización que entraña casi siempre subjetivos juicios de valor, se procura responder ante cada situación concreta y mediante la pertinente investigación empírica en cada caso.

El tema, en lo que se refiere al enfoque científico, fue objeto de especial atención en 1963 por parte de los integrantes de la "Asociación Francesa de Ciencia Política". Con tal motivo, Raymond Aron prefirió utilizar como expresión más neutra la de "categorías dirigentes" (*catégories dirigeantes*) y las definió en los siguientes términos: "minorías que ocupan posiciones o cumplen funciones tales que no pueden dejar de tener influencia sobre el gobierno de la sociedad". Esas "categorías" que según el mencionado autor acompañan al "personal político" son los grandes funcionarios civiles y militares, los gestores privados o públicos del trabajo colectivo y los conductores de masas, y constituyen, en su conjunto, lo que Comte denominaba "el poder temporal"; pero existe además "el poder espiritual" formado por los periodistas, los universitarios, los expertos y los escritores y artistas.

Entre los muchos autores que se han ocupado de la cuestión con criterio científico, pueden ser mencionados, a título de ejemplos, el francés Georges Burdeau y los norteamericanos Robert A. Dahl y Arnold M. Rose.

Georges Burdeau, en su obra *Método de la ciencia política*, aunque usa la expresión "clase política", está muy lejos de pretender elaborar una doctrina acerca de ella y señala que el fenómeno designado con tal expresión se presenta como problema en los regímenes democráticos, pues en ellos aparece el contraste entre el principio del gobierno del pueblo por sí mismo y la realidad de su ejercicio por grupos minoritarios. Burdeau define descriptivamente la "clase política" como el "conjunto de personalidades o agrupaciones que prescindiendo

de toda referencia a los objetivos que persiguen, comparten los privilegios atribuidos al ascendiente político", y señala que lo que da homogeneidad a sus integrantes es la misma función que cumplen. La "clase política" —agrega— no se forma al margen de la colectividad, sino en simbiosis con ella, y no exige, de quien se propone integrarla, pruebas de aptitud o la realización de ritos esotéricos. El análisis de su composición —concluye— pertenece a la sociología política y no a las ciencias ocultas. Rechaza, además, Burdeau, la hipótesis de la solidaridad entre el poderío económico y el político (base de la tesis marxista acerca de la "clase dominante") y sostiene que los fenómenos de dominación se desenvuelven esencialmente en el plano psicológico.

En su obra titulada en castellano *Análisis sociológico de la política*, Robert A. Dahl expresa, sobre bases empíricas y también en desacuerdo con las doctrinas acerca de la "clase política", que el hombre es un animal político —porque necesita vivir en una comunidad política—, pero que no todo hombre lo es del mismo modo —porque no todos se ocupan y se preocupan igualmente de la vida política—. La experiencia muestra que hay algunos a los cuales la política les es indiferente y otros que se preocupan por ella, aunque no en la misma medida. Sólo unos pocos buscan activamente la ocupación de los cargos del gobierno. Y entre los que los buscan, sólo algunos los obtienen. Resulta así la existencia de cuatro categorías diferentes que llevan a Dahl a construir su modelo de los *estratos políticos*: los "estratos apolíticos", los "estratos políticos", los "buscadores de poder" y los "poderosos". Por fin, tras un examen a fondo de su modelo y luego de mostrar la gran cantidad de aspectos que requieren severa investigación empírica, arriba Dahl a la conclusión de que los hombres que llegan a ser poderosos sólo necesitan parecerse en algunos aspectos formales. De hecho, las características concretas de los dirigentes políticos varían en gran medida de un régimen político a otro. Tienen, según los tiempos, las situaciones y las circunstancias, diferentes orígenes sociales, diferentes recursos, diferentes habilidades y diferentes personalidades.

En su obra *La estructura del poder*, Arnold M. Rose expone acerca de tal fenómeno y con especial referencia a la realidad de Estados Unidos de América, la "hipótesis de la multiinfluencia", como opuesta, en general, a la "hipótesis del dominio de la élite económica" y, en particular, a la tesis sustentada por Wright Mills. Rose se enlaza decididamente en la posición denominada "pluralista". Para él, en Estados Unidos, no sólo es "pluralista" la estructura del poder, sino que lo es, por su naturaleza y composición, la propia sociedad. Hay áreas y esferas —política, económica, familiar, artística, etc.— que no se invaden unas a otras, de modo tal que el pluralismo del poder encuentra su soporte y respaldo en el pluralismo social.

g) Elitismo y pluralismo

Antes se ha hecho referencia al "elitismo" y al "pluralismo" como dos tipos distintos de hipótesis acerca de la estructura del poder. Cabe agregar ahora que unas y otras coinciden en que existen siempre "categorías dirigentes" y en la inexistencia, por lo tanto, de un verdadero autogobierno popular; pero la

discrepancia surge en lo que se refiere a la naturaleza, composición y roles de tales "categorías". Según Dahl, la tesis de la *élite dirigente* sostiene que, en cualquier sistema político, un solo grupo de personas ejerce cierto grado de poder e influencia sobre los demás integrantes del sistema. En cambio, la tesis pluralista parte del supuesto de que nadie domina siempre en todo y que, por tanto, el poder es siempre una resultante de fuerzas diversas y cambiantes.

En razón de lo expuesto, parece acertada la posición adoptada por Geraint Parry, en una obra titulada *Political élites*, publicada en 1969, en la cual distingue las tesis "elitistas" y "neoeelitistas" de las que denomina "elitistas-pluralistas". Justifica esta última denominación —en lugar de "pluralistas"—, en razón de que los sostenedores de tales tesis no niegan el rol privilegiado, en el seno de la sociedad, de ciertas minorías influyentes, sino que afirman que en el juego político participa gran número de grupos, cada uno de los cuales busca su propia ventaja, y la *élite* política se forma por varias *élites* que no son siempre las mismas con respecto a cada decisión.

A manera de síntesis, y mientras continúa la polémica entre "elitistas" puros y "elitistas-pluralistas", puede decirse que resulta aventurado formular doctrinas o teorías con pretensiones de validez general y que se impone la necesidad de investigaciones empíricas. Pero, a la vez, para llevar éstas a cabo se vuelve imperioso disponer de hipótesis de trabajo o de modelos de análisis.

h) Liderazgo

En la estructura del poder, tiene a veces singular importancia la presencia de algunos seres humanos cuya actividad como promotores o conductores determina en alta dosis las actividades y los comportamientos de los integrantes de la sociedad o de una gran cantidad de ellos. Tales promotores o conductores reciben el nombre de líderes (en español: caudillos) y el fenómeno es denominado "liderazgo".

Ese fenómeno se ha presentado y se presenta muchas veces como uno de los elementos configurativos de la estructura del poder, hasta el punto de que es decisivo en uno de los tres tipos de dominación considerados por Max Weber —el denominado "carismático"—. Pero lo que interesa destacar especialmente es la distinción entre el liderazgo formal e informal y su relación con los diferentes regímenes políticos.

En lo que se refiere a la distinción entre el liderazgo formal y el informal, se hizo mención de ella anteriormente (*supra*, capítulo 4, punto 3, párrafo e), pero sin suministrar la explicación pertinente. La distinción, con referencia al marco estatal, estriba en que son líderes "formales" —o "institucionales"— los ocupantes de los más altos cargos del gobierno, y son líderes "informales" —o "naturales" o "personales"— quienes, fuera de tales cargos, sea a través de las fuerzas políticas orgánicas o al margen de ellas, despliegan poder efectivo, es decir, generan obediencia. Por supuesto que, con respecto a la estructura del poder, pueden darse ambas clases de liderazgo, pero tiene al respecto mayor significación el "informal", "natural" o "personal", ya que el "formal" hace acto de presencia en todos los casos y por razones meramente institucionales.

En lo que respecta a la relación del liderazgo con los diferentes regímenes políticos, la experiencia histórica, y sobre todo la más reciente, pone de relieve la distinta naturaleza de los líderes autocráticos (totalitarios o autoritarios) de los líderes democráticos. Esa distinta naturaleza, por otra parte, no se refleja solamente en las características personales del líder, sino también en las actitudes y comportamientos de los seguidores. Al respecto corresponde señalar que, contra lo que algunos opinan, no existe incompatibilidad entre liderazgo y democracia, aunque, desde luego, las actitudes y los comportamientos de los líderes democráticos deben estar en consonancia con las características del respectivo régimen.

3. LA DECISION POLITICA

a) Determinación del concepto de decisión política

El fenómeno denominado "decisión política" (en inglés: *decision-making*; en francés: *décision politique*) ha ido ocupando cada vez más un lugar de preferente atención en la ciencia política contemporánea. Y ello se ha debido, sin duda, al progreso del punto de vista según el cual el aspecto "dinámico" de la realidad política es por lo menos tan importante como el "estructural", lo que ha conducido a tener en cuenta no sólo las "instituciones políticas", sino también, y especialmente, el "proceso político". Se ha advertido así que el fenómeno del poder se traduce en una acción interhumana, en cuyo transcurso aparece frecuentemente como momento culminante la "decisión política".

Para caracterizar la decisión política conviene, ante todo, señalar su diferencia con las decisiones individuales. Cada una de éstas constituye un acto del espíritu y de la voluntad, que sigue a la deliberación y precede a la ejecución, lo que permite situarla con precisión en el tiempo. En cambio, la decisión política, en la generalidad de los casos, está constituida por una sucesión de decisiones parciales, más o menos relacionadas entre ellas, en la que toman parte múltiples actores. Los partidos designan candidatos, los ciudadanos votan, los legisladores crean la legislación, los ministros realizan determinados actos, etc. Por consiguiente, de acuerdo con ese primer dato, la decisión política es un fenómeno formado por distintos momentos, o sea que constituye un proceso. En segundo término, la decisión política está sujeta a condicionamientos específicos que limitan las alternativas para la opción y la hacen tributaria de las posibilidades de realización que ofrece la comunidad política de que se trata. En tercer lugar, y aunque a veces se utiliza la expresión con un alcance más amplio, la decisión política consiste, en definitiva, en actos estatales, es decir, imputables al Estado. Esto significa que, en su estricto sentido, es decisión política, por ejemplo, la adopción en el ámbito gubernativo de un sistema educacional y no, en cambio, su adopción en ámbito partidario, como parte de un programa o plataforma electoral. Cabe observar, empero, que encuadrar la decisión política dentro del ámbito de la actividad estatal no implica negar la participación en ella

de factores no estables. Puede haber —y a menudo hay— participación "exterior", pero el *fiat* culminante corresponde a quien o quienes ocupan cargos del gobierno, lo que determina la imputación de sus actos al Estado. Es aquí precisamente donde se hace presente el elemento jurídico en la decisión política. Esta, que psicológicamente pertenece a los ocupantes de los cargos del gobierno, es imputada al Estado porque existen normas jurídicas que así lo establecen. Por último, importa establecer cuál es el nivel de la actividad estatal en el que tiene lugar la decisión política. Los interrogantes que se responderán sobre el particular son los siguientes: ¿Cabe en el Estado unitario, fuera del Estado propiamente dicho, imputar decisiones políticas a entes descentralizados? ¿Es distinta la situación si se trata de Estados federales? Por lo común, los autores atribuyen el carácter de decisiones políticas sólo a las llevadas a cabo en el nivel de la "sociedad global", aunque, en ciertos casos, suele atribuirse el carácter de tales a las que se realizan en otros niveles estatales ("provincial" o "municipal").

Supuesto el ámbito (estatal) y el nivel (generalmente el superior), es necesario determinar la naturaleza intrínseca de los actos que reúnen los caracteres propios de decisión política. La tarea se hace más difícil por el uso no siempre uniforme que hacen los autores de las expresiones "decisión política" y "decisión política fundamental". Así, Carl Schmitt emplea indistintamente ambas expresiones y considera que debe darse esos nombres a ciertas determinaciones del titular del poder constituyente que se encuentra en lo más profundo y a la vez en lo más alto de la voluntad de quienes lo ejercen. Son más que normación o legislación; son el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones, incluso para las normas constitucionales, y revisten tal carácter, por ejemplo, las determinaciones acerca de la "forma de gobierno", de la "forma de Estado", etc. El profesor argentino Germán J. Bidart Campos, aunque usa solamente la expresión "decisión política" (pues no agrega la palabra "fundamental"), la ubica exclusivamente en el "plano constituyente", "en el vértice —dice— de la pirámide jurídica kelseniana: es la cúspide de la constitución estatal". Karl Loewenstein, por su parte, usa solamente la expresión "decisión política fundamental", pero, dejando de lado la referencia al plano constituyente, expresa que corresponde dicho nombre a aquellas resoluciones que son decisivas y determinantes en el presente y frecuentemente en el futuro para la conformación de la comunidad de que se trata. "Conciernen —dice— tanto a asuntos extranjeros como internos; materialmente pueden ser de naturaleza política, socioeconómica y hasta moral, por ejemplo, cuando se refieren a cuestiones religiosas". A nuestro juicio, resulta más útil emplear la expresión "decisión política" para el concepto más amplio expuesto por Loewenstein y la expresión "decisión política fundamental" para el más limitado expuesto por Schmitt.

Sobre la base de lo dicho y siguiendo principalmente la exposición de Loewenstein, puede decirse que, en su sentido amplio, la "decisión política" es "conformadora de la comunidad", de "importancia nacional" ("de valor capital para el futuro nacional"), extraordinaria (fuera de la "rutina habitual"), o sea que constituye actos que implican creaciones o cambios significativos en la vida de un pueblo y marcan nuevos derroteros. La esencia de la "decisión política" se encuentra así en su carácter creador y conductor, que es precisamente lo que

permite calificarla de política (en "faz arquitectónica"). Pero, aunque siempre política en cuanto a su naturaleza, la materia de la decisión política puede ser muy diversa: "política" (*stricto sensu*), sin que haya redundancia, cuando versa, por ejemplo, sobre la forma de gobierno o de Estado, sobre el régimen electoral, sobre la reglamentación de los partidos políticos; "económica", cuando por ejemplo hay que optar entre economía de mercado y economía dirigida o entre libre comercio y proteccionismo; "social", como ocurre si, por ejemplo, se trata de resolver la adopción de sistemas de seguridad social o asistencia social, con especial referencia a la salud o la vivienda. La "materia" puede ser también "religiosa", "educacional", "fiscal", "militar", etc. Corresponde señalar al respecto que las clases de "decisiones políticas", según la materia en ellas contenida, as abierta.

Importa, por fin, para caracterizar a la decisión política, poner de relieve que el aspecto "arquitectónico", que necesariamente reviste, hace a su esencia misma. En efecto, la decisión política tiene por objeto el destino del grupo en su totalidad y no sólo es "creadora" y "conductora" sino también "integradora". Pero cabe también apuntar que, en la decisión política, se hace igualmente presente la faz "agonal" debido a que, en definitiva, aquélla consiste en la elección de una entre varias posibilidades y resulta así el desenlace de una lucha.

b) La forma jurídica de la decisión política. Sus etapas. "Creación" y "registro"

Según se ha expresado precedentemente, la decisión política es el resultado de un proceso constituido por una sucesión de decisiones de múltiples participantes, entre los cuales figuran también los detentadores de lo que Burdeau denomina "poderes de hecho" ("poder político no estatal" e "influencia"). Sin embargo, la "toma" de la decisión —y también la "ejecución"— se opera como actividad estatal y, por ende, como acto imputable al Estado. Por consiguiente, la decisión política se traduce, en definitiva, en actos de órganos estatales y, concretamente, de los ocupantes de los cargos respectivos. Esta circunstancia implica la admisión de que, aunque su naturaleza es siempre política, y cualquiera sea su materia (económica, social, religiosa, etc.), su forma ha de ser necesariamente jurídica. En tal sentido, no puede hablarse de decisión política si no existen actos realizados por quien o por quienes, de acuerdo con las normas del derecho positivo, tienen competencia para realizarlos.

Surge el problema de determinar cuál es el órgano o los órganos a los que compete la decisión política en su etapa definitiva (la "toma" de la decisión). Para algunos autores —Loewenstein, por ejemplo—, es un cometido propio de la función jurídica legislativa, y realizada, por consiguiente, por el órgano que tiene a su cargo dicha función, aunque admite que, en algunos casos, participa también el órgano que ejerce el poder ejecutivo o el cuerpo electoral, o ambos a la vez. Sin embargo, la observación pone de relieve que, cada vez más, la decisión política se está convirtiendo en cometido del órgano que ejerce el llamado "poder ejecutivo" en colaboración, o sin ella, con el órgano que ejerce el "poder legislativo". Pero no cabe al respecto generalizar demasiado ya que, en definitiva,

la prevalencia de uno u otro órgano estatal en su "toma" depende del tipo de decisión de que se trate.

Independientemente de la forma jurídica y del órgano competente de acuerdo con ella, la consideración total de la decisión política conduce al examen de las distintas etapas del proceso: elaboración, toma y ejecución. Las tres etapas son igualmente importantes, pero el momento culminante del proceso decisional es sin duda el de la "toma" —elección de un proyecto entre varias alternativas— y en directa relación con él es cuestión de sumo interés la eventual escisión entre el "responsable" de ella (actor imprescindible para que la acción se impute jurídicamente al Estado) y su efectivo generador o generadores. En tal sentido, el problema se expresa con la siguiente pregunta: ¿Quién es, realmente, el sujeto de la decisión política? La cuestión estriba en que psíquicamente (como expresión de voluntad psíquica, no de aplicación de normas jurídicas) la determinación del acto puede corresponder al "responsable" (jurídicamente) de realizarlo o a otra persona o grupo. De ahí que corresponda distinguir, como lo hace Burdeau, entre los "procedimientos registradores" —la necesaria acción (jurídica) del o de los "responsables"— y en "procedimientos creadores" —la acción de los sujetos reales de las determinaciones psíquicas—. En la dinámica política, ocurre muchas veces que no hay coincidencia entre el "procedimiento creador" —v.g.: entre bambalinas y con la participación de "poderes de hecho"— y el "procedimiento registrador" —v.g.: en el seno del Congreso y de acuerdo con las normas constitucionales—. Cuando ello ocurre, se produce la intromisión de los "influjos externos" ("influencia"), es decir, de otros actores, además del "responsable" ("poder político estatal"), o sea de quienes expresan el "poder político no estatal" o la "influencia". Sobre la base de la existencia o inexistencia de la intromisión de "influjos externos" en el proceso decisional, Sidjanski ha clasificado las decisiones políticas en "abiertas" y "cerradas". Las primeras son aquellas en cuya etapa de formación —y también de ejecución— se asocian a los "responsables" (órganos estatales —"poder político estatal"—) alguna o algunas "fuerzas políticas" ("poder político no estatal" e "Influencia"). Las segundas son aquellas en las que no existe participación de elementos "exteriores" (a los órganos estatales). Según Sidjanski, las decisiones políticas pueden ser abiertas de hecho o de derecho —según que los "influjos externos" estén o no institucionalizados— y pueden serlo en todas sus etapas o sólo en alguna de ellas. Reconoce además que, en la realidad, muchas son mixtas y no plenamente "abiertas" o "cerradas".

c) La decisión política como método de la ciencia política

Como fenómeno que forma parte de la realidad política, la decisión política se encuentra dentro del objeto de la ciencia política. Pero algunos científicos políticos se han valido de la decisión política (*decision-making*) —del mismo modo que antes lo hicieron otros con el "proceso de gobierno" (*governmental process*), el "comportamiento político" (*political behavior*), el "poder" (*power*) o los grupos de presión (*pressure groups*)— para convertir en método —o centro de análisis— un aspecto o sector destacado de la propia realidad política que se quiere conocer.

Quienes han comenzado a emplear la decisión política como método para el estudio de la realidad política en su totalidad parten del supuesto de que el aparato político es como una gran máquina de fabricar proyectos, adoptar decisiones (a nivel de la "sociedad global") y asegurar su ejecución. Por lo tanto, el conocimiento de la decisión política importa el conocimiento de toda la realidad política, o sea que aquél constituye el acceso a éste. Se ubica así la decisión política como "centro de análisis" de la realidad política o, por lo menos, como culminación de la dinámica política o como común denominador del proceso político. Al respecto, es necesario no confundir la decisión política como método de la ciencia política con el método o técnicas de investigación para el estudio de cada decisión política. En el primer caso, la decisión política constituye el camino o acceso para el conocimiento de la realidad política en su totalidad. En el segundo, la decisión política, en tanto aspecto parcial de la realidad política, forma uno de los temas o una de las partes del objeto de la ciencia política.

Los que propician el método señalado, lo justifican aduciendo que mediante él, mejor que por otros, se logra el análisis de una totalidad esencialmente dinámica como lo es en efecto la realidad política. Dicen que obliga al enfoque dinámico del objeto a través de sus sucesivas etapas (proceso de elaboración —proyecto—, toma —adopción de una alternativa u opción— y ejecución) y, a la vez, a la consideración de los actores que actúan o influyen en cada una de ellas. La consideración de la decisión política —alegan— obliga a encarar la realidad política en su dimensión polifacética —estructura y dinámica, aspectos "agonal" y "arquitectónico"—. A diferencia de otros enfoques que son deliberadamente parciales —ora instituciones, ora grupos, ora dirigentes— el de la decisión política implica todos los aspectos simultáneamente. De ese modo, se aporta un principio de vinculación a los otros enfoques de la ciencia política: las instituciones políticas pueden ser consideradas en tanto centros supremos de decisión; los partidos políticos y los grupos de presión, en tanto centros de decisión autónomos de una decisión total pluralista; los dirigentes, en tanto personas que toman las decisiones, que participan en su formación o que influyen sobre ellas. Se puede reconstruir, así, la realidad tal como es en su devenir. Por otra parte —señalan quienes defienden tal método—, permite calar hondo en la realidad política sin limitarse a aspectos superficiales, aparentes o meramente formales. A través de él se descubre la "naturaleza oculta" de los actores y se puede medir la distancia que separa los fines proclamados de los comportamientos efectivos, que es tanto como indagar el grado de sinceridad y la real capacidad de aquéllos. Se penetra así en el conocimiento de la tensión dialéctica existente entre las formas y las fuerzas políticas, es decir, en la realidad tal cual es.

Sin embargo, los propugnadores del método en examen reconocen también sus limitaciones y sus riesgos. En primer lugar, la realidad política contiene fenómenos (v.g.: estado de la opinión pública) que son ajenos al proceso decisional propiamente dicho. En segundo lugar, la no adopción de decisiones forma parte también —y, a veces, significativamente— de la realidad. En tercer lugar, algunas decisiones aisladas no constituyen por sí solas la realidad. En cuarto lugar, la consideración de la decisión —incluyendo la ejecución— requiere tal perspectiva que puede convertirla en conocimiento histórico en lugar de científico político.

8

Las fuerzas políticas

1. CONCEPTO Y CLASIFICACION DE LAS FUERZAS POLITICAS

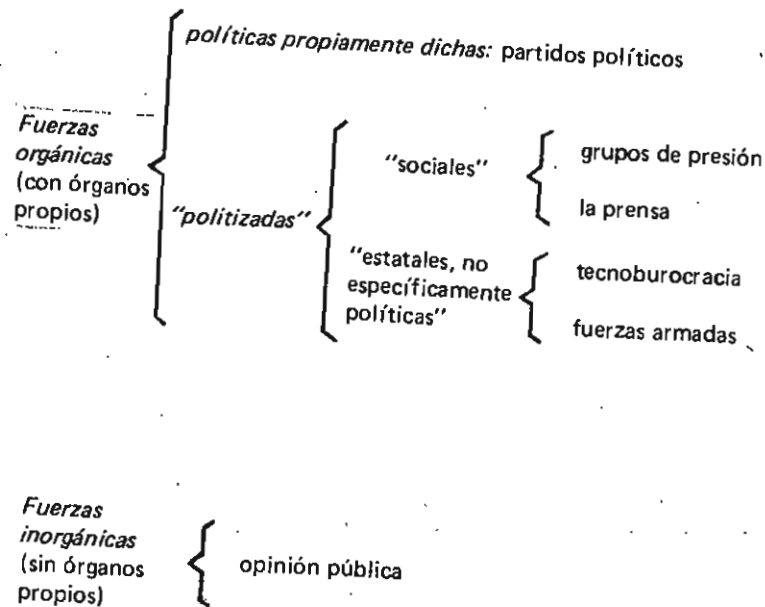
a) Alcance de la expresión "fuerzas política"

En "política", como en "física", se da el nombre de "fuerzas" a los elementos o fenómenos que engendran el "movimiento". Pero, desde luego, no basta esa acepción amplia para caracterizar debidamente a las "fuerzas políticas". En efecto, con tal nombre se alude, por una parte, a los protagonistas de la vida, dinámica o actividad política (v.g.: partidos políticos, grupos de presión, etc.), aunque a veces el concepto se amplía hasta abarcar también los "factores" —"culturales"— de la actividad política (v.g.: ideologías, mitos, etc.). Por otra parte, en el lenguaje vulgar —y, a veces, también en el científico— se mencionan como diferentes, y hasta opuestas, además de las "fuerzas del movimiento", las "fuerzas del orden". En tercer lugar, aunque algunos, ampliando el concepto en otro sentido, incluyen también al "poder político estatal", prevalece la tendencia de limitar su alcance al "poder político no estatal" y a la "influencia". Esa limitación está bien explicada por Burdeau: "La potestad pública y las respectivas instituciones encarnan el derecho positivo, la 'regla de derecho'; en cambio, las 'fuerzas políticas' actúan con el objeto de fijar el contenido de ese derecho".

El uso de la expresión "fuerzas políticas" se ha difundido considerablemente, sobre todo a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Pero

es a partir de 1953 cuando se "oficializa", podría decirse, el uso de la expresión "fuerzas políticas". Desde entonces, aunque todavía imprecisa en su significado, la expresión aparece en varias de las publicaciones patrocinadas por la Unesco y comienzan a ser ensayadas diversas clasificaciones, sobre todo por autores franceses. Así, Prélot ha distinguido las "fuerzas individuales" de las "fuerzas colectivas" y ha subclasificado estas últimas en "grupos no organizados" y "grupos organizados". Burdeau, por su parte, utilizando distintos *fundamenta divisionis* ha hecho diversas clasificaciones pero ha prestado mayor atención a la que se basa en el carácter inorgánico u orgánico de los grupos que son sujetos o portadores de las fuerzas políticas y ha formulado así una distinción principal entre "fuerzas difusas" y "fuerzas organizadas".

Por nuestra parte, si bien sólo como hipótesis, consideramos útil la clasificación siguiente:



b) Las fuerzas políticas y la ciencia política

[En todo tiempo y circunstancia, la "vida política" —la "dinámica política"— y las "fuerzas políticas" que la protagonizan son parte importante, esencial, de la realidad política. En todo tiempo y circunstancias esa "vida", esa "dinámica", esas "fuerzas", entran también en tensión y aun en conflicto con las "formas", con las instituciones] Pero en la época que nos toca vivir, aquella tensión y aquel conflicto han alcanzado tal profundidad y magnitud, que se han ubicado en el

centro mismo de la problemática de la ciencia política contemporánea. En efecto, el desajuste, mayor o menor según las situaciones, entre las formas y las fórmulas jurídicas del poder, por una parte, y las energías sociales que actúan dentro o contra esas formas y fórmulas, por otra, es una constante de la realidad política. El tema, del que se tomó especial conciencia durante el siglo XIX, aunque con otro enfoque, ha adquirido una nueva significación en las últimas décadas debido sobre todo a la profundidad de la crisis que, en lo político, se ha traducido en un divorcio, a menudo total, entre las formas políticas (o constitucionales) y las fuerzas políticas.

[El gran propósito y a la vez el gran esfuerzo hecho en el siglo XIX en el campo político, consistió en convertir el "poder" en "jurídico", o sea, en "racionalizar" el poder. Ese fue el nervio y el ideal del constitucionalismo. Pero el siglo XX ha sido testigo de la "desconstitucionalización" del Estado o de cambios sociales tan profundos que con frecuencia han traspuesto los límites de las antiguas formas constitucionales. El "poder institucionalizado" que Max Weber distinguió con el nombre de "dominación legal con administración tradicional" o la "dominación carismática", y que Duverger dándole aquel nombre ("poder institucionalizado") distinguió del "poder inmediato" o "poder informal", propio de las sociedades primitivas, y del "poder personalizado", propio de las sociedades totalmente evolucionadas, se presenta en crisis, impotente, es decir, como un "no poder". Frente a él se despliegan con toda su potencia los "poderes de hecho", las "fuerzas políticas" sublevadas contra las "formas" institucionales.]

[Ante ese fenómeno, ha surgido el nuevo enfoque de la ciencia política.] Puede decirse que se trata de una nueva actitud espiritual por parte de los estudiosos, que ha implicado cambios en el objeto, el método y las técnicas de investigación y que consiste esencialmente en que no basta el marco jurídico formal, sino que hay que atender también a las fuerzas políticas reales. En cierto sentido, el nuevo enfoque ha puesto de relieve, con nueva terminología, el viejo principio de que los cambios en las estructuras y en las instituciones no son suficientes, aunque pueden ser necesarios, y que, en última instancia, lo fundamental depende de las actitudes y de los comportamientos de la gente.]

2. PARTIDOS POLITICOS

a) Política y partidos: hecho constante

La faz "agonal" hace a la esencia de la política y ésta es connatural de la comunidad organizada. La comunidad organizada supone necesariamente la relación entre mando y obediencia. Pero la relación mando-obediencia no es estática; por lo contrario, constituye una estructura dinámica, una trama de acciones y reacciones, de influencias y resistencias, en la que los protagonistas pugnan por conquistar la posición de mando o para adoptar y ejecutar en determinado sentido decisiones que comprometen al grupo. La faz "agonal"

explica la existencia de los partidos como hecho social constante e histórico que se repite continuamente.

Hay "partidos", aunque se les dé otro nombre —"facciones", "tendencias", etc.— o no se les dé ninguno, siempre que se trata de la conducción de un grupo humano y, con mayor razón, cuando se trata de la "sociedad global" o de la "comunidad perfecta". Porque siempre que se trata de la conducción de un grupo humano, aparece la necesidad de ponerse de acuerdo, de "ser partidario", acerca de los fines del grupo y de los medios para alcanzarlos. Surge entonces, casi inevitablemente, con la discrepancia acerca de los medios o de los fines, la necesidad de separarse y competir unos contra otros. Siempre hay, pues, "partidos". Los hubo entre quienes siguieron a Pericles y a Demóstenes en Atenas, y a Espartaco, Mario o Sila, en la República romana. Constituyeron partidos los güelfos y los gibelinos, en la Europa medieval; los *tories* y los *whigs* en la Inglaterra del siglo XVII, y los jacobinos, girondinos y montañeses, en los días de la Revolución Francesa.

Pero si bien la existencia de "partidos", es decir, de grupos que discrepan acerca de los fines o de los medios para conducir al respectivo grupo mayor del que forman parte, es un hecho constante en la historia, no puede decirse lo mismo de los partidos políticos que, caracterizados por un determinado tipo de organización y de funciones, han surgido como una consecuencia del régimen democrático representativo.

b) Origen de los partidos políticos y relación genética con el régimen democrático representativo

El [redacted] de los partidos políticos ha sido una [redacted] ejercicio del [redacted] aunque no haya sido previsto ni tampoco querido por la doctrina de la "representación política".

En efecto, según esta última, tal como la expusiera originariamente el abate Sieyès, la comunidad —"sociedad", "nación", "pueblo"— está formada esencialmente por individuos —no por estamentos, gremios, familias o regiones— y como se supone que la soberanía reside en la comunidad y es imposible de hecho que la ejerza por sí misma, se llega lógica e inevitablemente a la conclusión de que, para expresar y ejercer la voluntad común, no queda otro camino que el de que los individuos designen representantes. Tal razonamiento no conducía, sin embargo, a la conclusión de justificar la formación de partidos políticos. Por el contrario, parecía que contradecía la esencia de aquella doctrina que se formaran organismos especiales para servir de instrumentos o intermediarios en el mecanismo representativo. "Al fundarse los Estados Unidos —dice Friedrich— se consideraba al pueblo capaz de actuar como una unidad", y por eso —agrega— "el reconocimiento de los partidos ha minado el dogma democrático de la unidad del pueblo". Aquel recelo que está patente en *El Federalista* y en el discurso de despedida pronunciado por Washington, no fue exclusivo del mencionado país, sino que en todas partes, a medida que se iba implantando y ejerciendo el régimen representativo, el surgimiento de los partidos políticos era mirado como "una [redacted] del esquema democrático de gobierno".

[Algunas décadas después —y especialmente en los Estados Unidos de América, que fue el primer país que los tuvo—, comenzó a admitirse que, aunque eran un mal, no podía prescindirse, en el régimen representativo, de los partidos políticos.] En *La democracia en América* decía Tocqueville que "los partidos son un mal inherente a los gobiernos libres".

Se ha llegado luego a admitir que, sin ser necesariamente un mal, los partidos políticos son indispensables para la existencia del régimen representativo. Puede afirmarse que en la actualidad no hay discrepancias al respecto. Bryce, Ostrogorski, Kelsen, Laski, Neumann y Sartori —para citar diversos autores de distintas nacionalidades, épocas y tendencias— se han expresado en tal sentido. Burdeau ha afirmado al respecto: "Los partidos son prácticamente indispensables para que el pueblo pueda expresarse; la disciplina que introducen en la agitación de las ideas mediante sus doctrinas y sus programas permite abrir paso a la voluntad nacional". Algunos, como Schattschneider, sostienen, yendo más lejos, que los partidos han sido los creadores del sistema democrático de gobierno.

Lo que puede asegurarse, sin duda alguna, es que el [redacted] y los [redacted] han surgido y se han desarrollado en estrecha [redacted] y que, como dice también Burdeau, la transformación de la naturaleza de los segundos ha influido sobre el funcionamiento del primero.

[En todos los países en que se implantó el régimen democrático representativo, los partidos políticos se fueron modificando a través del tiempo y contribuyeron a esa transformación los cambios introducidos en los regímenes electorales y, en particular, la extensión cada vez mayor del derecho al sufragio.] Esos cambios en la naturaleza de los partidos políticos no tuvieron las mismas características en todas partes, pero, dado que resulta imposible considerar cada caso en particular, se los puede exponer mediante el esquema de Max Weber, según el cual se fueron produciendo a través de las siguientes etapas, a saber: (a) [redacted]; b) [redacted]; c) partidos "democrático-plebiscitarios". Señala Max Weber como características de los dos primeros: la inexistencia de organización en escala regional que se base en asociaciones permanentes; la cohesión originada exclusivamente por la acción de los parlamentarios; los programas surgidos confusamente de las promesas de los candidatos, de las reuniones de notables o de las facciones parlamentarias; [redacted] En la tercera etapa, en cambio, lo característico es: la existencia de políticos "profesionales" fuera de los Parlamentos; la existencia de asambleas de miembros del partido organizadas; la presencia de una "maquina" de existencia permanente, que se erige en el poder real dentro del partido.

Sin atenernos a la denominación dada por Max Weber —posiblemente, no adecuada—, los partidos políticos a los que prestaremos atención son los de la tercera etapa, pues, salvo excepciones, no existen actualmente otros.

c) Concepto de partido político

Aun circunscripto el fenómeno, como acaba de hacerse, y determinado de modo preciso el concepto, resulta difícil no obstante definir a los partidos

políticos, en razón de la gran cantidad de particularidades que ofrecen. Por eso, nos limitaremos a ubicarlos dentro del concepto más amplio de fuerzas políticas, expuesto anteriormente, y a enumerar sus elementos constitutivos básicos.

Los partidos políticos son "fuerzas políticas orgánicas", es decir, "protagonistas colectivos" con "órganos propios" de la actividad política, cuyos elementos constitutivos básicos son los siguientes:

- ① Su organización permanente:
 - a) que forman una "organización permanente";
 - b) no son ocupantes de los cargos públicos, aunque pueden, algunos de ellos, llegar a serlo;
 - c) están "unidos" por un mismo "proyecto" general de "política arquitectónica" (expresado a través de una doctrina, una declaración de principios, un programa o una plataforma electoral, o implícito en la confianza inspirada por uno o más líderes).
- ② Su "fin inmediato", propio y exclusivo es:
 - a) que algunos de sus integrantes —y excepcionalmente otras personas— "ocupen" los "cargos públicos", o, por lo menos
 - b) "influir" en el "proceso" de "adopción" de las "decisiones políticas".

③ Sus "fines" para alcanzar su fin inmediato y, eventualmente, la realización del propio proyecto de política "arquitectónica", dependen del régimen político en que actúen, pero ello se traduce, en los regímenes democráticos representativos, "en participar por sí mismos en las competencias electorales".

La "organización permanente" constituye un elemento fundamental en la caracterización del partido político, tal como lo señalan la mayor parte de los autores (v.g.: Duverger, Ranney y Kendall, Friedrich, Bryce, Loewenstein). Aunque a veces se habla despectivamente del "aparato" o de la "maquinaria" para hacer referencia a ciertos aspectos de la organización, lo cierto es que sin ella los partidos no estarían en condiciones de acometer sus funciones específicas.

Vinculado con el tema de la "organización permanente" está el de la doctrina de los partidos políticos. ¿Es elemento fundamental de ellos? En contradicción con la creencia —hasta hace poco muy difundida y firme— de que los partidos deben tener doctrinas dogmáticas (ideologías) y programas rígidos y detallados, se admite en la actualidad que si bien no pueden prescindir de la organización adecuada, pueden carecer en mayor o menor medida de una doctrina y aun de un programa que los caracterice y los diferencie netamente. La experiencia muestra, por otra parte, que los partidos subsisten a pesar de sus cambios programáticos, y aun doctrinarios (v.g.: el Partido Conservador británico y el Partido Socialdemócrata alemán), y que existe una marcada y creciente tendencia —sobre todo en los países "desarrollados"— a que aquéllos se vuelvan cada vez más "puros" en el sentido de la clasificación que se verá más adelante. No es la rigidez doctrinaria, sino su "flexibilidad" uno de los factores

que ha permitido a los dos grandes partidos políticos norteamericanos, pese a sus notorios defectos, cumplir adecuadamente sus funciones.

La enumeración de elementos, antes formulada, permite comparar los partidos políticos con las demás "fuerzas políticas (politizadas) orgánicas" incluidas en la clasificación formulada anteriormente.

Los partidos políticos se "asemejan" a los grupos de presión y a la prensa porque tienen organización permanente y sus integrantes no ocupan, en principio, cargos públicos; y se "diferencian" en que en los grupos de presión y la prensa: a) a sus integrantes no los une la coincidencia en un proyecto general de política "arquitectónica", sino la defensa de un interés especial (grupos de presión) o puntos de vista generales (prensa); b) no tienen por fin inmediato ni mediano el que sus integrantes ocupen cargos públicos; c) el fin de influir en el proceso de la adopción de las decisiones políticas, no es exclusivo, y d) entre sus medios de acción no se encuentra el de participar en las competencias electorales.

La tecnocracia y las fuerzas armadas —consideradas por supuesto como fuerzas "politizadas", al margen de sus funciones específicas— se "asemejan" a los partidos políticos en cuanto tienen organización permanente; pero se "diferencian" de ellos en que en aquéllas: a) la organización está estructurada para otra actividad; b) sus integrantes ocupan cargos públicos; c) los une, en principio, su función específica y no un proyecto general de política "arquitectónica", si bien, en algunos casos, las fuerzas armadas, al transformarse en fuerzas políticas, lo adoptan o lo elaboran; d) no utilizan como medios de acción la participación en las competencias electorales.

d) Clasificación de los sistemas de partidos y clasificación de los regímenes políticos según los sistemas de partidos

Aunque el origen de los partidos políticos está íntimamente vinculado con el desarrollo del régimen democrático representativo, algunos de aquéllos tienen caracteres que los hacen incompatibles con dicho régimen y los convierten en fuerzas generadoras y protagonizadoras de otros regímenes. Por eso, no es válido referirse a los partidos políticos en general, con prescindencia de esas particularidades y sin referencia al régimen político en el que actúan.

Dada la circunstancia apuntada, conviene, antes de considerar las clasificaciones de los partidos políticos, prestar atención a la clasificación de los sistemas de partidos.

Basándose en un *fundamentum divisionis* muy sencillo —el número de los que son los principales protagonistas del régimen político—, Duverger y otros autores han formulado una clasificación tripartita de los sistemas de partidos: multipartidismo, bipartidismo y monopartidismo. El mismo Duverger, coincidiendo en ello también con otros autores, señala que la oposición entre "pluralismo" y "partido único" vale como criterio político que distingue a dos mundos, el del Este y el del Oeste, y agrega que, en relación con esa antítesis, la oposición del "bipartidismo" y el "multipartidismo" reviste menor importancia.

Raymond Aron, por su parte, ha ensayado una clasificación general de los

regímenes políticos sobre la base del criterio de que en su seno funcionen varios partidos o uno solo, de donde resulta la diferencia —para él esencial— entre regímenes de partidos múltiples y regímenes de partido monopolístico. Aron deja expresamente de lado, por no asignarles especial importancia, a un “tercer género de regímenes”, aquellos en que no existen partidos múltiples ni partido único (v.g.: el régimen de Vichy, durante la Segunda Guerra Mundial).

Es importante destacar, como lo han señalado muchos autores —Neumann entre ellos— que la idea de partido —parte de un todo— implica, por un lado, la existencia de un grupo y su diferenciación de otro y, a la vez, la existencia en cada uno de ellos de que forman parte de un grupo mayor. Por eso, partido político presupone una integración y consecuentemente una integración —pacífica— y, como dice Aron, la integración y la integración de integración. De esa manera, a través de los partidos políticos se canaliza jurídicamente la faz “agonal” de la política.]

[Lo expuesto no significa un juicio de valor en contra del partido único. Este ha sido instrumento eficaz en todos los Estados totalitarios en que ha existido (v.g.: Alemania nazi) o existe (v.g.: Rusia comunista). Además, el llamado “nuevo” partido único ha cumplido, en algunos de los países recientemente “descolonizados”, una tarea de realizaciones rápidas y efectivas que difícilmente se hubiera realizado con un sistema de pluralidad de partidos. Es el caso, por ejemplo, de Túnez, con el *Parti socialiste destourien*. Pero aparte de que en ese caso, al igual que en los similares, no se ha conseguido suprimir la faz “agonal” de la política, pues ha continuado en su seno la lucha de los grupos informales, lo que aquí se quiere destacar es, por una parte, la contradicción lógica que implica la expresión “partido único” y, por otra, su incompatibilidad —cualquiera sea el nombre que se le dé— con el régimen democrático constitucional y representativo.

[En cuanto a los sistemas de partidos múltiples o pluripartidistas, la subclasificación en bipartidismo y multipartidismo es de suma importancia, pero su consideración, así sea someramente, escapa a los límites de esta obra.] Los regímenes democráticos constitucionales estables de los países anglosajones (Gran Bretaña, Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Nueva Zelanda) han tenido y tienen sistemas bipartidistas. Igualmente lo tiene la República Alemana de Bonn, a diferencia del que tuvo la República Alemana de Weimar. También cabe destacar que tienen sistemas multipartidistas las democracias también estables de Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica y Suiza, y las de Francia e Italia (menos estables). En resumen, cabe decir que entre el sistema de partidos —bipartidista o multipartidista— y la estabilidad del régimen democrático constitucional, se interponen numerosas variables, lo que impide inducir leyes generales.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta con respecto a los sistemas de partidos es la relación de éstos con los regímenes electorales.

e) Clasificaciones de los partidos, dentro del sistema pluripartidista

En un sistema pluripartidista puede haber partidos destinados a actuar en favor del respectivo régimen político y partidos destinados a actuar contra él. La

diferencia es importante porque supone un cambio de naturaleza y de funciones en los partidos y consiguientemente en sus estrategias y tácticas, de acuerdo con sus distintas y opuestas finalidades (hacer funcionar el régimen o destruir el régimen).

Sobre la base de ese dato fundamental, Neumann ha elaborado una clasificación muy importante en:

Partidos de “representación individual”

Partidos de “integración”

social (democrática)
total

Los partidos de “representación individual” se caracterizaban por la “libre inscripción” y por la participación exclusivamente política (grupos univinculados). En la actualidad, los que todavía existen en algunos países están impregnados también de ciertas dosis de “integración social” (vínculos económicos, religiosos, étnicos, etc.), como lo revelan las investigaciones sociológicas hechas sobre el particular en los Estados Unidos de América. Los partidos de “integración” propiamente dicha establecen entre sus integrantes vínculos fuertemente afectivos. Son grupos multivinculados, con tendencia “comunitaria”, en los cuales se produce, en alto grado, el proceso que los psicólogos sociales llaman de “integración”. A este respecto, sin embargo, aclara Neumann que se debe distinguir entre la integración social o democrática propia de los partidos socialistas (con sus cooperativas, bibliotecas, clubes deportivos, teatros, etc.) y de los partidos católicos (con la religión, centros filantrópicos, clubes deportivos, etc.), y la integración total, propia, por ejemplo, de los partidos comunistas, fascistas, nazis, etc., en los cuales, en realidad, la “integración” se convierte en entrega total de la personalidad del integrante. La naturaleza de tales partidos está evidenciada en la afirmación de Lenin al comenzar el siglo: “Tenemos que formar a hombres y mujeres que consagren a la revolución no sólo sus tardes libres, sino toda su vida”. No hace falta decir que los partidos de integración total son incompatibles con el régimen democrático constitucional representativo, pues constituyen, dentro de éste, el instrumento para pasar de un régimen político pluripartidista a un régimen político de partido monopolístico. Esa distinción fundamental es insoslayable. El régimen democrático constitucional supone un equilibrio inestable, una integración continua de nuevas fuerzas en el orden existente que tienden a renovarlo; pero supone, en definitiva, la subsistencia del régimen continuamente renovado. El régimen democrático constitucional admite, y necesita, la presencia de tensiones, es decir, de energías renovadoras que graviten sobre el peso de las fuerzas de conservación, pero con tal que esas tensiones sean “sanas”, o “funcionales”, es decir, que puedan ser asimiladas por el propio régimen constitucional democrático. Si esto no sucede, nos hallamos en presencia de tensiones “patológicas” o “disfuncionales” y entonces peligra el régimen mismo. Se ve claro, así, que no se hallan dentro de

un mismo campo conceptual los partidos políticos que deben ser instrumentos del régimen constitucional democrático y aquellos que lo son de otros regímenes o que son instrumentos de destrucción del primero. Luego de observar la actuación de los partidos totalitarios dentro del régimen democrático representativo, Duverger ha puesto agudamente de manifiesto la incompatibilidad. "Es superfluo —dice en *Los partidos políticos*— insistir en la fragilidad del sistema (se refiere a la participación de partidos totalitarios en el gobierno de países con régimen democrático); por definición, es viable sólo en tanto que no colabore con el gobierno más que en una proporción muy pequeña. Si lo ocupa solo, suprime a sus rivales; si participa ampliamente en él, inicia respecto de ellos el proceso de disgregación".

Otra clasificación importante, dentro del marco de un sistema pluripartidista, es la formulada, aunque con distintos nombres y en distintas épocas, por Jellinek y Xifra Heras.

Jellinek, a principios del siglo XX, en su *Teoría general del Estado*, clasificó a los partidos en "legítimos" e "ilegítimos" o "fragmentarios". Denominó "legítimos" a los partidos cuyo programa comprende los aspectos fundamentales de la vida general del Estado, lo cual no es posible si se adoptan puntos de vista parciales (de carácter religioso, étnico, etc.). Dio el segundo nombre a los que se proponen solucionar una cuestión determinada y carecen de una concepción sobre la política general del Estado.

Xifra Heras, de manera semejante, varias décadas después, y sobre la base del criterio de los intereses que defienden los partidos, los clasificó en "puros", que representan los intereses de toda la colectividad y están abiertos a la totalidad de los ciudadanos, e "impuros", que defienden los intereses exclusivos de un sector y pueden ser, por lo tanto, clasistas, racistas, profesionales, confesionales, carismáticos, regionales, locales, etc.

Varios autores han sostenido que el régimen democrático constitucional sólo puede funcionar normalmente con partidos del tipo "legítimo" o "puro".

f) Otras clasificaciones de los partidos políticos

Entre las numerosas clasificaciones de los partidos políticos que han sido ensayadas, hay varias que se basan, aunque con diferentes enfoques, en las diversas etapas por las que ha pasado su proceso de transformación. Así, Friedrich distingue entre partidos "antiguos" y de "nuevo tipo". Burdeau entre partidos de viejo y nuevo cuño. Este último autor diferencia también los partidos "de opinión" —que algunos llaman de cuadros— de los partidos de "masa" que es equivalente a la distinción de Max Weber entre partidos de "notables" y partidos de "democracia plebiscitaria". Es fácil advertir que se trata de clasificaciones de partidos que corresponden a épocas distintas en el proceso de transformación de los partidos, hasta el punto de que cabe afirmar que, en la actualidad, todos los partidos son "de masas" o procuran serlo, sin que nada tengan que ver al respecto las ideologías que sustenten. Duverger, por su parte, formula una clasificación basada, aunque con distinto enfoque, en el mismo criterio y así distingue los partidos de origen parlamentario y electoral de los

partidos de origen exterior. En la actualidad, todos los partidos son de origen exterior, es decir, surgen independientemente de la actividad parlamentaria y electoral, a la inversa de lo que ocurría en la primera etapa.

Existen también otras clasificaciones que aluden a características que, en alguna medida, tienen todos los partidos, pero que en algunos prevalecen más que en otros. Entre ellas, pueden mencionarse la de Max Weber en partidos de "principios" y partidos de "patronazgo" y la de Friedrich en partidos de objetivos ideales y partidos de objetivos materiales. El "patronazgo" y el "objetivo material" coinciden en la finalidad y en la actividad de los partidos en el sentido de procurar a sus integrantes la obtención de cargos gubernativos u otros beneficios y, en cambio, los "principios" y los "objetivos ideales" coinciden en la supremacía que se asigna al proyecto de política "arquitectónica".

Para concluir el examen de las clasificaciones de los partidos políticos, cabe hacer referencia a otra de las clasificaciones de Duverger en partidos de estructura "directa" y partidos de estructura "indirecta", según sea la relación del integrante del partido con la organización de este último. Los primeros se componen de afiliados individuales que han firmado su ficha de adhesión, pagan su cuota y concurren a las asambleas del núcleo local del que forman parte. Los segundos están constituidos por sindicatos, cooperativas, mutualidades, asociaciones culturales o políticas, etc., sin perjuicio de tener también afiliados con carácter personal. Uno de los pocos ejemplos de partidos de "estructura indirecta" lo constituye el Partido Laborista británico.

g) Funciones de los partidos. Diferencia entre los creados para actuar de acuerdo con el régimen democrático constitucional y los surgidos para actuar en contra o al margen de éste

En lo que se refiere a las funciones de los partidos creados para actuar de acuerdo con el régimen democrático constitucional, consideraremos aquí aquellas que les competen de acuerdo con su fin propio, sin que ello importe, por supuesto, el análisis sociológico de las que realmente cumplen muchos de ellos.

Dichas funciones, según el modelo de Neumann, son las siguientes:

- 1) encauzar la caótica voluntad popular;
- 2) educar al ciudadano para encarar su responsabilidad política;
- 3) servir de eslabón entre la opinión pública y el gobierno;
- 4) seleccionar la élite que debe conducir los destinos del país.

A esas cuatro funciones, se suele agregar otra también fundamental, que es la de proyectar la política del gobierno y controlar su ejecución.

Se advierte, en consecuencia, que las funciones de los partidos atienden tanto a la actividad de los ciudadanos como a la de los gobernantes y, desde ese punto de vista, se las puede dividir genéricamente en *electorales y gubernamentales*.

En rigor, a todas las funciones señaladas se las puede agrupar en una más genérica y globalizante, que consiste en recoger las demandas de los múltiples

intereses parciales que se agitan dentro de una sociedad e integrarlos y ajustarlos a las necesidades y al bienestar nacionales.

En lo que respecta a las funciones de los partidos creados para actuar en contra del régimen democrático constitucional o al margen de él, es necesario distinguir entre su actividad de destrucción de dicho régimen y la de sostén de otros regímenes por ellos creado. Sus funciones, de acuerdo con las finalidades que persiguen, se revelan en parte a través de sus programas, pero más concretamente a través de sus estrategias.

A diferencia de los partidos políticos compatibles con el régimen democrático constitucional cuya función más genérica es la de servir de vehículo para la integración nacional, los partidos políticos creados para actuar en contra de tal régimen o al margen de él, mientras actúan en él, "constituyen —como dice Neumann— un Estado dentro del Estado, alejado de sus principios básicos" y, por lo tanto, es otra su función. Si encauzan la voluntad popular y educan al ciudadano es para derribar al régimen, no para hacerlo funcionar. No sirven, por supuesto, de eslabón entre la opinión pública —que escuchan sólo en la medida de su conveniencia— y el gobierno. No seleccionan a los dirigentes del régimen, sino a los revolucionarios idóneos para destruirlo. No proyectan la política del gobierno, sino que la atacan y la obstruyen cualquiera sea, y sólo buscan la forma de abatirlo. El Partido Radical en Francia —dice Duverger a efectos de ejemplificar la diferencia— trata antes que nada de conquistar el máximo de asientos parlamentarios; en cambio, para el Partido Comunista los combates electorales no son más que un elemento, a veces muy secundario, de una estrategia de conjunto que está dirigida a la toma completa del poder y a su ejercicio totalitario.

Una vez "en el poder", es decir, luego de destruido el régimen anterior —democrático constitucional, como en el caso del nazismo, o no, como en el caso del comunismo ruso—, las funciones de los partidos se asemejan, algunas de ellas sólo formalmente, a las de los partidos acordes con el régimen democrático constitucional. Respecto de las tres primeras funciones que aparecen en el modelo de Neumann, el sello de la propaganda omnipotente cambia por completo su naturaleza. En cuanto a la cuarta —seleccionar la élite que debe conducir los destinos del país—, la tarea se cumple por cierto de modo muy distinto y son notoriamente mayores su tecnificación, su severidad y, en consecuencia, su eficacia.

h) Las críticas a los partidos políticos. Los problemas de los partidos creados para actuar de acuerdo con el régimen democrático constitucional

Los partidos políticos son objeto de numerosas críticas. A éstas se las puede clasificar en dos grupos: por un lado, están las que apuntan a los "defectos" o "desviaciones" de aquéllos con respecto al cumplimiento de sus funciones "modelo"; por otro, las que apuntan a la "esencia" de ellos y están configuradas por la "antipolítica" y el "antipartidismo". Es importante distinguir esas dos clases de crítica, pues mientras las primeras tienden a salvar el régimen democrático constitucional, las segundas tienden a destruirlo.

Charles Maurras, Georges Sorel y los partidarios de los movimientos "fascistas" y "nacionalistas" en general, han sido exponentes de la "antipolítica" y del "antipartidismo", y su argumento principal es que la actividad de los partidos políticos constituye un "juego estéril", dado que ellos no representan realmente a la opinión y que las fuerzas vivas del país son otras. Sobre tales supuestos propugnan, lógicamente, la desaparición de los partidos.

El otro tipo de crítica, es decir, el que hace hincapié en los defectos y desviaciones de los partidos, tiene en cuenta la cantidad de problemas diversos cuya inadecuada solución conspira contra el cumplimiento normal de sus funciones. Nos limitaremos a enumerar algunos de esos diversos problemas: ¿Cómo deben ser la organización y la marcha de los partidos para que cumplan debidamente sus funciones? ¿Cómo deben formarse los dirigentes? ¿Cómo debe ser la relación entre dirigentes y afiliados? ¿Deben los afiliados estar sujetos a una rigurosa disciplina? ¿Deben estarlo cuando cumplen funciones públicas y con motivo de su desempeño? ¿Deben tener doctrinas dogmáticas? ¿Deben tener programas rígidos y detallados? ¿Cómo deben ser las relaciones entre los partidos? ¿A qué normas deben sujetar sus luchas y sus colaboraciones?

i) Régimen legal de los partidos políticos. Nociones, sistemas y cuestiones generales. Derecho comparado

Se entiende por "régimen" o "reglamentación" legal de los partidos el conjunto de normas jurídicas estatales que regulan su organización y funcionamiento.

Al surgir espontáneamente, como consecuencia de la implantación y desarrollo del régimen democrático representativo, los partidos se organizaron y funcionaron sin sujeción a ninguna norma estatal, ya que, como es lógico, no las había. Por lo demás, en lo sucesivo tampoco fueron dictadas normas al respecto, sino después de transcurrir un cierto tiempo —mayor o menor—, según los países.

Sin embargo, reconocidos los partidos como instrumento necesario del régimen democrático representativo, no podía éste desentenderse de ellos. Es cierto que el cumplimiento o incumplimiento de sus funciones por los partidos depende en mayor grado de las actitudes o comportamientos de sus dirigentes y demás integrantes que de las leyes que puedan dictarse para regularlos, pero ello no significa que toda reglamentación legal sea innecesaria y resulte inútil. Por el contrario, el propósito de establecer normas para regir los partidos aparece plenamente justificado si se considera que algunos de ellos fueron creados para actuar en "contra" del régimen democrático representativo, y que muchos de los que fueron creados para actuar al servicio de dicho régimen pueden sufrir diversas desviaciones.

Con motivo del proceso de su reglamentación legal, se ha planteado el problema de la naturaleza jurídica de los partidos políticos. No cabe duda de que un partido político es una asociación con ciertos caracteres especiales y que, por lo mismo, le son aplicables, en primer lugar, las normas constitucionales en materia de asociaciones.

Pero, sentado ese principio, que no parece susceptible de discusión, se abren muchas alternativas para el legislador. Xifra Heras señala al respecto que hay cuatro sistemas de reglamentación legal de los partidos, a saber:

a) De control exterior o institucionalización externa

Es el sistema clásico o liberal que se limita a reprimir las actividades externas de los partidos políticos que se estimen peligrosas para la seguridad pública (acción revolucionaria, propaganda subversiva, etc.)

b) De control ideológico-programático

Se trata de un sistema no sólo represivo, sino también preventivo, que exige la compatibilidad de principios y de fines entre los partidos políticos y el régimen político; en consecuencia, si falta tal condición, se los prohíbe (v.g.: ley fundamental de Bonn, art. 21) o se los somete a estrictas limitaciones (v.g.: *Internal Security Act*. EE.UU., 1950).

c) De control estructural y funcional o institucionalización interna

Mediante este sistema se procura evitar que de hecho —ya que no programáticamente— se desvirtúe el régimen político democrático.

d) De incorporación

Es el sistema propio de los regímenes totalitarios que identifican partido y Estado (partido único).

Escogido el sistema de reglamentación legal, el primer problema que se presenta al legislador es el de determinar a qué organismo estatal corresponde la función de aplicar las normas sobre la materia y quién debe ejercer el control legal. Dice Linares Quintana que caben al respecto tres sistemas:

a) Asignar tan importante atribución al órgano que ejerce el poder ejecutivo o a un organismo dependiente de él.

b) Agregar a las funciones del órgano que ejerce el poder judicial esta misión que reviste, en cierto modo, carácter político.

c) Atribuir tal función a tribunales electorales, que gocen de las mismas garantías de independencia que los magistrados judiciales ordinarios.

Otra cuestión importante es la de determinar los puntos principales que debe contener la reglamentación. Evidentemente, ello depende ante todo del sistema de reglamentación legal que se adopte. [No obstante, en términos generales, cabe señalar que la reglamentación debe versar sobre los siguientes aspectos: a) formación y reconocimiento; b) organización y funcionamiento; c) régimen patrimonial, y d) autoridad de aplicación.]

[El régimen patrimonial —en cuanto cuestión de fondos electorales y de gastos de los partidos—, por una parte, y las condiciones de admisibilidad o proscripción de los partidos, por otra parte, constituyen temas difíciles que ponen a prueba la sinceridad y la sagacidad de políticos y politicólogos.]

[En el derecho comparado la reglamentación legal de los partidos ha alcanzado en algunos países nivel constitucional y en otros solamente legal. Los primeros intentos de establecer normas de rango constitucional sobre los

partidos fueron hechos al sancionarse las nuevas constituciones de la primera posguerra (1919 en adelante).

Con motivo de la segunda posguerra (1945 en adelante), el sistema se ha generalizado, como lo ponen de relieve el artículo 49 de la Constitución de la República Italiana (1947), el 21 de la Ley fundamental de la República Federal Alemana (1949) y el 4° de la Constitución de la República Francesa (1958).

En los países cuyas Constituciones no contienen normas expresas relativas a los partidos políticos, la reglamentación se ha hecho por vía legislativa. Sin embargo, cabe señalar que en comparación con los numerosos proyectos formulados son pocos los estatutos orgánicos que han llegado a tener vigencia.

j) La reglamentación legal de los partidos políticos en la Argentina. Breve historia

Pese a la existencia de un gran número de iniciativas, anteproyectos y proyectos, han sido muchas y grandes las dificultades para reglamentar legalmente a los partidos políticos argentinos. Durante mucho tiempo, las iniciativas no encontraron eco favorable en el Congreso, y si bien la ley electoral 8871, sancionada en 1911, contiene algunas referencias a los partidos, lo cierto es que la primera y también varias de las ulteriores reglamentaciones dictadas, lo han sido mediante "decretos-leyes" emanados de gobiernos de facto.

Cronológicamente, el primero de tales "decretos-leyes" fue el que dictó el 4 de agosto de 1931 el "Gobierno Provisional" del general Uriburu, y en el cual la reglamentación aparece todavía muy embrionaria. Más adelante, otro gobierno de facto —el que rigió los destinos del país desde el 4 de junio de 1943 al 4 de junio de 1946— dictó varios decretos sobre el particular. Mediante uno de ellos se procedió a la disolución de los partidos; por medio de otro se dejó sin efecto esa medida y se designó una comisión redactora del Estatuto de los Partidos Políticos, y mediante otros se aprobó el proyecto, se lo modificó, se lo puso en vigor, y finalmente se lo derogó (decretos 18.409/43, 1.050/44, 33.247/44, 11.976/45, 17.428/45, 25.562/45 y 13.840/46). Posteriormente, durante el régimen peronista, se sancionó la ley 13.645 y se incluyeron algunas disposiciones sobre el particular en la ley 14.032. Por fin, en la época del gobierno de la Revolución Libertadora se reabrió el debate, que virtualmente no ha casado. Hubo interesantes discusiones en el seno de la Junta Consultiva Nacional, la que llegó a emitir un dictamen. El Ministerio del Interior, por su parte, preparó sucesivamente cuatro proyectos. Hubo también un proyecto del Ministerio de Marina, y por último se dictó el "decreto-ley" 19.044/56.

Durante el gobierno de Guido, el Estatuto de los Partidos Políticos aprobado por el "decreto-ley 19.044/56" fue reemplazado por sucesivas disposiciones. En primer lugar, el 9 de mayo de 1962, por decreto N° 4220 dictado mientras Perkins era titular del Ministerio del Interior, se dispuso la reorganización de los partidos políticos, se declaró la caducidad de las autoridades partidarias y se procedió a designar interventores en su reemplazo. Luego, siendo ministro del Interior Carlos A. Adrogué, se dictó el 24 de julio del mismo año el decreto N° 7162, que aprobó un nuevo Estatuto de los Partidos Políticos. El mismo día fueron dictados el decreto N° 7163, que creó la Junta Nacional Electoral, y el decreto N° 7164, que implantó el régimen de representación proporcional. El decreto N° 7162 fue objeto de algunas sustituciones, agregados y supresiones por el decreto N° 8162, dictado el 13 de agosto de 1962, y el decreto N° 7163 fue modificado sucesivamente por los decretos 8163/62 (13/8/1962), 13.053/62 (27/11/1962) y 6.047/63 (31/7/1963). Por fin, siendo ministro del Interior Rodolfo Martínez (h), se dictó con fecha 19 de noviembre de 1962 el decreto N° 12.530 por el que se derogó el decreto 7162, juntamente con los decretos 4420 y 8162, y se aprobó un nuevo Estatuto.

Luego de tantos y tan diversos antecedentes se llegó a la sanción de la ley N° 16.652, que fue oficialmente denominada Ley Orgánica de los Partidos Políticos. Dicha ley fue promulgada el 11 de enero de 1965, luego de ser superadas muchas dificultades durante el proceso de elaboración legislativa. Este comenzó con un proyecto ramitado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, pero el texto definitivo de la ley difirió bastante de aquél.

Hubo mercados desacuerdos acerca de si la nueva ley debía tener carácter proscriptivo o no. Las múltiples opiniones que se vertieron sobre el particular son muy difíciles de encuadrar o clasificar en dos o tres grupos definidos, y ello se debe no sólo a que diferían entre ellas en diversos aspectos, sino también, y principalmente, a que rozaban otro tema de suma importancia, pero cuya conceptualización es ardua: el tema y el problema de la defensa del régimen democrático mediante disposiciones legislativas.

Lo cierto parece ser, dejando de lado la controvertible cuestión de la posibilidad y necesidad de la defensa del régimen democrático mediante medidas legislativas, que tanto tenían razón los que afirmaban que la ley N° 16.652 era proscriptiva como los que lo negaban. No era proscriptiva en cuanto no negaba a nadie en particular el derecho de constituir partidos políticos y de realizar los actos inherentes a éstos. En tal sentido es verdad que la ley no tenía "destinatarios" ni "dedicatorias". Pero era a la vez proscriptiva en cuanto fijaba las condiciones para ejercer aquel derecho. Quien no las cumplía, no podría ejercerlo: estaría "proscripto".

Las disposiciones de la ley 16.652 estaban distribuidas en 9 títulos cuyo respectivo contenido era el siguiente:

Título I	—	Principios generales.
Título II	—	De la fundación y constitución.
Título III	—	De la doctrina y organización.
Título IV	—	Del funcionamiento de los partidos.
Título V	—	Del patrimonio del partido.
Título VI	—	De la caducidad y extinción de los partidos.
Título VII	—	Del procedimiento partidario ante la justicia electoral.
Título VIII	—	Disposiciones generales.
Título IX	—	Disposiciones transitorias.

En uno de los primeros casos en que debió ser aplicada la ley —autos caratulados "Partido Justicialista sobre personería"—, la Cámara Nacional Electoral denegó al solicitante el otorgamiento de la personería, invocando los artículos 1°, 3° inc. b, 22, 23 y 64 inc. c, y formulando el siguiente Considerando: "Que una confrontación de la 'realidad' del denominado Partido Justicialista en formación —realidad dada por 'actuación exterior', conducta de sus dirigentes y promotores y 'experiencia anterior' en ejercicio del poder público por la misma fuerza política aunque con nombre diverso, pero cuya 'solidaridad' y continuidad se proclama *urbi et orbi*— lleva a la convicción de que la agrupación actora ni es democrática, ni menos adhiera a la forma representativa y republicana de gobierno de nuestra organización institucional". Revocado dicho fallo por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (15 de noviembre de 1965), sin que esta última llegara a considerar la cuestión de fondo, y vueltos los autos a la Cámara Nacional Electoral para dictar nueva sentencia, fue denegada por segunda vez la personería del Partido Justicialista (13 de mayo de 1966). Corrió entonces el rumor de que el Poder Ejecutivo iba a reglamentar la ley 16.652, pero el movimiento del 28 de junio de 1966 terminó con los rumores y también con los partidos políticos.

En efecto, producido el movimiento del 28 de junio de 1966 que depuso al presidente Arturo Illia, los partidos políticos fueron disueltos y privados de sus bienes. Mientras en el Anexo-3 del "Acta de la Revolución Argentina", titulado "Objetivos Políticos", se expresó

la voluntad de "establecer una auténtica democracia representativa", en otros documentos se dispuso y se reiteró la disolución de los partidos. Así, en el punto 5° del "Acta" antes mencionada se resolvió: "Disolver todos los partidos políticos del país". Lo mismo dispuso el Decreto N° 6 de la Junta Revolucionaria y, posteriormente, el 1° de julio, el general Juan Carlos Onganía, designado presidente por dicha Junta Militar, sancionó y promulgó la ley número 16.894, por la que se prohibió la existencia de partidos políticos y los actos de proselitismo político, a la vez que fueron declarados indisponibles los bienes de aquéllos. Días después, el 13 de julio, en el documento titulado "Políticas del gobierno nacional", se estableció en el apartado B, con referencia "al ámbito de la política interna", lo siguiente:

1) Impedir toda acción política que vulnere las finalidades perseguidas con la disolución de los partidos políticos.

2) Elaborar las bases necesarias para que pueda restablecerse una democracia representativa que corrija las deformaciones preexistentes.

Más adelante, las leyes 16.910 y 17.207 establecieron que los bienes de los partidos disueltos pasaban en propiedad al Consejo Nacional de Educación o a los organismos educacionales provinciales, según el territorio en que se encontraran.

Después de los sucesos del 23 de marzo de 1971, a consecuencia de los cuales asumió el "poder político" la Junta de Comandantes en Jefe, comenzó el proceso denominado de "institucionalización". Con tal motivo, y luego de los dictámenes y proyectos elaborados sucesivamente por la "Comisión asesora para el estudio de la reforma institucional" y por la "Comisión coordinadora del plan político", el presidente de la Nación, teniente general Alejandro A. Lanusse, con la firma de los restantes integrantes de la Junta de Comandantes, elmirante Pedro A. J. Gnavi y brigadier Carlos A. Ray, y del señor ministro del Interior, doctor Arturo Mor Roig, dictó el 30 de junio de 1971 la denominada "Ley orgánica de los partidos políticos". Dicha ley, que lleva el N° 19.102, está dividida en diez títulos, de los cuales los seis primeros tienen los mismos rubros que los de la ley 16.652; el VII se titula "Régimen procesal" en lugar de "Del procedimiento partidario ante la justicia electoral" y se introduce un título nuevo que lleva el número VIII y que trata del "Régimen de incompatibilidades". El 12 de julio de 1971 se dictó el decreto 2180 reglamentario de la ley 19.102 y, en la misma fecha, fueron sancionadas las leyes 19.108 de creación de la Sala Electoral y la 19.109 de devolución de bienes a los partidos políticos. Posteriormente, entre otras disposiciones normativas, fue sancionada el 23 de mayo de 1972 la ley 19.664 que introdujo varias modificaciones a la ley 19.102.

3. GRUPOS DE PRESION

a) El problema del "gobierno invisible"

Existe o no una verdadera "clase política", existe casi siempre una "constelación del poder". Aun en los regímenes políticos más autocráticos o con "clases políticas" más cerradas, el "poder político" no es nunca exclusivamente el "estatal", y las "decisiones políticas" son siempre "abiertas" en alguna medida (es decir, "mixtas"). Siempre hay alguien, al lado o detrás de los ocupantes "nominales" o "visibles" de los cargos del gobierno. Ese o esos que están al lado o detrás, y a veces delante o enfrente, son actores, por sí mismos, de comportamientos que originan relaciones de poder, sea de carácter religioso, militar, económico, gremial, de la prensa, etc., y, desde luego, también político.

Pero si la "constelación del poder" es una realidad indiscutible —la "constitución real" de un país—, no se puede decir lo mismo de lo que se ha denominado el "gobierno invisible", tesis esta última conforme con la cual el poder político estatal no es desplegado por sus titulares jurídicamente establecidos —los ocupantes nominales o visibles de los cargos del gobierno—, sino por otros que permanecen en la penumbra. El gobierno de los Estados sería algo así como una función de títeres.

Lo más adecuado, de conformidad con lo que surge de la múltiple y variada experiencia histórica, sería decir que sobre la actividad de los "ocupantes" de los cargos del gobierno y, al margen de la acción de los partidos políticos, donde aquéllos existen, se despliega siempre "influencia" —muchas veces invisible— por parte de personas o grupos "no ocupantes" de aquéllos. Los grados de influencia varían según los regímenes o según los "influyentes". El problema, no obstante, se agudiza en el régimen democrático representativo, en razón de la distorsión que el mencionado hecho significa con respecto a la esencia de dicho régimen.

Dentro de ese marco conceptual, pasaremos a ocuparnos de las fuerzas políticas orgánicas que, a diferencia de los partidos políticos, hemos denominado "politizadas" y cuya actividad específica consiste en ejercer influencia, es decir, en desarrollar una acción para obtener que las decisiones políticas u otros actos de gobierno o administrativos se adopten con tal o cual contenido.

b) Grupos de presión. Delimitación conceptual

El fenómeno a que se acaba de hacer referencia ha dado lugar a una variada terminología —"fuerzas políticas", "poderes de hecho", "contrapoderes", "factores de poder", "grupos de interés", "grupos de presión", etc.—, de difícil delimitación conceptual. Por nuestra parte —con carácter operacional y sin pretensiones de pureza semántica— usamos la expresión "fuerzas políticas" para designar a todos los actores de la actividad política —cualquiera sea el tipo de ésta—, con la sola exclusión de los ocupantes de los cargos del gobierno ("poder político estatal"); empleamos la expresión "factores de poder" para hacer referencia a las "fuerzas políticas" cuya actividad no está encaminada a conquistar los cargos del gobierno, sino únicamente a ejercer influencia sobre las decisiones políticas, con lo que excluimos del concepto a los partidos políticos; y utilizamos la expresión "grupos de presión" para designar a aquellas asociaciones —no simples individuos— que ejercen influencia, sin ocupar lugar alguno en la estructura estatal y dejando al margen únicamente a la prensa, dadas las especiales características de esta última.

Para precisar el concepto de "grupos de presión" se hace necesario, ante todo, compararlo y distinguirlo del de "grupos de interés". Para algunos autores, ambas expresiones son sinónimas.

Para otros, en cambio, los "grupos de presión" son una especie o una modalidad de los "grupos de interés". En general, y antes de que se universalizara el uso de la primera de las mencionadas expresiones —*pressure groups*—, fue utilizada principalmente por los autores norteamericanos, y la segunda —en inglés: *interest groups*— lo fue principalmente por los autores europeos.

Aun teniendo en cuenta que hay motivos para utilizar ambas expresiones con otros alcances, consideramos que científica y didácticamente es acertada la distinción hecha por el profesor Linares Quintana, al establecer que los "grupos de interés" son aquellos que se forman en torno de intereses particulares comunes, con la finalidad esencial de defenderlos. Esos grupos de interés llegan a ser grupos de presión cuando, en cumplimiento de su propia y específica finalidad, influyen sobre los ocupantes de los cargos del gobierno, de los partidos políticos o de la opinión pública. Resulta así acertada la conclusión del mencionado profesor cuando sostiene que "todos los grupos de presión son grupos de interés, pero no todos los grupos de interés son grupos de presión", y que "la presión puede ser permanente o accidental y temporaria, por lo que habría grupos de interés que son también en forma permanente grupos de presión y grupos de interés que únicamente en determinadas circunstancias operan como grupos de presión".

De acuerdo con lo expuesto precedentemente, una agrupación religiosa, una federación sindical obrera o una asociación empresarial —mencionadas como simples ejemplos— son naturalmente "grupos de interés": han nacido en torno de un interés común —el culto religioso, las condiciones de trabajo, la estabilidad de las empresas— y para defenderlo (v.g.: organizando la mejor comunicación entre los fieles, contratando colectivamente las mejoras salariales, cambiando información sobre el estado del mercado). Pero, en determinadas circunstancias, tales grupos de interés despliegan acción a fin de ejercer influencia —para que se establezca un sistema educativo de "libertad de enseñanza"; para que se dicte una ley que establezca masivamente aumentos salariales; para que se derogue un impuesto— y, en tales casos, se convierten en grupos de presión.

Suele haber también grupos de interés que son permanentemente grupos de presión, ya que el tipo de acción que despliegan trata de influir en la opinión pública, los partidos políticos o los ocupantes de los cargos del gobierno. Es el caso de ciertos "ateneos" o "clubes" cuya única finalidad es precisamente la de ejercer influencia.

De acuerdo con lo que dijimos, puede afirmarse que los rasgos característicos de los grupos de presión son los siguientes:

- 1) Tienen, por lo común, organización permanente, con órganos propios que los dirigen y representan.
- 2) Sus integrantes, en principio, no son ocupantes de cargos del gobierno.
- 3) El factor que une y reúne a sus integrantes es la defensa de un interés común entre ellos y que es particular con referencia a la "sociedad global".
- 4) Devienen fuerzas políticas —es decir, se "politizan"— al desplegar una acción ordenada a ejercer influencia en la adopción de las decisiones políticas; pero no se proponen obtener para sus integrantes los cargos del gobierno ni participan, por ende, en las competencias electorales.

c) Clasificación de los grupos de presión

Se pueden ensayar y se han ensayado diversas clasificaciones de los grupos de presión pero, por nuestra parte, sólo prestamos atención, por considerarla la

más importante y significativa, a la que utiliza como *fundamentum divisionis* la naturaleza del interés defendido. A tal efecto, utilizamos el vocablo "interés" en sentido amplio, es decir, como valor que provoca la inclinación del ánimo a su favor y sin confundirlo, por lo tanto, con el interés material, que es sólo una de las especies del género.

De acuerdo con el criterio expresado, los grupos de presión pueden ser clasificados del siguiente modo:

De interés relacionado con la actividad principalmente económica.

organizaciones empresarias
organizaciones obreras
organizaciones profesionales

De interés relacionado con la actividad social en general

clubes sociales
clubes deportivos
entidades filantrópicas
etcétera.

De interés relacionado con la actividad educativa y cultural

academias
asociaciones culturales
etcétera.

De interés relacionado con la actividad religiosa

asociaciones religiosas

De interés relacionado con la actividad política propiamente dicha

ateneos
asociaciones cívicas
etcétera.

d) *Dinámica de los grupos de presión. El lobbying*

Aunque el fenómeno de los grupos de presión puede estar —y suele estar— presente en cualquier régimen político, aquí sólo prestaremos atención a su dinámica, es decir, a los modos y medios de acción utilizados, cuando tiene lugar en el seno del régimen democrático representativo.

Cabe al respecto formular algunas consideraciones de carácter general sobre el "modo" de actuar, los sujetos activos y pasivos de la influencia y los medios utilizados.

El empeño por identificar el interés grupal defendido con el bien común de la sociedad total es, sin duda, la característica más destacada del modo de actuar. Ningún grupo de presión —por ejemplo— que procure influir para que se derogue un impuesto, expresará que en esa forma podrá aumentar el margen de utilidades de sus integrantes; expresará, en cambio, que de ese modo se beneficiará, como consecuencia de la reducción de los costos, toda la población consumidora.

Los sujetos pasivos de la influencia desplegada por los grupos de presión son siempre los individuos que ocupan los cargos del gobierno. Dicha influencia puede ser ejercida directamente o indirectamente y, en este caso, mediante los partidos políticos o la opinión pública.

En los Estados Unidos de América los principales sujetos pasivos de la influencia desplegada por los grupos de presión han sido los integrantes de los cuerpos colegiados, cuya función es principalmente legislativa, tanto en el orden federal como en el de los Estados particulares y aun en el local, y el medio utilizado ha recibido inclusive una designación especial: *lobbying*.¹

La palabra *lobbying* deriva de *lobby* —literalmente: pasillo, corredor, antecámara, "salón de pasos perdidos"—, que en los Estados Unidos de América designa las partes del edificio del Congreso o de las Legislaturas de los Estados, en las que está permitido el acceso de personas ajenas al respectivo cuerpo. Era comúnmente en esos *lobbies* donde los personeros de los grupos de presión —por eso, denominados *lobbyists*— desarrollaban su actividad de convencimiento o "ablandamiento" de los legisladores, la cual precisamente recibía el nombre de *lobbying*. [Tras ese origen, las indicadas palabras fueron empleadas con mayor amplitud: *lobby*, para designar el sistema de influencia, cualquiera fuera el sujeto pasivo; *lobbyist*, para designar al sujeto activo, cualquiera fuese, de la influencia; y *lobbying*, para designar la actividad desplegada al efecto, sin que interesaran ni su carácter ni su lugar.]

Con ese sentido amplio, el *lobbying* puede ofrecer, entre otras, las siguientes manifestaciones: a) intentos de influir en la elaboración, trámite y sanción de proyectos legislativos; b) intentos de influir en los programas y plataformas electorales de los partidos políticos; c) intentos de influir en la nominación y elección de candidatos para ocupar los cargos del gobierno; d) intentos de influir en el proceso de formación de la opinión pública.

Los medios de acción de los sujetos activos de la influencia (*lobbyists*) han variado con el tiempo. Más ocultos y tenebrosos en otros tiempos ("viejo *lobby*") ofrecen, sin embargo, todavía en la actualidad, una amplia serie de recursos.

e) Regulación jurídica de la actividad de los grupos de presión

En los Estados Unidos de América, donde la actividad de los grupos de presión se hizo presente más pronto y de modo más alarmante, se han ido dictando normas, tanto en el orden de los Estados como en el federal, para fijar límites a la acción de los grupos de presión, y en particular de los *lobbyists*, de modo que no conspiren contra el recto funcionamiento del régimen representativo.

La Constitución del Estado de Georgia estableció en 1877 que el *lobbying* era delito y, a partir de entonces, han sido dictadas normas sobre el particular en muchos otros Estados, cuyo número alcanzaba a 29 en 1957.

[La legislación a nivel federal data de 1946 y su primera manifestación fue la *Federal Regulation of Lobbying Act*. Las normas respectivas comprenden a toda persona —con excepción de los partidos políticos— que por sí o interpósita persona (agente, gestor, empleado, etc.), directa o indirectamente, solicite o reciba dinero u otro objeto de valor, con el fin de utilizarlo principalmente para influir en la aprobación o rechazo de alguna ley por el Congreso. Dichas personas, antes de comenzar su actuación con tal propósito, deben inscribirse ante los secretarios del Senado y de la Cámara de Representantes, presentar trimestralmente una declaración jurada de la actividad desplegada y llevar una contabilidad detallada en la que se consigne circunstanciadamente el origen y el destino de los fondos que se manejen. Los infractores son objeto de penas pecuniarias y privativas de la libertad.]

4. FACTORES DE PODER (TECNOBUROCRACIA; FUERZAS ARMADAS)

a) Concepto de "factores de poder". Casos

De acuerdo con el concepto expuesto anteriormente, empleamos la expresión "factores de poder" para hacer referencia a las "fuerzas políticas" cuya actividad está dirigida únicamente a ejercer "influencia" sobre las "decisiones políticas". Con este amplio alcance, los "grupos de presión" precedentemente analizados son también "factores de poder". Pero existen además otros factores de poder a los cuales se prestará atención ahora, y que no son grupos de presión dentro del sentido que hemos dado a esta última expresión. Se trata de ciertos grupos que —a diferencia de los grupos de presión— forman parte de la estructura estatal, pero cuyas funciones específicas no consisten en cumplir los roles propios de los cargos del gobierno. Es el caso de la tecnoburocracia y de las Fuerzas Armadas, cuando, al margen de sus funciones específicas, despliegan actividades tendientes a ejercer influencia sobre los ocupantes de los cargos del gobierno.

b) La tecnoburocracia. El problema

Tanto el vocablo como el concepto de "tecnoburocracia" son de fecha reciente, pudiendo afirmarse que sirven para hacer referencia a un determinado grupo, con modalidades propias, dentro del concepto más amplio de burocracia. Conviene, por lo tanto, comenzar por la consideración de este último.

[La palabra "burocracia" suele tener un sentido positivo y otro peyorativo. En su significación positiva, dicho vocablo es el nombre que se da a un grupo de seres humanos que, organizados para ello, realizan, sobre la base de reglamentos y de órdenes, una actividad determinada, y también a dicha actividad, independientemente de quienes la realizan, o a ambas cosas —el grupo y la actividad— a la vez. En esta significación positiva, decir "burocracia" es tanto como decir "administración" (en el sentido de actividad complementaria y subordinada) y decir burocracia estatal —para diferenciarla de la eclesiástica, de la empresaria, de la partidaria, de la sindical, etc.— es tanto como decir administración pública. Por lo tanto, en su sentido institucional, decir burocracia es lo mismo que decir "cuadro administrativo", "cuerpo de funcionarios", "servicio civil", "servicio del Estado", etc. En su significación peyorativa, la misma palabra denota ineficiencia y rutina, y connota la idea de algo innecesario y oneroso. Con este sentido, el empleo de la palabra burocracia implica un juicio negativo: hace referencia a una administración pública desnaturalizada, desvirtuada o enferma.]

De acuerdo con su función específica y a la luz de la experiencia histórica, la burocracia constituye por definición y por esencia la ~~subordinada~~ subordinada. Su actividad es "reglada", carece de "iniciativa", no "dirige" y no "conduce". Su ~~función~~ función con respecto a la decisión política, sólo es ~~de~~ de obediente ejecutora.

Pero ocurre que, durante las últimas décadas, la burocracia no sólo ha crecido desmesuradamente sino que, además, se ha tecnificado cada vez más. Ambos fenómenos, por otra parte, se influyen recíprocamente. El aumento cuantitativo de la actividad estatal, con la consiguiente complejidad, exige su tecnificación, es decir, que se realice según reglas generales y seguras. Así, la actividad burocrática tiende a constituir cada vez más una jerarquía tecnocrática. A través de la burocracia se realiza la tecnocracia y, convirtiéndose en tecnocracia, la burocracia se hace gobernante. Por eso, Burdeau ha utilizado la expresión "tecnocracia burocrática".

[Lo significativo con respecto a la "constelación del poder" es que la burocracia, sobre todo al convertirse en "tecnoburocracia", ha transformado su carácter y su función, ~~constantemente~~ constantemente ~~se ha convertido en actor o coactor~~ se ha convertido en actor o coactor. Dicho de otro modo, de simple ejecutor de la "decisión política", se ha convertido en coautor de ella.]

Esa interferencia de la "tecnoburocracia" en la actividad gubernativa —que tiene muchas manifestaciones y ha dado lugar a numerosas investigaciones— constituye uno de los fenómenos más significativos del proceso de desajuste entre las fuerzas políticas y las formas políticas.

c) Las Fuerzas Armadas como factor de poder

La consideración de las Fuerzas Armadas como fuerza política o, de acuerdo con la terminología utilizada en la presente obra, como factor de poder, es un tema de tanta importancia práctica que no puede ni debe ser soslayado.

Cualquiera sea la ubicación que les corresponda a las Fuerzas Armadas dentro de la organización estatal, es indiscutible, por una parte, que sólo conceptualmente, pero no existencialmente, se da la posibilidad de separar la política interna de la externa y ambas de la defensa nacional. Por lo tanto, sin menoscabo de los hermosos ideales pacifistas, la defensa del agregado de que se forma parte constituye uno de los fines necesarios de la política arquitectónica (fin propio y objetivo del Estado, expresado en el Praámbulo de la Constitución Nacional Argentina con la fórmula: "proveer a la defensa común"). Siendo así: ¿Pueden las Fuerzas Armadas dejar de tener injerencia en la determinación de la política nacional? ¿Es igual la situación antes y después de la invención de las nuevas armas? ¿Es igual en todas partes, se trate de Estados "desarrollados", "en vías de desarrollo" o recientemente "descolonizados"? ¿Cuál es en cada caso la función que compete a las Fuerzas Armadas en la toma de las decisiones políticas?

x d) Carácter de la función de las Fuerzas Armadas en el régimen democrático constitucional

Desde los comienzos del constitucionalismo, se ha atribuido a las Fuerzas Armadas la función de defender las fronteras del Estado nacional y se las ha subordinado jerárquicamente al "poder civil" es decir, a los ocupantes de los cargos del gobierno. Así aparece expresado en varios capítulos de *El Federalista* (artículos VIII, XXII, XXIII, XLI, etc.) y en las páginas de Benjamin Constant dedicadas a "la organización de la fuerza armada en un Estado constitucional".

En la República Argentina, la Constitución Nacional, pese a que no recogió el artículo 25 del proyecto de Alberdi que declaraba que "la fuerza armada no puede deliberar; su papel es solamente pasivo", estableció a través del artículo B6 que el presidente es el comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y tierra y que a él le compete, con el ministro respectivo y con el acuerdo del Senado —cuando se tratare de oficiales superiores—, proveer los empleos militares, organizar dichas fuerzas y, con la autorización del Congreso, declarar la guerra y concertar la paz. Compete al Congreso, por su parte, de acuerdo con el artículo 67, fijar las fuerzas de mar y tierra, dictar los reglamentos para su gobierno y ejercer el control general.

e) La ubicación actual de las Fuerzas Armadas en la estructura estatal

La Era Atómica ha transformado totalmente la relación gobierno-Fuerzas Armadas. La "guerra fría", la "coexistencia pacífica", la "disuasión bilateral",

las "guerras limitadas" la "guerra subversiva", son otros tantos fenómenos que dicen a las claras que la guerra convencional ha concluido. Ese cambio en la situación militar significa, por una parte, una transformación total en la estrategia y la táctica bélicas y, por otra, una interpenetración total de factores y aspectos que aparecían antes en buena parte separados —políticos, económicos, militares, ideológicos, etc.

Ese gran cambio ha sido considerado por Louis Smith con especial referencia a los Estados Unidos de América, y su consecuencia ineludible —escribe— "es que el factor militar debe ser considerado con todos los otros asuntos fundamentales de la política y el planeamiento nacional, lo cual constituye una completa innovación en las costumbres de gobierno norteamericanas. Significa —agrega— que al adoptarse las decisiones fundamentales en materia de política nacional, en la elaboración de planes para ejecutar esas resoluciones y en la administración efectiva de los programas complementarios, la voz militar deberá ser escuchada siempre, aun cuando no sea tenida en cuenta siempre. Esta crítica interdependencia de los planes de acción y la estrategia —concluye Smith— hace que resulte esencial que lo militar pese en las derivaciones estratégicas de la política y que las autoridades civiles conozcan las implicaciones políticas de la estrategia".

En consecuencia, actualmente no es posible mantener a las Fuerzas Armadas en un papel pasivo y subordinado con respecto a la conducción política de un país. Debe canalizarse e institucionalizarse su necesaria participación, en la elaboración, toma y ejecución de las decisiones políticas. La clara imagen de la perfecta ciudad platónica ha sido —reemplazada— por las realidades concretas del siglo XX.

f) Las Fuerzas Armadas como fuerza política en los países "en vías de desarrollo" o recientemente "descolonizados"

En los países latinoamericanos y también en algunos otros situados en África y en Asia —incluidos entre los llamados "en vías de desarrollo" y entre los recientes "descolonizados"—, las Fuerzas Armadas no sólo han actuado como "factores de poder" —ejerciendo influencia sobre la conducción política—, sino que, inclusive, han desplazado y reemplazado a los ocupantes normales de los cargos del gobierno.

El hecho se ha repetido reiteradamente en los países latinoamericanos y han sido totalmente estériles las previsiones constitucionales para impedirlo. Entre tales previsiones puede mencionarse la constitución boliviana de 1945 que establece que los cuerpos armados son esencialmente obedientes y no deliberativos; la colombiana que dispone que la fuerza armada no es deliberante ni podrá reunirse sino por orden de la autoridad legítima; la ecuatoriana que decide que las autoridades militares no obedecerán órdenes superiores que tengan por objeto atentar contra los órganos del poder público o que sean manifestamente contrarias a la constitución o a las leyes. No cabe duda alguna que el problema no se puede resolver sólo con medidas de carácter normativo. La asunción del mando político por las Fuerzas Armadas ha obedecido tanto a condiciones

objetivas como subjetivas. Por una parte, según antes se ha explicado, el hecho se debe a la transformación operada en la estrategia militar y en las relaciones entre el poder civil y el poder militar y, por otra, al "vacío de poder" que ha originado la defección en el cumplimiento de sus propias funciones por las fuerzas políticas propiamente dichas, es decir, los partidos políticos.

El hecho ha ofrecido también reiteradas manifestaciones en otras áreas. Al respecto, merecen consideración especial los gobiernos militares implantados en Egipto desde 1952 (nasserismo), y posteriormente en el África negra.

5. OPINION PUBLICA

a) Concepto; historia

Según la clasificación adoptada al comienzo del presente capítulo, la "opinión pública" (política) es una "fuerza política inorgánica", lo que implica: a) que se trata de "poder político no estatal"; b) que puede obrar tanto en el sentido del "orden" como en el del "movimiento"; c) que presupone la existencia de un conjunto humano; d) que ese conjunto es inorgánico (es decir, que carece de órganos propios) o que es, si se quiere, no institucionalizado.

El uso de la expresión "opinión pública" se generalizó a fines del siglo XVIII especialmente en Francia, en relación con el desarrollo del liberalismo y del racionalismo. Esa relación es fácilmente explicable, ya que en esa época existía una extensa creencia en el poder absoluto de la razón y de la libertad y se pensaba consecuentemente que la manera más adecuada para alcanzar la verdad, tanto en el orden político como en otros órdenes, consistía en el libre debate público entre quienes están en condiciones de razonar.

Pero el concepto de opinión pública reconoce más lejanos antecedentes. Se ha creído encontrar referencias al respecto, entre otros, en Heródoto, Isócrates, Aristóteles, Cicerón, Tito Livio, Salisbury, Maquiavelo, Hobbes, Locke y Pascal.

Pero, según algunos, la primera formulación clara del concepto se debe a Kant, precisamente a fines del siglo XVIII. Heller, por su parte, dice que la expresión inicial corresponde, también en la misma época, a la escuela fisiocrática y en especial a Mercier de la Rivière y a Necker. El tema fue ampliamente debatido a lo largo del siglo XIX y pueden citarse, entre quienes le prestaron mayor atención, a los alemanes Hegel y Tönnies, los franceses Comte y Tarde y el inglés Bryce. Sin embargo, cabe señalar que, al finalizar el siglo, Jellinek, en su *Teoría general del Estado*, apenas dedicaba una página al asunto, a la vez que citaba la escasa bibliografía existente entonces.

b) Consideración científica del fenómeno: diversidad de enfoques. Metodología

Los autores que se ocupan de la opinión pública están muy lejos de concordar en lo que respecta al concepto de ésta. Por lo pronto, no coinciden al

respecto, aunque e menudo se interfieren los enfoques de la Sociología, la Psicología Social y la Ciencia Política. El primero tiene en cuenta principalmente los distintos estratos sociales en el proceso de gestación de la opinión pública. El segundo fija la atención en la relación entre esta última y las actitudes y en particular las motivaciones inconscientes, las imágenes y las representaciones. El tercero particulariza el enfoque —sólo lo político— y se centra en su relación con el régimen político y en su gravitación sobre la vida, instituciones e ideas políticas y, particularmente, sobre las decisiones políticas. Por nuestra parte, aunque sin olvidar la diversidad de enfoques y su intervinculación, nos limitaremos a la consideración del último.

El camino para el conocimiento de la opinión pública no está desbrozado. La primera dificultad consiste en la falta de conceptos fundamentales o en su imprecisión. La segunda, en la naturaleza propia de la opinión pública —su carácter inorgánico, es decir, su carencia de órgano propio, elemento indispensable para la institucionalización y delimitación de todo grupo social o político—. Por eso, no hay que confundir el concepto de la opinión pública —hasta ahora de difícil e insuficiente elaboración— con las técnicas de investigación de aquélla, que se han desarrollado principalmente a través del enfoque particular de la Psicología Social. Para la consideración científica del fenómeno, hace falta —y no se tiene todavía— una teoría general. Sólo se cuenta, por una parte, con algunos ensayos teóricos, por lo común poco congruentes entre sí, y por otra, con investigaciones empíricas, sobre la base de las técnicas de investigación antes aludidas, que no satisfacen generalmente las pretensiones de la Ciencia Política.

En lo que se refiere a las técnicas de investigación de la opinión pública elaboradas con el enfoque particular de la Psicología Social, han alcanzado su mayor desarrollo en los Estados Unidos de América, Gran Bretaña y Francia.

c) El enfoque de la Ciencia Política: titularidad, contenido, caracteres

Se suele decir que la opinión pública es un estado de conciencia colectivo acerca de cuestiones de interés público, que se caracteriza por ser racional e irracional a la vez, calificada, móvil, socialmente condicionada y sujeta a estímulos externos. De ese modo, se alude a tres elementos esenciales que pueden ser denominados, sucesivamente, el "sujeto" o "titular" —siempre colectivo—, el "objeto" o "contenido" —un "estado de conciencia" sobre cuestiones o hechos de interés público— y los "caracteres" de racionalidad e irracionalidad a la vez, calificación, movilidad, obediencia a estímulos externos, condicionamiento social.

En primer lugar, corresponde considerar el aspecto relativo a la "titularidad", es decir, al "sujeto", o sea formular los siguientes interrogantes: ¿Tiene la opinión pública un "sujeto" o "titular"? En caso afirmativo, ¿quién o cuáles? No existe opinión pública sin seres humanos capaces de pensar, de expresar su pensamiento y de comunicárselo entre sí. Por lo tanto, la opinión pública implica la existencia de una situación colectiva, interindividual. Pero esa

situación colectiva, interindividual, no equivale a la existencia de un grupo humano determinado con precisión, sino a la de un conjunto inorgánico y no institucionalizado que, más que un grupo propiamente dicho, constituye en verdad un "cuasi grupo". Admitida así la existencia de un sujeto o titular de la opinión pública, será necesario determinarlo con la mayor aproximación posible, señalando la dificultad de conseguirlo por tratarse precisamente de un "cuasi grupo". Al respecto, algunos indican una *élite*, otros la masa, y la mayoría, el público. La respuesta adecuada no se encuentra, sin embargo, en ninguno de esos tres supuestos ni tampoco en otros semejantes que podrían formularse (el "pueblo", la "voluntad general", la "voluntad popular", la "unanimidad", la "mayoría", etc.). El titular o sujeto de la opinión pública no es cuantitativo y no está formado, por lo tanto, por una adición —cualquiera sea— de individuos, en un determinado momento. En realidad, ese titular o sujeto está constituido por una serie de conjuntos humanos, cada uno de ellos de composición indefinida y cambiante, y unidos solamente por su condición de protagonistas —distintos— de un mismo proceso. De este modo, la opinión pública surge como el resultado de un proceso en el que se suceden y a veces se confunden los actores, sin que sea apropiado atribuirle en particular a ninguno de ellos. Quizá lo más adecuado en tal sentido sería decir que tiene un sujeto múltiple y, en parte, anónimo e indeterminado. Además, y por esa característica propia de su sujeto, la opinión pública carece de límites precisos: puede ser "nacional", pero puede también reducirse al ámbito "vecinal" o extenderse hasta hacerse "mundial". Por fin, pese a lo inorgánico, múltiple, anónimo e indeterminado del sujeto de la opinión pública, debe haber un mínimo de homogeneidad. Si ello no ocurre, no puede haber opinión pública sino, a lo sumo, "corrientes de opinión".

Corresponde considerar, en segundo lugar, el aspecto relativo al "contenido" de la opinión pública, es decir, a su "objeto". Si tal contenido u objeto se describe gramaticalmente, basta definir dos elementos: la "opinión" y su carácter "público"; pero, en rigor, la expresión se refiere a una realidad más compleja que la que podría resultar de la sola unión de esos dos elementos. Por eso, analizaremos en primer lugar a ambos, pero luego formularemos los necesarios agregados. Como la *doxa* platónica, la opinión es un saber intermedio entre la certidumbre y la ignorancia, y en rigor más que un saber propiamente dicho, es una probabilidad de saber y, más precisamente, un modo particular de aserción. Como decía Santo Tomás, la opinión es un acto del entendimiento "que se inclina hacia una de dos contradictorias con temor de la otra" ("Pienso que es así, pero también podría ser lo contrario"). Pero, por supuesto, no toda "opinión" es "pública", aunque debe serlo para ser "opinión pública". La calificación de "pública" significa varias cosas: en primer lugar, que "no es individual"; en segundo lugar, que "no es secreta"; en tercer lugar, que se refiere a una cuestión de "interés general" (que interesa a muchos).

Además de esos dos datos que encuadran el alcance, el contenido u objeto de la opinión pública, presenta varios otros que es necesario tener en cuenta para su debida caracterización: a) naturaleza del hecho o cuestión sobre el que recae; b) hecho o cuestión controvertible que suscita actitudes; c) hecho o cuestión de interés general; d) hecho o cuestión de actualidad.

El hecho o cuestión sobre el que recae la opinión pública puede ser de diversa naturaleza: artística (sobre el valor de una obra teatral); deportiva (sobre las causas de la decadencia del fútbol en un determinado país); política (sobre la crisis de los partidos políticos). Puede, inclusive, versar sobre un hecho particular (la justificación de un crimen pasional). Por consiguiente, no es imprescindible que el hecho o cuestión sea de naturaleza política.

El hecho o cuestión de que se trate, por otra parte, para que pueda ser objeto de opinión pública debe ser de carácter controvertible y por ello debe dar lugar a actitudes diferentes o contrastantes. En rigor, si hay unanimidad, no hay opinión. No puede hablarse de opinión pública —dice Sauvy— "cuando hay comunidad de ideas": carecería de sentido —agrega— hablar de opinión pública en contra de los temblores de tierra, el incesto o la poliomielitis. La opinión pública —señala el citado autor— surge contra alguna resistencia, contra cierta oposición. Implica siempre una opción. Pero, además, implica una toma de posición, lleva consigo una actitud. No es dubitativa ni indiferente —lo que significaría falta de opinión—, sino que es un pronunciamiento a favor de algo y en contra de algo, una postura de aceptación o de rechazo.

El hecho o cuestión ha de ser, además, de interés general y fácilmente comprensible. Este dato que integra el contenido de la opinión pública se encuentra implícito en su carácter de "pública". No reviste, en efecto, el carácter de público lo que sólo tiene interés particular o resulta inaccesible. Se trata, por el contrario, de hechos o cuestiones que despiertan la atención de muchos, que tienen un alcance general y que por lo mismo, pese a su esencia controvertible, admiten una respuesta de algún modo uniforme y homogénea.

El hecho o cuestión debe, además, revestir actualidad. No hay auténtica opinión pública sobre hechos o cuestiones del pasado —salvo que se manifiesten en el presente (v.g.: las disputas sobre personajes o acontecimientos históricos)— ni puede haberla sobre hechos o cuestiones del futuro —salvo en lo que se refiera a los proyectos que se formulan en el presente—.

Corresponde considerar, por último, el aspecto relativo a los "caracteres" de la opinión pública, que se pueden enumerar del siguiente modo: a) es racional y no racional a la vez; b) es calificada; c) es móvil; d) obedece a estímulos externos; e) está condicionada socialmente.

Aunque algunos atribuyen a la opinión pública un carácter puramente racional y otros netamente no racional, lo cierto parece ser que reúne ambos caracteres. La opinión pública, en cuanto opinión, no puede ser expresada sino por medio de actividad intelectual, de razonamiento; pero a la vez, debido a la naturaleza controvertible y sujeta a valoraciones de los hechos o cuestiones sobre los que versa, en su formación gravitan, y a veces fuertemente, factores subconscientes y emocionales.

Un segundo carácter de la opinión pública consiste en ser calificada. Ya se ha visto que no es la opinión del vulgo, ni tampoco la de los más. Es la síntesis o la resultante de un proceso, en el que, como se verá más adelante, prepondera en definitiva el estrato más atento o más enterado.

El tercer carácter de la opinión pública es su movilidad. Es esencialmente móvil y fluctuante. Varía con los cambios de situaciones y de estímulos, y por

eso no se la puede "conquistar" definitivamente. La naturaleza de su sujeto o titular y de su objeto o contenido confluyen para darle este carácter.

La opinión pública —y éste es su cuarto carácter— obedece a estímulos externos. Este carácter no obsta a su espontaneidad, que hace a su propia esencia. Una opinión heterónoma, dirigida, "prefabricada", no es auténtica opinión pública. Pero eso no significa que en su proceso formativo no interfieran lo que Burdeau denomina "estímulos externos", entre los cuales se puede mencionar: el carácter de las cuestiones; la educación; la información y la propaganda; la acción de las fuerzas políticas organizadas; las situaciones.

Por fin, otro de los caracteres de la opinión pública es el de estar condicionada socialmente. En rigor, es éste un estímulo externo objetivo. Según sea la estructura social, varía el carácter de la opinión pública. No cabe ninguna duda de que no puede ser igual a la opinión pública en una "sociedad de público" que en una "sociedad de masas". Según sea la estructura social, serán las condiciones que harán posible y darán carácter distintivo a la opinión pública.

d) Opinión pública y régimen político

El fenómeno de la opinión pública, con las modalidades que dan interés al tema y lo hacen importante, ha surgido y se ha desarrollado en directa vinculación con el régimen político que en la presente obra recibe el nombre de democracia constitucional. En efecto, este régimen proporciona las condiciones institucionales (libertad de información, de expresión, de prensa, de reunión, de asociación; institucionalización de la oposición, etc.) que posibilitan y favorecen la formación de la opinión pública. Por otra parte, la existencia de opinión pública resulta a su vez necesaria para el buen funcionamiento del mencionado régimen político. A este respecto, cabe señalar que en ciertos momentos críticos y decisivos, la opinión pública puede sobreponerse al "poder político estatal" y a las diversas fuerzas políticas orgánicas y erigirse en básico sostén del régimen. Hay varios ejemplos históricos que así lo acreditan.

¿Existe o puede existir la opinión pública en los regímenes totalitarios? La mayor parte de los autores contestan la pregunta afirmativamente. En rigor, el fenómeno de la opinión pública puede darse en cualquier tipo de Estado contemporáneo y ello se debe a la propagación de los medios de comunicación masivos, que llevan los hechos o cuestiones a conocimiento de casi la totalidad de las personas y a la creciente intervención —real o simulada— de la mayor parte de la gente en las decisiones políticas. Ocurre, sin embargo, que el grado de importancia y, por consiguiente, de influencia de la opinión pública, no es igual en los Estados totalitarios —o en otros autocráticos o de partido único— que en los democráticos constitucionales. En los primeros, el mayor despliegue de las "técnicas sociales" —educación, propaganda, etc.— disminuye la dimensión y la gravitación de la opinión pública, en lo que ésta tiene esencialmente de tal —una alta dosis de espontaneidad y de libertad no obstante la operancia de "influjos externos" y el "condicionamiento social"—. Inclusive podría decirse —como lo hace Sauvy— que en tales regímenes existe una doble opinión pública: la primera, menos libre y menos espontánea, pero más abierta y pública, que se

expresa, por ejemplo, entre los resquicios que deja el control y la censura de las comunicaciones, y la segunda, más libre y más espontánea, pero poco menos que clandestina y muy débil, por consiguiente. Además, corresponde señalar que la opinión pública necesita una suficiente dosis de información: el secreto que predomina en tales regímenes constituye un obstáculo para la formación de aquélla.

e) La opinión pública como fuerza política: formación, fuentes

La mayor parte de los autores que se ocupan del tema reconocen a la opinión pública el papel de fuerza política, es decir, el de ser o constituir uno de los elementos que protagonizan la actividad política.

En cuanto a los casos históricos concretos del fenómeno, se suele citar a título de ejemplo, los siguientes: el intento del presidente Roosevelt, en 1937, de aumentar el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia norteamericana; el plan Laval-Hoare, en 1935, de ceder Etiopía a Italia; la supresión de la pena de muerte aprobada por la Cámara de los Comunes británica en 1948. En los tres casos, poderosos movimientos de opinión pública frustraron la adopción de decisiones por parte del respectivo poder político estatal.

Al considerar anteriormente el sujeto o titular de la opinión pública, se puso de manifiesto que aquél estaba constituido por una serie de conjuntos humanos, cada uno de ellos de composición indefinida y cambiante, y unidos solamente por su condición de protagonistas —distintos— de un mismo proceso, del cual, más que de algún actor determinado, surgía la opinión pública.

Interesa ahora señalar las etapas y particularidades de ese proceso; pero, para hacerlo, es necesario ante todo tener presente que no existe un tipo de proceso único, es decir, un modelo que sea válido para todos los casos concretos. Lo impiden, por una parte, el condicionamiento social a que antes se ha hecho referencia y, por otra, el régimen político dentro de cuyo marco se produce el proceso. Por lo tanto, los dos modelos de formación de este último a que, sumariamente, se pasará revista a continuación, deben ser considerados teniendo en cuenta esa advertencia y que han sido concebidos dentro de una sociedad abierta, con cierta homogeneidad, no demasiado masificada todavía, y dentro de un régimen político democrático constitucional.

El primero de dichos modelos es el clásico de Bryce, expuesto en su obra *The American Commonwealth*. La noticia del hecho o de la cuestión llega a conocimiento de los ciudadanos a través de los periódicos de la mañana y suscita en ellos vagos sentimientos de aprobación o desaprobación. Luego, durante el día, se vuelve a tomar contacto con la noticia mediante otros periódicos o conversaciones y aparecen también los primeros comentarios. Cada uno empieza a perfilar su posición. Sigue luego una segunda etapa cuyo centro lo ocupan las discusiones. En esta fase las posiciones se "cristalizan". En una tercera etapa, las posiciones se enfrentan entre sí, y en la posterior se proyectan en la acción de cada uno.

El segundo de los modelos mencionados ha sido expuesto por el profesor argentino Carlos Cossio. Según él, el proceso de formación de la opinión pública,

al que llama "génesis expansiva" sigue cuatro etapas que corresponden a otros tantos estratos, a saber: 1º) la creación original; 2º) la vocación intelectualizada; 3º) la comprensión objetiva; 4º) la comprensión subjetiva. En la primera etapa, el estrato está formado por la "personalidad creadora", aunque a través del proceso ésta quede en el anonimato. El estrato correspondiente a la segunda etapa está constituido por numerosas personas que son "bien conocidas en su círculo de acción". Se trata de los "entendidos" y a la vez de los "voceros", y no puede hablarse todavía de opinión pública, pues constituye en este caso una "opinión técnica". El tercer estrato, en el que se revela el componente emocional, es la "verdadera morada de la opinión pública". En el cuarto estrato está el "hombre masa" u "hombre rebaño", que constituye el receptáculo o el eco de la opinión pública, en función pasiva y ya nada creadora.]

[Como en la realidad, según se ha advertido antes, no existe un modelo único del proceso de formación de la opinión pública, conviene, para abarcar el fenómeno con más generalidad, hacer referencia a las diversas fuentes de aquélla, aludiendo con esta palabra al ambiente general que la engendra, comprensivo a la vez de los promotores, los ámbitos, los medios y los modos que concurren al proceso de su formación.]

Los promotores del proceso formativo de la opinión pública son las fuerzas políticas orgánicas —tanto las específicas (partidos políticos) como las "politizadas" (grupos de presión, prensa, etc.)]. Su acción tiene lugar en alguna de las distintas etapas y en mayor o menor medida, según los casos. Un partido político, un grupo de presión, un diario —por ejemplo—, y desde luego un individuo dentro de cada uno de ellos, pueden dar el impulso inicial o pueden también intervenir posteriormente en el debate de los "enterados" o "entendidos", a través del cual se configuran los elementos que llegarán a constituir la opinión pública propiamente dicha.

[Los "ámbitos" en que tiene lugar el proceso y en particular el "diálogo" o el "debate", son o pueden ser los más diversos y están directamente vinculados con los medios y los modos a que se hará referencia seguidamente.] Existen varios ámbitos: en primer lugar, el familiar; en segundo lugar, los propios de reuniones informales (el atrio de la iglesia, el café, la estación de tren, el supermercado, el vestíbulo del teatro, etc.); en tercer lugar, las sedes de los grupos intermedios (comités políticos, clubes diversos, universidades, academias, asociaciones, etc.); en cuarto lugar, los sitios públicos (estadios, plazas, etc.).

[Los "medios", "instrumentos" o "vehículos" que son utilizados en el proceso formativo de la opinión pública se confunden bastante con los ámbitos, sobre todo cuando se trata de la "oralidad". Sin embargo, los medios más importantes —por la posibilidad de comunicación en gran escala que han implicado— han sido, sin duda, los que se han valido de la imprenta (la prensa escrita, el libro, el folleto, el volante, etc.), si bien en las últimas décadas se han utilizado otros medios orales y visuales con éxito y han hecho perder su hegemonía a la prensa escrita. Tal es el caso del cine, la radio y la televisión.]

En cuanto a los "modos", es necesario hacer una aclaración previa. En efecto, si se tratara de la opinión pública óptima, es decir, de aquella que resulta de un proceso absolutamente libre y espontáneo y en el que fuera muy alta la dosis de racionalidad, el modo de comunicación no debiera ser otro que la

información pura.] Pero tratándose de la formación de una concreta y real opinión pública, lo que priva en lugar de la información suele ser, sobre todo en los últimos tiempos, la *propaganda*, mediante la cual el modo de la comunicación se caracteriza no por el afán de dar a conocer la mayor cantidad de noticias, con la mayor precisión posible, sino por el afán de convencer y suscitar adhesiones —deformando o falseando, si es necesario, la información fidedigna—. En la sociedad de masas, en efecto, y en los regímenes totalitarios en particular, la propaganda no sólo reemplaza a la información pura, sino inclusive a la educación. Nos encontramos, así, con dos modos diversos de formar la opinión pública: por una parte, los que son necesarios para que la opinión pública sea óptima —información y educación—; por otra, los adecuados para una opinión pública que de tal sólo tiene el nombre —propaganda—.

9

La dinámica política

1. ORDEN, MOVIMIENTO Y CAMBIO

El carácter dinámico de la política ha sido reiteradamente puesto de relieve. Si no hay actividad humana no hay política. Esa actividad, aunque en función de ideas y de instituciones, constituye la vida política, caracterizada por Prélot como "la parte dinámica, opuesta a lo organizado y estabilizado por el derecho", razón por la cual la denomina también "dinámica política". Esta última expresión es utilizada asimismo por Burdeau para designar las figuras sucesivas que reviste el orden político en función de las fuerzas que provocan las evoluciones y los cambios, o sea —dice también— la inserción del movimiento en el orden.

En la realidad política, en efecto, orden y movimiento se suponen recíprocamente. El orden político no es calma de sepulcro. Es vida, dinamismo. Un orden inmóvil corresponde a la figura de una sociedad imaginaria, no real. Dice Friedrich, pensando en *La república* de Platón, que el problema falso de un orden político ideal —y por lo tanto que no necesita movimiento ni cambio— procede de los griegos. Lo real es que el orden político sea histórico, y las características de la historia son el movimiento y el cambio.

Por eso, "estabilidad" no significa fosilización. Al respecto hay que distinguir los movimientos y los cambios "del" orden político de los movimien-

tos y los cambios "en" el orden político. Estos últimos son necesarios para que el propio orden político persista. Si el orden político no tiene capacidad para integrar, como dice Burdeau, las fuerzas del movimiento, o, empleando el modelo de Easton, para procesar y responder a las demandas, carece de posibilidad de persistir. Cabe, así, concebir el régimen político como una estructura dinámica o, si se quiere, como un equilibrio dinámico. La ruptura de tal estructura o de tal equilibrio provoca el cambio no "en" el orden sino "del" orden; pero, en tal caso, se restablece la estructura o el equilibrio a través del nuevo orden, y se crea el nuevo régimen político.

La dinámica política —esa necesaria tensión permanente entre el orden y el movimiento y el cambio— está protagonizada por el poder político estatal y las fuerzas políticas. A continuación se pasará revista a algunos de sus aspectos.

2. LAS ESTRATEGIAS POLITICAS Y SUS INSTRUMENTOS

a) Estrategia y táctica. Terminología militar y política

Aunque los vocablos estrategia y táctica suelen tener, vulgarmente, varios sentidos, en el lenguaje militar tienen un significado preciso que no necesita de calificativos ni aditamentos. Con el primero, se hace referencia al arte de coordinar la acción de todas las Fuerzas Armadas de un bando (un Estado, varios Estados aliados, un grupo rebelde, etc.) para aniquilar al adversario. Con el segundo, se limita el alcance a operaciones aisladas. Por consiguiente, en el sentido expuesto, la táctica se subordina a la estrategia.

Aunque en el lenguaje político ambas expresiones se han empleado a menudo, y se continúa haciéndolo, sus respectivas significaciones han carecido comúnmente de precisión. El empleo de los dos vocablos en la actividad política, con el claro sentido que tienen en la actividad militar, ha sido obra de uno de los grandes doctrinarios, a la vez que jefe político y militar, del comunismo ruso, León Trotsky. Este último, en un trabajo titulado *Las lecciones de Octubre*, ha dicho textualmente: "Entendemos por táctica, en política —por analogía con la ciencia bélica—, el arte de conducir las operaciones aisladas; por estrategia, el arte de vencer, es decir, de apoderarse del mando".

Se trata, pues, como se sigue de lo expuesto, de la actividad política en faz "agonal". La estrategia política, al respecto, consiste en el plan de operaciones —comportamientos políticos concertados y combinados— para "conquistar y conservar el poder". La táctica es el plan de operaciones para ganar cada una de las batallas aisladas. Por supuesto que el concepto de estrategia es relativo —y en función de él, también el de táctica—, ya que tanto puede hablarse de estrategia y de tácticas con relación, por ejemplo, a la actividad total de un partido, como con respecto, también por ejemplo, a una campaña electoral.

b) La estrategia y la táctica en los movimientos totalitarios y en los democráticos

Puede afirmarse que la preocupación teórica y práctica por el tema y los problemas de la estrategia política adquirió plena conciencia a través del desarrollo de los movimientos totalitarios. Uno de los rasgos característicos de estos últimos lo constituye precisamente su estrategia política (*Realpolitik* —*maquiavelismo absoluto*— y mezcla de coacción y propaganda —acción psicológica—). Corresponde agregar que, a diferencia de las fuerzas políticas surgidas con la inspiración de las doctrinas liberales y democráticas del siglo XIX, las de corte totalitario, surgidas en el siglo XX, han dirigido su acción no para encauzarse "dentro" del régimen político existente, sino "contra" él, para destruirlo. Esto explica que las primeras sólo recurrieran a tácticas sin contar con una verdadera estrategia y que las segundas, en cambio, fueran las creadoras de esta última.

El primer movimiento político que elaboró una verdadera estrategia política, con clara conciencia de la distinción entre ésta y las tácticas, fue el Partido Bolchevique ruso. Lenin, desde 1902, con su obra titulada "¿Qué hacer?", y Trotsky y Stalin, luego del triunfo de la Revolución Rusa, fueron sus principales exponentes.

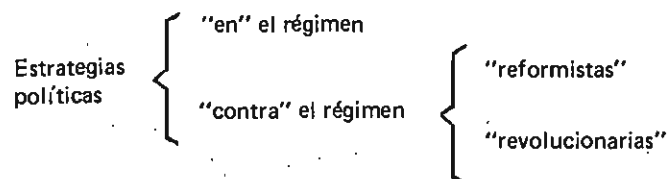
También los movimientos fascista y nazi tuvieron clara noción de la estrategia política. Con respecto al primero, lo ha puesto de relieve Curzio Malaparte en su obra *Técnica del golpe de Estado*, quien —era fascista y escribía bajo el régimen fascista—, luego de describirla, no vacilaba en afirmar: "La táctica seguida por Mussolini para apoderarse del Estado no podía haber sido concebida más que por un marxista. No hay que olvidar nunca que la educación de Mussolini era marxista". Con respecto al nazismo, el propio Malaparte —siete años después de la fracasada insurrección (*putsch*) de Munich y tres años antes del ascenso de Hitler al poder—, señalaba que, más que un estratega, el futuro *Führer* alemán era un táctico oportunista. Quizá fuera más acertado decir que la estrategia de Hitler se basaba en tácticas oportunistas y en un conocimiento exacto de cómo debía manejarse la propaganda.

Más recientemente, según se verá luego, la preocupación por la estrategia política y por la táctica política se ha extendido también a las fuerzas políticas de carácter democrático y con relación a las luchas electorales.

c) Clases de estrategia política: "en" el régimen y "contra" el régimen: "reforma" y "revolución". Estrategia electoral y estrategia insurreccional

Las características de cada estrategia política dependen de la respectiva situación política particular, es decir, del tipo de problema existente —con todos los factores que intervienen: geográficos, económicos, psicológicos, tecnológicos, etc.—, o sea de las condiciones objetivas y, además, de la relación de fuerzas en lucha, o sea de las condiciones subjetivas. Pero, sin perjuicio de ese condiciona-

mlento general —que es indispensable tener en cuenta en cada caso—, existen dos variables que permiten clasificar las estrategias políticas, a saber: a) que la respectiva fuerza política se proponga ocupar el lugar de comando en el régimen político establecido o, por lo contrario, que intente destruirlo para instaurar otro nuevo en su reemplazo; b) que, en el segundo caso, se adopte la vía “reformista” o “revolucionaria”. Esto se puede resumir en un cuadro sinóptico del modo siguiente:



Sin embargo, la cuestión no es tan simple como a primera vista puede parecer. Los fines de las fuerzas políticas en lucha con relación al régimen político existente y las estrategias consiguientes, dependen del carácter de aquél y de la posición que en el mismo ocupe la fuerza política de que se trate. Así la situación no es igual en un régimen policrático que en uno monocrático, ni es la misma en una fuerza política “oficialista” que en una “opositora”. Si se trata de un régimen policrático, una fuerza política “opositora”, a pesar de actuar “contra” él, puede hacerlo en él y elegir la vía “reformista” (v.g.: los partidos comunistas en Italia y en Francia); en cambio, si se trata de un régimen monocrático, una fuerza política “opositora” debe valerse de una estrategia “contra” el régimen y escoger la vía “revolucionaria” (v.g.: la oposición alemana en la época de Hitler). Pero hay que tener en cuenta que, con las variables indicadas, se pueden dar en la práctica toda clase de combinaciones.

Debe señalarse, además, que la distinción entre las vías “reformistas” y “revolucionarias”, si bien ha sido indicada por Duverger, reconoce su origen en las luchas sobre estrategia y táctica desarrolladas en el seno del movimiento obrero de cuño “anticapitalista”, durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. Aunque de acuerdo en lo relativo a la instauración del nuevo régimen —basado en la socialización de los medios de producción y de cambio—, lo que en su máxima generalidad haría suponer idéntica estrategia, el movimiento obrero se dividió notablemente en función de las tácticas. Los socialistas “revisionistas” fueron “reformistas” y partidarios de la lucha electoral y de la acción parlamentaria. Los anarquistas, por el contrario, fueron “revolucionarios” y partidarios de la “acción directa”. Los comunistas fueron “revolucionarios”, aunque utilizaron también tácticas “reformistas” cuando les parecieron convenientes. En algunos casos, como el de los socialistas “revisionistas” o democráticos, la estrategia predominó en definitiva sobre la

finalidad y por la vía del “reformismo” llegaron a convertirse en una fuerza política que lucha “en” el régimen democrático constitucional y no “contra” él.

En otro sentido, pero en relación con lo dicho precedentemente, cabría clasificar las estrategias políticas, según los instrumentos que se utilicen, en estrategia electoral y estrategia insurreccional. Aunque la primera se presenta directamente vinculada con la estrategia “reformista” y la segunda con la estrategia “revolucionaria”, una y otra pueden ser utilizadas tanto para la lucha “en” el régimen como para la lucha “contra” el régimen. Así, se puede emplear la estrategia electoral para abatir un régimen político (v.g.: elecciones municipales españolas de 1930) y se puede, en cambio, emplear la “estrategia insurreccional” para cambiar tan sólo al ocupante del cargo gubernativo (v.g.: “revolución del 90” en Buenos Aires). Lo que importa destacar es que, según se trate de la “estrategia electoral” o de la “estrategia insurreccional” varían los instrumentos que se utilizan o, por lo menos, el modo de emplear los mismos instrumentos. La “propaganda”, por ejemplo, es un instrumento que puede ser utilizado tanto por la estrategia electoral como por la estrategia insurreccional, aunque de distinto modo en cada caso. La “guerrilla”, en cambio, puede ser instrumento de la segunda y no de la primera. Hay que señalar, por otra parte, que la estrategia electoral corresponde al tipo de “lucha abierta”, según la terminología de Duverger, y que la estrategia insurreccional corresponde a las “luchas enmascaradas” y las “luchas clandestinas”, según la terminología del mismo autor.

En los regímenes democrático-constitucionales —o constitucional-pluralistas, como él prefiere denominarlos—, Aron señala que su rasgo característico lo constituye “la competencia pacífica y organizada de varios partidos”. Esta competencia pacífica coincide con lo que Duverger denomina “lucha abierta”, y la expone del siguiente modo: “En debates parlamentarios, en las polémicas de prensa, en las reuniones y en las discusiones, en las manifestaciones de los partidos, de los sindicatos y de las organizaciones diversas, esa lucha se desarrolla ante los ojos de todos”. La “estrategia electoral”, por consiguiente, dada la característica del tipo de lucha a que está dirigida, no puede reducirse al momento o al acto en que se realizan las elecciones.

En los regímenes monocráticos, las luchas no pueden ser sino “enmascaradas” (disimuladas) o “clandestinas” (ocultas). Pero, cabe señalar que también en los regímenes democrático-constitucionales puede haber luchas de estos tipos, cuyos instrumentos son: las organizaciones y reuniones secretas, la propaganda subterránea —sobre la base de rumores, panfletos de impresión anónima, etc.—, la infiltración en los órganos estatales y en otras organizaciones, el terrorismo, etcétera.

d) Contenido o elementos de las estrategias políticas

Toda estrategia política, para ser tal, debe contar con los siguientes elementos: a) determinación de la finalidad; b) determinación de las fuerzas propias y enemigas; c) determinación de los instrumentos de lucha.

La determinación de la finalidad varía según los actores y las circunstancias

y no ofrece mayores dificultades. Se trata, v.g., de obtener el poder político o de ganar una contienda electoral.

La determinación de las fuerzas enemigas y de las fuerzas propias ofrece con frecuencia serias dificultades, tanto si se trata de una estrategia electoral como de una estrategia insurreccional. Al respecto importa lo mismo la relación de fuerzas que la jerarquía de fuerzas, aspectos ambos que han sido estudiados por Burdeau. La técnica del sondeo puede, al efecto, proporcionar indicaciones útiles, pero son muchos los imponderables e infinita la multiplicidad de combinaciones. Podría afirmarse que, en tal sentido, es casi ilimitada la plasticidad tanto de las fuerzas de ataque como de la de resistencia y que en tal caso la habilidad del estratega no consiste solamente en practicar un inventario de las fuerzas propias y enemigas, sino en conseguir, combinar, fortalecer y acrecer sus huestes.

e) *Estrategia y tácticas políticas "en" el régimen democrático y el problema de la "defensa del régimen"*

En el funcionamiento del régimen constitucional democrático, tratándose de luchas "en" él y no "contre" él, el ámbito de la estrategia política se concentra en gran medida en las campañas electorales para ocupar los cargos del gobierno.

En rigor, durante mucho tiempo las campañas electorales en todas partes han sido dirigidas mediante improvisaciones, sin que se pueda afirmar la existencia de verdaderas estrategias. La cuestión ha cambiado en los últimos años. En 1928 el Partido Demócrata estadounidense creó por primera vez un servicio de publicidad profesional, y en 1936 el presidente Roosevelt recurrió a las agencias de publicidad comercial e introdujo la utilización de las "relaciones públicas" al servicio del gobierno. Algunas décadas después, en 1960, la campaña de John Kennedy para la elección presidencial puso de relieve que se había producido el gran cambio en la materia. Esa campaña, en efecto, fue dirigida con claro sentido estratégico y táctico, y por consultores políticos altamente especializados. La campaña electoral había dejado de ser materia de aficionados para transformarse en cometido de profesionales. El *political consultant* o *conseil politique* es el experto que, durante la campaña, toma a su cargo la coordinación de todos los medios de que dispone la fuerza política a cuyo servicio actúan (mensajes, comunicaciones, sondeos, afiches, filmes, radio, televisión, prensa, etc.).

Al margen del cambio producido en los regímenes democráticos constitucionales en lo que respecta al uso de estrategias y tácticas en él y especialmente con motivo de las campañas electorales, corresponde considerar el problema que plantean las fuerzas políticas que actúan en él pero contra él. Eso, por supuesto, no es tolerado y ni siquiera es posible cuando se trata de otros regímenes. En lo que se refiere al régimen democrático constitucional, la alternativa que se plantea como dilema de hierro —o bien, para permanecer fiel a su entrañable ideal de libertad se inhibe de impedir, controlar o sancionar las actividades tendientes a destruirlo ("suicidio de hecho"), o bien, para evitar la destrucción de su principio esencial, renuncia a aplicarlo en su integridad ("suicidio dialéctico")—

no es en rigor sino una falacia de falsa oposición. La ciencia política y el Derecho Constitucional Comparado coinciden en que dicho régimen necesita ser defendido y puede serlo oponiendo su propia estrategia a la de sus enemigos.

Bol. 12 9715

3. LA PROPAGANDA POLITICA

a) *Concepto de propaganda y de propaganda política*

A la dificultad de definir la propaganda, se agrega la cantidad de definiciones formuladas, por cierto no coincidentes entre sí. Por nuestra parte, para dar su concepto nos limitaremos a enumerar sus elementos esenciales.

Ante todo, es necesario distinguir entre propaganda, en general, y propaganda política, en particular. Al respecto cabe señalar que lo que establece la diferencia entre las diversas especies de propaganda ("comercial", "religiosa", "política", etc.) no son sus sujetos activos o pasivos —que son contingentes y que pueden ser los mismos— ni el objetivo —que en lo fundamental no varía— ni tampoco los medios —que también son contingentes y pueden ser los mismos—, sino los objetos —diversidad de comportamientos del "comprador", del "creyente", del "ciudadano"—. Por lo tanto, la diferencia entre la propaganda política y las otras especies de propaganda radica en la especificidad de comportamientos humanos a que la primera está dirigida (comportamientos relacionados con la faz "agonal" de la actividad política y eventualmente con la faz "arquitectónica").

En toda propaganda, cabe distinguir cinco elementos esenciales: a) el sujeto activo; b) el sujeto pasivo; c) el objetivo; d) los medios; e) el objeto.

El "sujeto activo" —individual o colectivo— es el promotor de la actividad destinada al objetivo que se precisará más adelante. En el caso concreto de la propaganda política no se encuentra predeterminado. Puede ser el "gobierno", es decir, los ocupantes de sus cargos; pero pueden serlo también los "buscadores de poder" y aun los que, sin ser una cosa ni la otra, tratan de ejercer influencia sobre las decisiones políticas.

El "sujeto pasivo" —individual o colectivo, pero principalmente colectivo— está constituido por quien o quienes están destinados a recibir el influjo que la actividad de la propaganda se propone ejercer. Depende del objeto concreto de cada propaganda en especial. Así, el sujeto pasivo varía en el caso de una campaña electoral —los componentes del cuerpo electoral— o en el caso de una decisión política a nivel parlamentario —los diputados y senadores—.

El "objetivo" constituye la nota característica de la propaganda en general y está presente, por lo tanto, con los mismos caracteres, en la propaganda política. El objetivo es el efecto buscado por el sujeto activo y consiste en conseguir que ciertas personas o grupos —el sujeto pasivo— realicen determinados comportamientos sin habérselo propuesto por sí mismos.

Los "medios" de la propaganda son variados y variables. Cabe distinguir aquí, como antes se hizo con respecto a la opinión pública, entre "medios"

propriadamente dichos y "modos". Los medios propriadamente dichos de la propaganda no se distinguen de los de la formación de la opinión pública. Son los mismos —prensa, cine, radio, televisión, etc.— Es decir, son los instrumentos técnicos de comunicación. En cuanto a los "modos" —que en el caso de la formación de la opinión pública pueden ser la información o la propaganda— son, con respecto a esta última, las diversas técnicas psicológicas de persuasión utilizables (v.g.: sugestión mediante símbolos). Por supuesto que al hablar de "medios" y de "modos" se está aludiendo, en primer término, a la comunicación, ya que sin ésta faltaría la materia misma de la propaganda.

El "objeto" de la propaganda política lo constituyen, como antes se ha dicho, los comportamientos que requiere la actividad política, especialmente en su faz "agonal" y, eventualmente, en su faz "arquitectónica". Por supuesto, tal objeto es variable (v.g.: un acto electoral, la formación de un partido político, la sanción de una ley, la declaración de una guerra, etc., etc.). En cada objeto particular está presente, prácticamente en todos los casos, la faz "agonal" y a veces también, dada su existencial vinculación con aquélla, la faz "arquitectónica".

b) Propaganda, publicidad e información

A menudo se utilizan los vocablos "propaganda", "publicidad" e "información" como si fueran sinónimos. Es más frecuente, empero, que se utilicen con distinta significación, pero sin precisar debidamente la diferencia.

Para nuestro menester, y aun sabiendo que ha merecido objeciones, estableceremos una distinción admitida por muchos. Se trata, en definitiva, de dos tipos de comunicación que se diferencian tan sólo por sus "objetivos" y, en algunos casos, por los "modos". En efecto, mientras en el caso de la propaganda se busca convencer para suscitar adhesión e inducir a la acción (comportamiento), en el de la publicidad y la información sólo se busca hacer saber. Esa diferencia de objetivo suele dar lugar a distintos modos de producir la comunicación. Así, mientras la publicidad y la información se limitan a presentar los hechos tales como son, sin elaborarlos, la propaganda los prepara en función de su objetivo esencial. De cualquier modo, corresponde señalar que, aunque la diferencia conceptual pueda resultar clara, en la práctica no suele ser así. Basta recordar al respecto que, para cumplir mejor con su finalidad, con mucha frecuencia se busca presentar la propaganda como mera información, lo que constituye uno de sus muchos artificios.

Por fin, cabe destacar que, en el lenguaje político, conviene reservar la palabra "publicidad" para designar los procedimientos mediante los cuales quienes ocupan los cargos del gobierno dan a conocer oficialmente sus actos (v.g.: publicación de una ley o de un decreto en el Boletín Oficial). En tal caso, la publicidad cumple una doble función: jurídica, para dar principio de vigencia a ciertas normas, y política —especialmente en los regímenes "republicanos"—, para contrarrestar los efectos nocivos del "secreto".

c) Propaganda y educación

Existe, objetivamente, una cierta o por lo menos aparente semejanza entre la propaganda y la educación. Una y otra, en efecto, son "técnicas sociales" destinadas a suscitar comportamientos. Pero lo mismo que ocurre entre la propaganda, por un lado, y la publicidad y la información, por otro, la diferencia entre la primera y la educación radica en los distintos objetivos y en la consiguiente diversidad de modos.

Los "objetivos" son, en efecto, distintos. La propaganda —ya se ha visto— busca convencer para suscitar adhesión e inducir a la acción. La educación, en cambio, busca "informar" y "formar" o sea "capacitar". La educación no busca apoderarse de la persona humana, sino liberarla de las ataduras naturales e infrahumanas. Procura —más allá de la mera instrucción— proporcionarle los medios para la búsqueda de su autenticidad y de su perfección. En la educación, lo primero y más importante es el educando; por el contrario, en la propaganda, son los propósitos del propagandista.

d) Historia del vocablo "propaganda" y del fenómeno con él designado

Se acepta, sin controversia, que la palabra "propaganda" aparece en el siglo XVI para designar la tarea de comisiones reunidas bajo el Papa Gregorio XIII, que tenía por objeto extender y "propagar" el credo católico. Esa actividad se centra posteriormente en la Congregación "*De Propaganda Fide*" instituida por Clemente VII mediante una bula dictada el 22 de junio de 1622. Sólo a fines del siglo XVIII la palabra comenzó a ser utilizada en el lenguaje general y puede decirse que perdió su resonancia religiosa en el siglo actual. Últimamente, han sido utilizadas como sinónimo de propaganda otras expresiones, tales como "acción psicológica".

Pero si el vocablo es relativamente nuevo, no ocurre lo mismo con el fenómeno que designa. Dice Friedrich que ha existido siempre y que antes se la denominaba "retórica". En efecto, el arte de convencer, de suscitar adhesión, de hacer prosélitos, de provocar comportamientos, ha sido practicado en todos los tiempos. La novedad introducida en el siglo XX es la utilización de los medios y los modos en forma de empresa organizada, en escala masiva y con transformaciones técnicas, antes desconocidas, que han aumentado muchísimo el alcance del texto impreso, de la comunicación oral y de las imágenes.

En su *Histoire de la propagande*, Jacques Ellul pasa revista a la propaganda en Grecia y en Roma; en la Iglesia medieval y en los reyes medievales con sus legistas; en los protestantes y católicos durante la Edad Moderna; en la monarquía absoluta; en la Revolución Francesa y en la etapa napoleónica; durante el siglo XIX; durante la Primera Guerra Mundial, y en la Revolución Rusa. Ese examen pone de relieve, con gran riqueza de ejemplos, cómo, efectivamente, la propaganda ha sido un fenómeno histórico universal.

e) Los "medios" y los "modos"
de la propaganda política en el siglo XX

Los "medios" (los instrumentos técnicos de comunicación) y principalmente los "modos" (las técnicas psicológicas de persuasión) de la propaganda política han cambiado radicalmente durante el siglo XX.

Los "medios" o instrumentos técnicos de comunicación utilizados por la propaganda política en el siglo actual, pueden ser clasificados y enumerados como sigue:

Material impreso: libro - folleto - periódico (diarios y revistas) - carteles - afiches - volantes - etc.

Palabra hablada: radio - altavoces - camiones con altavoces

Imágenes: cine - retratos - grabados - artes plásticas (pintura y escultura)

Espectáculos: grandes manifestaciones - reuniones públicas - teatro - desfiles.

Al margen de los "medios" precedentemente clasificados y enumerados, es necesario tener en cuenta algunos otros que entran o no en dicha clasificación o son de carácter mixto. En el primer caso, se encuentran la música y los cánticos; en el segundo, la televisión y los símbolos. En la televisión, se reúnen la palabra escrita, la oral y la imagen. En los símbolos —que tienen la particularidad de ser a la vez "medios" y "modos"— pueden distinguirse varias clases: gráficos —v.g.: las siglas de las denominaciones de los partidos—; imágenes —banderas, banderines, emblemas, insignias, como por ejemplo la hoz y el martillo, la cruz gamada, la V de la victoria—; plásticos —v.g.: brazo levantado, puño en alto—; musicales —v.g.: himnos, marchas, estribillos—.

Esencialmente, y en cuanto a los "modos", la propaganda consiste en la sugestión, o sea en el acto de promover o provocar comportamientos en los individuos. Para conseguirlo, y en ello consisten concretamente los "modos", la propaganda se vale de técnicas, recursos y trucos.

Resulta imposible intentar una clasificación, o, aunque más no sea, una enumeración aproximada de los "modos" de la propaganda. Son infinitos y, pese a la creciente tecnificación y racionalización funcional, dependen en última instancia de la imaginación y hasta de la intuición de las personas que la crean. Por eso nos limitaremos a indicar, a modo de ejemplo, lo que Domenach denomina las "reglas principales de su funcionamiento", a saber:

1) Regla de simplificación y del enemigo único

Consiste en reducir los problemas y aun los propósitos a fórmulas simples, sugestivas y contundentes, e imputar las causas y las culpas a determinado enemigo (v.g.: Los obstáculos para el desarrollo nacional son obra de los judíos o de los yanquis: hay que matarlos).

La "regla de simplificación y del enemigo común" ha sido utilizada con plena conciencia y éxito por los comunistas y los nazis.

2) Regla de exageración y desfiguración

Basta su título para exponer esta regla. Un hecho, exagerado o desfigurado al convertirlo en noticia, suele influir más en los individuos que un argumento racional. Un procedimiento frecuente es el de utilizar títulos que no corresponden a la noticia, introducir citas desvinculadas del contexto, etc. Esta regla ofrece algunas variantes; no todas consideradas por Domenach. Por una parte, puede consistir en el uso de figuras y estadísticas aparentemente correctas, pero que inducen en error: el engaño con la verdad, o con la media verdad. Otras veces, se trata directamente de la mentira.

3) Regla de orquestación

Consiste en coordinar —como los sonidos de los distintos instrumentos de una orquesta— todos los elementos propagandísticos de que se dispone. En este aspecto, el propagandista actúa como el jefe de un batallón de combate o el director técnico de un equipo de fútbol. Domenach señala que tanto los comunistas como los hitleristas han sido consumados maestros en la materia. Forman parte de la orquestación los "globos de ensayo", las "campanas de diversión" —estrategia del tero— y en especial de repetición. Este último fue un recurso en el que puso énfasis Hitler, quien decía al respecto: "La propaganda eficaz debe limitarse únicamente a unos cuantos tópicos que puedan asimilarse con facilidad. Desde el momento en que las masas son de lenta comprensión, debe repetírseles la misma cosa un millar de veces". Pero, como señalan los especialistas, la repetición da resultado si se insiste con obstinación en un tema central, pero presentándolo bajo diversos aspectos.

4) Regla de transfusión

Consiste en responder a los gustos del sujeto pasivo, es decir, empleando una frase vulgar, en "dar razón al cliente". Al respecto, hay que tener en cuenta que —como dice Bartlett— "la sugestión no crea nada, sino que sólo puede despertar, combinar y dirigir tendencias que ya existen".

5) Regla de la unanimidad y el contagio

Esta regla se basa en el inmenso poder de sugestión que tiene el hecho de sentirse partícipe de una empresa exitosa o de un grupo triunfante y, en relación con ello, el contagio que ese sentimiento provoca. La función del propagandista consiste en crear la sensación no de que existe unanimidad sino de que los individuos que no participan de la empresa o no forman parte del grupo de adherentes, son algo insignificante y despreciable. Un recurso o truco frecuentemente usado para crear esa sensación son las llamadas "brigadas de aclamación". Pero el empleo de esta regla en plenitud no se conforma con ese solo recurso. Un

ejemplo real lo suministran las gigantescas manifestaciones que organizan los movimientos totalitarios: un palco muy alto para el orador, un inmenso retrato, custodios uniformados en posición marcial, banderas y estandartes, una banda estridente, proyectores, antorchas, gritos de guerra, promesas de felicidad.

Por fin, cualquiera sea la regla que se siga, desempeña un papel importantísimo lo que puede llamarse la excitación emotiva y en especial la provocación de robias contra el enemigo real o supuesto.

f) La propaganda comunista

Puede decirse que Lenin ha sido el primer gran teórico de la propaganda política tal como se ha desarrollado en el siglo XX. Su concepción de la propaganda está directamente conectada con su concepción del partido político revolucionario y constituye una creación clara y deliberadamente elaborada a partir de su libro *¿Qué hacer?*, publicado en 1902.

Según Lenin, el partido de la "revolución proletaria" no debe tener carácter de *trade-union* (sindicatos o sociedades de resistencia de los trabajadores) ni confiar en la espontaneidad de acción de las masas. No debe estar constituido de abajo arriba, sobre la base de un sistema de elegibilidad, sino "desde el techo hacia abajo". Debe ser una organización concentrada, limitada y preparada con alto grado de eficacia, formada por revolucionarios profesionales capaces de actuar secretamente y dirigidos por una *élite*, una docena de líderes de talento. El Partido se erige así en el Estado Mayor de la clase trabajadora y debe marchar a la vanguardia y no a la zaga del proletariado, y "elevarse —según dijera Stalin en su momento— por encima de los transitorios intereses" de aquél. Por lo tanto, el Partido, si bien debe tener en cuenta el sentir de las masas —esencia de toda propaganda, según se ha visto al examinar la "regla de transfusión"—, debe, fundamentalmente, convencerlas.

En el poder, y en la etapa de la "dictadura del proletariado" y de la "edificación del socialismo", lo esencial en materia de propaganda no cambia. Pero corresponde señalar que la dirección de ésta no es tarea "oficial", no compete a los órganos estatales, sino al "Departamento de Agitación y Propaganda", dependiente del Comité Central del Partido Comunista.

Es necesario destacar que Lenin, lo mismo que antes Plekhanov y luego Stalin, distingue entre "agitación" y "propaganda", lo que no ocurre en el lenguaje empleado en Occidente, de acuerdo con el cual la propaganda incluye también lo que los comunistas denominan "agitación". Según la fórmula de Plekhanov, aceptada por Lenin y Stalin, "un propagandista presenta muchas ideas a una o más personas; un agitador presenta solamente una o muy pocas ideas, pues las presenta a las masas del pueblo". Lenin ha señalado también como distinción que, mientras la propaganda utiliza como medio la palabra impresa, la agitación se vale de la palabra hablada.

Lo importante y decisivo es que la URSS ha levantado una poderosa maquinaria de propaganda, utilizando al máximo y con indiscutible éxito todos

los "medios" y "modos" disponibles. Para ello he empleado al máximo el principio o regla de "orquestración", suprimiendo, en consecuencia, toda posibilidad de libertad. La prensa, el cine, la radio, la ciencia, el arte, la educación, todo está orquestrado por la propaganda y lo está en función de la siguiente fórmula dada en su momento, aunque con particular destino a la prensa, por N. G. Ralgunov, quien fuera director de la agencia oficial soviética Tass: "Las noticias no deben limitarse simplemente a dar a conocer tal o cual hecho o acontecimiento, sino que deben perseguir un propósito. Las noticias son agitación mediante los hechos".

En los últimos tiempos, la "persuasión" en algunos regímenes comunistas ha llegado a la perfección a través de la técnica del "lavado del cerebro".

g) La propaganda nazi

Hitler asignó siempre un extraordinario valor a la propaganda. En su obra *Mi lucha* dice que la propaganda es más importante que la organización, y afirma que "el primer deber de la propaganda estriba en conquistar hombres para la organización", y el segundo "es el de derribar la situación existente, por medio de la nueva doctrina". Coincidiendo con la estrategia leninista, dice en la misma obra: "Como director de la propaganda del Partido... trabajé conforme con principios muy radicales, a fin de introducir en la organización tan sólo a los mejores elementos". En el capítulo VI del mismo escrito, titulado "La lucha en los primeros tiempos; importancia de la oratoria", Hitler expresa que en dos años de experiencia se hizo maestro en el arte de la propaganda, y señala que lo que tiene más importancia es lo que los comunistas llaman "la agitación". "La fuerza que dio al marxismo su asombroso poder sobre las muchedumbres —afirma— no consiste en la obra teórica escrita y preparada por intelectuales judíos (sic), sino en el formidable diluvio de propaganda oral que esta doctrina descargó sobre la multitud en el curso de los años". Pero, quizá, lo más notable de lo dicho por Hitler en esa publicación, es lo relativo a la aplicación de la "regla de la unanimidad y el contagio" a través de las manifestaciones gigantescas. Decía al respecto:

"Las asambleas de grandes muchedumbres son necesarias, pues cuando a ellas asiste el individuo acometido del deseo de alistarse en un flamante movimiento y temeroso de encontrarse solo, recibe allí la primera impresión de una numerosa comunidad, lo cual ejerce un efecto vigorizador y estimulante en la mayoría de las personas. Estas se someten a la mágica influencia de lo que llamemos sugestión de la multitud. Los deseos, los anhelos y la pujanza de miles de seres se acumulan en el pensamiento de cada uno de los presentes. Un hombre que concurre a una de estas asambleas lleno de dudas y vacilaciones, sale de ella íntimamente fortalecido; se ha convertido en un miembro de la comunidad".

Por supuesto que, al igual que los comunistas rusos, los nazis consideraron que la propaganda debía acrecentarse luego de la conquista del poder. Goebbels, que fuera ministro de Propaganda del Tercer Reich, lo decía expresamente:

"La propaganda política, es decir, el arte de hacer penetrar sólidamente en las masas las cosas del Estado, de tal manera que el pueblo entero se le sienta profundamente ligado, no podía seguir siendo un simple medio para la conquista del poder; era necesario que se transformara en un medio de desarrollar y profundizar el poder una vez conquistado". [...] "Es el arma más eficaz en la conquista del poder; sigue siendo el arma más eficaz en la consolidación y la construcción del Estado [...]. El arma por la cual hemos conquistado el Estado debe permanecer al servicio del Estado si no queremos dejar que nazca el peligro de perder, con el poder, el contacto con el pueblo y así recíprocamente".

Una diferencia importante entre la propaganda nazi y la bolchevique, una vez conquistado el poder, estriba en que el manejo central de la primera pasó a ser cometido del Estado, mientras que el de la segunda fue asignado al Partido, según antes se ha visto. En rigor, sin embargo, lo que ocurrió en la Alemania nazi fue que la dirección de la propaganda se unificó en la persona de Goebbels, quien era a la vez ministro de Propaganda, director general de propaganda del Partido Nacional-socialista y presidente de la Cámara de Cultura. La "orquestración" resultaba así completa.

Según algunos autores —por ejemplo, Domenach—, "el hitlerismo corrompió la concepción leninista de la propaganda". La propaganda nazi no tuvo ningún límite de racionalidad. Tanto afirmaba que Roosevelt era judío como que "cuando lleguemos al poder, cada mujer alemana obtendrá un marido". Pero, al margen de cualquier juicio ético o axiológico, no cabe duda que, como afirma Driencourt, "el ministerio del doctor Goebbels realizó el más perfecto organismo estatal de propaganda".

h). Propaganda y democracia. El problema moral

Ante las características que la propaganda política ha ido adquiriendo en el siglo XX, surge la inquietante cuestión de la compatibilidad entre aquella y el régimen democrático-constitucional: ¿Es compatible ese tipo de propaganda política —dada su tendencia esencial a automatizar los comportamientos— con el mínimo de voluntad propia y libre —no alienada— que exige la formación de la opinión pública? ¿Es compatible ese tipo de propaganda política —dado su esencial amoralismo— con el mínimo de moralidad que exige el funcionamiento de la democracia constitucional?

Como es obvio, los movimientos y los Estados de cuño totalitario no tienen este problema. Pero, para la democracia constitucional es, quizás, uno de los más arduos. El dilema consiste en que si no se usan las armas del enemigo —eficacísimas—, sólo aguarda la derrota; si se las emplea, se sacrifican los propios

valores. Otra vez frente al dilema del "suicidio de hecho" o el "suicidio dialéctico".

Pero los problemas humanos, y en especial los políticos, no suelen resolverse en la biblioteca y con la biblioteca —aunque ésta también hace falta—, sino en la vida y con la vida. Por eso, la respuesta al interrogante que nos inquieta no se debe buscar en el plano del razonamiento puro. Hay que renunciar a la ilusión de la —inexistente— receta milagrosa.

En realidad, la situación ofrece varias facetas. En primer lugar, nos encontramos con el "hecho" de la propaganda tal como ha llegado a ser en este siglo. Se encuentra incrustada en la vida social —no sólo política— como un fenómeno con el que hay que contar, que es connatural de la "sociedad de masas" —otro hecho— y que no ofrece la posibilidad, al menos inmediata, de su desaparición. Es, además, un hecho importante del que Maurice Duverger ha podido decir: "Los nuevos métodos de propaganda y encuadramiento de los hombres pueden ya cambiar la estructura del mundo tan profundamente como la utilización de la energía nuclear". En segundo lugar, hay una diferencia básica, al respecto, entre los regímenes totalitarios y los democrático-constitucionales, ya que lo característico de los primeros es que la propaganda política es monopolizada por el Estado y el partido único —sociológicamente la misma cosa—, mientras que en los segundos hay una propaganda no estatal que compite legalmente con la estatal. Existe la posibilidad y la realidad de la "contrapropaganda" abierta. En tercer lugar, aunque sean semejantes o idénticos los objetivos, los objetos e inclusive los "medios", existe una diferencia marcada en los "modos" y las actitudes y comportamientos que estos últimos importan. Hay, en última instancia y a pesar de algunos excesos, un esencial respeto por la dignidad de la persona humana.

Ante "el hecho" de la propaganda —aun con las características que ha adquirido en el siglo XX—, ningún autor sostiene que en el régimen democrático-constitucional se deba renunciar a su utilización. Nadie aconseja el "suicidio de hecho", aunque muchos advierten sobre el peligro del "suicidio dialéctico". En este último sentido, ninguno ha insistido quizá tanto como el eminente científico político norteamericano H. D. Lasswell y el ilustre politólogo francés Jean-Jacques Chevallier. En cambio, Friedrich afirma que la propaganda no significa necesariamente mentira; que enfrentada con la realidad, debe ser considerada como un fenómeno neutral; que forma parte del proceso generador de la comunidad, pues no hay comunidad sin comunicación, y en toda transmisión de ideas existe la posibilidad de ejercer influencia, es decir, de hacer propaganda.

Por nuestra parte, y para concluir con la consideración del tema, formulamos las siguientes tesis: a) que "no se puede", en una democracia constitucional, prescindir de la utilización de la propaganda; b) que, en tal régimen político, "no debe" existir monopolio de la propaganda; c) que, en dicho régimen político, aunque implique una disminución de su eficacia, la propaganda "no debe" contrariar ni contradecir los valores que lo inspiran.

4. LA ACCION DIRECTA

a) *Los orígenes anarcosindicalistas de la acción directa y sus versiones "derechistas"*

Originariamente, la "acción directa", en el lenguaje anarquista y anarcosindicalista del siglo XIX, constituyó una alternativa táctica y una contrarréplica a la "acción parlamentaria" o a la "acción política", que habían elegido como táctica adecuada los partidos socialistas de Europa. Aunque, sin usar la expresión, la idea está patente en las *Reflexiones sobre la violencia*, de Georges Sorel. En esta obra, se vitupera hasta al escarnio la acción electoral y parlamentaria de los socialistas y se hace una apología de la violencia y en particular de la huelga general.

Posteriormente, aunque en función de ideologías o de mitos opuestos, la acción directa, como antítesis de la acción electoral y de la acción parlamentaria, fue adoptada, particularmente en Francia, como instrumento estratégico, por algunos movimientos de extrema "derecha", tales como los *Camelots du Roi*, la *Action Française*, la *Croix de Feu*, etc. Por supuesto que también en otros países los movimientos de inspiración semejante (v.g.: el nacional socialismo alemán y el fascismo italiano) recurrieron a la acción directa, sin desertar de la acción electoral y parlamentaria y, para ello, inclusive no vacilaron en organizar fuerzas para-militares y en realizar toda clase de actos de violencia. José Antonio Primo de Rivera —fundador del falangismo español— hablaba de "la dialéctica de los puños y las pistolas".

La "acción directa", por lo tanto, fue compartida por los extremistas de "derecha" y de "izquierda", y su signo común fue el desprecio por las formas constitucionales y legales, y la utilización de la violencia organizada para vencer en la lucha política.

b) *La conceptualización de la "acción directa" por Ortega y Gasset*

Aunque referidas especialmente a España, José Ortega y Gasset puntualizó, en 1922, las notas características de la "acción directa", elaborando un modelo que se puede aplicar de un modo general.

Sostenía el pensador español que lo normal de la convivencia social consiste en contar con el prójimo, y que esa normalidad se institucionaliza mediante órganos peculiares "tendidos entre individuos y grupos como resortes y muelles de la solidaridad nacional". Cuando "el particularismo" se posesiona de una sociedad y la fracciona, se deja de "contar con los demás" y entonces se siente repugnancia y humillación para impetrar del Parlamento la satisfacción de las aspiraciones y de las necesidades de cada uno. "En tal estado —sigue diciendo Ortega y Gasset—, la única forma de actividad pública que, por debajo de palabras convencionales, satisface a cada uno, es la imposición inmediata de su señera voluntad; en suma, la acción directa".

c) *Las formas actuales de la "acción directa"*

La "acción directa" ha cobrado nuevo impulso en los últimos lustros. La practican algunos grupos estudiantiles, ciertos grupos étnicos y, sobre todo, diversos movimientos que basan sus tácticas en el uso de la violencia. Tales tipos de "acción directa" utilizan procedimientos que sin ser absolutamente novedosos se adaptan a las particularidades de la época actual: terrorismo, secuestros, asaltos de bancos y sobre todo guerrillas, entre las cuales tienen especial importancia las llamadas "guerrillas urbanas".

QUINTA PARTE

**LA CONSTITUCION
DEL CONSTITUCIONALISMO**

(La "democracia constitucional")

CONSIDERACION GENERAL

Se utiliza aquí la expresión "constitución jurídica" para denominar a la "ley suprema" —cúspide de la pirámide jurídica—, o sea al conjunto de normas de Derecho positivo que sirven de fundamento de validez a las restantes normas jurídicas y junto con las cuales constituyen el orden jurídico de una comunidad política. Por consiguiente, el concepto concuerda con el utilizado por numerosos autores, aunque no usen la misma expresión. Así, por ejemplo, coincide exactamente con el que, dándole el mismo nombre —constitución jurídica—, expone Hermann Heller: preceptos jurídicos "fundamentales y supremos sobre la estructura básica del Estado, respecto a los cuales todas las demás normas jurídicas tienen tan sólo una importancia subordinada y jurídicamente derivada".

Sin embargo, necesario es aclarar que utilizamos la expresión con el alcance más lato —sinónimo de "instituciones políticas"— y que comprende, por ello, no sólo la Constitución como "institución-norma", sino también las realidades por ella configuradas: la "institución-cuerpo", es decir, el Estado, y las "instituciones-órganos", a través de las cuales se realiza la actividad de este último.

Además, y como complemento, se presta atención en esta parte a las cuestiones directamente vinculadas con el tema central, a saber: centralización y descentralización; continuidad y discontinuidad constitucional, y formas de gobierno y regímenes políticos.

Por fin, y poniendo de relieve lo que se expresó en la "Introducción", cuando se dijo que las grandes partes en que se dividía la obra no constituyen categorías ontológicas sino grandes marcos de referencia que no siempre pueden deslindarse con nitidez, cabe señalar que la "constitución jurídica", a través de la cual y mediante la cual cobra sentido el "poder político estatal", no está nunca rigurosamente separada de la "constitución real", sino que se encuentra en conexión dialéctica con ella, hasta el punto de que puede afirmarse con razón que forman una realidad única. En efecto, la "constitución real" y la "constitución jurídica" se suponen y se influyen recíprocamente. Pero, claro está, en cada caso particular varía el grado del influjo recíproco, de tal modo que aumentan y disminuyen, en relación inversa, el influjo de una y otra —de la "constitución real" y de la "constitución jurídica"—. Dado ese interinflujo resultan falsas, por excesivamente generalizadoras, las hipótesis según las cuales la constitución jurídica no es más que un efecto de la constitución real y las que, por lo contrario, afirman que ésta depende de aquélla.

10

El Estado, institución-cuerpo

1. CONCEPTOS DE ESTADO. HISTORIA DEL VOCABLO "ESTADO" Y DE LAS DOCTRINAS DEL ESTADO

a) Ubicación del tema

Como se ha dicho precedentemente, la consideración de la "constitución jurídica" implica, a la vez, la consideración de la "institución-cuerpo" o "institución-persona" —es decir, cada una de las colectividades unificadas, con su doble aspecto de organización interna y de individualización externa—, de la "institución-órgano" —es decir, los individuos o grupos que, en cumplimiento de su rol, realizan actos imputables a la institución-cuerpo— y de la "institución norma" —es decir, los preceptos o disposiciones que regulan los comportamientos de los ocupantes y de los no ocupantes de los cargos (órganos)—. Es innecesario señalar que las instituciones, en su plenitud, abarcan los tres aspectos indicados, unidos de modo inescindible. Así, cada institución-cuerpo o institución-persona no cobra efectiva existencia sino a través de la actuación de sus instituciones-órgano, la cual se encuentra regulada por las instituciones-norma.

Con sujeción al marco de referencia adoptado, serán considerados sucesivamente: el Estado (institución-cuerpo o institución-persona), la Constitución (institución-norma) y los órganos del Estado (instituciones-órganos).

b) *Conceptos de Estado: diversidad.*
Posiciones negativas

No existe un concepto del Estado admitido por todos o que, por lo menos, pueda ser considerado predominante. Por eso, los autores que en la actualidad se ocupan del tema se ven en la necesidad de enumerar, e incluso de clasificar, la gran cantidad de conceptos diversos y, por lo tanto, de definiciones distintas que existen con respecto al Estado. El profesor español Sánchez Agesta, por ejemplo, clasifica las definiciones del Estado en cuatro grandes grupos: deontológicas, sociológicas, jurídicas y políticas. (Kelsen) por su parte, expresa que una búsqueda, así sea a la ligera, nos proporciona más de una docena de acepciones de la palabra "Estado", enteramente diferentes entre sí.

Por otra parte, es necesario también tener presente que, aunque el ser o el fenómeno llamado Estado sigue desarrollándose cada vez más, han ido surgiendo también, junto a los numerosos y diversos conceptos acerca de él, algunas posiciones que niegan la necesidad de tal concepto, que lo relativizan o que lo condicionan históricamente.

Friedrich, por ejemplo, sostiene que, desde el punto de vista del constitucionalismo, el concepto de Estado resulta innecesario. (Kelsen, por su parte, no reconoce al Estado entidad propia y no lo considera otra cosa que la personificación metafórica del orden jurídico total. Con otro enfoque, desde el punto de vista marxista, se considera al Estado como mera categoría histórica, en el sentido de que es una organización política que tiene por objeto asegurar, mediante la violencia armada, el sometimiento económico de la mayoría trabajadora a una minoría de poseedores de los medios de producción; resulta así necesario en una sociedad de clases y resultará innecesario en una sociedad sin clases. Otros autores, como por ejemplo Hermann Heller, consideran que el Estado es un tipo de comunidad política condicionado históricamente y señalan que, consecuentemente, debe reservarse ese nombre para designar la que se ha formado en el círculo cultural de Occidente a partir del Renacimiento.

Queda pues en pie, solamente, la afirmación de que no existe el "concepto de Estado" uniformemente aceptado sino variados y variables "conceptos de Estado".

c) *El concepto de Jellinek*

De cualquier modo, y sin dejar de tener presentes las salvedades que se acaban de hacer, sigue resultando útil, por lo menos didácticamente, el concepto de Estado expuesto por Jellinek con estas pocas palabras: "Allí donde haya una comunidad con un poder originario y medios coactivos para dominar sobre sus miembros y sobre su territorio, conforme a un orden que le es propio, allí existe un Estado."

En ese concepto se encuentran algunas precisas indicaciones para aproximarse al conocimiento del ser o fenómeno llamado Estado. Así, en primer lugar el Estado tiene algunas características propias (v.g.: poder originario) de las que resulta que no debe ser confundido con cualquier otra institución-cuerpo. En

segundo lugar, el Estado comprende tanto a la comunidad (grupo humano, correspondiente a la "sociedad global") como a un poder de dominación. Este aspecto es de considerable importancia porque, entre los numerosos conceptos de Estado existentes, dos son en el lenguaje vulgar, y aun en el científico, los que tienden a prevalecer: por una parte, el aparato de dominación que se emplea en la sociedad global, y, por otra, esta misma sociedad global en cuanto se halla políticamente organizada. En tercer lugar, y además de los dos elementos señalados —el grupo humano y el poder de dominación— aparece como tercer elemento, en el concepto expuesto por Jellinek, el territorio.

Corresponde aclarar, ya que ello no surge expresamente de las palabras antes transcritas, que en la teoría de Jellinek es fundamental la distinción entre el "aspecto social" y el "aspecto jurídico" del Estado, de donde resulta un "doble concepto" de él y, por lo tanto, una "doble definición". Se hace presente el primero —el "aspecto social"— cuando se consideran ciertos "elementos objetivos", que aparecen siempre en nuestra experiencia y consisten en determinadas relaciones sociales, que constituyen actividad entre hombres. En tal sentido, el Estado no es en sí mismo una sustancia —ya que la sustancia es siempre un quehacer humano—, sino más bien una función que se desarrolla dentro del orden de los fenómenos psíquicos humanos. El Estado, como la religión —dice al respecto Jellinek—, existe en los hombres. Y agrega, para precisar sus características: "Forman el sustrato de este Estado hombres que mandan y hombres que obedecen, pero el Estado posee además un territorio; mas si se considera el fondo de las cosas, se vendrá a reconocer que este territorio es un elemento que va adherido al hombre". [...] "Prescindiendo del sujeto humano, no hay territorio, sino sólo una parte de la superficie de la tierra". Por eso, y con este enfoque que Jellinek denomina "social", el Estado es una unidad a la vez espacial y temporal, causal ("basada en la raza"), formal y teleológica (en tanto es "unidad de asociación"). Pero es unidad de asociación distinta de las otras asociaciones debido al máximo grado de intensidad que la caracteriza y que corresponde al mayor número de fines constantes y a su organización más perfecta y comprensiva. Encierra a las demás asociaciones y es más necesaria que ellas, siendo sólo suyo el poder coactivo decisivo. Tiene un territorio sobre el cual ejerce de modo exclusivo el poder. Y ese poder, que es "poder de dominación", tiene carácter "originario" y no derivado. En cuanto al otro aspecto —el aspecto jurídico— resulta, según Jellinek, de la facultad que tiene el Estado de autolimitarse por el derecho, de tal modo que al someterse a este último se convierte en sujeto de derechos y deberes, es decir, en "corporación", o sea, en "persona jurídica".

d) *Los elementos del Estado*

De acuerdo con el criterio de Jellinek, como acaba de verse, tres son los "elementos" constitutivos del Estado: la "población", el "territorio" y el "poder". Según el mismo autor, los tres elementos están presentes tanto en el aspecto social como en el aspecto jurídico.

e) El Estado como "aparato de dominación"
como "sociedad políticamente organizada"
y como "persona jurídica"

Con frecuencia, en lugar de considerar al Estado como un complejo de *elementos*, se unilateraliza el concepto y se lo caracteriza en función de uno solo de aquéllos. Ello ocurre principalmente cuando se lo considera como el "aparato de dominación que se emplea en la sociedad global" o como esta misma "sociedad global" en cuanto está "políticamente organizada".

De cualquier modo, hay que tener presente que la tendencia que considera al Estado sólo como "aparato de dominación" cuenta con muchos expositores. En efecto, y al margen de la particular concepción de Marx a la que antes se ha hecho referencia, se manifiesta esa posición en autores tan desvinculados entre sí como Max Weber y Jacques Maritain, James Burnham y Alf Ross.

Por otra parte, y desde el punto de vista estrictamente jurídico, el Estado puede ser considerado como "persona jurídica"; es decir, como ente susceptible de adquirir derechos y contraer obligaciones; pero en tanto tal persona jurídica, de existencia ideal (no de "existencia visible") y de carácter público (no de carácter "privado"). Es a este concepto al que se prestará especial atención en el punto 2 del presente capítulo.

f) *Historia del vocablo*

La palabra castellana "estado", al igual que la italiana *stato*, la francesa *état*, la alemana *Staat* y la inglesa *state*, tienen origen en el vocablo latino *status*. En Roma o, mejor dicho, en el Derecho Romano, con la palabra *status* se designaba la situación jurídica de una persona, el conjunto de sus derechos y de sus obligaciones, sea con respecto a la ciudad (*status civitatis*, derechos y deberes "políticos"), a la libertad (*status libertatis*, derechos y deberes "civiles") o a la familia (*status familiae*). Por otra parte, en la baja latinidad, comenzó a emplearse también la expresión *status rei publicae* en lugar de la tradicional *res publica*, y así lo hace alguna vez Ulpiano. Igualmente se encuentra en ciertas ocasiones la expresión *status romanus*. Sin embargo, predomina la opinión de que en Roma la voz *status* no llegó a expresar el concepto que corresponde a la actual palabra derivada de aquélla y que forma parte del vocabulario de los principales idiomas contemporáneos.

Por consiguiente, puede afirmarse que ni la antigüedad ni la Edad Media, aparte de que no conocieron la "forma política" o "sociedad política" surgida, con características propias, a partir del Renacimiento, tampoco usaron el vocablo Estado para nombrar sus propias y variadas manifestaciones de "formas políticas" o "sociedades políticas". Otras fueron, en cambio, las palabras o las expresiones utilizadas, como por ejemplo, *polis*, *civitas*, *res publica* (en cuyos significados tiene preeminencia el elemento personal), *regnum*, *imperium* (en las que predomina el elemento poder), *land*, *terra*, *terrae* (prevalece el elemento territorio).

Durante la Edad Media, sin embargo, el vocablo *status*, o sus derivados, que se fueron incorporando a los idiomas romances, comenzaron a tener nuevos y específicos significados. Así, en Francia, desde principios del siglo XIV, comenzaron a reunirse los llamados *Etats généraux*, institución originariamente de carácter feudal y respecto de la cual la palabra *estado* correspondía a cada uno de los estamentos sociales que la componían: clero, nobleza y estado llano. Según Jellinek, la expresión *stato* (en italiano) fue usada en las postrimerías de la Edad Media por los embajadores para designar los "delegados y autoridades de cada comunidad" y más adelante para referirse al "territorio sometido al dominio de estas autoridades".

Por otra parte, aunque por cierto en forma muy aislada, se encuentra la palabra *status* en Inglaterra durante el siglo XIV como equivalente del moderno concepto de Estado, no cabe duda de que con uso corriente y con la nueva acepción la primacía corresponde a Italia y data de principios del siglo XVI. "Con la aparición de la idea moderna del Estado —explica Jellinek— nace igualmente la voz que le corresponde."

"Puede atribuirse con justicia a Maquiavelo —dice Jellinek haciendo referencia al párrafo con que comienza *El príncipe*— el haber introducido en la literatura científica la voz Estado." Y a este respecto cabe afirmar que el uso de la palabra por el famoso florentino en el capítulo inicial de la más difundida de sus obras no era casual ni aislado, ya que el término aparece continuamente repetido a lo largo de la mayor parte de sus numerosos escritos.

A partir de entonces, el uso del vocablo se generaliza cada vez más aunque no siempre con el significado atribuido por Maquiavelo.

Bodin, en la segunda mitad del mismo siglo XVI en que se publicara *El príncipe*, utiliza la palabra *Estat* en el libro II de *Six livres de la république*, pero sólo para designar una determinada forma de gobierno (*estado* aristocrático, popular, etc.), aunque por ese tiempo ya había comenzado a ser utilizada la palabra *état* en el lenguaje oficial. Algunas décadas después, a principios del siglo XVII, Loyseau usa la palabra *Etat* con el sentido amplio y abarcador que le había dado Maquiavelo. En la misma época, y con igual sentido, la palabra se encuentra frecuentemente utilizada en inglés en las obras de Shakespeare, tal como poco antes había sido empleada en español por Boscán y Garcilaso.

Actualmente, el uso del vocablo Estado es prácticamente universal, aunque sigue discutiéndose si corresponde o no la universalidad de ese uso. Hay quienes juzgan que su empleo es dañino (v.g.: Friedrich). Hay quienes desean circunscribirlo para designar una realidad históricamente determinada (v.g.: Heller). Y hay también quienes, por el contrario, le atribuyen un sentido muy amplio que llega hasta incluir a las comunidades más primitivas. Por otra parte, en idioma inglés se utiliza preferentemente en lugar de *State* la palabra *Government*.

g) *La historia de las doctrinas acerca del Estado*

Del mismo modo que pueden distinguirse las "teorías políticas" de las "doctrinas políticas" (*supra*: capítulo 2, punto 2, párrafo b), cabe distinguir

las "teorías del Estado" de las "doctrinas del Estado". Una cosa, en efecto, es la "teoría del Estado" —indagación acerca de lo que el Estado "es", de acuerdo con sus elementos característicos y al margen de las variedades contingentes de sus manifestaciones históricas— y otra la "doctrina del Estado" —concepción con bases filosóficas o ideológicas acerca de la esencia, la justificación y los fines del Estado—. La primera tiene una historia más breve, como resulta de lo expuesto anteriormente (capítulo 2, punto 3, parágrafo d). La segunda abarca la historia íntegra de las ideas políticas. Sin embargo, es necesario aclarar que la distinción no es siempre neta y que, a través de la historia de las "doctrinas", aparecen muchas veces destellos de "teoría".

Si se pretendiera formular una síntesis extrema de la historia de las doctrinas acerca del Estado, podría decirse lo que sigue.

En la Grecia clásica, si bien predomina la tendencia que busca responder a la pregunta ¿cómo debe organizarse la polis para ser más perfecta? y que tiene en Platón su más alto exponente, aparece también la preocupación por averiguar cómo son las *poleis* existentes, y en este aspecto es de singular valor el aporte de Aristóteles.

En Roma, aunque las doctrinas del Estado no alcanzan el mismo nivel que en Grecia, se destaca, por una parte, la labor de Polibio, que es, a la vez, una descripción y una apología del régimen político de la República, y la de Cicerón, que formula sagaces observaciones.

En la Edad Media, de neto predominio cristiano, la preocupación acerca de lo que "debe ser" desplaza casi totalmente a la preocupación acerca de lo que "es". Se busca sobre todo dar solución a las cuestiones jurídicas o políticas que se referían a la relación entre el poder espiritual y el temporal, y no había base para una verdadera doctrina del Estado, desde que tampoco había verdaderos Estados. No obstante, cabe reconocer que el desenvolvimiento del concepto de "corporación" en el sentido de "persona jurídica", abrió rumbos para posteriores desenvolvimientos de la consideración jurídica del Estado.

La Edad Moderna marca el comienzo de una consideración sistemática de la naturaleza, propiedades y modo de organizarse los Estados, la que tuvo durante el siglo XVI sus más altos exponentes en Maquiavelo y en Bodin. A partir de entonces, la Escuela Clásica del Derecho Natural, presenta la particularidad de ocuparse del aspecto jurídico del Estado, aunque, a través de sus figuras prominentes —Grocio, Hobbes, Locke, Spinoza, Pufendorf, Thomasio, Wolf, Rousseau y Kant— se encuentra mezclado muchas veces lo jurídico con lo político.

El constitucionalismo —que Jellinek denomina "Derecho Constitucional Universal"— ejerció notable influjo durante los siglos XVIII y XIX y encontró en Montesquieu, Mirabeau, Sieyès y Benjamin Constant sus más altos exponentes.

A partir de entonces, y a lo largo del siglo XIX, se desarrolla en Alemania la teoría del Estado propiamente dicha (Albrecht, Gerber, Gierke, Laband, etc.), y en Francia la corriente sociologista (Saint-Simon, Comte, etc.) que abren el camino a la ciencia política del siglo XX.

Podría arribarse a la conclusión de que la historia de las doctrinas del Estado es, en gran parte, la historia de los ensayos para conocer el "tipo ideal" (en el sentido de "mejor" o "perfecto"), y que por tanto no revisten carácter científico.

2. ELEMENTOS DEL ESTADO —TERRITORIO, POBLACION, PODER—, ASPECTOS JURIDICOS, SOCIEDAD Y ESTADO, EL PROBLEMA DEL "COMIENZO"

a) Los aspectos jurídicos de los elementos del Estado

Si se admite la distinción de Jellinek entre los aspectos sociales y los aspectos jurídicos del Estado, la consideración de los primeros puede hacerse con el marco de referencia de la constitución natural ("territorio" y "población") y de la constitución real ("poder"), quedando reservada la consideración de los segundos para hacerla dentro del marco de referencia de la constitución jurídica.

De acuerdo con tal distinción, serán considerados sucesivamente los aspectos jurídicos del territorio, de la población y del poder, en tanto elementos del Estado.

b) Los aspectos jurídicos del territorio.

Posición de Jellinek. Diversidad de doctrinas.

Posición de Kelsen

La cuestión relativa a los aspectos jurídicos del "territorio" varía, en el plano teórico, según el concepto que se tenga del Estado. Si se piensa jurídicamente al Estado como sujeto de derechos y obligaciones ("corporación", "persona jurídica"), tal como lo hace Jellinek, el "territorio" es el espacio en el cual aquél —el Estado— desenvuelve su actividad específica. Si se piensa, en cambio, en el Estado como ordenamiento jurídico total ("el derecho"), tal como lo hace Kelsen, el "territorio" es el ámbito espacial de validez del derecho.

Según Jellinek, y de acuerdo con su posición, la significación jurídica del territorio se exterioriza de doble manera: "negativa", en tanto se prohíbe a todo poder extraño ejercer autoridad en ese espacio; "positiva", en cuanto somete al poder propio a todas las personas que viven en él. Afirma también el mismo autor que el territorio del Estado tiene dos propiedades: como "sujeto", en tanto es un elemento integrante del Estado; como "objeto", en tanto es dominado por aquél. Esa doble exteriorización y esas dos propiedades se encuentran intervinculadas. De la propiedad "subjetiva" del territorio resulta su función "negativa". En efecto, el territorio, en tanto elemento constitutivo del Estado, integra también la personalidad internacional de este último, y de ello surge la obligación de los demás de abstenerse.

La posición precedentemente resumida no cuenta —preciso es señalarlo— con aceptación general. Sostiene, por ejemplo, Alf Ross, que el carácter jurídico del territorio *per se* carece de sentido, y que tal sentido sólo aparece cuando la serie de reglas que expresan que una determinada área pertenece a un determinado Estado, es relacionada con otra serie de reglas que expresan las consecuencias jurídicas que se imputan al hecho de que un área tenga el carácter de territorio.

Dada la controversia existente sobre aspectos tan capitales de la cuestión, resulta explicable la existencia de diversas posiciones o doctrinas acerca de la relación del poder del Estado con su territorio, considerando a éste de algún modo como objeto de aquél. Las principales de tales posiciones o doctrinas quedan indicadas en el cuadro que sigue.

Doctrinas
patrimoniales
o de
derecho real

- a) Doctrina del "dominio eminente".
Para esta concepción predominante en la Edad Media —idea jurídica feudal— se trata de un derecho de dominio de características muy especiales o, dicho de un modo más preciso, de un derecho superior de legislación, jurisdicción y contribución.
- b) Doctrina del "derecho real de dominio" (Gerber y Laband).
- c) Doctrina del "derecho de dominio de naturaleza especial" (Dabin).
- d) Doctrina del "derecho real institucional" (Burdeau).

Doctrina de
derecho
personal

Doctrina de Jellinek, para quien la relación jurídica entre el Estado y su territorio tiene el carácter propio del *imperium* (poder de mando o dominación).

Según Jellinek, "el reconocimiento de que la relación del Estado con el territorio es de carácter jurídico personal y no de carácter jurídico real, es uno de los resultados de más importancia en la doctrina moderna del Derecho Político". Kelsen considera infundada esa pretensión, hace la crítica de la doctrina del *imperium* y sostiene que carece de relevancia la discusión acerca de si la relación del Estado con su territorio es real o personal, porque carece precisamente de verdadero sentido la división de los derechos en reales y personales.

La posición de Kelsen respecto del territorio merece especial atención. Para dicho autor el territorio no es sino el "ámbito espacial de validez del orden

jurídico". Considera que el intento de volver el problema del territorio a los cauces jurídicos —luego de considerar al Estado como una realidad de la naturaleza— y de pretender entonces considerar la relación del Estado con su territorio como una relación jurídica, complica la cuestión en lugar de resolverla, ya que la relación de validez expresada en el concepto de territorio estatal no puede ser una relación jurídica; a lo sumo, se le puede comparar a las relaciones jurídicas con el fin de facilitar la explicación y comprensión del problema. Para el jurista austríaco, el problema jurídico del territorio se reduce a la comprobación de que "el espacio constituye también un ingrediente del contenido de las normas jurídicas" y que el dato espacial constituye uno de los límites de la validez de estas últimas. Agrega que si no hubiera esa limitación del ámbito espacial de la validez de las normas, no podría haber distintos órdenes estatales, y que la delimitación necesaria es una de las funciones específicas del Derecho Internacional. De ahí su concepto de que "el espacio al que se circumscriba la validez del orden jurídico estatal es lo que se llama 'territorio del Estado'. Por tal motivo, la unidad del "territorio" no es una unidad natural o geográfica. "El territorio puede estar compuesto de partes separadas entre sí por otros territorios, que pueden pertenecer a Estados diferentes o no pertenecer a Estado alguno (en el sentido estricto de 'territorio'), como por ejemplo, el de alta mar. Si todas estas partes geográficamente inconexas constituyen un todo unitario, un territorio único, débese, única y exclusivamente, a que no son sino el ámbito espacial de la validez de uno y el mismo orden jurídico. La identidad del territorio del Estado no es más que la identidad del orden jurídico."

Al margen de la posición crítica de Kelsen, cuya base argumental no se puede desconocer, cabe admitir el principio, expresado por Jellinek de que "en un mismo territorio sólo puede desplegar poder un Estado", principio, sin embargo que, como el mismo Jellinek lo reconoce, admite algunas "excepciones aparentes", tales como el caso transitorio de co-imperium, el caso federal, el caso de ciertos actos unilaterales o bilaterales del Derecho Internacional y el caso de ocupación militar.

Al margen de las posiciones básicas expuestas respecto del territorio, es necesario decir algo acerca de cuál es el espacio geográfico a que se hace referencia al considerarlo. Al respecto se admite, generalmente, que la "tierra" —el suelo— forma parte del territorio; pero ¿y el "subsuelo", el "espacio aéreo", el "mar territorial" y la "plataforma submarina"? El problema planteado por esta pregunta es el de la "prolongación" del territorio hacia abajo, hacia arriba y hacia el mar.

"Hacia abajo", no hay teóricamente discusión. Al Estado a que pertenece la superficie, pertenece también su continuación en dirección al centro de la tierra. "Hacia arriba", en cambio, un hecho tecnológico de reciente data —la aeronavegación— ha originado los nuevos problemas jurídicos del "espacio aéreo", y para darles solución, han sido elaboradas diversas doctrinas, a saber: de la "libertad absoluta", de las "zonas", de la "soberanía restringida" y de la "soberanía absoluta".

La "prolongación" del territorio del Estado "hacia el mar" ha sido admitida sin mayor discusión. Las "aguas adyacentes" al territorio propiamente dicho, es decir, a la superficie terrestre, se consideran una prolongación de ésta. Se admite,

inclusive, que forman parte del dominio público. Pero, ¿hasta dónde se extiende la banda litoral que baña las costas del Estado y a la que suele dársele el nombre de mar territorial? El concepto de "mar territorial" juega con el de "mar libre" o "alta mar". Donde concluye el uno comienza el otro. Pero el problema consiste en determinar la extensión del primero. A principios del siglo XVIII se estableció como límite el alcance del tiro del cañón, medido, por supuesto, desde la costa. A fines del mismo siglo, la extensión fue fijada numéricamente en tres millas náuticas o una legua marina (5556 metros). En la actualidad algunos Estados mantienen esa misma extensión; pero otros la han elevado a cifras que oscilan en cuatro y quince millas, y algunos Estados sudamericanos (Ecuador, Perú y Chile, y más recientemente la Argentina) la han hecho llegar hasta doscientas millas. También en los últimos tiempos, se ha fijado, mediante varios tratados internacionales, la extensión del mar territorial en seis millas marítimas.

Existe, por otra parte, la llamada "extraterritorialidad", que constituye una situación de excepción en lo que se refiere a la aplicación del derecho de un Estado con respecto al territorio. En efecto, se habla de extraterritorialidad cuando una cosa que se encuentra en el territorio de un Estado es considerada, a los efectos de la aplicación del derecho, como si estuviera en el territorio de otro Estado. Así los barcos de guerra son considerados como porción del territorio del Estado al que pertenecen, aunque se encuentren en aguas territoriales de otro Estado, y consecuentemente todo lo que ocurre en ellos es regido por el derecho del Estado de la bandera que llevan y se encuentra sometido a la jurisdicción del mismo. Para algunos, otro ejemplo de extraterritorialidad está constituido por las sedes de las embajadas diplomáticas. Sin embargo, hay quienes entienden que no se trata en este caso de extraterritorialidad propiamente dicha, sino más bien de inmunidad de los agentes diplomáticos.

c) *Los aspectos jurídicos de la población. Conceptos jurídicos de población y pueblo. Significado jurídico-político de pueblo. Estatuto jurídico-político de la persona humana*

Desde el punto de vista jurídico y dejando al margen el concepto de "sociedad global" —exclusivamente sociológico— y que puede ser asimilado al de población, la distinción entre esta última y pueblo puede ser hecha con menos dificultad. Un criterio útil para efectuarla se encuentra en la diferencia de status jurídico existente entre los integrantes de uno y otro grupo. Así la población es un grupo humano muy abarcador —el conjunto de hombres y mujeres, la totalidad de habitantes de un Estado—, cada uno de cuyos integrantes es titular de derechos y obligaciones "civiles". En cambio, el pueblo es un conjunto humano menos abarcador —el conjunto de ciudadanos—, cada uno de cuyos integrantes es titular no sólo de derechos y obligaciones "civiles", sino también de derechos y obligaciones "políticos". En tal sentido, el "pueblo" es sólo una parte de la "población" y designa al conjunto de seres humanos que tienen un status jurídico superior. Pero aun con este criterio que permite diferenciar con precisión "población" y "pueblo", este último vocablo suele ser utilizado con sentido más o menos amplio, según comprenda a "todos los ciudadanos" o

MIRANDA

solamente a los "ciudadanos con derecho a voto". En este último caso, "pueblo" es sinónimo de "cuerpo electoral". Un ejemplo de ese alcance restringido en el empleo de la palabra "pueblo" se encuentra en el artículo 37 de la Constitución argentina (1853-1860), al establecer que "la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo".

Al margen de la distinción conceptual expuesta, se hace necesario considerar el sentido jurídico-político de la palabra "pueblo", dada la importancia que se atribuye al grupo humano al que se le da ese nombre en la organización de los Estados contemporáneos. A ese respecto, es necesario comenzar por advertir que el concepto de pueblo varía en función de los regímenes políticos y que, aun dentro de cada régimen político, existe más de un concepto de él. Así no se entiende lo mismo por pueblo en el régimen de "democracia constitucional" que en un régimen "fascista" o en un régimen "comunista". Tampoco, con respecto a un mismo régimen, y para utilizar la clasificación de Carl Schmitt, es lo mismo el pueblo "dentro" de la Constitución (v.g.: titular del derecho electoral) que "antes" y por "encima" de ella (v.g.: titular del poder constituyente) o "junto" a ella (v.g.: portador de la opinión pública y sujeto de aclamaciones). Por eso, cuando en las doctrinas políticas y en las normas constitucionales y legales se hace referencia al pueblo es necesario indagar en cada caso con qué alcance se emplea el vocablo.

En la doctrina democrática no siempre se aclara la cuestión. Para Rousseau, el pueblo estaba formado por el conjunto de seres humanos que eran a la vez "ciudadanos" (*citoyens*) —como participantes en la autoridad soberana— y "súbditos" (*sujets*) —como sometidos a las leyes del Estado—. De ahí resulta la fórmula —ficción— de la democracia, según la cual, como lo muestra Kelsen, habría identidad entre el sujeto y el objeto del poder del Estado. En efecto, si se proclama el dogma de la "soberanía del pueblo", este último se erige en titular del poder, pero, además, como no existe poder si no hay sobre quien ejercerlo, resulta lógicamente que el pueblo es la vez el objeto de aquél. Esa identificación entre el sujeto y el objeto de poder del Estado, a través del pueblo, no es sino una falacia, cualquiera sea el régimen político de que se trate, bien la democracia "tradicional", bien las "democracias populares" cuyos respectivos corifeos pretenden presentarlas como únicas democracias "reales" en las cuales el pueblo se gobierna "efectivamente" a sí mismo. Es que no ha habido jamás, ni hay razones para suponer que pueda llegar a haberla, tal supuesta identidad entre el sujeto y el objeto del gobierno o del poder del Estado. Por mucho que pueda crecer el "pueblo gobernante" nunca podrá llegar a tener las dimensiones de la "población gobernada". Siempre, de algún modo y en alguna medida, no todos serán titulares de iguales "derechos públicos subjetivos". Subsistirá la diferencia entre los "hombres", sólo con "derechos civiles" y "sociales", y los "ciudadanos", también con "derechos políticos", y serán aún menos numerosos los que integren el "cuerpo electoral" y menos numerosos aún los "elegidos", o sea, los gobernantes propiamente dichos. Siempre se hará presente, pues, la antinomía entre "gobierno" y "pueblo" a la que muchas veces se refieren, aunque sin advertirlo, algunos de los más absolutos, y a la vez ingenuos, campeones de la democracia.

La realidad es que no existe "identidad" política, sino, en cambio, "relación" política; esto es, bilateralidad de gobernantes y gobernados. En lugar de "gobierno del pueblo por el pueblo", hay quienes gobiernan —que nunca es el pueblo en acepción extensa— y quienes son gobernados —que nunca son exclusivamente los mismos que gobiernan—.

Otra cuestión fundamental es la de determinar en qué momento y por qué razón la "población" o el "pueblo", como realidades sociales, adquieren carácter jurídico. ¿Cuál es "el acto —para decirlo con palabras de Rousseau— por el cual un pueblo es un pueblo"? Sin entrar a considerar en este momento las doctrinas del poder constituyente (lo que se hará en el capítulo 11, punto 2, y en el capítulo 16, punto 3), cabe advertir que la cuestión relativa a los aspectos jurídicos de la "población" y del "pueblo" varían, no sólo en función de los regímenes políticos, según antes se ha señalado, sino también según el concepto que se tenga del Estado en el plano teórico.

De cualquier modo, la consideración jurídica implica siempre pensar en la "población" o en el "pueblo" con relación a un ordenamiento jurídico, es decir, a normas ("derecho objetivo") y a facultades acordadas o reconocidas por esas normas ("derechos subjetivos"). O dicho de otro modo, la consideración jurídica implica, para usar la terminología de Carl Schmitt, pensar en la población "dentro" de la Constitución y no "antes" y "por encima" de ella, ni "junto" a ella, pues, como afirma Jellinek, "el pueblo, en un sentido jurídico, no es pensable fuera del Estado", entendiendo —al hacer tal afirmación—, que el Estado está impregnado de juridicidad.

Vale la pena tener en cuenta, por su agudeza, la posición de Kelsen, de acuerdo con la cual el pueblo de un Estado no es otra cosa que la unidad de una pluralidad de hechos de conducta humana, que constituyen el contenido de las normas del Derecho; unidad, a su vez, que ha sido creada por la unidad del orden jurídico. Esta es la única unidad que, por relación a ese contenido, recibe los nombres de asociación, comunidad, corporación, etc.; y esta asociación no se compone, en realidad, de hombres considerados en cuanto tales, sino de ciertos actos y omisiones realizados por cada hombre.

Dada la circunstancia apuntada, directamente vinculada con la cuestión de los aspectos jurídicos de la población o del pueblo, se encuentra la relativa al estatuto juridicopolítico de la persona humana. Pero se trata aquí, concretando la cuestión, de la situación jurídica de cada uno de los integrantes de la población o pueblo y no de la de éstos considerados como sujetos colectivos.

Al respecto importa destacar que para Jellinek la población o el pueblo está formado por aquellos que pueden "plantear una exigencia jurídica al poder del Estado", o sea, por aquellos que son titulares de "derechos públicos subjetivos". E importa destacar también que, según el mismo autor, el conocimiento y reconocimiento de tales derechos se ha ido poniendo de manifiesto sólo merced a la evolución del Estado moderno. No los reconocieron los griegos ni los romanos, para quienes el ciudadano participaba del poder, pero carecía de derecho frente al poder. En el caso particular de los romanos, lo ha señalado muy bien Ortega y Gasset, al distinguir la "libertad romana" (*libertas*) de la "libertad europea" ("derechos del hombre y del ciudadano"). La primera es la libertad dentro de la ley de la Ciudad; la segunda es límite para la ley de la

Ciudad. Señala también Jellinek que tampoco se encuentra ese conocimiento y ese reconocimiento en la Edad Media porque faltaba la concepción de la unidad del Estado y, debido a ello, la distinción radical entre Derecho Público y Derecho Privado. La naturaleza jurídica de los derechos contenidos en las cartas no fue advertida: se usaron las formas y las palabras propias del Derecho Privado aun en aquellos pueblos que como el inglés se mantuvieron más extraños al influjo romanista. Pero tampoco en el derecho natural primitivo, ni siquiera en Rousseau, aparecen ese conocimiento y ese reconocimiento.

Según Jellinek, el origen de la idea acerca de los derechos innatos del hombre hay que ir a buscarlo en una "antigua concepción germánica" sobre "la prioridad de los derechos individuales, los cuales no crea el Estado, sino sólo reconoce", así como en el dualismo medieval entre el Estado y la Iglesia. Su desarrollo se producirá ulteriormente a través de la acción de los puritanos escoceses e ingleses y hallará su expresión positiva en el siglo XVII al fundarse las colonias inglesas de América y a través de la *Petition of Rights* (1628) y del *Bill of Rights* (1689). En la doctrina política, esa posición tendrá por exponentes a Locke y a Blackstone. Luego, durante la segunda mitad del siglo XVIII, se producirán nuevas y más concretas manifestaciones, primeramente en las nuevas constituciones sancionadas en las ex colonias inglesas al emanciparse, y en seguida a través de la Declaración dictada por la Asamblea Nacional Francesa.

En términos generales puede ser aceptada esa exposición, pero conviene tener presente la existencia de otros puntos de vista no en todo concordantes. Así, por ejemplo, refiriéndose a la libertad antigua y a la libertad moderna, Sánchez Viamonte se ha valido de los vocablos ingleses *liberty* y *freedom* para patentizar la diferencia. "La *liberty* de los griegos y los latinos —dice— nació como idea unitaria e integral, y la palabra *libertas* significó, más que todo, la idea muy simple de lo opuesto a esclavitud o servidumbre. La *freedom* de los anglosajones nació por partes o fragmentos que iban apareciendo históricamente en forma de *rights*, y con todos ellos se compuso una idea integrada, que ahora ya es un concepto jurídico suministrado por las instituciones políticas durante la evolución histórica de los pueblos anglosajones desde 1215 hasta 1776". Según Del Vecchio, la idea de que todo hombre es, por su propia naturaleza, sujeto de derechos, sólo se desarrolla y se convierte en la base de sistemas completos en la época del Renacimiento y en la Moderna.

Alf Ross, por su parte, considera que los derechos subjetivos híbridamente naturales y positivos a la vez, que se desarrollaron en el curso del siglo XVIII, surgieron como una consecuencia de la transformación del Derecho natural impulsada por los reclamos del Iluminismo en favor de la liberación del individuo frente al poder gubernamental opresivo y frente a la tradición feudal de vínculos y privilegios.

Para Jellinek, la determinada situación de la persona respecto del Estado puede ser designada con la palabra *status*, como se hacía en el Derecho Romano, y agrega que "la totalidad de las exigencias (susceptibles de ser planteadas al poder del Estado) pueden dividirse en tres grandes categorías, que corresponden a distintas posiciones del *status* de la personalidad", a saber:

1º) Reconocimiento de un ámbito de libertad individual, que constituye un

límite para el poder del Estado. (v.g.: derechos contra ciertas restricciones —ejemplo: censura—).

- 2º) Reconocimiento de que el individuo puede hacer valer exigencias de carácter público. (v.g.: acciones judiciales).
- 3º) Reconocimiento de que el individuo puede hacer valer exigencias para obrar en nombre del Estado. (v.g.: derecho de votar y ser elegido).

Nada impide, como es obvio y para simplificar la cuestión, reducir la clasificación de los *status* jurídicos de la personalidad en tres grupos, a la más clásica y conocida en dos categorías: los derechos civiles que corresponden a cada uno de los seres humanos, integrantes de la población, y los derechos civiles que corresponden a cada uno de los ciudadanos, integrantes del pueblo.

d) Los aspectos jurídicos del poder

Aunque el Estado no sea el derecho, como pretende Kelsen, y aunque el Estado no sea necesariamente "Estado de derecho", como pretende la doctrina del constitucionalismo, "no hay Estado sin derecho", ni hay "poder político estatal" sin normatividad jurídica. Por eso el "poder" que llega a ser "estatal" es el "poder" que se "institucionaliza", o sea el poder que normativamente —mediante instituciones-norma— llega a ser imputado a una institución-cuerpo (la comunidad política, el Estado, etc.) a través de la actividad de instituciones-órgano (los ocupantes de los cargos del gobierno: presidente, ministros, diputados, etc.).

Sin embargo, hay que insistir en que la "institucionalización del poder" no significa por sí sola la "limitación jurídica" del poder ni su "constitucionalización" en el sentido que se precisará en la última parte de esta obra. No hay Estado sin derecho, pero no todo Estado es "Estado de derecho". La institucionalización del poder, por sí sola, significa únicamente que el poder que efectivamente detentan los ocupantes de los cargos de gobierno es imputado a la "institución-cuerpo" (comunidad política, Estado, etc.).

El hecho ha sido explicado diciendo que los objetivos comunes duraderos engendran la organización, y todos los poderes de mayor estabilidad se basan, por consiguiente, en la organización y control de aquélla. Pero el hecho de que la organización sirva de base fáctica al poder no conduce a la conclusión de que la organización y el poder deban ser identificados ni que deba considerarse a la primera portadora del segundo. La organización (dígase la comunidad política, el Estado) "no es, ni tiene, ni ejerce, el poder". Sólo hay una imputación de carácter jurídico. Por eso suena a falso, cuando la cuestión se considera con realismo sociológico, la locución "poder del Estado". El poder lo "tienen", en la medida en que lo "ejercen" los ocupantes de los cargos del gobierno.

Por supuesto que los aspectos psicosocial y jurídico del poder se influyen recíprocamente y constituyen una realidad única. No existe poder estatal, jurídicamente hablando, si no existen las personas que ocupan los cargos del gobierno; pero para que éstas ocupen los cargos del gobierno se requiere la existencia de normas jurídicas de las que resulte la imputación de la actividad de las mismas a la "institución-cuerpo". En los hechos, la "autoridad" de los ocupantes de los cargos se apoya en el régimen jurídico, y éste, a la vez, se concreta en aquélla.

e) Sociedad y Estado. Antecedentes doctrinarios de la distinción

En la primera mitad del siglo XIX, en consonancia con un clima histórico especial, la palabra "*sociedad*" se valoriza y erige al ente que representa en polo opuesto al Estado, a la vez que, ayudada en la faena por el auge de la economía y del derecho, desplaza a la política a un lugar secundario. Ese parece ser el espíritu del siglo y lo expresan al unísono, pese a las profundas diferencias que existen entre ellas, las doctrinas liberales, socialistas y anarquistas y hasta algunas tendencias cristianas. El desenvolvimiento económico (la Revolución Industrial) por una parte, y el auge de lo jurídico (el "Estado de derecho", el "Constitucionalismo"), por otra, tornaban —así parecía y así se creía— innecesaria la política. Frente a la "*sociedad*", realidad primaria y necesaria, el "Estado" era presentado como un mal —necesario o innecesario, según los enfoques; pero, en todo caso, como un mal—. Ese era el primer plano. En la penumbra, otro rostro —manes de Hegel— aparecería en la escena: el Estado totalitario, que en el siglo XX llegaría a ocupar también el primer plano.

Pero la distinción entre sociedad y Estado, que en el siglo XIX se traducía en antinomia y conducía a tomar posición a favor de uno de los dos, ya habría tenido algunas manifestaciones en los siglos inmediatamente anteriores. Hubo, en efecto, entre los siglos XVI y XVIII, quienes concibieron la existencia de una "*sociedad*" anterior al "Estado" y también quienes señalaron que "lo social" y "lo político" eran realidades distintas.

La distinción, por lo demás, aunque expresada menos categóricamente, reconocía antiguos antecedentes. Para Aristóteles el concepto de *politeia* excedía al de organización y regimiento de la *polis*, y para Cicerón el vocablo *societas* no era sinónimo de *civitas*, pues abarcaba toda clase de relaciones humanas.

Pero en la Edad Moderna se precisa la distinción. Algunos pensadores (Pufendorf, Hobbes, Locke, Rousseau) elaboran la concepción del "estado de naturaleza" (*status naturalis*), que ubican, así sea conceptualmente, en una etapa "anterior" a la aparición del Estado. Tal distinción, a través de etapas sucesivas, se mantiene, aunque, según los casos, con ciertos matices especiales, en algunos pensadores del siglo XIX y aun de principios del siglo XX. Así, por ejemplo, Marx y Engels imaginan una etapa preestatal sin propiedad privada, sin clases sociales y sin Estado; y Durkheim afirma que en el alba de la humanidad no existía la distinción entre gobernantes y gobernados. Pero aceptar la existencia de etapas sucesivas era un modo de expresar que sociedad y Estado no eran una única y misma cosa.

Otros pensadores —como, por ejemplo, Grocio y Leibniz— señalaron, independientemente del planteo de las etapas sucesivas, la existencia de vínculos sociales distintos de los vínculos estatales. Althusius expresó la bifurcación, a través de su concepción "simbiótica", conforme con la cual el Estado, en lugar de identificarse con lo social, constituye una comunidad política superpuesta a comunidades más simples —familias y corporaciones— y, sucesivamente, también a otras más complejas —comunidades y ciudades—, de tal modo que se pasa, por gradaciones, de los grupos sociales más simples, al más alto, que es la comunidad estatal.

Lo que ocurre durante el siglo XIX tiene particular sentido polémico. Frente al problema de la relación entre sociedad y Estado, el pensamiento político es fundamentalmente *praxis*. La cuestión no consiste, entonces, tanto en buscar una distinción conceptual como en marcar una oposición y en establecer una relación de subordinación. Para los más, el Estado —mal necesario o innecesario— debe estar subordinado a la sociedad. Para otros, la relación de subordinación debe ser al revés.

Entre muchos otros, exaltan la sociedad —lo social— en detrimento del Estado —lo político—, cada uno a su manera, los franceses Saint-Simon, Comte, Proudhon, Le Play y Durkheim, y los alemanes Ahrens y Von Mohl, sin olvidar a los anarquistas, que a ese respecto adoptan la posición extrema. Exaltan, en cambio, al Estado —supremo bien— particularmente los alemanes Hegel y Von Stein. En posición singular, más próxima a los primeros que a los segundos, Marx y Engels, que atribuyen al Estado el carácter de instrumento de dominación de una clase por otra, propugnan su utilización por el proletariado para hacerlo finalmente desaparecer en la futura sociedad sin clases.

f) Sociedad y Estado. Consideración del problema

Son varias las preguntas que cabe formular con respecto al planteo teórico de la relación entre "sociedad" y "Estado": ¿Son dos realidades distintas? ¿Son separables? ¿Son inconciliables? Pero a la vez, para poder contestar a tales interrogantes, es necesario responder a otra pregunta previa: ¿Qué se entiende por "sociedad" y qué por "Estado" a los efectos del planteo del problema?

No habría problema, por supuesto, si en lugar de tratarse de dos realidades se tratara de una sola, identificada ("Estado-sociedad" o "sociedad-Estado"). Se presenta el problema cuando con cada una de las dos palabras se representa una realidad diferente. Sólo existe, pues, problema real si se admite que "sociedad" y "Estado" son dos realidades distintas. Y sólo puede ser adecuadamente planteado si se precisan los conceptos respectivos de tal modo que cada uno de ellos se use para designar una determinada realidad.

Para ello se puede concebir la sociedad como "sociedad global", es decir, como un agrupamiento humano que contiene en sí otros agrupamientos —"grupos intermedios" y clases sociales—, pero que, a la vez, no está contenido en ningún otro, y que está constituida también por la totalidad de relaciones que se entablan entre todos sus integrantes —agrupamientos en ella contenidos e individuos— y sus respectivos comportamientos.

Puede de igual manera concebirse el Estado como la "relación política" que informa —dicho en el sentido escolástico— a la sociedad "global", de lo que resulta que no abarca necesariamente "toda" la sociedad y no se confunde, por tanto, con ella. En efecto, en la misma hay sectores marginales a la "relación política" y hay, además, en cada "grupo intermedio", su propia y exclusiva "relación política".

Cabe afirmar, concordantemente, que no es lo mismo sociedad y Estado, y puede por eso hablarse de "sistema social" y de "sistema político" como de conceptos distintos. El "sistema social" es el modo abstracto de considerar cada

sociedad concreta, y el "sistema político" es el modo abstracto de considerar cada "relación política" concreta y, en particular, cada Estado concreto. En la actualidad no se discute que el sistema político sea un sistema menor o un subsistema con respecto al sistema social. De ese modo se mantiene o se vuelve a la antigua concepción de Cicerón: "El Estado está en la sociedad, pero no es la sociedad". Aunque utilizando las expresiones compuestas "sociedad civil" y "sociedad política", cada una con su propio sentido, Hegel trazó la distinción en forma tajante, si bien un tanto nominalmente. "El Estado —dijo— no es Estado cuando coincide con la sociedad civil, y ésta no es sociedad cuando es sociedad política, esto es, Estado". Cabe advertir, sin embargo, que tal distinción es categorial y no existencial. Por lo pronto, "lo político" es siempre "social", y lo "social no político" puede volverse "político".

Pero aunque distintos, la "sociedad" —lo social— y el "Estado" —lo político—, ¿son dos realidades separables? Dicho de otro modo, ¿puede existir la sociedad sin el Estado o éste sin aquélla? La respuesta al interrogante formulado es negativa. Hasta donde llegan en sus investigaciones empíricas la antropología, la historiografía, la psicología, la sociología y la ciencia política, la respuesta es siempre la misma: no hay sociedad sin "relación política" (es decir, en sentido lato, sin Estado). Esta conclusión está, como es obvio, en desacuerdo con la que, según antes se ha visto, fue predominante durante el siglo XIX.

La cuestión, según lo que se lleva expuesto, puede ser concretada de este modo: sociedad y Estado, que son realidades distintas, pero que se presentan históricamente como inseparables. ¿se encuentran entre sí en oposición inconciliable? O dicho de otro modo: ¿Es efectivamente el Estado, con respecto a la sociedad, un mal necesario? Las respuestas a tales preguntas —cuya importancia práctica salta a la vista— no puede ser dada en abstracto, pues depende de la multiplicidad de aspectos y de circunstancias que en cada caso se presenten. Además ésta es una de las cuestiones en la cual la búsqueda de la solución está impregnada de valores y, por lo tanto, de subjetivismo, y el proyecto de solución se subordina, como pocos, a su gravitación ideológica.

g) El problema del "comienzo" de la sociedad y del Estado. Enfoques. Hipótesis. Factores

Admitida la hipótesis de que la sociedad y el Estado son realidades distintas y separables, el problema de sus orígenes puede ser planteado mediante los siguientes interrogantes: ¿Cómo comenzó la sociedad? ¿Cómo comenzó el Estado? ¿Comenzaron simultánea o sucesivamente? ¿Comenzaron siempre de igual manera?

Aquí también, y en el plano en que se formulan los interrogantes, será necesario empezar por precisar qué se entiende por sociedad y qué por Estado. A tal efecto, no es posible mantener el enfoque de la sociedad y del Estado tales como los conocemos contemporáneamente, ya que tratándose del "comienzo" es necesario pensar en términos de sociedad arcaica y de Estado arcaico. Es decir, con respecto a la primera, hay que pensar en términos de "familia" u otros grupos de pequeñas dimensiones, y con respecto al segundo, en términos de

"relación política" incipiente existente en tales tipos de grupos. En la actualidad, tras inacabables discusiones, predomina la tesis de que la familia constituyó el tipo primitivo de agrupamiento humano (sociedad primitiva), y en cuanto al Estado son muchos los que, entre los etnólogos contemporáneos, prefieren utilizar ese vocablo para designar el tipo primitivo de "relación política" superfamiliar. Por eso, y a los efectos de la cuestión considerada —la del "comienzo"—, se emplean dichas palabras con un sentido muy lato: sociedad, como cualquier grupo humano de convivencia duradera; Estado, como "relación política" existente en cualquier tipo de sociedad, por poco desarrollada que sea.

El problema, de conformidad con los interrogantes formulados, es de carácter empírico, pero ello no facilita en este caso la solución. Ocurre que los hechos por conocer, relativos al "comienzo absoluto" de la sociedad y del Estado, escapan a la consideración historiográfica, dado que sucedieron en la prehistoria, es decir, en un tiempo del que no queda documentación utilizable para comprobar lo sucedido. Por eso, y a pesar de los progresos alcanzados en las últimas décadas por las investigaciones antropológicas y etnológicas, conserva plena validez la afirmación de Jellinek, formulada a principios del siglo, en el sentido de que los comienzos de las instituciones fundamentales nos son desconocidos y que la afanosa tarea realizada para descifrar el enigma de la historia primitiva de los hombres ha producido una enorme literatura, pero con muy pobres resultados. La cuestión sería distinta si en lugar de pretenderse indagar el "comienzo absoluto" de la sociedad y del Estado —es decir, la primera o las primeras sociedades y el primero o los primeros Estados—, sólo se tratara de llegar a conocer el origen de tal o cual sociedad o de tal o cual Estado, producido en el transcurso de la historia. Jellinek ha distinguido al respecto la cuestión relativa al comienzo del Estado en general (sería mejor decir: de las instituciones políticas) de la del comienzo de los Estados históricos conocidos (sería mejor decir: de las comunidades políticas desarrolladas a través de la historia) y ha llamado a la primera "formación primaria" y a la segunda "formación secundaria", afirmando con respecto a aquélla que sólo son posibles hipótesis y que éstas han sido hechas en gran número. Pero, como es obvio, la segunda cuestión es propia de la historiografía o, si se quiere, de la historiografía política. De lo que en este lugar se trata, es sólo de la primera cuestión, vale decir, de la "formación primaria". Por lo tanto, el tema no consiste tanto en mostrar la solución —de suyo imposible— como en exponer del modo más ordenado posible, la diversidad de las hipótesis formuladas.

Teóricamente, a la pregunta acerca de si la sociedad y el Estado comenzaron simultánea o sucesivamente —la cual implica las relativas a cómo comenzaron una y otro—, puede dársele una de las tres respuestas siguientes: a) que la sociedad es anterior; b) que el Estado es anterior; c) que el comienzo es simultáneo.

Las hipótesis formuladas al respecto pueden agruparse en tres clases distintas: a) las que se basan en mitos y leyendas; b) las que se fundan en investigaciones realizadas en el seno de grupos humanos arcaicos todavía existentes en algunos lugares del planeta; c) las que se elaboran partiendo de ciertos supuestos racionales. Todas, sin embargo, tienen algo en común, y consiste ello en la admisión de la unidad esencial de la naturaleza humana.

Ejemplo de hipótesis basada en el estudio de mitos y leyendas, es la doctrina matriarcalista de Bachofen, quien indujo del examen de algunos mitos de la antigua Grecia la preeminencia social y política de la mujer durante un largo período primitivo. Ejemplo de hipótesis fundada en las analogías presuntas en los hombres "primitivos" y los "salvajes" contemporáneos, es otra doctrina matriarcalista, la del norteamericano Morgan, quien la formuló luego de investigar los sistemas de parentesco de varias tribus indígenas de América del Norte que lo llevaron a inferir la sucesión de tres fases en el origen y formación de la sociedad y del Estado ("salvajismo", "barbarie" y "civilización"). Por fin, como ejemplos de hipótesis de pura raíz racionalista, resultantes de la creencia en dos etapas fundamentales en la historia de los grupos humanos —una, originaria, llamada "estado de naturaleza" (*status naturalis*), y otra, posterior, que corresponde al Estado, obra de la voluntad y del acuerdo humano—, se encuentran diversas doctrinas jusnaturalistas, expuestas, entre otros, por Pufendorf, Hobbes, Locke y Rousseau.

Lo que importa destacar al respecto es que no obstante las distintas modalidades de las hipótesis, y desechada, por imposible, la de que el Estado es anterior a la sociedad —pues es de total evidencia que aquél no puede existir sin ésta— muchas son, entre las elaboradas durante los siglos XVII, XVIII y XIX, las que concordaron en establecer que el "comienzo" de la sociedad es anterior al del Estado. A continuación, se pasará revista a las que pueden ser consideradas más importantes.

Bachofen, helenista de mérito, procuró dar interpretación racional a la mitología griega. En su opinión, la tradición mítica constituía la fiel expresión de épocas primitivas en las que se hallaba el germen de la evolución histórica del mundo antiguo. Algunos de esos mitos —decía— ponen de relieve la preeminencia social y política de la mujer durante un largo período originario. Se parte —agregaba— del "hetairismo" como primer hecho social universal, y lo explicaba diciendo que, pese al predominio del varón por su fuerza brutal, la mujer, por su posición natural en la vida social (educadora de sus hijos), predominaba en el matrimonio (tipo de organización primitiva) y se originaba así un régimen de ginecocracia según el cual el parentesco y la sucesión seguían la línea materna y otorgaban a la mujer una supremacía religiosa y política. Es el régimen de "matriarcado".

En lo referente a las investigaciones realizadas en los grupos humanos que en algunas regiones de la tierra se han conservado arcaicos, se distinguen entre ellas por la amplia difusión alcanzada las efectuadas por el norteamericano Morgan entre las tribus iroquesas y otras del mismo país (Estados Unidos de América). Dicho investigador entendió encontrar en la nomenclatura de parientes —que le permitía reconstruir los sistemas de parentesco y sus desajustes con los cambios sociales producidos— el dato empírico que constituía la clave para la interpretación del carácter de los grupos humanos primitivos. Sus conclusiones fueron que, durante ese período de génesis primitiva, había dos etapas: en la primera predominaba la familia consanguínea, como base de la organización social; en la segunda, en la que imperaba la producción de bienes de consumo, la antigua sociedad era reemplazada por una organización política —Estado— cuyas unidades constitutivas eran grupos locales. Ambas etapas habían coincidido con

las tres fases de salvajismo, barbarismo y civilización. Durante las fases salvaje y bárbara se operaba una evolución de las primitivas "gens". La "gens" era la organización de los grupos primitivos basada en meras relaciones personales. Luego, sobre esa base, por sucesivas aglutinaciones, se formaba la "fratria", la tribu y la confederación de tribus que constituía la "nación". En la etapa ulterior, el elemento territorio y el elemento propiedad contribuían a constituir el Estado. El proceso —sostenía Morgan— era impulsado por las relaciones de parentesco. A un inicial estado de "promiscuidad" —brutal y grosero— se pasaba a la familia "consanguínea" propiamente dicha, en la que los grupos matrimoniales se distinguían por generaciones (uniones de hermanos y hermanas en grupo). El paso siguiente lo constituía la familia "punalua", que excluía el comercio sexual entre hermanos, pero daba lugar a una especie de matrimonios colectivos entre varias hermanas de un grupo con hombres de otro. Viene luego la familia "sindiásmica", con la que se inicia la pareja monogámica, tras un complicado proceso que contiene fases de poligamia. Lo que importa, de acuerdo con la tesis de Morgan, es que la "gens", la "fratria" y la tribu tienen raíz común; no son sino grupos originados por diferentes gradaciones de consanguíneos. La organización política surge cuando la experiencia muestra que la antigua organización no satisface las necesidades sociales. Merece señalarse que los trabajos de Morgan interesaron mucho a Marx y que, sobre la base de sus anotaciones, escribió Engels la obra titulada *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, que publicó en 1884.

En lo que se refiere a las doctrinas contractualistas, la hipótesis no pasa de ser una afirmación —acaso más bien una razón de ser lógica que una realidad empírica e histórica—. Para demostrar el "estado de naturaleza", Locke, aunque se formula, en el *Ensayo sobre el gobierno civil* (capítulo II) la pregunta concreta de si "existen o existieron alguna vez hombres en ese estado", se limita a invocar la "naturaleza del hombre". Hobbes, sólo al pasar, en el capítulo XVII de *Leviatán* hace referencia a "que los hombres han vivido en pequeñas familias", pero no concibe que "una gran multitud de individuos" puedan vivir "concordes en la observancia de la justicia y de otras leyes de naturaleza, sin un poder común para mantenerlos a raya". Rousseau, por su parte, luego de afirmar al comienzo del capítulo segundo del primer libro de *El Contrato Social* que "la más antigua de todas las sociedades y la única natural es la de la familia", se limita a decir en el comienzo del capítulo sexto: "Supongo a los hombres llegados a ese punto en que los obstáculos que se oponen a su conservación en el estado natural vencen por su resistencia a las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en ese estado. Entonces, ese estado primitivo ya no puede subsistir, y el género humano perecería si no cambiara su manera de ser". Las explicaciones jusnaturalistas examinadas no son sino meras hipótesis, respecto de las cuales sus sostenedores no ofrecen prueba alguna.

Aparte de las hipótesis mediante las cuales, de un modo o de otro, se intenta responder en forma integral al interrogante relativo al origen de la sociedad y del Estado —casi siempre haciendo aparecer una etapa social preestatal—, existen otras que tienden más bien a ponderar especialmente ciertos factores que se consideran decisivos en la formación del Estado (factor étnico, factor bélico, factor económico, factor religioso).

El factor étnico, como factor decisivo, se puede manifestar de dos maneras distintas. En primer lugar, cuando se considera que el origen de la sociedad y del Estado se encuentra en la reunión de grupos consanguíneos (sea en su aspecto patriarcal —Sumner Maine— o en su versión matriarcal —Bachofen, Mac Lennan y Morgan—). En segundo término, cuando se asigna especial importancia al factor racial relacionado con el factor bélico. En el primer sentido se parte, pues, de la afirmación de que las colectividades originarias son siempre grupos de parientes. Las últimas investigaciones —decía Sumner Maine, en la segunda mitad del siglo pasado, desde el punto de vista patriarcalista— muestran que la consanguinidad o parentesco es el lazo más antiguo de las comunidades humanas, y agregaba que la historia política comienza con la idea de que la comunidad de la sangre es la única base de una comunidad de funciones políticas. Morgan, por su parte, pocos años antes, aunque desde el punto de vista matriarcalista, señalaba, según se ha visto antes, la importancia del principio de consanguinidad a través de las "gens", "fratrias" y tribus, para explicar la evolución social primitiva. En el segundo sentido, se considera que opera el factor racial —el distinto origen étnico— combinado con el factor bélico —la lucha entre los grupos de origen distinto—, y que culmina con el sometimiento de los vencidos. Gumpłowicz es probablemente el principal expositor de esa doctrina.

En cuanto a la doctrina que considera al factor bélico como el exclusivo o principalmente predominante, ha contado con numerosos expositores. Al respecto, y dejando de lado a los precursores, entre los que podrían citarse, por ejemplo, Polibio, Maquiavelo y Hobbes, puede tenerse a Ferguson como el primer expositor sistemático del desarrollo político en función de la lucha entre grupos humanos. Pero no cabe duda de que ha sido el alemán Francisco Oppenheimer, en su obra *Der Staat*, publicada en 1910, quien ha expuesto más nítidamente la tesis belicista acerca del origen del Estado. Según él, se produce la formación política cuando los pastores —nómadas de las praderas— o los vikingos —nómadas del mar— someten a los cazadores o a los labradores.

En lo que se refiere a la doctrina que da preponderancia al factor económico, corresponde mencionar principalmente al marxismo, aunque hay remotos antecedentes en Aristóteles y en Séneca. Según el marxismo —y a través de la exposición hecha por Engels en su antes citada obra, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*—, el nacimiento del ente político en el seno de una comunidad preexistente se produce simultáneamente con la aparición de la propiedad privada sobre los medios de producción, que escinde a la sociedad en clases opuestas y convierte en clase políticamente dominante a la clase económicamente poseedora.

El factor religioso también ha sido considerado por algunos autores como decisivo en el origen del Estado. Así, para Frazer, en su obra *Totemismo y Exogamia*, publicada en 1910, el "totem" tiene una excepcional importancia para interpretar la condición política primitiva. Coincidentemente, han prestado especial atención a ese factor Emilio Durkheim, en su obra *Las formas religiosas de la vida primitiva*, y A. Moret y G. David, en la suya titulada *De los clanes a los imperios*.

Para concluir con el examen del tema, corresponde señalar que las diversas hipótesis a que se ha pasado —siguiendo la revista— tienden todas a establecer —pese a las

diferencias, generalmente fundamentales, que se advierten entre ellas— o bien un origen común uniforme en todos los casos, o bien, también en todos los casos, un único y exclusivo factor determinante. Tales hipótesis, francamente monistas, no resultan verosímiles. En última instancia, sólo parecen razonables y resultan admisibles las hipótesis de carácter pluralista. Ya lo decía Cicerón en la *República*, cuando, al refutar la tesis de que el factor determinante había sido la necesidad de defenderse de las fieras, afirmaba que no correspondía dar primacía a ningún factor particular, pues la causa verdadera se encontraba lisa y llanamente en la naturaleza humana.

3. SOBERANÍA. HISTORIA DEL VOCABLO, DE LAS DOCTRINAS Y DE SUS CONCRECIONES HISTÓRICAS. LA SOBERANÍA Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

a) Historia del vocablo y del concepto de soberanía con anterioridad a la doctrina de Bodin

La palabra "soberanía", aunque con variantes ortográficas y fonéticas, forma parte del vocabulario de los principales idiomas de origen europeo: *souveraineté*, *sovereignty*, *sovrانيتا*, *souveränität*. No hay noticias exactas acerca de su origen. Algunos mencionan la palabra *superamus* y otros la palabra *superaneitas*, ambas usadas en el bajo latín de la Edad Media, para designar a cualquier funcionario investido de autoridad superior. Pero lo único seguro es que la expresión, después tan difundida, se acuñó en el francés medieval en el que se usó *souverain* —título que se le daba al rey, aunque no sólo a él— antes que *souveraineté*.

Tras el indicado origen, se mantuvo la palabra sin variantes. En francés se siguió usando *souverain*, aunque tanto en función de sustantivo como de adjetivo, lo que trajo aparejadas no pocas cuestiones. Se llamaba *souverain* al rey (sustantivo); pero, ¿era realmente *souverain*? (adjetivo). La respuesta corresponde ya a la historia del concepto. Por otra parte, en la misma Edad Media, la palabra *souveraineté* no siempre designaba lo mismo, razón por la cual, según su alcance, era necesario calificarla con un adjetivo (v.g.: *souveraineté royale* y *souveraineté seigneuriale*).

En adelante, la palabra, precisamente en razón de los cambiantes significados, ha necesitado muchas veces ser calificada (v.g.: soberanía "absoluta", soberanía "limitada", soberanía "interna", soberanía "externa", soberanía "popular", soberanía "nacional", etc.).

Como resulta de lo dicho precedentemente, el vocablo "soberanía" no ha expresado siempre el mismo concepto. Además, el cambio de concepto ha respondido frecuentemente a un cambio de doctrina, es decir, a un cambio de concepción intelectual deliberadamente elaborada. Inicialmente, en el francés medieval, la palabra "soberanía" (*souveraineté*) sólo designaba la calidad propia

de funcionario superior dentro de un determinado ámbito. Así, por ejemplo, se llamaba "soberano" (*souverain*) al juez contra cuyas resoluciones no cabía apelación. También los señores feudales eran cada uno "soberano" (*souverain-souveraineté seigneuriale*) dentro de su propio ámbito territorial. Igualmente era "soberano" (*souverain-souveraineté royale*) el rey dentro del reino. En tal sentido se han hecho célebres las palabras de Beaumanoir —legista del siglo XII—: "Cada barón es soberano en su baronía y el rey es soberano por encima de todos."

Durante la Edad Moderna, se elaboró un nuevo concepto de la "soberanía" que difería del expresado por la palabra en sus orígenes medievales. Se discute si ese concepto, que suele llamarse "moderno", existió anteriormente, expresado con otro u otros vocablos. Es decir, se discute si surge o no en la Edad Moderna un concepto antes desconocido o si lo que ocurre es que se empieza a utilizar la palabra "soberanía" para designar un concepto antes existente. Jellinek sostiene, al respecto que el concepto "moderno" de soberanía fue desconocido por los antiguos. Kelsen, en cambio, cree encontrarlo en la "autarquía" de los griegos y en la *majestas populi* de los romanos.

b) Surgimiento y caracteres del concepto "moderno" de soberanía. La doctrina clásica. Bodin

Aunque algunos asignan mucha importancia a la contribución de Althusius (*Politica methodice digesta*, 1603), existe un acuerdo muy generalizado en admitir que fue en Francia donde nació y se desarrolló el concepto "moderno" de soberanía y que fue Jean Bodin el creador de la doctrina clásica acerca de la misma. Este último, en su obra *Six livres de la république* (1576), expresa que la "soberanía" es el poder supremo ejercido sobre súbditos y ciudadanos sin restricciones legales. Suministra también otras definiciones, entre las cuales la más difundida es la que expresa que aquella —la soberanía— es el poder absoluto y perpetuo de una república.

De la comparación de ambas definiciones, y en consonancia con lo que expone Bodin sobre el particular, se pueden extraer los elementos esenciales constitutivos del concepto. En efecto, si se atiende a la primera definición, se observa que la soberanía se manifiesta como "cualidad" —supremacía— de "un poder" —no de cualquier poder— que se ejerce sobre todos —se diría la población en la terminología actual— y que no está sujeta a restricciones de carácter jurídico —en el sentido del "derecho positivo". Si se atiende a la segunda definición, se advierte que la cualidad de soberano convierte al poder en absoluto y perpetuo. En consecuencia, y sin contradicción entre ambas definiciones, la soberanía se manifiesta como la cualidad de un poder que es supremo —no hay otro sobre él—; ilimitado —no sujeto a restricciones jurídicas positivas—, y en tal sentido absoluto —sobre todo y todos—; indivisible —no compartible—; perpetuo —sin limitación temporal—; y, por lo mismo, imprescriptible —no susceptible de caducar por el no uso—. La diferencia sustancial entre ambas definiciones se presenta en cambio, en lo que respecta a la titularidad de

la soberanía: ¿Quién es el "sujeto" de ella? ¿En quién reside? En la segunda definición se dice: la república: en la primera se omite la respuesta. Pero aunque la soberanía sea atributo de la "república" —la comunidad política en conjunto—, ello no implica señalar su "sujeto", ya que éste, según Bodin, puede ser tanto el pueblo como una minoría o un solo hombre, un príncipe. Es decir, en definitiva, que la determinación del sujeto titular de la soberanía no es elemento necesario de su definición. Cabe destacar, en consecuencia, que el elemento esencial del concepto bodiniano es el referente a la falta de restricciones legales (*legibus absoluta*): el poder de dar la ley sin someterse a ella, lo que no impide, claro está, que halle límites más allá del derecho positivo —límites naturales, morales y religiosos—.

Corresponde destacar que la doctrina de Bodin constituye uno de los casos en los que se confunde el aspecto "teórico" con el aspecto "doctrinario" en el pensamiento político. Los cambios de todo orden operados en la vida europea, durante el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna, exigían el establecimiento de un nuevo tipo de Estado —"el Estado moderno"—, con la nueva base geodemográfica —"el Estado nación"— y con una nueva estructura del poder —"el Estado absoluto", con su respectiva organización burocrática—. Ese nuevo tipo de Estado iba a encontrar su médula espinal en el concepto de soberanía, tal como lo expusiera Bodin. Como además esa formulación conceptual no requería como elemento necesario la asignación de titularidad, podía ser aplicable con muchas variantes, tal como efectivamente sucedió durante varios siglos. Tal es el aspecto "teórico". Por otra parte, el concepto de Bodin responde a una precisa y concreta intención política, que presenta doble faz. De un lado sirve a la formación y consolidación de la nación francesa, perturbada por las luchas religiosas entre católicos y hugonotes. Del otro sirve a la implantación de la monarquía absoluta como régimen político. En el caso francés, ambas facetas estuvieron estrechamente entrelazadas.

La dificultad en separar los aspectos "teóricos" y "doctrinarios" de la doctrina clásica de la soberanía obedece a la circunstancia de que el fenómeno a que aquélla se refiere no reviste sólo carácter "arquitectónico" —fuerza de cohesión sin la cual se dislocaría la comunidad política—, sino también "agonal" —fuerza en tensión para obtener y mantener la supremacía sobre las otras—. En sus orígenes "modernos" este carácter "agonal", polémico, se singularizó en la lucha y triunfo del rey contra y sobre las pretensiones pontificias, imperiales, feudales, estamentales y corporativas.

c) *Perdurabilidad del concepto de Bodin y debate acerca de la titularidad de la soberanía.*
Soberanía del pueblo y soberanía de la nación

Durante los siglos XVII y XVIII perdura el concepto de Bodin respecto de la soberanía, pero se debate sin cesar acerca de a quién corresponde su titularidad. Podría decirse que los elementos de la definición se mantenían válidos porque la controversia se limitaba al elemento en aquélla ausente. En efecto, desde Suárez —sin desconocer el antecedente de Mariana y Vitoria— hasta los publicistas del

siglo XVIII, y merced en buena parte a la difusión de Locke, una larga serie de pensadores "jursnaturalistas" no hicieron en el fondo otra cosa que cambiar el sujeto de la soberanía, trasladándolo del rey a la colectividad. Esa fue asimismo la posición de los monarcómacos calvinistas Francisco Hotman y Teodoro de Bèze. Pero en oposición a todos ellos, muchos otros persistieron en personalizar la soberanía en el monarca. Jacobo I, para afirmarla, buscó apoyo en la "doctrina del derecho divino de los reyes", y todavía en el siglo XIX, como lo ha señalado Jellinek, la "doctrina de la soberanía del príncipe" tuvo singular importancia en el proceso de formación del Estado alemán. Por su parte, Rousseau, en *El Contrato Social* —particularmente en los capítulos titulados "El soberano", "La soberanía es inalienable" y "La soberanía es indivisible"— constituye la máxima expresión de la tendencia que atribuye la soberanía a la colectividad, del mismo modo que Hobbes, en el *Leviatán*, constituye la exacerbación de la tendencia monarquista de los legistas, antecesores unos, y discípulos otros, de Bodin.

A fines del siglo XVIII, en una obra famosa dentro de la historia de las ideas políticas, se va a atribuir la titularidad de la soberanía al "pueblo", y, poco después, en otra, a la "nación". La primera de esas obras es *El contrato social*, de Rousseau, publicada en 1762, y la segunda es *¿Qué es el Tercer Estado?*, de Sieyès, publicada en 1789. En realidad, hay entre los dos conceptos una marcada diferencia. Para Rousseau el soberano es el pueblo, es decir, el conjunto de los "ciudadanos reunidos" que hace la ley. Para Sieyès la nación es "todo el territorio, todos los habitantes, todos los tributarios del poder público", que hace la ley por medio de representantes. En un caso se sientan las bases doctrinarias de la "democracia directa"; en el otro, de la "democracia indirecta" o régimen representativo. Los autores de *El Federalista* denominaron al primer régimen simplemente "democracia", y al segundo, "república".

Es de destacar que, en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 y en la *Constitución de 1791*, se utilizó la expresión "soberanía de la nación" y, en cambio, en la *Constitución de 1793* se empleó la expresión "soberanía del pueblo". En lo sucesivo, ambas expresiones han sido utilizadas prácticamente como sinónimos, como dogma del régimen representativo que comenzó a ser llamado "democrático".

Corresponde señalar al respecto que el predominio del uso de la expresión "soberanía del pueblo" no ha significado siempre el predominio del concepto rousseauniano. Para Rousseau el soberano —el pueblo— tiene poder absoluto. En cambio, para Benjamín Constant, después de 1815, que utiliza la misma expresión, la "soberanía del pueblo" es de carácter limitado.

También corresponde señalar que el principio de la soberanía del pueblo reviste el carácter de dogma doctrinario y ha sido objeto de examen crítico desde el punto de vista de la teoría científica, aun por muchos autores que no pueden tildarse de "antidemocráticos", tales como Boutmy, Kelsen, de Jouvenel, Friedrich y Sartori. A través de tales exámenes se puede llegar a la conclusión de que la fórmula "soberanía del pueblo" se compone, en realidad, de tres abstracciones —el pueblo, la soberanía y la afirmación dogmática de que aquél es titular de ésta— y que su valor y validez son más de carácter negativo que positivo, en cuanto rechazan el derecho inmanente de uno solo o de pocos a mandar y dominar al resto, sin asegurar por sí solos la justicia y la libertad.

d) La "despersonalización" de la soberanía.
Incompatibilidad entre Constitucionalismo y soberanía

Desde el comienzo de la elaboración de la doctrina moderna de la soberanía no había sido posible clarificar la distinción entre la soberanía en el Estado y del Estado, y consecuentemente, no se había podido eludir su "personificación", es decir, la atribución de su titularidad a un ser humano o a un conjunto de seres humanos. Pero durante la primera mitad del siglo XIX, e igualmente en Francia, se va a producir un movimiento, cargado, como los anteriores, de sentido polémico y de intención política, en virtud del cual la soberanía será atribuida a un ente impersonal.

Corresponderá a un grupo de "doctrinarios" —así llamados, por lo demás la mayor parte de ellos—, partidarios de la monarquía constitucional y enemigos, por ende, tanto del absolutismo monárquico como del absolutismo popular —temerosos igualmente del retorno del Antiguo Régimen y del Terror—, propugnar y fundar el nuevo concepto de la soberanía sin sujeto humano (rey o pueblo). Uno de esos "doctrinarios", Guizot, dio la fórmula con pocas palabras: "Dios solo es soberano y nadie aquí abajo es Dios, ni los pueblos ni los reyes". Pero el nuevo concepto de la soberanía implicaba a la vez un evidente recelo a su respecto, y otro "doctrinario". Royer-Collard, hubo de expresarlo sin eufemismos: "Preguntar dónde reside la soberanía es ser despótico y declararlo". Guizot atribuía la soberanía a la "Razón" y Royer-Collard a la "Constitución". Esa posición reconocía antecedentes, durante los siglos anteriores, en el pensamiento anglosajón. El famoso jurista inglés sir Edward Coke había sostenido, en el siglo XVII, que la Carta Magna era de tal naturaleza que no admitía soberano y, en *El Federalista* se había afirmado que sólo la "razón del pueblo", no sus pasiones, estaba por encima del gobierno.

Pese a la "despersonalización" que implica atribuir la soberanía a la Constitución jurídica, existen varias opiniones autorizadas, tales como la de Lindsay y la de Friedrich en el sentido de que la concepción de la soberanía es incompatible con el constitucionalismo y que por eso, en última instancia, la "soberanía de la Constitución" constituye una *contradictio in adjecto*. Para el constitucionalismo, para el "Estado de derecho", para la "democracia constitucional" basta con el concepto de supremacía de la Constitución como base o cúspide de la pirámide jurídica. No necesita de ninguna voluntad omnímoda y es inconciliable con ella.

e) Soberanía "del" Estado y "en" el Estado.
Concepto de soberanía del Estado

Aunque es posible que tanto Bodin como Althusius hayan tenido el concepto de "soberanía del Estado", la persistente tendencia a "personalizar" el fenómeno a través de la ardua disputa acerca de su "titularidad", impidió que se precisara debidamente el respectivo concepto hasta bien entrado el siglo XIX. La tarea correspondió principalmente a la denominada "escuela alemana de la teoría general del Estado".

Para precisar el concepto de "soberanía del Estado", la escuela alemana se ha esmerado en distinguir tres acepciones diferentes del concepto de soberanía. A menudo se atribuye a Carré de Malberg esa triple distinción: a) soberanía del Estado (carácter supremo de un poder plenamente independiente); b) poderes del Estado (conjunto de facultades comprendidas en el poder del Estado), y c) soberanía en el Estado (posición que ocupa dentro del Estado el titular supremo del poder).

Interesa destacar que, aunque a veces se utilice la palabra "soberanía" para aludir a los poderes del Estado (v.g.: legislar, juzgar, personalidad internacional, monopolio de la fuerza pública, acuñación de moneda), lo cierto es que tales poderes no son sino concreciones del principio genérico y único de la soberanía del Estado, razón por la cual, en definitiva, sólo cabe hacer referencia a esta última. De aquí que, para muchos, la única distinción que corresponde formular es entre aquella —soberanía "del" Estado— y soberanía "en el" Estado.

Jellinek, luego de distinguir nítidamente la soberanía del Estado de la soberanía en él, procura determinar el carácter formal de aquella y, con el auxilio de la historia, llega a la conclusión de que significa la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder, y señala su carácter a la vez supremo e independiente, con lo que permite distinguir sus dos notas fundamentales e inseparablemente enlazadas, a saber: a) ser obedecido por todos —aspecto positivo— que tiene manifestación en la vida interior del Estado; b) no obedecer a nadie —aspecto negativo—, que tiene manifestación, en especial, en la vida exterior del Estado. Agrega Jellinek a esas dos notas fundamentales una tercera con la cual atribuye a la soberanía carácter esencialmente jurídico. Esa tercera nota consiste en la autolimitación del poder del Estado por el derecho. No hay Estado sin derecho. La Constitución puede tener muy diverso contenido, pero necesariamente debe haber alguna. Esta tercera nota marca la discrepancia con la concepción clásica de la soberanía.

Cabe señalar que son muy numerosas y penetrantes las críticas que han sido hechas a la doctrina de la "soberanía del Estado". Las doctrinas "pluralistas" y las "negatorias" se encuentran entre ellas. Pero también se han hecho otras. Duverger, por ejemplo, opone a la concepción jurídica una concepción históricociológica de la soberanía del Estado y llega así a las siguientes conclusiones: 1) la soberanía del Estado no tiene carácter permanente, es decir, no corresponde a todas las modalidades históricas de organización política; 2) la soberanía del Estado no tiene carácter absoluto, es decir, hay grupos o comportamientos humanos sobre los que no es suprema ni dominante y otros respecto de los cuales no es independiente. Friedrich, por su parte, afirma que la vacua teoría de la "soberanía del Estado" se desarrolló en detrimento del constitucionalismo y de los derechos de la persona humana. En este último sentido, y desde la perspectiva del "Estado de derecho", también la historia de la soberanía en su concepción clásica, llega a su punto final y surge, en su lugar, el Estado responsable jurídicamente: la responsabilidad del Estado.

f) Las doctrinas pluralistas de la soberanía

El concepto de soberanía, en su acepción "clásica" o "moderna",

importaba, entre otros, como antes se ha visto, los caracteres de ilimitabilidad e indivisibilidad. El primero de esos caracteres —“la soberanía es absoluta”— entró en crisis con el desarrollo de la doctrina francesa de la “soberanía de la Constitución” y de la doctrina alemana de la “soberanía del Estado”, según también se ha visto. El segundo de esos caracteres —“la soberanía es indivisible”— entró en crisis con el desarrollo de las doctrinas “pluralistas”, según se verá ahora.

X Dentro de esas doctrinas pluralistas corresponde distinguir las que tienen base territorial, a las que se hace referencia con la designación genérica de “pluralismo federal”, de las que encuentran sustento de tipo funcional, a las que se conoce en conjunto con la denominación de “pluralismo propio” o “pluralismo interno”. Cronológicamente, aquéllas preceden a éstas y han tenido origen antes en razones de orden práctico que en elaboraciones de orden teórico.

En efecto, cuando apareció el “Estado federal”, lo que ocurrió primero en los Estados Unidos de América, luego en otras repúblicas americanas y más adelante en Alemania, se planteó el problema, dado el carácter indivisible de la soberanía según la doctrina clásica, de la titularidad de la soberanía. ¿Dónde reside la soberanía? ¿En el Estado federal o en sus Estados-miembros?

El problema desaparece si se admite que los Estados-miembros del Estado federal no son soberanos, o si se les niega el carácter de Estados. Tampoco lo hay si se considera que sólo son soberanos los Estados-miembros, o si se admite un sujeto plural de la soberanía, o si ésta se atribuye al ente constituyente por encima tanto de la organización central como de las organizaciones locales. La mayoría de los autores se inclina por la primera tesis, o sea que la soberanía reside total y exclusivamente en el Estado federal sin perjuicio de la autonomía de los Estados-miembros. Es la posición del norteamericano Story, del alemán Jellinek, de la mayor parte de los constitucionalistas argentinos y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Pero la respuesta típicamente “pluralista” al problema de la soberanía en el Estado federal, conforme a la cual aquélla se encuentra dividida —en relación a sus propias competencias—, y a la vez compartida entre el Estado central y los Estados-miembros, es la dada por Madison en *El Federalista*. Según esa tesis coexisten equilibradamente la soberanía “nacional” —soberanía del Estado federal— y la soberanía “federal” —soberanía de los Estados particulares—. Esa misma es la tesis que ha prevalecido en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América. En la doctrina argentina cabe señalar que, pese al predominio de la posición que antes se indicó, no han faltado autores que consideraron también a las provincias depositarias de soberanía propia (Alberdi, Estrada, etc.). Más recientemente, Clodomiro Zavala y Guillermo Cano han sostenido la coexistencia de las dos soberanías —nacional y provincial— sobre un mismo territorio, con la aclaración de que la nacional emerge de las provinciales.

Pero, como se anticipó al comenzar el presente párrafo, existe, además del “pluralismo federal”, el llamado “pluralismo propio” o “pluralismo interno”.

Las doctrinas que sustentan este último chocan con el principio de la indivisibilidad de la soberanía no sobre la base del territorio sino sobre la base de la función. Por lo tanto, no se presentan como un cambio a la estructura del Estado, sino como una posibilidad de competencia con el Estado por parte de

grupos no estatales —religiosos, económicos, profesionales, etc.—. En síntesis, el “pluralismo propio” o “pluralismo interno” pretende afirmar las prerrogativas y facultades de los grupos o sociedades “intermedios” contra la vocación absorbente y totalizadora del Estado.

Esas doctrinas reconocen numerosos antecedentes, entre los cuales el de Althusius, a principios del siglo XVII, y Proudhon y Gierke, durante el siglo XIX, pueden ser considerados los más importantes. Proudhon ha destacado principalmente los aspectos económicos del “pluralismo”, y Gierke, los aspectos jurídicos. Pero el movimiento “pluralista” propiamente dicho se ha desarrollado, principalmente, en las primeras décadas del siglo actual. El inglés F. W. Maitland, siguiendo las huellas de Gierke, sostiene la existencia de la personalidad real de las sociedades intermedias, de la espontaneidad de su origen y de sus derechos exclusivos con prescindencia del Estado, de donde resulta que su personalidad jurídica es idéntica a la de este último. Otros autores ingleses que han seguido la misma tendencia, aunque cada uno con sus propios puntos de vista, han sido J. N. Figgis y Harold J. Laski. Este último ha afirmado que la Iglesia o un sindicato obrero pueden ser tan soberanos como el Estado en su ámbito propio, de modo que la soberanía constituye una cualidad que puede ser compartida por muchos grupos. El “pluralismo”, durante la misma época, ha tenido muchos seguidores en la mayoría de los países de Europa Occidental.

Algunas de esas doctrinas han dado lugar a importantes movimientos de opinión, entre los cuales merecen señalarse el sindicalismo francés, el guildismo británico y ciertas tendencias autodenominadas “funcionalistas”, sin que deba dejar de mencionarse la existencia de otros movimientos seudopluralistas, tales como el soviétismo y algunas corrientes del corporativismo.

g) Las doctrinas negativas de la soberanía

Se ha visto antes cómo los intentos para “despersonalizar” la soberanía —y de ese modo asentar nuevas bases para la defensa de los derechos personales— pusieron de relieve la incompatibilidad entre aquélla y el constitucionalismo y abrieron la brecha para negar sentido y justificación a la primera. Tales intentos estuvieron principalmente a cargo de los pensadores franceses llamados “doctrinarios” y encontraron su máxima expresión en las postulaciones utópicas del anarquismo. Sin embargo, durante el mismo siglo XIX, y particularmente en su segunda mitad, prevaleció la tendencia, así sea implícita o indirecta, de reforzar el concepto y la vigencia de la soberanía. A ese respecto, cada uno a su modo, influyeron las concepciones “organicistas” del Estado, que dieron supremacía al conjunto sobre las partes; las doctrinas democráticas de la “voluntad general”, que impusieron el sufragio universal; las tendencias nacionalistas, que exaltaron la nación; los movimientos socialistas, que enaltecieron la sociedad como un todo sin divisiones ni oposiciones.

Al comenzar el siglo XX se produjo un movimiento intelectual que se enfrentó abiertamente con la doctrina de la soberanía del Estado. Entre sus más destacados exponentes se encuentran el norteamericano Charles E. Merriam, el inglés James Bryce, el italiano L. Ruggi, el alemán Hugo Preuss y el francés León

Duguit. Preuss sostuvo que el concepto de la soberanía del Estado es incompatible con el "Estado de derecho", con la organización jurídica internacional, con el federalismo y con la vida plena de las asociaciones interiores. Según Duguit no puede existir la soberanía del Estado por la sencilla razón de que la soberanía es atributo de la voluntad y de que la voluntad no puede existir fuera de las personas reales. Dicho de otro modo, niega la soberanía del Estado porque niega a éste personalidad. En lugar de hablar de soberanía —sostenía Duguit— hay que fijarse en la noción de servicio público como nota esencial y característica del Estado y reconocer que la única voluntad real y concreta es la de los gobernantes, ya que la realidad que se oculta con el manto de la soberanía del Estado es la dominación que aquéllos ejercen sobre los gobernados. Más recientemente, y ante el impacto de los regímenes totalitarios del siglo actual, la repulsa se hizo patente en las plumas de Carl J. Friedrich y de Jacques Maritain. Son altamente definitorias al respecto las palabras con que este último concluye su ensayo sobre *El concepto de soberanía*: "Los dos conceptos de soberanía y absolutismo fueron forjados juntos sobre el mismo yunque. Los dos deben ser pulverizados juntos."

h) Consideración crítica sobre la soberanía

Es cierto que no hay comunidad sin política y que la política, no importa cuál sea su faz, implica siempre una relación de mando y obediencia; pero para quien valore muy alto la dignidad humana, la cuestión consiste en que la relación política no lleve el estigma del oprobio. Y la noción o la doctrina de la soberanía de nada sirve —sino al contrario— para esa anhelada humanización de la relación política.

Con la doctrina de la soberanía —cualquiera sea su formulación— se legitima siempre y en definitiva el gobierno sin restricciones, la posibilidad del oprobio. Los intentos para despersonalizar la soberanía, por nobles y bien intencionados que hayan sido, resultan estériles. Si se admite la soberanía, se admite el sometimiento incondicionado de unos a otros.

Como ha dicho James Burnham, "la soberanía no puede atribuirse a las nubes". Poco importa si la soberanía se ejerce a nombre propio —"el Estado soy yo" o "Yo soy soberano por Derecho Divino"— o si se ejerce a nombre de otros —"el Pueblo", "la Nación", "el Estado" o "la Constitución"—. En todo caso, se trata siempre del mando —y naturalmente el mando de uno o de pocos— sin restricciones.

Se sabe, con los críticos de las tesis negatorias de la soberanía, que siempre hay alguien capaz de decir la última palabra, de tomar la decisión final. Pero se sabe también, con la historia de los dos últimos siglos ante nuestros ojos, que es posible, a través de los "controles interórganos" —para utilizar la expresión de Karl Loewenstein—, que las decisiones supremas sean adoptadas mediante procesos que eviten a la vez el capricho de algunos y la deshonra de los demás.

i) La soberanía y la comunidad internacional

En los párrafos precedentes se ha hecho referencia a la denominada

"soberanía interna" y no a la denominada "soberanía externa". El presente párrafo, en cambio, tiene por objeto la consideración de esta última.

Hay que señalar, ante todo, que algunos autores piensan que el vocablo "soberanía", aun con el aditamento de "externa" o "exterior", no es el apropiado para designar o calificar el poder de cada Estado en las relaciones interestatales, ya que en estas relaciones no existe formalmente supremacía ni subordinación de un Estado con respecto a otro, sino igualdad. Por tal razón, consideran que es preferible utilizar al efecto el vocablo "independencia". Sin embargo, con bastante frecuencia, el vocablo "soberanía" es utilizado, contrariamente a la opinión mencionada, para señalar la posición o situación de un Estado con respecto a los demás. Es decir, es empleado únicamente en el orden de las relaciones interestatales y precisamente sobre la base y el supuesto de la igualdad entre los Estados. Así ocurre, por ejemplo, en el lenguaje de las actuales organizaciones internacionales. En efecto, el artículo segundo de la Carta de las Naciones Unidas establece el "principio de la igualdad soberana de todos sus miembros" y el artículo quinto de la Carta de la Organización de los Estados Americanos dispone que "el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados".

En rigor, el uso o no uso del vocablo "soberanía" en las relaciones interestatales —y, en el segundo caso, su reemplazo por la palabra "independencia" u otra— es sólo una cuestión terminológica. En el orden de tales relaciones, el concepto de soberanía no puede coincidir con la calidad que cabe atribuir al poder del Estado con respecto a sus súbditos. Ser exteriormente soberano —o independiente— no significa poder hacer lo que se quiere fuera de las propias fronteras sino que, dentro de las propias, no puede otro Estado hacer lo que quiere. Por lo tanto, la soberanía "externa" —si así quiere llamarse— sólo ofrece el aspecto "negativo" a que antes se hizo referencia. No es otra cosa, en definitiva, que el reconocimiento de que los Estados son —o, mejor dicho, deben ser— iguales e independientes, vale decir, que no hay —o no debe haber— relación de sujeción entre ellos.

Descartada la posibilidad de la "soberanía externa" de cada Estado en el aspecto "positivo" —poder hacer lo que se quiere "fuera" de las propias fronteras—, se ha planteado también la cuestión de si la soberanía, aun en el aspecto "interno" —poder hacer lo que se quiere "dentro" de las propias fronteras— e inclusive en el aspecto "negativo" —que "otro" no pueda hacer lo que quiera dentro de ellas—, no resulta incompatible con la regulación jurídica de las relaciones interestatales.

En el plano teórico, tal incompatibilidad ha sido reiteradamente puesta de manifiesto. Kelsen afirma que si se quiere mantener la tesis de una multiplicidad de comunidades jurídicas coordinadas entre ellas y consideradas como Estados, es preciso renunciar a la soberanía concebida como propiedad de cada Estado y admitir la idea de un orden jurídico internacional ("Derecho de gentes") que se halle por encima de todos ellos y mediante el cual se coordinen, delimitando sus respectivas esferas de competencia. Esto significa aceptar el primado del orden jurídico internacional en lugar del primado de un orden jurídico estatal particular. Lo contrario implicaría admitir que no hay sobre cada Estado ningún otro orden jurídico, ni siquiera el Derecho Internacional, y que no puede

reconocerse, junto a cada Estado, otros que también sean verdaderamente soberanos. Es que —afirma el maestro austríaco— “la soberanía de un Estado es incompatible con la de los restantes”.

Sea como fuere en el plano teórico, son cada vez más los que piensan que, en el plano práctico, la idea de soberanía resulta incompatible con las condiciones del mundo actual. Es verdad que, al igual que lo ocurrido con la Sociedad de las Naciones que existió luego de la Primera Guerra Mundial, los tratados celebrados durante la Segunda Gran Guerra (Carta del Atlántico, Conferencias de Moscú y de Teherán de 1943, Conferencia de Dumbarton-Oaks de 1944, Conferencia de Yalta de 1945) sentaron el principio de la igualdad soberana de los Estados nacionales como la base sobre la cual se iba a fundamentar el orden internacional. La Unión Soviética, especialmente, hizo vincular el derecho de veto con el del principio de la soberanía de los Estados y no es de extrañar, por lo tanto, que ese principio fuera incorporado a la Organización de las Naciones Unidas, creada en San Francisco en 1945. Sin embargo, tal estructura del Derecho positivo interestatal no se ajusta a la realidad política del momento. El mundo se ha achicado y no pueden subsistir sus divisiones tradicionales. La tendencia unificadora fuerza todas las fronteras, sea en el orden económico, del transporte, de las comunicaciones, del deporte, de la técnica, etc.

Con la vista puesta en esa realidad, afirma Burdeau que “de esta transformación de la estructura del mundo surge la necesidad de adaptar el sistema jurídico a una situación que es absolutamente nueva”. El camino hacia el orden jurídico —que Burdeau juzga necesario— está abierto. No sólo algunos servicios actualmente existentes —v.g.: la O.I.T., la Unesco— pueden ser considerados como infraestructuras federales, sino que otras instituciones interestatales —v.g.: el Plan Schumann, la Comunidad Económica Europea— son manifestaciones de comunidades supranacionales que desplazan en materia de legislación, jurisdicción y administración a los Estados particulares.

Sea cual fuere, en el presente y en el futuro, el problema de la compatibilidad o incompatibilidad entre la soberanía estatal y la comunidad jurídica internacional, interesa la caracterización de esta última. En primer lugar, es necesario referirse a la “comunidad internacional” en tanto y en cuanto grupo humano que trasciende las tradicionales fronteras estatales. El “género humano” constituye el concepto más amplio de grupo social, llámesele o no comunidad o sociedad internacional, y ya se considere que sus miembros son sólo los Estados o que lo son también las personas individuales.

Para algunas corrientes de pensamiento, el hecho de la comunidad o sociedad internacional puede ser asimilado al “estado de naturaleza”, o etapa pre-estatal, concebida por los pensadores de tendencia “jurnaturalista”. En tal sentido, la comunidad o sociedad internacional se presenta como una realidad anterior al derecho positivo (en este caso, el llamado “Derecho internacional público”) y al mismo tiempo como su necesario antecedente. Así, la comunidad o sociedad internacional resulta la causa originaria del Derecho internacional, pudiendo admitirse la existencia de una sociedad natural entre las naciones y, con ello, de un derecho internacional anterior y superior a todo convenio.

Keisen, colocado totalmente en el campo jurídico, afirma que puede

atribuirse el carácter de *civitas maxima*, y en tal sentido de “Estado universal”, a la comunidad constituida por el Derecho internacional positivo, orden jurídico técnicamente originario y total, y, en tal sentido, superior a los “Estados” (órdenes jurídicos derivados de aquél y parciales con respecto a él). Esto, claro está, si se admite la tesis del primado del orden jurídico internacional, en cuyo caso la norma fundamental asciende un grado en la “pirámide jurídica”.

En el sentido que acaba de expresarse, la comunidad internacional, como *civitas maxima* o “Estado Universal”, es única, ya que se confunde, con el Derecho internacional —originario y total—; pero no se debe confundir esa acepción de la expresión, con otras más restringidas. Así, y en primer término, esa comunidad “jurídica” internacional no se debe confundir con un hipotético “Estado supranacional”, con órganos propios, fuerza coactiva, etc., destinado o proyectado a reemplazar a la actual organización de las Naciones Unidas. Tampoco se debe confundir con ciertas organizaciones de Estados parciales o regionales, con órganos comunes o no y llamadas o no “comunidades” —confederaciones, “comunidad europea”, etc.—.

j) La institucionalización de la comunidad internacional. Las Naciones Unidas. Las organizaciones regionales

Hasta la guerra que comenzó en 1914, la comunidad internacional no se había corporizado en una organización internacional. Lo que había habido —y ése fue el tema de la Teoría General del Estado y del Derecho Internacional Público— fueron “Uniones de Estados”. Pero estas últimas tuvieron siempre carácter parcial, es decir, sólo establecieron vínculos jurídicopolíticos entre algunos Estados, por lo común muy pocos.

La comunidad internacional comenzó efectivamente a institucionalizarse con los tratados de paz concertados entre los años 1919 y 1920 entre los Estados que habían resultado vencedores y vencidos en la Primera Guerra Mundial, y cuya Parte I contenía el Pacto por el que se constituía la Sociedad de las Naciones. Nacen así las denominadas “colectividades interestatales”, que deben ser distinguidas de las “colectividades estatales de estructura compleja” (Uniones de Estados en sentido estricto, Confederación, Estado federal, formaciones *sui generis* —v.g.: *Commonwealth*, Unión Soviética—).

La sociedad de las Naciones fue la primera “colectividad interestatal” que, con el objetivo de mantener la paz, procuró asociar a los distintos Estados nacionales. Sus órganos principales fueron la Asamblea y el Consejo. Este primer ensayo de colectividad interestatal a nivel mundial no dio resultado. Desde el principio, debido especialmente a la falta de ratificación de los tratados por parte de Estados Unidos de América, demostró su inoperancia y, por fin, no pudo evitar la Segunda Guerra Mundial, hecho éste que selló su suerte.

Tras el fracaso de la Sociedad de las Naciones y la derrota de las Potencias del Eje (Alemania, Italia, Japón y sus aliados) en la Segunda Guerra Mundial, surgió una nueva “colectividad interestatal”, con el carácter de “organización gubernamental mundial”, que se denominó Naciones Unidas y cuya Carta de creación fue suscripta en San Francisco el 26 de junio de 1945.

Las Naciones Unidas cuentan con miembros originarios y subsecuentes o admitidos. Sus órganos principales son la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. La primera está constituida por todos sus miembros, cada uno de los cuales tiene un voto, y se reúne anualmente en sesiones ordinarias y, cada vez que las circunstancias lo exijan, en sesiones extraordinarias. El Consejo de Seguridad se compone en la actualidad de quince miembros, de los cuales cinco son permanentes y los otros son elegidos por la Asamblea General, por períodos de dos años. El funcionamiento del Consejo es continuo y los cinco miembros permanentes tienen el llamado derecho a veto, ya que no pueden tomar ninguna decisión sobre una cuestión que no sea de procedimiento contra el voto de alguno de aquellos cinco. Las principales funciones de la Asamblea y del Consejo consisten en resolver las controversias y adoptar medidas coercitivas para mantener la paz. La primera es facultad concurrente de ambos organismos; la segunda, exclusiva del Consejo. Las Naciones Unidas cuentan además con otros órganos para el cumplimiento de funciones específicas. El Consejo Económico y Social, constituido por dieciocho miembros, que duran tres años y son elegidos por la Asamblea General, tiene por objeto promover la cooperación económica y social. El Consejo de Administración Fiduciaria se encarga de administrar los territorios colocados bajo tutela de la entidad. El secretario general es el más alto funcionario administrativo de la organización.

Por otra parte, el artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas faculta a sus miembros a ser partes en acuerdos regionales que tengan por finalidad entender en todo lo relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y que sea susceptible de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos y sus actividades sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. En consecuencia, además de la organización mundial antes mencionada, han sido constituidas otras colectividades interestatales, sea de carácter continental o de menor dimensión regional.

La primera colectividad interestatal, de carácter continental, que se constituyó fue la americana. Después de varios intentos precursores, en la primera conferencia panamericana de 1889-1890, se creó una oficina comercial de las Repúblicas panamericanas que, ampliándose cada vez más, se convirtió en 1910 en Unión Panamericana. Con motivo de la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas, se procuró estrechar la solidaridad interamericana. En 1945, por el Acta de Chapultepec, fueron definidos los principios del panamericanismo. En setiembre de 1947, mediante el Tratado de Río de Janeiro, se organizó la defensa mutua de los Estados americanos no sólo contra los ataques al propio territorio sino también contra la acción subversiva de carácter comunista. Por fin, en abril de 1948, mediante la Carta de Bogotá, se creó la OEA (Organización de los Estados Americanos), que empezó a actuar en 1951. Dicha organización está formada por los siguientes órganos: a) Conferencia Interamericana, que se reúne cada cinco años; b) Reunión de Consulta de los ministros de Relaciones Exteriores, que se reúne en casos de urgencia; c) Consejo de la Organización, de carácter permanente que cuenta con la asistencia de los Consejos económico y social, jurídico y cultural; d) Secretaría General, que conserva el nombre de Unión Panamericana.

Cabe destacar que, en el plano económico, se han creado y desarrollado en

el continente americano otras organizaciones gubernamentales, a veces a iniciativa y con el apoyo de los Estados Unidos de América (Alianza para el Progreso) y otras con la exclusiva participación de Estados latinoamericanos (Tratado Multilateral de libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, en 1958; Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC-; en 1960).

En Europa, la última posguerra marca también un período en el que han sido muchos los esfuerzos de integración supraestatal y se han obtenido algunos valiosos resultados. Cabe distinguir algunas realizaciones más amplias pero menos intensas y otras que sólo alcanzan a diez países (Francia, Italia, Alemania Occidental, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Gran Bretaña, Irlanda, Noruega y Dinamarca) pero que han llevado más lejos el proceso unificador.

Se puede mencionar entre las primeras la OECE, la CEMT, la CERN, el CE, etc. La OECE (Organización Europea de Cooperación Económica), creada en 1948 y transformada en 1960 (OCDE: Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico), está constituida por los dieciocho países beneficiarios del Plan Marshall y por Estados Unidos de América y Canadá, y tiene por objeto facilitar la expansión económica de sus miembros. La CEMT y la CERN son organismos creados para colaborar con la OECE. En cuanto al CE (Consejo de Europa) fue organizado en 1949 para servir a la cooperación política entre los Estados europeos. Tiene su sede en Estrasburgo y está formado por la Asamblea Consultiva (integrada por parlamentarios de los países miembros y que sólo puede votar recomendaciones) y el Consejo de Ministros (órgano intergubernamental, cuyas decisiones deben ser tomadas por unanimidad).

Otra experiencia de gran interés ha sido la constituida por las llamadas "comunidades europeas". Propulsada la idea de la integración económica por Jean Monnet, el primer paso importante se dio mediante el Plan Schumann de mayo de 1950 que condujo al tratado del 18 de abril de 1951 por el cual se creó la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), de la que formaron parte Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, negándose a hacerlo, en el primer momento Gran Bretaña y tres países escandinavos. Eran órganos de la CECA la Alta Autoridad, el Comité Consultivo (compuesto por representantes de los trabajadores, los empleados y los usuarios), el Comité de Ministros, la Asamblea (formada por parlamentarios), y la Corte de Justicia. Sobre ese modelo, y por tratados firmados el 25 de marzo de 1957, surgieron el EURATOM (Comunidad Europea de la Energía Atómica) y la CEE (Comunidad Económica Europea). La primera tuvo por objeto desarrollar, a través del esfuerzo común, la producción pacífica de energía nuclear; la segunda, permitir la expansión económica equilibrada de los países miembros y la elevación del nivel de vida de sus respectivas poblaciones. Esta última significa el establecimiento, a través de un período de transición dividido en tres etapas, de un "mercado común" (libre circulación de personas, mercaderías y capitales, arancel aduanero común y política comercial común con respecto a terceros países). Finalmente, en julio de 1967, se hizo la fusión de los órganos de las tres Comunidades Europeas. Con tal motivo, se han mantenido como instituciones comunes a las tres Comunidades, la Asamblea o Parlamento Europeo y la Corte o Tribunal de Justicia; pero, además, una Comisión única ha reemplazado a la Alta

Autoridad de la CECA y a las Comisiones del Mercado Común y del EURATOM y un Consejo de Ministros único al Consejo especial de Ministros de la CECA y a los Consejos del Mercado Común y del EURATOM. Actualmente, forman parte de la CEE los diez países antes mencionados.

4. NATURALEZA DEL ESTADO. DOCTRINAS

a) El problema de la naturaleza de la comunidad política

La necesaria convivencia social —la imposibilidad del ser humano de vivir aislado— trae aparejada como consecuencia ineludible la “relación política”. Esta “relación política”, por otra parte, necesita persistir, perdurar, durar en el tiempo. En ello reside precisamente la esencia misma de la faz “arquitectónica” de la actividad política: construir, consolidar y conservar el agregado humano “superior” o “mayor”, abarcador y condición, a la vez, de los demás agregados humanos (“grupos intermedios” y “cuasigrupos”).

Ese agregado humano “superior” o “mayor” ofrece distintas manifestaciones a través de la historia. Una de esas manifestaciones, la correspondiente a la Edad Moderna y a la Edad Contemporánea, la constituye —si nos atenemos a la concepción de Heller— el Estado. Por lo tanto, si se adopta esa posición, es necesario utilizar otra expresión para designar a dicho agregado humano “superior” o “mayor”, a través de todas sus variantes históricas. Nos decidimos, al efecto, por la expresión “comunidad política”, que usara Santo Tomás en la *Summa Theologica* (“Tratado de las leyes”) y en *De regimine principum*, como sinónimo, también, de “comunidad perfecta” con el alcance que diera Aristóteles al vocábulo “autarquía”. El autor de *Política* decía que bastarse a sí misma es la condición indispensable de la *polis*: ésta debe ser autosuficiente, es decir, debe tener la propiedad en virtud de la cual los esfuerzos de sus integrantes, para completarse unos a otros, encontrarán satisfacción plena, sin necesidad de recurrir a otro agregado humano.

A los efectos del problema que aquí se plantea —el de su naturaleza— es lo mismo referirse a la comunidad política —género mayor— como al Estado —una de sus especies históricas—, ya que se trata de determinar rasgos esenciales que son precisamente los que identifican a la especie con el género. Dicho problema —el de la naturaleza de la comunidad política, y, por lo tanto, del Estado—, puede ser planteado con los siguientes interrogantes: ¿Qué es la comunidad política? ¿“Es” realmente? ¿Se trata de un “ser” o de un “modo de ser”?

La concepción aristotélico-tomista, con un criterio de corte filosófico, ha dado respuesta a tales preguntas, afirmando que la comunidad política —y, por tanto, el Estado— es un “ser accidental”, es decir, no constituye una “sustancia” en sí misma, sino un *accidente*, una “realidad de orden”, una “categoría de relación”. La sustancia son los seres humanos, que subsisten como tales al unirse entre ellos para constituir la comunidad política. Esta, en cambio, no existe de por sí, sino en aquellos que la constituyen. Esto no significa negar a la

comunidad política su propia realidad, ya que el conjunto es algo más que los seres que lo constituyen.

~ Sobre la base de lo dicho y si se quisiera responder dogmáticamente a los interrogantes formulados, habría que decir que el Estado —en tanto comunidad política— tiene existencia real pero como un modo de ser (más que un ser) de la verdadera sustancia, que está constituida por los seres humanos que lo integran.

Queda, sin embargo, por responder lo relativo a la esencia misma de ese “modo de ser”, o sea el problema de la “naturaleza” del Estado en concreto. A su respecto, se han elaborado varias concepciones que se suelen clasificar en mecanicistas, organicistas e intermedias.

b) Concepciones mecanicistas y organicistas

La clasificación y la oposición entre las concepciones mecanicistas y organicistas fue claramente expuesta por John Stuart Mill en su obra *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, publicada por primera vez en 1861. En el primer capítulo de dicha obra dice el autor que hay dos doctrinas en pugna acerca de la naturaleza de las instituciones políticas. Unos las consideran —dice— “como una materia de inventiva e ingenio”; son “producto de la mente del hombre”, y por lo tanto éste tiene opción para crearlas o no crearlas, así como para hacerlo de una manera o de otra. “Una constitución —agrega— les merece la misma consideración que le dispensarían a un arado de vapor o a una máquina trilladora. A quienes así piensan —sigue diciendo— se opone otra clase de razonadores políticos, quienes lejos de comparar una forma de gobierno con una máquina, la consideran como una especie de producto espontáneo. Esta escuela de pensamiento —continúa— considera a las instituciones políticas fundamentales de un pueblo como una forma del desarrollo orgánico de la naturaleza y de la vida de ese pueblo... un producto de sus hábitos, instintos, necesidades y deseos inconscientes, ajenos en lo absoluto a sus propósitos deliberados. Sería difícil decidir —concluye el pensador inglés— cuál es la más absurda de estas doctrinas, si pudiéramos suponer que cualquiera de ellas se ostenta como única”.

No es mucho lo que se ha avanzado después de Mill en la materia. Afirma Jellinek que “antes del siglo XIX, lo orgánico y lo mecánico no se pensaban como cosas opuestas”. “La ciencia moderna —agrega— ha ido poco a poco llegando a explicar a todo ser vivo como un organismo y a hallar dentro de los fenómenos enigmáticos de la vida la nota diferencial entre lo orgánico y lo mecánico; pero, en rigor —concluye—, apenas si es posible encontrar un signo distintivo entre organismo y mecanismo.”

~ Por consiguiente, concebir al Estado, sea como un “mecanismo” o como un “organismo”, no significa decir mucho acerca de su naturaleza. Lo cierto es que se trata de dos doctrinas marcadamente “interesadas”. Ya lo había advertido John Stuart Mill, para quien ambas concepciones corresponden a una diferencia muy profunda entre dos maneras de pensar. En tal sentido, cabe afirmar que la concepción mecanicista trasciende ideas básicas de individualismo y libertad y constituye una “ideología” de la democracia liberal, y que la concepción

organicista trasciende ideas básicas de sociabilidad y necesidad y constituye una "ideología" de tendencias absolutistas o totalitarias.

La doctrina del "contrato social", indiscutiblemente mecanicista, sirvió a Locke de apoyo a una posición política de corte individualista y liberal. Del mismo modo, la concepción mecanicista sirvió a Sieyès para fundamentar la doctrina de la "representación política". En sentido opuesto, la *Carta del Lavoro* —institucionalización del totalitarismo fascista— constituye una inequívoca profesión de fe organicista.

Hay que señalar, sin embargo, que en algunos casos la correspondencia entre las concepciones mecanicista y organicista, por una parte, y las ideologías liberal y totalitaria, por otra, se ha invertido. Así, Hobbes se ha valido de la doctrina mecanicista del contrato para justificar el absolutismo y, del mismo modo, otros —como Sorel—, críticos severos de la concepción organicista, han sido, sin embargo, al mismo tiempo, enemigos acérrimos del individualismo y del liberalismo democrático. Por el contrario, defensores del individualismo —como Spencer— o del "personalismo" —como los krausistas españoles Francisco Giner de los Ríos, Adolfo Posada y Fernando de los Ríos— han sostenido la concepción organicista.

Pese a todo, el estudio de las concepciones mecanicistas y organicistas no es totalmente inútil. El examen de las tesis opuestas permite poner de relieve las tensiones existentes en las polaridades sociedad-individuo y necesidad-libertad.

La radical oposición entre las concepciones mecanicistas y organicistas del Estado radica en que, al interrogante relativo a la naturaleza de este último, las primeras responden que se trata de un mecanismo (una pluralidad o agregado de otros seres, que no funciona automáticamente) y las segundas que se trata de un organismo (una sustantividad, un ser vivo, que funciona por sí mismo).

En los albores de la concepción organicista —fines del siglo XVIII—, decía Fichte que el Estado era un *Naturprodukt* o una unidad orgánica. El ciudadano —agregaba— no es un individuo aislado, sino una parte esencial de la comunidad. "En la entidad orgánica —sostenía— cada parte integra y sostiene al todo, y de la existencia de éste depende, por consiguiente, la vida de aquélla; una posición semejante ocupa el individuo con respecto al Estado". En cambio, como señala Gettell, para las concepciones mecanicistas —que coinciden con las doctrinas del pacto social —"el Estado no responde a la idea de un desarrollo evolutivo, sino que consiste más bien en una creación deliberada de la voluntad humana; es un simple agregado de individuos, sin una existencia real, sin conciencia de su unidad, una creación voluntaria y artificial por su origen, y mecánica por su naturaleza".

Cabe destacar que las concepciones organicistas se desarrollaron durante el siglo XIX, en pugna con las concepciones mecanicistas predominantes durante los dos siglos anteriores. Por eso, respetando el orden cronológico, se comenzará por el examen de estas últimas.

c) Examen de las concepciones mecanicistas

Las concepciones mecanicistas, al igual que las organicistas, reconocen lejanos antecedentes. No faltan autores que, en tal sentido, encuentran vestigios

de "contractualismo" y, por ende, de mecanicismo, en Sócrates y en los sofistas, en Epicuro y en Cicerón. Pero puede afirmarse que la primera verdadera expresión de tales concepciones se encuentra en los exponentes de la Escuela Clásica del Derecho Natural y en las doctrinas sobre el contrato social. Hobbes, en el *Leviatán*; Locke, en el *Ensayo sobre el gobierno civil*; Spinoza, en el *Tratado teológico-político*; Vattel, en el *Derecho de gentes o principios de la ley natural*; Rousseau, en *El contrato social*; Sieyès, en *¿Qué es el tercer Estado?*

Son rasgos comunes de los distintos exponentes de las concepciones "contractualistas" o mecanicistas, los siguientes: a) los hombres, antes de constituir la "comunidad política", viven en "estado de naturaleza"; b) se forma la "comunidad política" por libre determinación y mediante pacto que celebran los hombres entre sí.

Ese pacto, mediante el cual los hombres crean la "comunidad política", les expreso, ha tenido lugar históricamente, o es un pacto tácito, una exigencia lógica para explicar y justificar la creación de la "comunidad política"? Locke, en el capítulo VIII de su *Ensayo sobre el gobierno civil* da al pacto como hecho histórico real, si bien admite la dificultad de comprobarlo en cada caso. Cita, en apoyo de su tesis acerca de la etapa preestatal del "estado de naturaleza", las narraciones del padre jesuita José de Acosta en la *Historia natural y moral de las Indias*. En Rousseau, en cambio, el pacto social constituye un supuesto necesario, cuyas cláusulas están "determinadas por la naturaleza del acto". Se puede decir que, en general, predomina la tesis de que, como lo ha señalado Radbruch, el contrato no es un hecho, sino una "idea regulativa", o sea que la "comunidad política" justa hay que pensarla como nacida de un contrato entre sus miembros.

Sea como fuere, en los días de la Revolución Francesa la concepción mecanicista-contractualista fue la que prevaleció. El proyecto de declaración de derechos presentado por el señor de Servan decía: "Art. 1º. Toda sociedad civil es el producto de una convención entre todos sus miembros, y jamás el de la fuerza"; y el presentado por Sieyès establecía: "Art. 4º. Toda sociedad puede ser sólo la obra libre de un convenio entre todos los asociados".

d) Examen de las concepciones organicistas

Las concepciones organicistas constituyeron una reacción contra el carácter exageradamente racionalista de las concepciones mecanicistas. Por eso resulta un anacronismo considerar organicistas a algunas concepciones anteriores, inclusive muy antiguas, en las que sólo pueden encontrarse algunas comparaciones alegóricas entre la "comunidad política" y el ser humano. Corresponde, por lo mismo, no incluir entre las concepciones organicistas las alegorías de Platón, San Pablo, Salisbury, Hobbes y muchos otros. En esos casos no se trata de doctrinas organicistas propiamente dichas porque, en definitiva, no se concibe a la "comunidad política" como un organismo con vida propia.

Como se ha dicho antes, las concepciones organicistas propiamente dichas se desarrollaron a lo largo del siglo XIX. Son muy numerosos los autores que las expusieron, hasta el punto de que Gettell se ha visto en la necesidad de clasificarlos en cuatro grandes grupos, a saber: a) organicismo moral (Fichte,

Schelling, Hegel, Krause, Ahrens, b) organicismo psíquico (Von Görres, Stahl, Von Stein, Gierke); c) organicismo biológico (Zacharie, Bluntschli, y d) organicismo social (Comte, Worms, Fouillé, Spencer).

- Los expositores del "organicismo moral" consideran al Estado como una unidad o personalidad moral, con voluntad propia y que es éticamente la más valiosa. Entre los expositores del "organicismo psíquico", algunos encuentran en los elementos existentes en el Estado una manifiesta similitud con los elementos automáticos y voluntarios de la psicología humana, y otros advierten analogías entre las etapas del desarrollo político y los distintos períodos de la vida humana, es decir, infancia, juventud, madurez y vejez. Los expositores del "organicismo biológico" consideran el origen, desarrollo, organización y actividad del Estado como si se tratara de la génesis, estructura y funciones de los organismos naturales. En tal sentido, Zacharie llegó a establecer un paralelismo riguroso; examinó la química, la mecánica, la fisiología y biología del Estado, y sostuvo que este último, como los demás organismos, estaba compuesto de materia inerte y espíritu activo. El "organicismo social" tuvo en Comte y Spencer sus expositores más destacados. Herbert Spencer aplicó a la realidad social el principio de la evolución que Darwin había puesto de moda en la ciencia biológica y sostuvo que la sociedad era un organismo similar a los cuerpos dotados de vida, en la que se encuentran los órganos de nutrición y circulación, centros nerviosos, etc.

e) Estado de la cuestión

Tanto las concepciones mecanicistas como las organicistas han sido objeto de severas críticas y se puede afirmar que en la actualidad no cuentan con adeptos incondicionales.

Lo cierto parece ser que las concepciones mecanicistas y organicistas son doctrinas extremas y que, como tales, exageran algunos aspectos de la realidad. Desde Aristóteles hasta nuestro tiempo, la mayoría de los autores reconocen que la "comunidad política" es, a la vez, natural —rasgo positivo del organicismo— y voluntaria —rasgo positivo del mecanicismo—. Es natural porque responde a la necesidad gregaria del hombre (*zoon politikon*) y es voluntaria porque no subsiste sino a través de actividad humana.

En la actualidad predomina la concepción de que el Estado es una "estructura" o un "sistema". Dice Heller, con razón, que con el concepto de "forma" o "estructura", se "evitan las unilateralidades de las teorías individualistas y organicistas y se sitúa a los momentos personal y social de la realidad social en la justa relación, al coordinar correlativamente individuo y grupo".

5. JUSTIFICACION DEL ESTADO. DOCTRINAS POSITIVAS Y NEGATIVAS

a) Carácter del problema: objeto de la justificación

Aunque el título que corresponde al tema sólo mencione al Estado, el problema es, por su naturaleza, de mayor alcance. De lo que se trata, en realidad, es de la justificación de la "relación política", es decir, de la relación de mando y obediencia, que está por cierto presente en esa especial estructura o institución que es el Estado, pero que puede estar presente también en otras estructuras o instituciones. Más aún, cuando se hace aquí expresa referencia al Estado, es pensando en lo que tiene de "aparato de dominación", y lo que, en definitiva, se trata de justificar no es el Estado en abstracto, sino el "poder del Estado" en concreto.

En su forma genérica, el problema puede ser planteado mediante los siguientes interrogantes. ¿Por qué "existe" la diferenciación y la jerarquización política entre los hombres? ¿Por qué unos hombres "deben" mandar y otros obedecer? ¿Es "necesario" que ello ocurra? ¿Está "bien"?

La complejidad del problema salta a la vista. Por lo pronto, la dificultad de separar en este caso lo "necesario" de lo "bueno", lo que "es" de lo que "debe ser", los juicios de conocimiento de los juicios de valor, trae como consecuencia que la consideración del asunto escape a los límites científicos e invada el campo de la filosofía política. A este respecto es necesario tener presente que no se trata de responder a la pregunta ¿Por qué los hombres obedecen? —que puede ser respondida con la ayuda de la psicología, la antropología, la sociología y la historia—, sino a esta otra: ¿Por qué unos hombres deben obedecer a otros? Por otra parte, aun dejando al margen la respuesta negativa —es decir, la que niega la justificación—, y que luego será examinada, una serie de cuestiones se suscitan en seguida. ¿Habrán respuestas con validez general para los interrogantes formulados? O dicho de otro modo, ¿habrá alguna doctrina que, por sí sola, sirva para justificar las distintas manifestaciones de la "relación política"? Además, ¿no existe el peligro de que la "justificación" genérica sea utilizada en la práctica más allá de sus propios alcances?

Cualesquiera sean la complejidad y las dificultades del problema, parece evidente que no debe colocarse en un mismo plano a la necesidad de la "relación política" en general (del "Estado", del "poder" etc.) con lo relativo a la contingencia de la estructura, y aun a sus más concretas e inmediatas manifestaciones, en particular (de una "forma de gobierno", de un "régimen político", etc., y aun de un grupo o persona gobernante). Se trata, en rigor, de problemas distintos, y como tales deben ser considerados. Una cosa es la justificación de la "relación política" (del "Estado", del "poder", etc.), otra la de una determinada "forma de gobierno" o de un determinado "régimen político", y otra muy diferente la del gobierno de un cierto grupo social (una familia, un partido, etc.) o de una cierta persona.

En lo que respecta a la admisión de la necesidad de la "relación política", puede decirse que es casi universal en el ámbito de la filosofía política y en el de la ciencia política actual. Pero existen además una serie de doctrinas que ensayan distintos modos de justificación, lo que ha dado lugar a clasificaciones y enumeraciones. Así, Duverger las agrupa en irracionales y racionales. Gettell, por su parte, sin valerse de ningún criterio de clasificación, enumera siete tipos distintos de doctrinas justificadoras. Jellinek, en su clásica obra, pasa extensa revista a las doctrinas que denomina con los nombres de "teológico-religiosas", "de la fuerza", "jurídicas", "éticas" y "psicológicas".

A continuación serán examinadas las doctrinas más difundidas, en lo que tienen de más significativo; pero, de acuerdo con lo advertido antes, es preciso considerar en cada una de ellas la posibilidad de confusión de los problemas, sea entre la justificación genérica y las justificaciones particulares o entre el aspecto filosófico —por qué se debe obedecer— y el aspecto fáctico —por qué se obedece—.

b) Doctrinas religiosas

Las doctrinas denominadas "religiosas" concuerdan en expresar que la causa de justificación en razón de la cual unos hombres deben, en el seno de la comunidad política, obedecer a otros es de carácter divino: Dios así lo ha dispuesto. Sin embargo, esa concordancia fundamental no impide profundas discrepancias, con serias consecuencias, a través de sus diversas exposiciones. Cabe, por eso, hablar de las variantes que ofrecen las doctrinas en consideración y se puede, a ese respecto, distinguir entre cristianas, y precristianas y no cristianas, pudiendo, además, ser subdivididas en doctrinas de "derecho divino de los reyes" y doctrinas de "derecho divino natural".

Para las doctrinas religiosas precristianas y no cristianas, el gobernante es Dios, semidiós o creación directa de la divinidad, y en ellas el origen divino es, por lo tanto, atribuido directamente al gobernante. Otras veces, sin embargo, como resulta de las palabras de Demóstenes, recogidas en el *Digesto*, lo que se justifica es el orden estatal y no el gobernante. Hay que prestar obediencia a la ley —decía el famoso orador ateniense— por ser obra y don de Dios. "Hay que obedecer la ley, y por tanto cumplir la sentencia, aunque los jueces me hayan condenado injustamente a muerte —dice Sócrates en el *Critón* de Platón—, pues así nos orienta el dios".

La doctrina del "derecho divino de los reyes", profesada a veces por escritores protestantes y otras por católicos, atribuye origen divino directo al poder del monarca. Por consiguiente, más que de una "justificación" de la "relación política", se trata en este caso de una "legitimación" del régimen monárquico. Han sido expositores de esta posición, entre otros, Jacobo I de Inglaterra, Bossuet, De Maistre y De Bonald. El primero la expuso en *True Law of Free Monarchies*, obra publicada en 1598, donde sostuvo que la monarquía es la cosa suprema que existe en la tierra, porque los reyes no sólo son lugartenientes de Dios sobre la tierra y se sientan sobre el trono de Dios, sino que aun el propio Dios los llama dioses. Otros escritores protestantes del siglo XVII

ilustraron con sus argumentos la doctrina del "derecho divino de los reyes", y fueron muestras de tal tendencia el *Patriarcha* de Filmer, el *Behemoth* de Hobbes y la alocución pronunciada en 1681 por Carlos II en la Universidad de Cambridge. El historiador de esta doctrina, el inglés Figgis, afirma que ella implica las siguientes proposiciones: a) la monarquía es una institución de ordenación divina; b) el derecho hereditario es irrevocable; c) los reyes son responsables sólo ante Dios; d) la no resistencia y la obediencia pasiva son prescripciones divinas. Es de destacar que la doctrina encuentra antecedentes en la Edad Media y que el propio Dante —para citar un ejemplo— había sostenido que la autoridad imperial procedía directamente de Dios.

Las doctrinas de "derecho divino natural" sostienen que la "relación política" es de origen divino, pero el régimen político y su encarnación quedan librados a la voluntad humana. Lejano y claro antecedente de esta doctrina se encuentra en las siguientes palabras de San Juan Crisóstomo: "... Yo no hablo de los príncipes, sino de la cosa misma, es decir, del poder". [...] "Es preciso que haya gobiernos y que no se encuentre todo entregado a la anarquía y al azar: he aquí lo que atribuyo a la soberanía divina. Asimismo, el apóstol no dice: Todo príncipe viene de Dios, sino que dice, hablando de la cosa misma: Todo poder viene de Dios".

Esta doctrina ha sido motivo de muy numerosas exposiciones, en verdad no siempre coincidentes, por parte de los escritores cristianos. Las variantes más netas son las que corresponden, por un lado, a la "colación mediata" —según la cual el poder, que viene de Dios, reside inmediatamente en la comunidad y tan sólo "mediatamente" en el gobernante— y la "colación inmediata" —según la cual el pueblo no trasmite ni poder ni autoridad, sino que se limita a designar al gobernante, es decir, a establecer quién ha de ejercer el poder, el cual le es dado por Dios "inmediatamente"—.

Santo Tomás de Aquino, por ejemplo, sostiene que el poder, que viene de Dios —como "causa formal"—, exige ser determinado en cada caso por la voluntad o el consentimiento de la comunidad —como "causa material": origen humano e histórico—. Pero el expositor más característico de la doctrina que se refiere a la "colación mediata" es, sin duda, el jesuita español Francisco Suárez, para quien la potestad política que viene de Dios no existe, en virtud de su naturaleza, en ningún hombre en particular, sino en la colectividad. Esta se forma por consentimiento y este consentimiento lleva implícita la institución del poder.

c) Doctrinas de la fuerza

Aunque ha tenido sostenedores en todos los tiempos, esta doctrina carece de basamento lógico. Puede, a lo sumo, en el caso de que acierte, describir el hecho, pero sin llegar a indicar su causa ni su finalidad. "En todos los grupos sociales —escribe Duguit— siempre se encuentra un hecho único: individuos más fuertes que los demás". Es más o menos lo que decían los sofistas atenienses, según lo revela Platón en el *Gorgias* y en la *República*. Pero, ¿por qué y para qué? Contestar que porque son más fuertes, es un modo de eludir la respuesta y no de

ensayar alguna justificación. Además, queda sin explicar qué se entiende por "más fuerte" y queda sin demostrar que el hecho enumerado sea una constante en la realidad histórica.

d) Doctrinas "jurídicas"

El mecanismo de justificación de las denominadas doctrinas "jurídicas" es de carácter comparativo o, mejor dicho, analógico. Se justifica la "relación política" porque encuentra su modelo en una figura jurídica del llamado Derecho privado (la familia, la herencia, la prescripción, el contrato, etc.). Ese mecanismo de justificación tiene —aunque en definitiva no resulta convincente— su razón histórica. El Derecho romano, que tanto influjo siguió ejerciendo sobre el Derecho medieval e inclusive el moderno y el contemporáneo, desarrolló, y llevó a un mayor nivel de perfección teórica, las figuras jurídicas del "Derecho privado". Fue por eso que, al elaborarse con posterioridad las figuras del "Derecho público" tomaron prestados de las del "Derecho privado" muchos de sus fundamentos y hasta de sus expresiones. Por otra parte, las doctrinas "jurídicas" encontraron respaldo en las concepciones jusnaturalistas, partiendo, implícitamente, del supuesto de un orden jurídico anterior y superior al Estado.

Resulta útil a los efectos del examen de las doctrinas "jurídicas" clasificarlas, como lo hace Jellinek, en patriarcal, patrimonial y contractual.

Según la doctrina patriarcal, el Estado —la "relación política"— se justifica por analogía con la familia, de la cual, además, procede. En la familia hay un liderazgo que se hereda, y lo mismo ocurre en el Estado. En consecuencia, este último encuentra su justificación en el derecho de familia y en el derecho sucesorio. Esta doctrina fue expuesta por Robert Filmer en su obra titulada *Patriarcha or the natural power of the kings* y refutada por John Locke en el primero de sus *Two treatises on civil government*. Es necesario decir que esta doctrina, como sucede con algunas otras, en lugar de ensayar la justificación de la "relación política", ha buscado justificar pura y exclusivamente la monarquía absoluta.

Según la doctrina patrimonial, el Estado —la "relación política"— se justifica por analogía con ciertos modos de adquisición del dominio (ocupación, prescripción, etc.). Esta doctrina asimila el mando sobre las personas a la propiedad sobre las cosas. Uno de sus expositores ha sido Loyseau, quien en su *Traité des offices* dice: "... hace mucho tiempo que todos los reyes de la tierra, quien por concesión voluntaria de los pueblos, quien por antigua usurpación (la cual es ley en materia de soberanías, que no pueden recibirla de otra manera), han prescripto la propiedad del poder soberano y la han acumulado a su ejercicio. Es decir, lo han adquirido por prescripción, por posesión continuada". La posesión, bonificada por el tiempo, se convierte así en justificación del poder. Cabría señalar que, como la precedente, esta doctrina tiende más a justificar la monarquía absoluta que la "relación política" y que, además, su contextura lógica es muy deficiente. Por lo tanto, a este último respecto puntualizamos que necesita de otro respaldo —el consentimiento, lo que la confunde con la

contractual, o la violencia, lo que la confunde con la de la fuerza— y que, por otra parte, tampoco da respuesta a las preguntas capitales: ¿por qué? ¿para qué?

Pero hay otras exposiciones más sutiles de la doctrina de la prescripción, como, por ejemplo, la formulada por Edmundo Burke en los siguientes términos: "Nuestra Constitución (se refiere, por supuesto, a la inglesa) es una Constitución 'prescriptiva'; es una Constitución cuya única autoridad consiste en que ha existido desde tiempo inmemorial... La prescripción es el más sólido de todos los títulos, no sólo en materia de propiedad, sino también en lo que ha de asegurar esa propiedad, el gobierno... El hecho de que una nación haya existido y florecido durante mucho tiempo bajo cualquier gobierno establecido es una presunción en favor de éste frente a todo proyecto no ensayado... Porque una nación no es sólo una idea de extensión local y de agrupación momentánea de individuos, sino una idea de continuidad que se extiende tanto en el tiempo, como en el espacio".

Según la doctrina "contractual", el Estado —la "relación jurídica"— se justifica por analogía con el contrato. En todo contrato, los derechos y las obligaciones de las partes contratantes resultan del acuerdo de voluntades, es decir, del consentimiento recíproco entre ellas. De modo semejante, la "relación política" sería la consecuencia del "pacto social", es decir, del convenio entre los integrantes de la comunidad. Esta doctrina tiene lejanos antecedentes en la Edad Antigua (la Biblia, Glaucón, Epicuro, Ulpiano, etc.) y muestra en la Edad Media algunos atisbos a través del influjo ejercido por las concepciones del Derecho privado, tanto en el carácter contractual de las relaciones de vasallaje como en las designaciones de los príncipes por elección y en las luchas por la supremacía entre el poder espiritual y el temporal. Pero el origen más inmediato de la doctrina se encuentra en la Edad Moderna y debe mucho a los escritores protestantes. En tal sentido, merecen citarse: en Inglaterra, Richard Hooker (*The law of ecclesiastical politics*, 1594), Thomas Hobbes (*Leviathan of the matter. Form and power of a Commonwealth ecclesiastical and civil*, 1651), y John Locke (*Two treatises of the government*, 1690); en Francia, el autor de *Vindicide contra tyranos*, y en Holanda, Althusius (*Politica Methodice Digesta*, 1614; edición definitiva).

Para Hobbes, el *status naturalis* es la guerra de todos contra todos. Pero el egoísmo produce el terror y éste hace nacer la conveniencia de someterse a una voluntad única. Así nace el *status civilis* (generación del Estado, por "institución"). El mecanismo del acuerdo es el contrato. Se trata —dice— de un "pacto" de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: "Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho y autorizareis todos sus actos de la misma manera". Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina 'Estado', en latín, *civitas*. Esta es la generación de aquel gran Leviatán, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel 'dios mortal', al cual debemos, bajo el 'Dios Inmortal', nuestra paz y nuestra defensa."

Locke, por su parte, se propone buscar una justificación del poder político que no sea ni la "adánica" (patriarcal) ni la de la fuerza. Expresa que "siempre

que cierto número de hombres se une en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad, entonces y sólo entonces se constituye una sociedad política y civil". Y agrega: "... siendo, según se ha dicho ya, los hombres libres, iguales e independientes por naturaleza, ninguno de ellos puede ser arrancado de esa situación y sometido al poder político de otros sin que medie su propio consentimiento. Este se otorga mediante convenio hecho con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda, segura y pacífica de unos con otros, en el disfrute tranquilo de sus bienes propios, y una salvaguardia mayor contra cualquiera que no pertenezca a esa comunidad... Una vez que un determinado número de hombres ha consentido en construir una comunidad o gobierno, quedan desde ese mismo momento conjuntados y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y de obligar a todos".

Rousseau, en *El contrato social*, luego de burlarse de la tesis "adánica", refutó también en un breve capítulo titulado "Del derecho del más fuerte", tanto las doctrinas de la fuerza como las religiosas. Más adelante, en el capítulo V del libro 1º afirma que "el acto por el cual un pueblo es un pueblo es el verdadero fundamento de la sociedad", y en el capítulo siguiente, que titula "Del pacto social", expone, refiriéndose a aquel acto, su célebre y paradójica fórmula: "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca sin embargo más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes".

Entre otros famosos pensadores que han recurrido a la doctrina del contrato social para dar justificación al Estado, merecen ser citados, principalmente, Grocio, Pufendorf, Spinoza y Kant y, con particularidades muy propias, el jesuita español Francisco Suárez.

e) Doctrinas ético-finalistas

Las llamadas doctrinas éticas tienen principalmente en cuenta la "causa final"; son de carácter teleológico. Lo que, para sus expositores, justifica la "relación política" es que ésta constituye el medio necesario para alcanzar fines supremos. Así, para Aristóteles, sólo en la *polis* podía el hombre alcanzar su plenitud, su perfección moral, la "vida buena", y la *polis* suponía necesariamente la "relación política". Cosa parecida dice Santo Tomás en sus *Comentarios a la Política de Aristóteles*: puesto que la comunidad de la Ciudad es la más perfecta de las comunidades humanas, y dado que las cosas que sirven al hombre tienen como finalidad al hombre, que es superior a las cosas que existen en vista de él, así es necesario que ese todo que es la Ciudad tenga primacía sobre todas las totalidades particulares que la razón humana pueda conocer y constituir. De igual modo razona en *De regimine principum*: "Todo lo que tiende a un fin determinado, ya de un modo, ya de otro, necesita de dirección con cuyo auxilio se llegue al fin propuesto". [...] "Además de lo que tiende al bien particular, hay otra cosa que tiende al bien común, y ésta es la razón por la cual, en todo cuanto

debe producir la unidad del orden, una cosa está siempre regida por otra". [...] "Es, pues, necesario que en toda sociedad haya un poder directivo".

Pese al carácter absorbente de la *polis*, aceptado y alabado por los filósofos griegos, y pese al carácter trascendente del pensamiento político cristiano, la justificación ético-finalista del Estado por los autores precedentemente citados, es de carácter "personalista". La razón de ser del Estado estriba en que constituye el ámbito apropiado para el perfeccionamiento de la persona humana.

De conformidad con lo expuesto, cabe distinguir las doctrinas ético-finalistas de las meramente finalistas. Las primeras justifican el poder del Estado en razón de determinados "fines últimos" (v.g.: "personalista"); para las segundas, en cambio, basta el fin mediato objetivo (la creación, consolidación y conservación del agregado humano).

f) Doctrinas psicosociológicas

Las doctrinas psicosociológicas se basan en la idea de que existe una tendencia humana, natural, a establecer la "relación política" y, por tanto, a formar el Estado. Dichas doctrinas, en sus variantes jusnaturalistas, señalan que determinados impulsos humanos —sociabilidad, utilidad, temor, etc., según las escuelas— son los factores generadores del Estado.

Cabría incluir entre este grupo de doctrinas las distintas concepciones que, desde Aristóteles, señalan la necesidad de la "relación política". Pero algunos autores expresan que tales doctrinas, si bien explican la existencia de la sociedad a través del carácter sociable del hombre, no explican la del Estado, porque no parece natural el impulso a dejarse dominar. Sin embargo es un hecho histórico el de que la mayoría de los hombres aceptan ser gobernados.

Justificación del E. ← Doc. positivo
Doc. negativo.

g) Doctrinas negativas. El anarquismo

A las doctrinas justificadoras del Estado —del poder o de la "relación política"—, se oponen las que niegan tal justificación, vale decir, las que sostienen que no existe razón para que unos hombres manden y otros obedezcan. No hay que confundir, claro está, tales doctrinas con los alegatos contra un determinado régimen político o gobernante. Lo que aquéllas atacan es el poder en sí mismo, es decir, todo poder. Niegan su necesidad y lo consideran expresión de maldad y opresión injustificables. Señalan, por lo tanto, su carencia de fundamentos.

Aunque se pueden encontrar lejanos antecedentes —que algunos hacen remontar a Lao-Tse y a los Padres de la Iglesia—, las más orgánicas y difundidas doctrinas negatorias de la justificación del poder son las anarquistas, que surgieron a fines del siglo XVIII y se desarrollaron principalmente durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX.

Pero, pese a que suele hablarse del anarquismo como si fuera una doctrina única, lo cierto es que ese nombre se ha dado a diversas doctrinas que sólo coinciden en la negación de la justificación del poder coactivo del Estado. En tal

sentido, como lo ha señalado Kelsen, el anarquismo en general, más que una doctrina, es una "actitud espiritual". "Es —dice el maestro vienés— la repulsa de la coacción, considerada insostenible, en la que una voluntad extraña se impone a la propia; es el resentimiento contra la heteronomía".

A partir de esa "actitud espiritual", común, aparecen las diversas y, en algunos casos, contradictorias tendencias anarquistas. Han sido ensayadas distintas clasificaciones de ellas, pero prevalece la que distingue entre anarquismo individualista y anarquismo colectivista. Se suele decir que la primera corriente da importancia fundamental al individuo en sí mismo, con prescindencia de los demás y tiende a la afirmación de la propiedad privada, y que la segunda considera al individuo unido solidariamente a los demás y tiende a la afirmación de la propiedad colectiva. Sin embargo, el examen particular de las doctrinas de los respectivos autores que son incluidos en una y otra corriente, muestra que aquéllas no son susceptibles de ser encuadradas categóricamente con tales criterios de distinción. Lo que en realidad caracteriza y distingue más ciertamente a ambas corrientes consiste en su diferente repercusión social. Así, mientras el anarquismo individualista sólo ha encontrado eco en ciertas capas cultas de la población —principalmente intelectuales y artistas— y hasta ha adoptado, a veces, posturas aristocratizantes, el anarquismo colectivista ha recogido sus adeptos principalmente en la clase trabajadora —obreros y campesinos— y ha procurado influir en la actividad sindical con miras al reemplazo del orden estatal por otro modo de convivencia social sin coacción.

h) Los anarquistas "individualistas" y los anarquistas "colectivistas"

Se suele citar como principales expositores del anarquismo "individualista" al inglés William Godwin (1756-1836) y a los alemanes Max Stirner (1806-1856) y Federico Guillermo Nietzsche (1844-1900). A nuestro juicio, habría que agregar también al ruso León Tolstói (1828-1910).

Godwin, pastor e hijo de un pastor disidente, influido, luego, poderosamente, por la Revolución Francesa, publicó en 1793 su obra fundamental titulada *Una investigación sobre la justicia política y su influencia sobre la virtud y la felicidad universal*, con la cual se propuso nada menos que señalar el camino para la redención del género humano. Ídolo de estudiantes y poetas, endiosaba a la razón y atacaba con energía todo lo que significara la opresión de aquélla y del individuo, se trataba del derecho, de la propiedad privada, del matrimonio y particularmente del Estado. Respecto de éste decía: o bien se apoya sobre la fuerza y entonces es un desafío a la justicia —por lo que ningún gobierno impuesto por la fuerza puede ser tenido por legítimo—, o bien emana del derecho divino, y entonces no hay modo de distinguir verdaderamente los gobiernos aprobados por Dios de los que no lo son. Y si, por fin, se sostiene que el Estado emana de un contrato, se está renunciando a la autonomía moral, al hecho mismo de la inalienabilidad del juicio propio. El Estado —concluye Godwin—, sea despótico o democrático, es un atentado contra la razón, es un mal, es la abdicación de nuestro juicio y de nuestra conciencia. En su reemplazo

proyecta Godwin la organización de pequeñas comunidades en las que esté suprimida la violencia.

Max Stirner, llamado en realidad Juan Gaspar Schmidt, era un profesor alemán que pertenecía al círculo de revolucionarios alemanes orientados por la izquierda hegeliana. Su obra principal fue publicada en 1844 bajo el título de *El único y su propiedad*. En ella afirma: el Estado no tiene sino una finalidad: limitar, domar, sujetar al individuo y subordinarlo a una vaga generalidad; constituye el Estado la negación de la libre actividad individual y es el resultado de la alienación del individuo, un fantasma, una creación del yo, que pierde así lo que es suyo. Reconoce Stirner que el hombre es naturalmente social; pero, en lugar de vivir sometido a la "sociedad", él debe crear la asociación voluntaria, y para ello se requiere un cambio interior —la toma de conciencia de su propia individualidad— que le permita ver el universo de otro modo.

Nietzsche es, ante todo, un pensador muy original e iconoclasta, y sólo en ese sentido puede ser considerado como anarquista. En 1883 publicó su obra titulada *Así hablaba Zaratustra*, en la que, anhelante del Superhombre, escribió: "Exprésate así: Este es mi bien, el que yo amo; así es como me agrada enteramente; así sólo es como yo quiero el bien. No lo quiero como el mandamiento de un dios, ni como una ley y una necesidad humana; no ha de ser para mí un guía hacia tierras superiores y paraísos". "Todavía tienen abierta una vida libre las almas grandes... Donde acaba el Estado empieza el hombre que no es superfluo... ¿No veis el arco iris y el puente del Superhombre? Donde acaba el Estado..."

Tolstói es clasificado por algunos autores como "anarquista colectivista", pero cabe preguntarse si puede ser considerado realmente como anarquista. Por lo pronto hay dos etapas en su vida: la primera, como novelista (*La guerra y la paz*, *Ana Karenina*, etc.), y la segunda, a partir de 1874 (*Mi confesión*, que expresa su crisis de conciencia, *Los evangelios*, *¿Qué es el arte?* etc.), como filósofo. En este segundo carácter, Tolstói fue más bien un místico, enraizado —según lo afirmó continuamente— en el cristianismo primitivo, que se declaró enemigo de toda opresión y que opuso la vida libre y pura del campo a la civilización refinada y corrompida de la ciudad. Hizo un culto de la no violencia y sostuvo que la existencia del Estado era incompatible con el ejercicio de la doctrina cristiana. La igualdad de los hijos de Dios proclamada por Jesús —sostenía Tolstói— es escarnecida por la "relación política". El amor cristiano —afirmaba también— no puede concordar con la violencia que es característica necesaria de todo Estado, desde la monarquía absoluta hasta la república democrática. El Estado subsiste —decía— merced a cuatro medios que constituyen como los anillos de una cadena: primero, una especie de hipnosis ejercida sobre el individuo, mediante la religión y el patriotismo; segundo, la corrupción; tercero, la intimidación; cuarto, el servicio militar obligatorio, que permite al Estado mantener la opresión con la ayuda de los mismos que oprime. Tolstói se pronunció también contra la institución de la propiedad privada, por considerarla una forma de opresión.

Las figuras más sobresalientes del llamado anarquismo "colectivista" han sido el francés Pedro José Proudhon (1809-1864) y los rusos Miguel Bakunin (1814-1876) y Pedro Kropotkin (1842-1921).

Proudhon fue autodidacto de humilde origen que llegó a ejercer una notable influencia sobre la clase trabajadora de la segunda mitad del siglo XIX. Entre sus numerosas obras, se destacan: *¿Qué es la propiedad?* o *Investigación sobre el principio del derecho y del gobierno* (1840), en la que expuso su famosa tesis de que "la propiedad es un robo"; *Sistemas de las contradicciones económicas* o *Filosofía de la miseria* (1846), que dio lugar a la réplica de Marx titulada *Miseria de la filosofía*; *De la justicia en la revolución y en la Iglesia* (1858), y *Del principio federativo y de la unidad en Italia* (1863). En lo que respecta al Estado, Proudhon sólo ve en él un aparato de fuerza que impide la realización de la verdadera justicia. El Estado resuelve las contradicciones entre las fuerzas sociales opuestas en detrimento de las más débiles; por eso, el equilibrio sólo puede establecerse en una sociedad liberada de toda tutela exterior. La anarquía positiva —afirmaba Proudhon— señalará la victoria de la economía sobre la política, la disolución del gobierno en la organización económica. "El taller —profetizaba— reemplazará al gobierno". En su exaltación de la libertad humana, Proudhon se pronunciaba tanto contra la propiedad privada como contra la colectiva y sólo justificaba la posesión en función social; en cambio enaltece la pureza de las costumbres y la santidad de la familia.

Bakunin, hijo de un diplomático ruso de origen noble, siguió la carrera de las armas, pero pronto la abandonó en pos de una vida aventurera. Residente en Alemania, militó, desde 1840, en la izquierda hegeliana. En 1844 se trasladó a París, donde conoció a Proudhon y a Marx y participó en la Revolución de 1848. Preso en Alemania tiempo después, es entregado a las autoridades rusas, quienes lo confinan en Siberia. Se evade en 1861 y se refugia en Londres, donde participa de las actividades de la Primera Internacional. Se pronuncia a favor de Francia en la guerra de 1870 contra Alemania, y en 1872 los marxistas lo expulsan de la Internacional. Hegeliano de izquierda, Bakunin interpreta la dialéctica a su manera. Sostiene que la animalidad del hombre es la "tesis" ("afirmación"); que la revolución, conducida por la facultad de pensar, libera al hombre de todas las esclavitudes y constituye la "antítesis" ("negación"), y que la humanidad, es decir, la libertad humana realizada, configura la "síntesis" ("negación de la negación"). La historia —afirma Bakunin— consiste en la negación progresiva de la animalidad primaria del hombre por el desarrollo de su humanidad. Otro rasgo esencial de la doctrina bakuniana es su ateísmo total. En su obra *Dios y el Estado*, Bakunin ataca la idea de la divinidad con la misma vehemencia con que ataca al Estado. Para él, Dios y Estado son símbolos de la desigualdad y de la falta de libertad. El hombre —dice— ha invocado la idea de Dios para explicar la naturaleza porque no la ha comprendido, y con el manto de Dios se ha justificado al Estado. Pero tanto éste como aquélla están condenados a desaparecer. El Estado —afirma al respecto— no es algo absoluto ni definitivo: es una institución histórica, transitoria, una forma pasajera de la sociedad. El Estado envilece a los gobernados y desmoraliza y corrompe a los gobernantes. El hombre privilegiado —lo dice expresamente—, sea en lo político o en lo económico, es un hombre depravado de espíritu y de corazón. Es ésta una ley social que no admite excepciones y se aplica tanto a las naciones como a las clases, a las compañías como a los individuos. La disolución del Estado —sostiene Bakunin— hará surgir la libertad, pero no en beneficio del individuo aislado

—como pensaba Stirner— sino del individuo solidario con todos sus semejantes. En sentido coincidente, propugna la socialización de la propiedad de los medios de producción, aunque no igualmente la de los bienes de consumo. Pero, para Bakunin, esa socialización no debe ser en modo alguno estatización. Ha de ser compatible con la libertad individual, pues la pirámide social tendrá que ser construida por el acuerdo libremente consentido de todos y no mediante el orden impuesto por un poder superior. Lo expresa así: Yo quiero la organización de la sociedad y de la propiedad colectiva o social, de abajo arriba, por el camino de la libre asociación y no de arriba abajo por medio de cualquier autoridad, sea la que fuere. Según Bakunin, la cooperación es natural en los pequeños grupos donde los hombres viven juntos como vecinos, y toda forma legítima de organización social más amplia tiene que descansar en esos pequeños grupos naturales. En ello consiste el "federalismo" bakuniano que, a través de uniones federativas cada vez mayores, llegaría a comprender a la humanidad entera, y terminaría para siempre con la guerra. Por consiguiente, y mediante sucesivos acuerdos "federativos", se podría organizar la sociedad desde la comuna local hasta la humanidad total.

Kropotkin, también ruso, de origen noble y destinado a la carrera militar —como Bakunin—, es el autor del artículo sobre "anarquismo" publicado en la undécima edición de la *Encyclopaedia Britannica* (1910) y de numerosas obras, entre las que se destacan *La conquista del pan* (1892), *Ayuda mutua* (1902), *La ciencia moderna y la anarquía* (1913: edición francesa completa), y *Ética* (1923). Desde 1877 fue miembro de la "Federación del Jura", organización anarcocomunista fundada por Bakunin, y como éste llevó una vida aventurera, pasando muchos años encarcelado. Se puede considerar a Kropotkin como el expositor y sintetizador final de las corrientes anarquistas denominadas "colectivistas". Se esmeró en poner de relieve, simplificándola al máximo, la oposición entre los principios de "lucha por la existencia" y de "ayuda mutua", por una parte, y las instituciones de carácter coactivo (el Estado) y las de libre asociación (comerciales, municipales, gremiales, corporativas, etc.), por otra. En 1894 expuso su concepto del Estado considerándolo como "un desarrollo histórico que, en una época determinada de la historia de todos los pueblos, suplanta lentamente a las libres confederaciones de tribus, municipios y gremios de productores, y proporciona a ciertas minorías el instrumento para avasallar a las masas". En su autobiografía, describe la sociedad futura del siguiente modo: "Esta sociedad estará compuesta por multitud de asociaciones enlazadas entre sí para todo cuanto requiere un esfuerzo común: federación de productores para todas las clases de producción, comunidades para el consumo, federación de esas comunidades entre sí y federación de las mismas con los grupos de producción; por último, grupos más extensos aún que abarquen todo un país y hasta varios, y que estarán compuestos de personas que trabajen conjuntamente para la satisfacción de aquellas necesidades económicas, espirituales y artísticas que no están limitadas a un territorio determinado. Todos estos grupos asociarán sus esfuerzos mediante un acuerdo mutuo... Se alentará la iniciativa personal y se combatirá toda tendencia a la uniformidad y a la centralización. Además, esta sociedad no cobrará rigidez en formas fijas e inmutables, puesto que será un organismo vivo y en constante desarrollo".

Las corrientes anarquistas, especialmente las llamadas "colectivistas", tuvieron enorme difusión y ganaron gran cantidad de adeptos durante las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX. El movimiento se propagó principalmente en Francia, Italia y España, e incluso en la Argentina. Pero las tácticas que algunos sectores anarquistas adoptaron y que se conocieron con el nombre de "la propaganda por el hecho" —el empleo del asesinato como arma política—, hicieron que en la imagen de mucha gente el anarquismo se convirtiera en sinónimo de terrorismo y que, a la postre, el propio movimiento se debilitara considerablemente.

6. FINES DEL ESTADO. "PERSONALISMO" Y "TRANSPERSONALISMO". LIBERALISMO. TOTALITARISMO

a) El problema de los fines del Estado

¿Qué se entiende por "fines del Estado"? ¿Tiene fines el Estado?

Antes de contestar tales preguntas, es necesario precisar cuál es el concepto de Estado a que se hace referencia al formularlas. ¿A la "comunidad política"? ¿Al aparato de dominación? Debemos responder a esta pregunta previa expresando que, para tratar de dilucidar el problema aquí planteado, habremos de referirnos a la "comunidad política" en su integridad, incluyendo en ella el aparato de dominación.

Efectuada esa aclaración, corresponde señalar también que los interrogantes formulados pueden ser objeto tanto de un planteo histórico como de uno filosófico. En el primer caso, la respuesta se obtiene simplemente mediante descripción. Basta para ello indagar en la historia cuáles son los fines que han perseguido, en cada caso, los hombres que dirigieron las "comunidades políticas" concretas. En el segundo, la respuesta es extraempírica y busca revelar una nota constante, necesaria. Desde este punto de vista, como bien lo ha señalado Sánchez Agesta, el problema del "fin" del Estado está directamente vinculado con el de la "justificación" del poder, y la pregunta del "¿por qué?" del poder nos lleva a responder a otra pregunta interesante: "¿para qué?"

No nos ocuparemos aquí del planteo histórico, sino del filosófico, y con este enfoque procuraremos dar respuestas a las preguntas antes formuladas. Ante todo, para poder determinar si el Estado tiene fin o fines, es necesario establecer qué se entiende por tales, y distinguirlos de los fines de la actividad política. El Estado —salvo en la exageración de ciertas doctrinas organicistas— carece de conciencia y voluntad propia, pues no existe en él sino la conciencia y voluntad de uno, varios o muchos de los integrantes —contingentes—. Los fines propios de aquél —su razón de ser— coinciden con los fines políticos *stricto sensu* de carácter mediato de la actividad política a que antes se ha hecho referencia (la construcción, consolidación y conservación de la "comunidad política"). Los otros fines que se suele atribuir al Estado no son otra cosa que los "fines

últimos" de la actividad política que, contingentemente, le son atribuidos por sus integrantes y respecto de los cuales hay que distinguir, utilizando el lenguaje de Kant, entre el fin objetivo —incondicionado y absoluto— y el fin subjetivo —relativo y condicionado, voluntario—, y, en consecuencia, no hay que confundir el fin del Estado con los de los gobernantes o de los integrantes de la "comunidad política".

Corresponde señalar que hay quienes niegan al Estado un fin propio u objetivo. Algunos, como Kelsen, dicen que la cuestión del o los fines que deben perseguirse con el instrumento técnico-social que es el Estado, es propia de la política y ajena a la teoría del fin de aquél. Agrega el maestro austríaco que si la doctrina del fin del Estado se expone bajo el supuesto de que éste posee un cierto fin específico, ello implica llanamente elevar a categoría absoluta uno cualquiera de sus múltiples e históricamente cambiantes fines.

Si se acepta la posición afirmativa expuesta, corresponde asignar al Estado un fin —o varios— propio, objetivo, necesario, que expresa su razón de ser, y otros fines que le son asignados por los gobernantes o los integrantes de la "comunidad política", subjetivos, contingentes, que expresan los valores o los propósitos de aquéllos. En este segundo caso, aunque se hable también de los "fines del Estado", se está hablando de fines que no son propios de éste, sino que le son atribuidos. Pero, entonces, ¿cuál es el fin —o fines— propio, objetivo, necesario, del Estado? Antes se ha dicho que era el mismo fin político *stricto sensu*, mediato, de la actividad política, es decir, la construcción, consolidación y conservación de la "comunidad política". Pero, evidentemente, esa respuesta no basta. El Estado es una específica "comunidad política" y, en consecuencia, aquel fin de la actividad política no es otro que la construcción, consolidación y conservación del mismo Estado. Lo que en realidad se ha querido decir al asimilar ese fin de la actividad política con el fin propio u objetivo del Estado, es que en la construcción, consolidación y conservación de éste —el Estado— se encuentra su propio fin. ¿No se confunde ese fin con el de proporcionar las condiciones adecuadas para que pueda existir y subsistir la necesaria convivencia humana, o, para decirlo con las palabras de Burdeau, "el mantenimiento de la sociedad misma contra todas las fuerzas de disociación"? ¿No es acaso esto el "bien común"?

b) El bien común. Concepto y contenidos

De acuerdo con la corriente aristotélico-tomista y a veces también al margen de ella, se suele afirmar que el fin propio, objetivo y necesario del Estado es el "bien común", lo cual, sin embargo, si no se aclara debidamente, sólo conduce a un cambio nominal.

La elaboración de la noción del "bien común" se debe en gran medida a teólogos católicos y en particular a las corrientes tomistas. Según el padre jesuita Francisco Suárez, el "bien común" es "un *status* en el cual los hombres viven en un orden de paz y de justicia con bienes suficientes para la conservación y el desarrollo de la vida material, con la probidad moral necesaria para la preservación continua de la naturaleza humana". Rommen, por su parte, acota:

No es el bien común... 300.

Es "un *status* en el cual se alcanza la satisfacción de todos los deseos de la comunidad y de sus miembros"; "es el principio que prevalece y controla cualquier otro interés en su orden"; "es el principio creador, el poder que conserva el cuerpo político" y que "convierte a la masa amorfa externa, al mero conglomerado de individuos, en un cuerpo solidario de ayuda mutua e interés".

En síntesis, y al margen de algunos contenidos concretos que aparecerán en el concepto precedentemente expuesto, puede decirse que el "bien común", en su clásica acepción, no es el bien de todos —como si "todos" fueran una unidad real—, sino el conjunto de condiciones apropiadas para que todos —"grupos intermedios" y personas individuales— alcancen su "bien particular". Por eso cabe también afirmar que no hay contradicción entre el "bien común" así considerado y los "bienes particulares".

Pero el problema que se plantea con respecto al "bien común" es el de sus contenidos concretos —aunque generales y no de un determinado Estado—. A este respecto, cabe más de una respuesta. Así, de acuerdo con la concepción aristotélica-tomista, puede observarse que en la definición del padre Suárez, precedentemente transcrita, los contenidos específicos son el orden, la justicia, el bienestar y la paz externa.

Con distinto criterio, y luego de recordar que la concepción tomista no es la única que existe sobre el "bien común", indica Burdeau otro camino para especificar el contenido de aquél. Consciente de la existencia de grupos sociales diversos, cada uno con sus fines y, por lo tanto, con sus bienes propios, sostiene que hay que distinguir entre la noción de "bien común", en sentido "formal" y en sentido "material". El "bien común" en sentido "formal" consta de dos elementos permanentes y universales: el "orden" y la "justicia". El "bien común" en sentido "material", en cambio, es de carácter contingente y variable y resulta tributario del medio social y de los sistemas filosóficos que prevalecen.

c) *Clasificaciones de los fines del Estado y de las doctrinas relativas a los fines del Estado*

Son muy numerosas las clasificaciones de los fines del Estado y de las doctrinas relativas a tales fines.

En nuestra opinión, y para simplificar la cuestión, lo que importa es distinguir entre el "fin objetivo" del Estado —propio de "todo" Estado, al que puede denominarse "bien común"— y los "fines subjetivos" del Estado —propios de "cada" Estado, y que constituyen los variables contenidos del "bien común"—. En este segundo caso, se trata, pues, de los fines que asignan a los Estados las "doctrinas políticas" que constituyen su respectivo sustento filosófico.

d) *Fines subjetivos y valores. La clasificación de Radbruch: "Personalismo" y "transpersonalismo"*

Existen, según se ha señalado, fines subjetivos —fines últimos— del Estado,

que son aquellos que le son atribuidos y que expresan los valores de los ocupantes de los cargos del gobierno o de los integrantes de la "comunidad política", en función, a menudo, de determinadas "doctrinas políticas".

Con la indicada perspectiva, según la tabla de valores que se adopte, o sea, según el que se postule como valor supremo —la vida, la libertad, la igualdad, el orden, el individuo, la sociedad—, serán distintos los fines que, en cada caso y de acuerdo con cada doctrina, se asigne al Estado. "La solución —dice Kelsen— será distinta según que el problema sea planteado a un cristiano, para quien la salvación del alma, es decir, el destino sobrenatural, es más importante que las cosas terrenas, o a un materialista, que no cree en la inmortalidad del alma. Y la solución no puede ser la misma cuando se acepte que la libertad es el valor supremo, punto de vista del liberalismo, y cuando se supone que la seguridad económica es el fin último del orden social, punto de vista del socialismo, pues la respuesta tendrá siempre el carácter de un juicio subjetivo y por lo tanto relativo".

La cuestión de ensayar una clasificación de los "fines subjetivos" del Estado, en función de los valores postulados como supremos, fue agudamente planteada, en las primeras décadas del siglo XX, por el jurista alemán Gustavo Radbruch, si bien con referencia a los fines de la cultura en general, dentro de la cual consideraba inserto al Estado, junto con el derecho, la ciencia y el arte.

Para Radbruch, la distinción fundamental consiste —según la *Weltanschauung* que se profese y la consiguiente tabla de valores que se adopte— en estimar que el eje de la cultura está constituido por el hombre o que su fin radica en realizaciones objetivas. De ahí resulta la clasificación en "personalismo" y "transpersonalismo", según que se considere al Estado como un medio puesto al servicio de la persona humana o que se considere a ésta como un medio para obtener valores culturales objetivos a través del Estado.

Esa clasificación es de extraordinaria importancia porque permite filiar a las "doctrinas" y a los "movimientos" políticos —y a los consiguientes fines del Estado que propugnan— en lo que tienen de más esencial. Así, pasan a segundo lugar las oposiciones que aparecen en Kelsen —entre "cristianos" y "materialistas" y entre "liberales" y "socialistas"—, y se los puede reunir a todos en una misma concepción fundamental de corte "personalista", si es que están de verdad concordes en colocar en la cima como supremo valor terrenal, la dignidad de la persona humana. Esa óptica permite, por otra parte, estimar los problemas políticos no según las fórmulas estereotipadas de los "partidos", sino de acuerdo con la actitud más profunda de cada uno, y saltar, con miras a la superación de la entrañable crisis de nuestro tiempo, por encima de los rótulos y de las cuestiones secundarias. Es de señalar al respecto que una importante corriente dentro del catolicismo, cuyo iniciador ha sido Jacques Maritain, se ha autocalificado de "personalista" precisamente por la razón de exaltar, como valor superior, a la persona humana.

El criterio de Radbruch, por otra parte, abre el camino para considerar y comparar las "doctrinas políticas", en función de un dato tan esencial como es el de los fines —"subjetivos", "últimos"— que se asignan al Estado. Con ese enfoque —y dejando, por lo tanto, de lado sus otros múltiples aspectos— se pasará revista, a continuación, al liberalismo y a los totalitarismos.

e) El liberalismo. Orígenes. Caracterización

Aunque algunos años antes había figurado por primera vez en un documento oficial francés, se admite que la palabra "liberal" nació en España, en los días de las Cortes de Cádiz que sancionaron la Constitución de 1812, como término contrapuesto al peyorativo de "servil". Pronto pasó —junto con su derivado "liberalismo"— a todos los idiomas, y en 1816 servía en Inglaterra para calificar al ala extremista del partido *Whig*, el cual, con el andar de los años, cambiaría su nombre precisamente por el de "liberal". Pero no cabe duda que el origen de la doctrina es de más antigua data que el del vocablo. Se admite que fueron liberales, por ejemplo, Locke (muerto en 1704) y Montesquieu (muerto en 1754). Por eso es necesario precisar en qué consiste aquélla.

Según Hobhouse, el liberalismo nació durante la Edad Moderna en el seno del Estado absolutista, como una protesta religiosa, política, económica, social y ética contra la situación imperante y, al mismo tiempo, como una afirmación de libertad en los aspectos civil, fiscal, personal, social, económico, doméstico, local, racial, nacional y político. Se basaba, de acuerdo con el mismo autor, en el supuesto de la existencia de un orden natural y de una armonía intrínseca en él. Pero, al margen de esa protesta contra el absolutismo, de esa afirmación de libertad y de ese supuesto básico sobre la armonía natural, es difícil encontrar otros elementos generales para caracterizar al liberalismo. La dificultad estriba, por una parte, en que, como lo ha señalado Laski, el liberalismo es más una actitud espiritual que un cuerpo de doctrina y, por otra, en que sus vertientes son muy numerosas y diversas. Dice al respecto Touchard: El liberalismo presenta caracteres muy diversos según las épocas, según los países y según las tendencias en una misma época y en un mismo país. De cualquier modo, si el liberalismo, a través de sus distintos matices, ha tenido un carácter general, éste sería el empeño de poner diques al poder del Estado y el propósito de confinar la actividad de los gobernantes dentro del marco de las normas constitucionales.

Un gran liberal, Benedetto Croce, ha afirmado que el liberalismo es una concepción "metapolítica" que supera la doctrina formal de la política, y, en cierto sentido, de la ética, y que coincide con una concepción total del mundo y de la realidad. Esa concepción, según el pensador italiano, tiene su base en la idea de la dialéctica, es decir, del progreso producido por la diversidad y oposición de fuerzas espirituales, y de ella resulta su fe y simpatía por la variedad de las tendencias, a las cuales busca ofrecerles campo libre, en lugar de sujetarlas, para que rivalicen, se prueben mutuamente y cooperen en concorde discordia. Por eso, el liberalismo restringe al máximo los fines del Estado. "Puede muy bien —dice Croce— admitir diferentes maneras de reglamentar la propiedad y la producción de la riqueza, pero con una sola condición, con un solo límite, tendiente a asegurar el incesante progreso del espíritu humano; ninguna de las maneras que se escojan deberá poder impedir la crítica de lo existente, la busca e invención de mejoras, la realización de esas mejoras; ninguna pretenderá fabricar al hombre perfecto o al autómata perfecto, ninguna anularía en el hombre la facultad de errar y pecar, sin la cual no es posible hacer el bien, el bien que cada uno siente y considera capaz de lograr".

f) Variantes y aspectos del liberalismo

Conforme ha sido señalado, no existe un cuerpo único de doctrina atribuible al liberalismo. Por el contrario, la doctrina liberal ha seguido un proceso de más de dos siglos, a través del cual son muchas las variantes que se observan en sus expositores.

En lo que se refiere a las sucesivas variantes a través del tiempo, y si nos atenemos a las indicaciones de Prélot, podemos distinguir las siguientes etapas:

a) Nacimiento del liberalismo: John Locke —últimas décadas del siglo XVII—. (El objetivo de las instituciones es la libertad).

b) El liberalismo aristocrático: Montesquieu —primera mitad del siglo XVIII—. (La división de poderes: técnica de la libertad).

c) El liberalismo puro: Benjamin Constant —primera mitad del siglo XIX—. (El Estado minimizado y el constitucionalismo).

d) El liberalismo doctrinario: Royer-Collard y Guizot —primera mitad del siglo XIX—. (La libertad a la medida de la burguesía).

e) El liberalismo democrático: Alexis de Tocqueville —primera mitad del siglo XIX—. (El hecho de la igualdad y el riesgo para la libertad).

f) El liberalismo católico: Lamennais y Lacordaire —mediados del siglo XIX—. (La conciliación del liberalismo y el catolicismo).

g) El liberalismo constructivo y nacional: Laboulaye y Prevost-Paradol —segunda mitad del siglo XIX—. (El liberalismo en acción).

Pero el cuadro trazado por Prélot, como fácilmente se advierte, luego de reconocer al inglés Locke la paternidad de la doctrina sólo atiende a la realidad francesa. Ha existido también, sin embargo, un liberalismo inglés con caracteres propios. Luego de Locke, con Jeremy Bentham, el liberalismo se presenta en Inglaterra con la denominación de "utilitarismo" y aparece, al igual que con su iniciador, como una concepción amplia que comprende tanto aspectos filosóficos como políticos y económicos. El pensamiento utilitarista de Bentham puede ser resumido mediante la fórmula de que el egoísmo de cada uno condiciona la prosperidad de todos. James Mill, amigo de Bentham, fue otro destacado expositor del liberalismo inglés de esa época. En su libro *Ensayo sobre el gobierno* (1820), sostuvo que la actividad del gobierno debe ser esencialmente negativa y limitarse a la acción policial necesaria para que cada individuo pueda perseguir sin coacción su interés personal. Su hijo John Stuart Mill ocupa también un lugar de primer plano en la historia del liberalismo inglés, aunque con características propias, al punto de que puede afirmarse que su concepción no se apoya en el *laissez-faire*; exalta la libertad, pero afirma que, para asegurarla a todos, el Estado debe actuar positivamente. En la segunda mitad del siglo XIX, el liberalismo inglés tuvo su principal expositor en Herbert Spencer, quien, sobre la base de un determinismo evolucionista de carácter biológico, se erigió en el campeón de la limitación de la actividad estatal. Al respecto, son ilustrativos los títulos de dos de sus obras más difundidas: *Demasiadas leyes* (1853) y *El individuo contra el Estado* (1884).

El liberalismo tuvo también expositores de relieve en otros países europeos. Así, por ejemplo, en Alemania, Wilhelm von Humboldt, en su *Ensayo sobre los límites de la acción del Estado*, publicado en 1792, atribuye al poder político

estatal la finalidad puramente negativa de proporcionar seguridad. En España, poco después, en los días de las Cortes de Cádiz —precisamente cuando los españoles introducen el uso de la palabra "liberal"—, surge un pensamiento político en el que las ideas entonces en boga en Inglaterra y Francia se mezclan y confunden con las de la Escuela española de los siglos XVI y XVII (Suárez, Vitoria, Soto, Molina). Jovellanos, Cadalso, Alcalá Galiano, son los nombres de algunos liberales españoles de aquel tiempo. En la segunda mitad del siglo XIX será Cánovas del Castillo la figura cumbre del liberalismo español.

Al margen de sus variantes, corresponde señalar que del liberalismo integral, tal como aparece con Locke en sus orígenes, se han ido distinguiendo cada vez más, hasta colocarse a veces en contradicción unos con otros, los aspectos filosófico, económico y político.

En su aspecto filosófico, el liberalismo se caracteriza por el espíritu de tolerancia y conciliación y, particularmente, por el libre examen, como oposición al dogmatismo. En el aspecto económico se caracteriza por la "libre empresa", es decir, por la oposición al intervencionismo o dirigismo estatal. En su aspecto político, por la afirmación de los derechos individuales y consiguiendo por su oposición a todo despotismo.

El aspecto filosófico del liberalismo aparece bien caracterizado en la exposición de Benedetto Croce.

El aspecto económico del liberalismo tuvo sus expositores iniciales en los fisiócratas franceses y en la escuela clásica de economía política del inglés Adam Smith y sus discípulos. La doctrina de los fisiócratas —cuyos expositores más destacados fueron Quesnay, el marqués de Mirabeau, Mercier de la Rivière, Dupont de Nemours— se expandió en Francia en las décadas que precedieron a la Revolución Francesa. Sobre la base de que los fenómenos económicos estaban sometidos a leyes naturales tan inviolables como el ritmo de las estaciones, se oponían a toda reglamentación estatal sobre aquéllos y de ahí su célebre fórmula: *Laissez-faire, laissez-passer*. Adam Smith, en su *Ensayo sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, publicado en 1776, sostiene la tesis de la armonía fundamental entre el interés particular y el interés general. Según él, y a diferencia de los fisiócratas, el trabajo es el factor creador de los valores económicos. Sostiene también que la libre competencia impulsa el desarrollo económico y por eso se pronuncia contra las reglamentaciones estatales, y afirma que la función del Estado debe estar destinada a establecer el orden, proteger la propiedad, facilitar la producción y hacer respetar la justicia.

El aspecto político del liberalismo se identifica con el constitucionalismo, que exalta los derechos del hombre y del ciudadano y erige como técnica, para conseguirlo, la limitación del poder estatal.

Con respecto a esos distintos aspectos del liberalismo, es necesario destacar que, a través de algunos expositores y algunas tendencias, en lugar de concordar son puestos en contradicción. Así, por ejemplo, Benedetto Croce insistía en distinguir lo que él llamaba "liberalismo" de lo que denominaba "liberismo": el primero es de carácter ético y político; el segundo, de carácter económico. Por otra parte, en algunos países, como por ejemplo Estados Unidos de América, se emplea el término "liberal" para indicar una posición anticonservadora y abierta

al cambio social. De modo parecido, en el seno de la Iglesia Católica se suele llamar "liberales", y últimamente también "progresistas", a quienes sustentan posiciones renovadoras.

g) El liberalismo y los fines del Estado. Evolución: la concepción ortodoxa y el neoliberalismo

De lo dicho y pese a las distintas variantes y a la diversidad de aspectos que presenta el liberalismo, cabe llegar a la conclusión de que, con respecto a los fines del Estado, postula una limitación de su actividad en beneficio de la libertad de los individuos. En efecto, el liberalismo —o, si se quiere, "los liberalismos"— no niega ni el "fin" ni la "justificación" del Estado, como lo hace el anarquismo, sino que, "con un criterio más realista de la naturaleza humana —al decir de Kelsen— considera que la aplicación de coacción y, por tanto, el Estado, es imprescindible, si bien es un "mal necesario", por lo cual su ámbito debe ser reducido al mínimo".

Pero, dentro de esa concepción general, no cabe duda que, aunque manteniendo el fin "último", el liberalismo ha ido evolucionando en lo que respecta a los cometidos del Estado.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, las ideas que se procuró llevar a la práctica fueron de inspiración liberal, tanto en política exterior (derecho de libre disposición por parte de las nacionalidades oprimidas; desarme y arbitraje; diplomacia abierta en una "sociedad de las naciones" contra la diplomacia secreta de las cancillerías; libertad de mares y de comercio) como en política interior (constitucionalización tanto de los Estados antiguos como de los recientemente surgidos). Pronto, sin embargo, contemporáneamente a lo que Posada denominó "desconstitucionalización" del Estado, se produjo el proceso de instauración del totalitarismo en algunos países (comunismo en Rusia, fascismo en Italia, nazismo en Alemania).

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el resurgimiento del liberalismo (representado por algunas de las naciones victoriosas: Gran Bretaña, Estados Unidos de América, Francia, y proyectado en los nuevos regímenes de algunas de las naciones vencidas: Alemania Occidental, Italia, Japón) tuvo su contrapartida en el fortalecimiento del totalitarismo comunista (que se proyectó, a su vez, en los Estados de Europa oriental y central, en la inmensa China y en muchos de los países descolonizados de África y Asia). Esos hechos influyeron, por una parte, en el mencionado resurgimiento del liberalismo, y por otra, en la nueva crisis de este último.

Esos avances y retrocesos han constituido lo que podría llamarse la crisis del liberalismo y han dado lugar a nuevas versiones del mismo, que suelen recibir genéricamente el nombre de "neoliberalismo". Pero, hay que señalar, sin embargo, que los orígenes de este último se remontan, en realidad, al siglo anterior. En efecto, en la misma época en que el pensamiento liberal alcanzaba su mayor difusión y aceptación —segunda mitad del siglo XIX— comenzó a desarrollarse, particularmente en Inglaterra, una nueva concepción liberal, que implicó una importante rectificación del liberalismo inicial, sobre todo en sus aspectos económico y político.

El propio John Stuart Mill en su última obra, publicada en 1873, sostenía que el Estado debía controlar el aumento de valor de la tierra producido sin la intervención directa de sus propietarios y se mostró partidario del cooperativismo y del sindicalismo. Pocos años después, en 1880, otro inglés, Thomas Hill Green, profesor en Oxford, pronunció una memorable conferencia sobre la libertad de los contratos, en la cual, aunque afirmando la libertad de cada ser humano, sostenía que para alcanzar el pleno desenvolvimiento moral del individuo, el Estado debía crear sistemáticamente las condiciones objetivas necesarias para ello. Contra la ignorancia, la enfermedad, la vivienda poco digna —obstáculos para el libre ejercicio de las facultades individuales—, el Estado debe intervenir al igual que contra todas las fuentes de monopolio, llámense “abusos de la propiedad individual”, “desigualdad económica” o “libertad de los contratos”. Es frecuente que se considere, tanto a Stuart Mill como a Green, precursores o iniciadores del “neoliberalismo”.

En el siglo actual, dicha expresión —neoliberalismo— ha sido utilizada para designar nuevas corrientes de raíz liberal, sea en el aspecto político o en el aspecto económico. Así Chevallier considera un típico exponente del neoliberalismo en el aspecto político a Bertrand de Jouvenel, quien, sobre todo en sus obras *El Poder* y *La Soberanía* ha denunciado los peligros del continuo y desmesurado crecimiento del poder político estatal. Pero ha sido especialmente en el aspecto económico donde el neoliberalismo ha alcanzado mayor difusión y más adeptos. En términos generales, los partidarios de esta concepción sostienen que continúa siendo válido el principio de que la libre competencia económica —los automatismos del mercado— constituyen el mejor camino para el aumento de la riqueza y el bienestar general y que el Estado debe intervenir solamente para asegurar que esa libre competencia no sea desvirtuada por factores perturbadores. Entre los principales expositores de esta corriente corresponde mencionar a Friedrich von Hayek, *El camino de la servidumbre* (1943); Ludwig von Mises, *El caos del planismo* (1956); Louis Baudin, *El alba de un nuevo liberalismo* (1953); Wilhelm Röpke, *Civitas humana* (1944); Leonard E. Read, Ludwig Erhard, Jacques Rueff, etc.

h) Los totalitarismos

Así como el “liberalismo” representa una reacción contra el “absolutismo”, el “totalitarismo” representa una reacción contra el “liberalismo”. El sustantivo “totalitarismo”, así como el adjetivo “totalitario”, utilizado para calificar a determinados regímenes políticos, comenzaron a usarse en el período transcurrido entre las dos guerras mundiales y fueron aplicados tanto al régimen que en 1917 se implantó en Rusia como al que en 1922 se implantó en Italia y al que en 1933 se implantó en Alemania, es decir, a los regímenes soviético, fascista y nazi, respectivamente.

Dos son los interrogantes que surgen inmediatamente tan pronto se intenta conceptualizar al totalitarismo. El primero se refiere a las semejanzas o diferencias que puedan existir entre esa concepción u otras que hayan existido con anterioridad (v.g.: el absolutismo). El segundo se refiere a las semejanzas o

diferencias que puedan existir entre las distintas concepciones contemporáneas a las que se da aquella denominación (v.g.: comunismo, fascismo y nazismo).

El título que Walter Theimer da al capítulo XXI de su *Historia de las ideas políticas —Totalitarismo: el aniquilamiento de la persona—* es toda una definición. En efecto, la esencia misma del totalitarismo —y en ello estriba su diferencia fundamental con el liberalismo— radica en su carácter “transpersonalista”, de acuerdo con el cual la persona humana —en cuanto a los fines del Estado se refiere— es sacrificada en beneficio de otro ente temporal, real o imaginario.

Según Theimer, la tiranía totalitaria constituye el absolutismo del siglo XX, pero no debe ser confundido con él. El antiguo absolutismo —dice— no extinguía al individuo; se fundaba, en definitiva, “en una concepción del mundo de tipo personalista”. Sea como fuere, lo cierto es que no tenía el propósito —sin duda, porque tampoco tenía los medios— de absorber a la persona humana. Grandes ámbitos de su actividad —en lo religioso, en lo cultural, en lo económico— quedaban reservados para aquella. En el totalitarismo, en cambio —y esto también lo dice Theimer—, el conductor se convierte en la única persona, encarnación de lo colectivo, de lo abstracto. “El hombre —continúa diciendo— ya no es un fin en sí mismo, como quería Kant, sino sólo el medio para otros fines, y además sólo para fines estatales, puesto que la esfera privada está suprimida.”

Aunque, como antes se ha dicho, no corresponde aquí considerar los regímenes políticos respectivos, sino sólo las pertinentes doctrinas políticas con particular referencia a los fines que prescriben al Estado, es necesario, para poder caracterizar al totalitarismo, hacer referencia a algunos aspectos de su institucionalización y de su dinámica, ya que éstos constituyen elementos derivados necesariamente de la doctrina.

Sobre tales bases, pueden señalarse los siguientes elementos que caracterizan al totalitarismo:

1. En cuanto a la “doctrina”:
 - a) Existencia de una cosmovisión, fundada en un “mito” o en una “ideología”.
 - b) Finalidad “transpersonalista”.
 - c) Concepción “organicista” de la comunidad política.
 - d) Exaltación del “nacionalismo”.
2. En cuanto a los “factores psicosociales”, condicionantes de la doctrina y el régimen político realizado en concordancia con ella:
 - a) Irracionalismo.
 - b) Masificación.
 - c) Tecnificación.
 - d) Burocratización.
3. En cuanto a la “organización” de las respectivas “fuerzas políticas”:
 - a) Partido de masas, con aparato burocrático-militar, organizado jerárquicamente.
 - b) Liderazgo carismático, con encarnación del movimiento en el jefe.
4. En cuanto a la “organización” política del Estado:
 - a) Unipartidismo. Institucionalización estatal del partido único.
 - b) Inexistencia de división de poderes y de competencia reglamentada para la ocupación de los cargos gubernativos.

- c) Inexistencia de oposición legalizada.
- d) Inexistencia de libertades esenciales —libertad de pensamiento e investigación, libertad de palabra y discusión, y libertad de crítica y protesta—.
- e) Control central y dirección de la economía entera.

Es necesario advertir que no todos los autores coinciden en adjudicar al "totalitarismo" los elementos tipificantes que se acaban de enumerar, y es fácil comprobar que no en todas las doctrinas calificadas de "totalitarias" aparece la totalidad de los elementos apuntados.

La circunstancia de que no existe plena coincidencia acerca de cuáles son los elementos tipificantes del totalitarismo y de que modelos como el que se acaba de describir precedentemente no coincidan tampoco plenamente con las doctrinas a las que se suele aplicar esa denominación, conduce a procurar la clasificación de los totalitarismos según su aproximación a dicho modelo e, inclusive, a discutir si corresponde realmente incluir o excluir a alguna de aquéllas de tal clasificación.

Lo indiscutible es que una de las doctrinas que suele ser incluida bajo el rótulo genérico de totalitarismo fue calificada como tal por su propio creador, quien además fue el inventor de la palabra. Se trata del fascismo y de Mussolini. Este, en un famoso discurso pronunciado en noviembre de 1933, expresó que el régimen corporativo requería, además de las corporaciones, un partido único, y un Estado *totalitario*. Pero posteriormente la palabra fue empleada —al comienzo, principalmente por Carl J. Friedrich— con un sentido más amplio, incluyendo al comunismo soviético. El mencionado profesor de Harvard no niega la existencia de diferencias entre ambos tipos de doctrinas; pero considera que los regímenes que se apoyan en ellas están más próximos, uno de otro, que de cualquier otro régimen político, y que se trata de un fenómeno que tiene los rasgos comunes de ser propio del siglo XX, de la nueva tecnología y de la sociedad de masas. Touchard, por su parte, sugiere objeciones a tal asimilación, y Chevallier, en cambio, aceptándola implícitamente, establece la siguiente clasificación:

- a) "totalitarismo de izquierda" (ideología de la revolución proletaria: el marxismo-leninismo, Lenin, Stalin, Mao Tse-tung).
- b) "totalitarismo de derecha" (ideología de la revolución nacional —fascismo italiano, nazismo alemán—).

11

La constitución, institución-norma; las instituciones-órgano del Estado

1. ORDEN JURIDICO Y LEY FUNDAMENTAL

a) El orden jurídico: sistema de normas

Cabe admitir con Kelsen que el orden jurídico es un sistema de normas (de derecho), es decir, un conjunto de normas de especial naturaleza (jurídicas), articuladas jerárquicamente entre ellas.

Por consiguiente, no se puede pensar el orden jurídico si no se piensa en normas jurídicas. Una "norma" es un juicio en virtud del cual a una "condición o antecedente" se imputa una "consecuencia" (v.g.: el que obra de acuerdo con los preceptos religiosos "debe" obtener la salvación eterna o el que firma un pagaré "debe" pagar su importe). Y una "norma" es jurídica —a diferencia de las religiosas, morales, etc.— cuando la consecuencia "imputada" a la condición es un acto "coactivo" —la "sanción"—, en virtud del cual se priva —en última instancia, por la fuerza— a quien no obra de acuerdo con el comportamiento prescrito, de un bien valioso para la vida humana. La nota tipificante del orden jurídico en comparación con otros órdenes normativos es, pues, la "coacción". Y quien dice coacción alude al empleo —aunque sea en última instancia— de la fuerza, con la particularidad, en el caso del orden jurídico, de que el acto de

coacción —en última instancia, de fuerza— está reservado por las propias normas a determinados seres humanos ("órganos" de la comunidad constituida por dicho orden).

Pero dado que el orden jurídico es un sistema de normas —en plural—, el problema que se plantea —y que Kelsen pone de relieve— es el de determinar qué constituye la "unidad" de la "pluralidad" de "normas jurídicas" o, dicho de otro modo, por qué una norma pertenece a un orden jurídico determinado. La respuesta conduce necesariamente al concepto de ley fundamental (norma fundamental).

b) La ley fundamental

Dice Kelsen: "Una pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema o un orden cuando su validez reposa, en último análisis, sobre una norma única. Esta norma fundamental es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden y constituye su unidad".

A esa "ley fundamental" —y sin seguir a partir de aquí la terminología ni algunos de los supuestos kelsenianos— es a la que damos el nombre de "constitución jurídica" (la "institución-norma").

La "constitución jurídica" —la "ley fundamental"—, tal como aquí la consideramos, no es, pues, una norma única —hipotética o no—, sino, para decirlo con las palabras de Heller antes transcritas, un conjunto de preceptos jurídicos "fundamentales y supremos sobre la estructura básica del Estado, respecto de los cuales todas las demás normas jurídicas tienen tan sólo una importancia subordinada y jurídicamente derivada". Es decir que la constitución jurídica es lo que, en su lenguaje originario, llamaba Kelsen la Constitución en sentido jurídico positivo para distinguirla de la Constitución en sentido lógico-jurídico ("norma fundamental hipotética").

Así considerada, la constitución jurídica es el conjunto de normas fundamentales y supremas con relación al resto de las normas de que se compone el orden jurídico (positivo), y queda por determinar el rasgo intrínseco en mérito al cual una norma forma o no parte de aquélla.

Ese rasgo intrínseco, según el cual se establece la distinción entre las normas que integran la constitución jurídica y el resto de las normas de que se compone el orden jurídico, ¿es de carácter formal o material? O formulado el interrogante de otro modo: ¿Una norma jurídica integra la constitución jurídica en función de la "forma" en que es establecida o de la "materia" que contiene? Si se admitiera la segunda alternativa —carácter "material" de las normas que integran la "constitución-jurídica"— serían "constitucionales" —"leyes fundamentales"— las normas que, por ejemplo, establecen cuáles son los órganos del Estado, cómo se organizan y cómo funcionan, y no lo serían, por ejemplo, las que establecen los impedimentos para contraer matrimonio o las que establecen el tiempo durante el cual se aplica la pena privativa de libertad al homicida. En cambio, si se admitiera la primera alternativa —carácter "formal" de las normas que integran la constitución jurídica— serían "constitucionales" —"leyes fundamentales"— sólo las normas que fueran dictadas de acuerdo con

ciertos procedimientos —en ciertos momentos, con ciertas solemnidades, por ciertos sujetos—, sin que importara la materia que contienen.

La respuesta a tan significativo interrogante puede ser dada desde el punto de vista "teórico" y desde el punto de vista "doctrinario" y se encuentra estrechamente vinculada al tema que será considerado en el punto siguiente —poder constituyente—. Desde un punto de vista "teórico", de acuerdo con el cual se trate de describir la constante que resulte de los datos proporcionados por la historia, no cabe duda de que el rasgo intrínseco es de carácter "formal": una norma integra la constitución jurídica porque es establecida por quienes ejercen el poder de establecerla —en última instancia, por el primer constituyente—. Por último, desde el punto de vista "doctrinario" propio del constitucionalismo, en función de un "fin último" de corte "personalista", se considera Constitución sólo la que incluye normas de un contenido muy específico —garantía de "derechos naturales" y técnicas de limitación y control de la actividad ejercida por los "órganos"—. en este último caso, la "constitución jurídica" adquiere la especificidad propia de la "Constitución del constitucionalismo".

Pero, al margen de la cuestión expuesta, y desde el punto de vista jurídico, es indiscutible la función primordial de la constitución jurídica, cualquiera sea su contenido. La unidad del orden jurídico, en efecto, radica en el hecho de que la creación y consecuente validez de toda norma está determinada por otra norma, cuya creación y validez dependen a la vez de una tercera ("anterior" y "superior") hasta llegar, por grados sucesivos, a la constitución jurídica, de la cual depende la validez del orden jurídico en su totalidad.

2. PODER CONSTITUYENTE

a) Concepto y teoría del poder constituyente.

El problema de la titularidad.

El poder constituyente es la especial capacidad, competencia o facultad de establecer o dictar la constitución jurídica. Al admitir la existencia de la constitución jurídica como conjunto de normas fundamentales "distintas" de las demás normas que integran el orden jurídico, se admite implícitamente la "distinción" entre la capacidad, competencia o facultad para establecer o dictar la primera ("poder constituyente") y la capacidad, competencia o facultad para establecer o dictar las otras ("poderes constituidos"). A la distinción "estática" corresponde implícitamente la distinción "dinámica".

La expresión "poder constituyente" —*pouvoir constituant*— surge, en los días de la Revolución Francesa, en las obras del abate Sieyès —especialmente en *¿Qué es el tercer estado?*— y se difunde en las asambleas y en los documentos de la época. En ese entonces, al elaborarse el concepto, aparecen mezclados los aspectos que respectivamente denominamos "teórico" y "doctrinario". De acuerdo con el primero, se distingue el "poder" de crear la constitución jurídica

de los "poderes" de crear las restantes normas jurídicas. De acuerdo con el segundo, se determina que el "titular" o sujeto del poder constituyente es la "nación" o el "pueblo" y que sus integrantes son sujetos o titulares de derechos naturales individuales. Se advierte así que mientras en el aspecto "teórico" se arriba a una concepción que puede tener validez general, en tanto y en cuanto es susceptible de ser válida para todo orden jurídico y para todo régimen político, en el aspecto "doctrinario" se abre una cuestión polémica ya que no existe ninguna razón, desprovista de valoraciones subjetivas, para asignar la titularidad del poder constituyente a éste o a aquél o al de más allá, ni para afirmar la existencia de derechos naturales individuales.

Según Kelsen, la función constituyente positiva no puede derivar, como "poder" cualitativamente específico, de la esencia del derecho o de la Constitución. A su juicio, la doctrina del *poder constituyente* no puede tener otro sentido que al de dificultar la modificación de las normas que fundamentan ciertos casos del Derecho positivo, y es puro derecho natural decir que sólo al pueblo —o a la nación— le compete la creación y la reforma constitucionales. Para el mencionado autor, la "norma fundamental hipotética" —en la que se basa la validez de la constitución jurídica— no tiene un determinado contenido y, por tanto, no expresa quién es el "soberano", es decir, el titular del poder constituyente. De ahí que el órgano supremo, creador del derecho, pueden serlo tanto el autócrata como el pueblo. Remontándonos hasta la constitución jurídica más antigua —origen del orden jurídico—, "llegáramos finalmente —dice con palabras textuales— a una primera Constitución establecida por un usurpador o por un grupo cualquiera de personas". En consecuencia, para Kelsen, el poder constituyente no es más que una manifestación de la técnica de rigidez constitucional. (*Infra*, capítulo XVI, punto 3, párrafo e).

Para Carl Schmitt, el "poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre el modo y la forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior legislación legal constitucional". Por tanto, según esta concepción, el fundamento de la validez de una Constitución no se apoya en una norma justa, sino pura y exclusivamente en una "voluntad", en una "decisión política", y en esa "voluntad" o "decisión política" consiste el poder constituyente. Sobre tales supuestos, y con datos históricos que menciona a manera de ejemplos, Schmitt dice que, tanto como el pueblo, pueden ser titulares del poder constituyente el "rey" o una "minoría".

Corresponde señalar que, si bien en apariencia, por su mayor concordancia con los datos históricos, las concepciones de Kelsen y de Schmitt se presentan como "teóricamente" más "puras", al señalar que "cualquiera" puede ser titular del poder constituyente, es frecuente que, al admitir que "cualquiera" puede ejercer el poder constituyente, lo que se busca en realidad es la justificación de regímenes autocráticos o despóticos.

Puede decirse, en síntesis, que si bien, teóricamente, la titularidad del poder constituyente es susceptible de corresponder a "cualquiera", dado el origen y el desarrollo de la doctrina acerca de él, se ha dado preeminencia a la afirmación de que su sujeto debe ser la nación o el pueblo.

b) Etapas en el ejercicio del poder constituyente

Admitir la existencia de una "ley fundamental" —constitución jurídica—, de la cual depende la validez de las restantes normas que integran el orden jurídico, no significa atribuir a aquélla el carácter de inmutable. La constitución jurídica es creada "originariamente" en algún momento histórico, pero, aunque teóricamente puede concebirse —como Kelsen lo ha hecho— la existencia de constituciones pétreas, intocables o eternas, es decir, de aquellas cuyas normas no son modificables, en la práctica todas las constituciones pueden sufrir reformas. Impedirlo no sólo sería irrazonable, sino inútil, ya que al producirse el desajuste entre la "constitución jurídica", por una parte, y la "constitución natural" y la "constitución real", por otra, se abriría el camino para el cambio constitucional en contra y al margen de las propias normas ("revolución"). En tal sentido, vale como un principio dogmático lo establecido por la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 en el artículo 1º, del título VII: "La Asamblea Nacional constituyente declara que la Nación tiene el derecho imprescriptible de cambiar su Constitución". Consecuente con tal principio, el art. 30 de la Constitución de la Nación Argentina establece: "La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes".

Por consiguiente, y aunque algunos reservan el nombre de "poder constituyente" al que consiste en la capacidad, competencia o facultad de dictar "originariamente" la constitución jurídica y designan como "poder reformador" al que consiste en la capacidad, competencia o facultad de "reformularla", predomina el concepto de que el poder constituyente es uno y el mismo siempre que se trate de la creación de normas constitucionales, sea en su origen o mediante reformas. Se reconoce, en consecuencia, que lo que hay son distintas etapas en su ejercicio: una "originaria" y otra "derivada". El profesor argentino Carlos Sánchez Viamonte llamaba a la primera "etapa de primigeneidad" y a la segunda "etapa de continuidad". Esta distinción de las etapas en el ejercicio del poder constituyente reviste importancia práctica, ya que la segunda —la derivada o de continuidad— se encuentra subordinada a la primera —originaria o de primigeneidad—, de tal manera que el fundamento de validez de las nuevas normas constitucionales se encuentra en las anteriores. Esto se pone principalmente de manifiesto en los dos aspectos siguientes: a) el procedimiento de la reforma debe sujetarse a las normas establecidas en la anterior; b) si la constitución originaria ha establecido normas irreformables —cláusulas pétreas, intocables o eternas—, éstas no son susceptibles de modificación. De acuerdo con este criterio, cabe admitir que el poder constituyente "derivado" (o de "reforma") es "limitado", a diferencia del poder constituyente "originario" que no lo es, salvo, por ejemplo, para la doctrina del constitucionalismo, de acuerdo con la cual el poder constituyente debe reconocer los derechos naturales individuales.

Se relaciona con el tema de las etapas en el ejercicio del poder constituyente, el relativo al procedimiento para la "reforma" de la Constitución, es decir, para la realización de la segunda de aquéllas. Al respecto, merece ser tenida en cuenta la distinción señalada, a principios del siglo actual, por el inglés James Bryce en su trabajo titulado *Constituciones flexibles y constituciones*

rígidas. Esa distinción, en lo que tiene de esencial, radica en que mientras las primeras son reformables del mismo modo que se sanciona la legislación ordinaria, las segundas requieren un procedimiento distinto, más dificultoso. A menudo, el procedimiento distinto implica la actuación de órganos también distintos (v.g.: convención constituyente). En términos generales, cabe afirmar que no obstante la significativa excepción de la Constitución británica, la mayor parte de las Constituciones actuales son "rígidas" y que, además, la "rigidez" constituye una de las técnicas del constitucionalismo. (*Infra*, capítulo 16, punto 3, parágrafo e).

3. PODERES. ORGANOS Y FUNCIONES. CARACTERIZACION DE LA LEGISLACION. LA JUSTICIA Y LA ADMINISTRACION

a) *Las instituciones-órgano. Poderes, órganos y funciones: precisiones terminológicas*

La creación —incluida la reforma— del orden jurídico —incluida la constitución jurídica—, y su consiguiente aplicación, requieren la actividad de seres humanos que, en tanto y en cuanto está a la vez jurídicamente regulada, constituyen las instituciones-órgano.

Las instituciones-órgano, es decir, aquellos seres humanos cuya actividad es imputada por las instituciones-norma a la institución-cuerpo o institución-persona (el Estado), son, según los casos, los sujetos o los titulares del poder constituyente, precedentemente examinado, y también de los demás poderes que, para diferenciarlos del anterior, reciben el nombre de constituidos. En el presente punto nos ocuparemos sólo de estos últimos. A tal efecto, necesitaremos precisar los conceptos de "poderes", "órganos" y "funciones".

En el lenguaje común, y aun en el científico, no está bien precisado el significado de cada una de las tres palabras indicadas. Así, con frecuencia, el vocablo "poderes" es utilizado como sinónimo de "órganos". También, con no menos frecuencia, la misma palabra "poderes" es utilizada como sinónimo de "funciones". Cabe señalar al respecto que si efectivamente el vocablo "poderes" fuera sinónimo tanto de "órganos" como de "funciones", estos dos últimos también deberían serlo entre sí. Sin embargo, nadie emplea el vocablo "órganos" como sinónimo de "funciones", lo que pone de relieve que en las dos primeras sinonimias señaladas existe algún error. Por lo tanto, la palabra "poderes" ha de ser sinónimo o de "órganos" o de "funciones" o, quizá, de ninguna de las dos. Esta última tesis, es decir, que cada uno de los tres vocablos debe ser usado con su propio y distinto significado, es la que se acepta y se sigue en la presente obra.

b) *Concepto de poderes*

Con relación al Estado y al gobierno, se suele emplear la palabra "poder", en

singular y en plural ("poderes"), diciéndose más comúnmente poder del Estado y poderes del gobierno. Se plantea, así, en primer término, la cuestión de si se trata de una única y misma realidad o si constituyen realidades diferentes. Por otra parte, hay quienes piensan que si el poder es uno, resulta un abuso de lenguaje hablar de poderes.

Si se admite, como en su momento se ha hecho, que el poder político estatal —es decir, "el poder del Estado"— no es otra cosa que la relación de mando y obediencia institucionalizada entre los ocupantes de los cargos del gobierno y los no ocupantes, nada tiene de equívoco el empleo del vocablo "poder" en singular. Se trata "del" poder —por cierto "complejo" y con diversas manifestaciones— que normativamente se imputa al Estado. Pero nada obsta para que al mismo tiempo y por otra parte se designe con el nombre de "poderes" a la capacidad, competencia o facultad, en cada caso, de cada uno de los "órganos" encargados de ejercer las funciones. Utilizadas las palabras con los indicados alcances, se puede decir, por una parte, "poder" (del Estado) y, por otra, "poderes" (del gobierno) sin incurrir en confusión ni en contradicción. No se divide en poder indivisible, sino que en un caso y en el otro la palabra "poder", en singular, y la palabra "poderes", en plural, son empleadas con distinta significación.

Aclarados de ese modo los conceptos, debe reservarse el vocablo "poderes" para designar las capacidades, competencias o facultades de los "órganos", es decir, de quienes normativamente son ocupantes de los cargos del gobierno y en virtud de lo cual están habilitados para la realización de las *funciones*.

c) *Concepto de órganos*

La institucionalización de la "relación política", es decir, de la relación de mando y obediencia, se concreta en la atribución del primero, normativamente —mediante normas jurídicas—, a los ocupantes de los cargos del gobierno. Esos cargos, jurídicamente, y con prescindencia de las personas físicas de sus eventuales ocupantes, reciben el nombre de "órganos".

El fenómeno se da en todo grupo humano organizado en el cual sea necesario imputar a la voluntad del conjunto la actividad realizada por algunos de sus integrantes —precisamente los ocupantes de los cargos—. El Estado, como que es el "mayor" o el "superior" de los grupos humanos organizados, requiere también y con mayor razón la existencia de órganos —y de órganos en plural—. Tales "órganos" son clasificados por Jellinek en "mediatos" e "inmediatos", según puedan o no estar sometidos al poder de mando de otro órgano del mismo Estado.

Para evitar confusiones, corresponde tener presente la distinción entre el aspecto psicofísico y el aspecto jurídico del fenómeno, o, dicho de otro modo, entre el "órgano-individuo" y el "órgano-institución". Según algunos autores, la palabra "órgano" debe reservarse para este último (órgano-institución o institución-órgano) y el primero debe ser simplemente considerado la persona titular.

d) Concepto de funciones

La palabra "función" tiene un sentido "genérico" que lleva consigo la idea de dinamismo y que se expresa con las palabras de Goethe: "existencia pensada en actividad". Posee también un sentido "matemático" que evoca la idea de "correlación", es decir, de relación de dependencia entre dos magnitudes (variables). Y además un sentido "jurídico-político" (que implica la idea de "finalidad") y que menciona los actos necesarios para el cumplimiento de los "fines" del Estado. Este carácter "instrumental-finalista" es fundamental para la noción de "funciones" del gobierno (y, por imputación, "funciones del Estado"). En definitiva, tales "funciones" no son sino las distintas manifestaciones de la actividad de los "órganos" (consideradas como actividad estatal orientada hacia los fines propios o atribuidos al Estado. Se advierte, así, que las "funciones" del gobierno engloban los distintos sentidos del vocablo, ya que unen a su carácter "finalista", el "dinamismo" (actividad) y la "correlación" (pues las funciones no cobran existencia real sino a través de la vinculación entre ellas como partes de una misma estructura).

Para esclarecer el esencial carácter instrumental-finalista de las funciones del gobierno, resulta útil la distinción establecida por el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso entre las funciones jurídicas estatales (constituyente, legislativa, administrativa y jurisdiccional) y las "múltiples actividades o tareas que el derecho pone a cargo de las entidades públicas", a las que denomina "cometidos estatales" (v.g.: regulación de la actividad privada, servicios públicos, servicios sociales, hacer justicia). Desde el punto de vista de la finalidad estatal en sí misma —de todo Estado: fines que el Estado "tiene", por ser tal—, las "funciones" se concretan en actividad para "dictar" y "aplicar" el derecho; pero, además existen los fines metajurídicos —que varían de un Estado a otro y hasta de un gobierno a otro dentro del mismo Estado: fines que al Estado le ponen o le dan los ocupantes de los órganos "inmediatos" o "mediatos"— y con los cuales están relacionados los "contenidos" (éstos o aquéllos, mayores o menores) de dichas funciones y que tienden a traducirse en "cometidos estatales". —

Si nos atenemos a las funciones propiamente dichas —es decir, dejamos al margen los "cometidos"—, podemos clasificarlas en atención a diferencias propias e intrínsecas. Jellinek, luego de considerar muchas de las clasificaciones formuladas, señala la necesidad de distinguir entre funciones "materiales" y funciones "formales" y clasifica las primeras en legislación, jurisdicción y administración, y las segundas en leyes, decisiones judiciales y actos administrativos. La cuestión ha sido replanteada por el profesor español Jorge Xifra Heras, quien también distingue, a los efectos de formular la clasificación de las funciones, entre el criterio "objetivo" (o material) y el "formal" (o subjetivo u orgánico), y adopta el primero, formulando su clasificación, de acuerdo con Burdeau, en función política y función administrativa.

e) Caracterización de la legislación, la justicia y la administración

Para caracterizar cada una de las funciones del gobierno, resulta convenient-

te, si no necesario, adoptar el criterio material u objetivo, es decir, atender exclusivamente a la naturaleza propia e intrínseca de cada clase de función, con prescindencia del órgano que la realiza o del modo como lo hace.

En lo que se refiere a la legislación —como función del gobierno— puede decirse, en términos generales, que está constituida por toda norma obligatoria, de alcance general e impersonal, tendiente a regular la conducta tanto de los ocupantes como de los no ocupantes de los cargos del gobierno y con respecto a todo tipo de relaciones que se establezca entre ellos. Por lo tanto, lo que caracteriza a la legislación no reside sólo en lo que tenga de "normatividad" o de "obligatoriedad" —común a todo el derecho—, sino en la "generalidad" e "impersonalidad" de su alcance, con proyección, por otra parte —dada su pretensión de regir conductas—, de aplicación futura y, en tal sentido, con vocación de permanencia. Algunos autores le atribuyen, además, el carácter de abstracta.

Asimismo, es común atribuir a la legislación el carácter de producción, creación o establecimiento del derecho, lo que se expresa con la fórmula: "mediante la ley se crea el derecho". De ese modo, se cree establecer una distinción precisa entre la "legislación", por una parte, y la "jurisdicción" y la "administración", por otra, ya que estas últimas estarían limitadas a la aplicación o ejecución del derecho. En la actualidad, muchos juristas, de acuerdo con la posición adoptada por Kelsen al respecto, sostienen que la antítesis entre creación y aplicación no es absoluta, sino relativa, ya que la individualización (o concreción) de las normas generales (o abstractas) importa también creación de derecho.

Es necesario, por otra parte, tener en cuenta que, con respecto a la legislación, se suele distinguir tres clases o grados que reciben respectivamente los nombres de "constitución", "legislación *stricto sensu*" y "reglamentación". A veces la distinción es de carácter puramente formal o subjetivo y hace referencia, por tanto, a los distintos órganos que "legislan" o a los modos como lo hacen. En tales casos, aunque se trate siempre de normas generales, impersonales, abstractas y permanentes, la diferencia se establece según el órgano que las dicte (v.g.: la "convención" —normas "constitucionales"—; el "congreso" —normas "legislativas *stricto sensu*"; el "presidente" —normas "reglamentarias"—), o la modalidad exterior del acto respectivo ("constitución", "ley", "decreto"). Otras veces, se trata de establecer la distinción según el grado —primero ("constitucional"), segundo ("legal") o tercero ("reglamentario")— que ocupa la norma general dentro de la jerarquía normativa ("pirámide jurídica"). Pero lo cierto es que ninguno de los dos criterios es absoluto. Un mismo órgano (cualquiera de los tres mencionados a título de ejemplo —"convención", "congreso" o "presidente"—) puede, en determinados casos, ejercer función legislativa de cualquiera de las tres clases ("constitucional", "legislativa *stricto sensu*" y "reglamentaria"), amén de que puede también, en determinados casos, ejercer funciones no legislativas. En cuanto a los grados, no hay tampoco ningún criterio objetivo que permita establecer que una determinada norma es, por su propia naturaleza, "constitucional" y no "legislativa *stricto sensu*", o "legislativa *stricto sensu* y no "reglamentaria", etc.

En lo que se refiere a la justicia —palabra ésta que usamos como sinónimo

de "jurisdicción", aun conociendo que muchos autores no lo admiten—, consiste en la aplicación de las normas que constituyen la "legislación" a los casos concretos que se presentan, sea, en caso de controversia, para determinar cuál es la norma aplicable o cómo debe ser aplicada, o para aplicar la sanción correspondiente por el incumplimiento de una norma, lo que constituye también una manera de aplicar una norma. Mediante la "justicia" o "jurisdicción", y a través de los actos por los cuales se realiza—sentencia o fallo—, el órgano que la cumple aplica normas generales a la vez que dicta las normas individuales que rigen los casos concretos. Corresponde señalar que esta última característica no es exclusiva de la jurisdicción sino que, como se verá más adelante, es propia también de la administración.

En lo que respecta a la administración, nos ocuparemos de ella en el punto que sigue.

4. GOBIERNO Y ADMINISTRACION

a) Concepto de gobierno

Hemos empleado reiteradamente la palabra "gobierno" a lo largo de toda la obra y de modo especial en el punto inmediatamente anterior, al tratar de los "poderes", "órganos" y "funciones". Necesario es, pues, precisar su concepto.

La palabra "gobierno"—del mismo modo que ocurre, por ejemplo, con las palabras "política" y "poder"—abarca un significado amplio—con relación a todo grupo humano—y uno limitado—con relación exclusivamente al Estado—. Es con este último alcance como empleamos dicha palabra en la presente obra. En Europa se llama "gobierno" sólo al "órgano" que ejerce el "poder ejecutivo" (v.g.: presidente, gabinete, etc.); en cambio, en América, la misma palabra designa al conjunto de "órganos" con sus respectivos "poderes". Se explica así, que en el punto precedente hayan sido utilizadas las expresiones "poderes del gobierno", "órganos del gobierno", "funciones del gobierno". Esos plurales corresponden al concepto de "gobierno" que, de acuerdo con lo dicho, podríamos denominar "americano".

Por otra parte, y con otro criterio, la palabra "gobierno" es empleada a veces en sentido "formal" o "subjetivo" y otras en sentido "material" u "objetivo". En el primer caso, se hace referencia a un ente, a un sujeto, a un sustantivo (el "gobierno" ejerce el gobierno). Es la diferencia que existe entre el conjunto de "órganos" y el conjunto de "poderes" y "funciones".

Sea en el sentido "americano" o en el "europeo", sea en la acepción formal o subjetiva o en la acepción material u objetiva, el "gobierno" no debe ser confundido con el "Estado", aunque algunos, sobre todo en idioma inglés, empleen ambos vocablos como equivalentes. Si se toman las dos palabras en su significado amplio, si bien dentro del marco jurídico-constitucional, el "gobierno" es sólo una parte o un aspecto—el conjunto de "órganos"—del Estado—integrado por la población, el territorio y el "poder", comprensivo este último del "gobierno"—.

b) Concepto de administración. Ejecución y administración

En la doctrina tradicional, construida sobre la base del principio de la "división de poderes", expuesto por Montesquieu (*Infra*, capítulo 16), no aparece la "administración" como una de las tres "funciones" básicas del gobierno. Se menciona, en cambio, la "ejecución" ("poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes" y "poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil") y hay cierta lógica de que así sea si se parte del supuesto de que por medio de la "legislación" se "crea" el derecho y de que mediante la "ejecución" se "aplica". Pero, según se ha visto, aparte de que no existe oposición absoluta entre la creación y la aplicación del derecho, la actividad estatal se manifiesta de muy diversos modos que desbordan por completo el simple esquema de la "legislación" y de la mera "ejecución". Para cubrir esa enorme laguna ha sido elaborado el concepto de "administración".

En términos generales, pues, y de acuerdo con ese alcance de carácter residual, la "administración"—el "poder administrativo"—corresponde a todas las "funciones" del gobierno extrañas a la legislación y a la justicia (jurisdicción). De esa amplitud resulta su ambigüedad. Por otra parte, existe cierta actividad del gobierno, que tampoco es legislación ni justicia (o jurisdicción) y a la que cabe distinguir de la administración: es la llamada "función política" o "gubernativa".

c) Gobierno y administración. Actividad "libre" y actividad "reglada"

La relación y la distinción entre "gobierno" y "administración" varían según el alcance que se le dé a ambos vocablos y, en particular, al primero.

Jellinek explica que en el ejercicio de todas las "funciones" del gobierno hay una oposición entre la actividad "libre" (o discrecional) y la actividad "reglada" (o vinculada). La primera se traduce en la iniciativa propia del órgano respectivo, y la segunda, en la regla de derecho. Pero, aunque opuestos, los dos tipos de actividad coexisten en cada función. Es lo que, con otras palabras, ha expresado Kelsen al señalar que no existe una antítesis absoluta entre creación y aplicación del derecho.

Si se utiliza la indicada distinción en lo que tiene de oposición y no de coexistencia, puede decirse que hay actividad de "gobierno" (o "política") en todos los casos—y con respecto a todas las funciones—en que aquella sea "libre", es decir, determinada por "iniciativa propia" del "órgano" de que se trata y no sujeta, por tanto, a normas impuestas heterónomamente. Pero, como en ningún "órgano" la actividad es totalmente "libre" y mucho menos, claro está, si se trata de un Estado de Derecho, habría que decir que la actividad de un órgano, cualquiera sea el poder que ejerce, es de carácter político o gubernativo cuando es "muy alta"—ya que se trata de una cuestión de grados—la dosis de iniciativa propia, es decir, no reglada.

Dado, de acuerdo con lo dicho, que en todo acto de gobierno hay aspectos "libres" y "reglados" y que los primeros, de "naturaleza política"—iniciativa

propia: actividad "iniciadora"— configuran material u objetivamente al gobierno, mientras que los segundos, de "naturaleza jurídica"—sujeción a normas: actividad "seguidora"—, configuran material u objetivamente a la ejecución, queda por aclarar qué lugar ocupa la "administración" con relación al "gobierno" y a la "ejecución". Si nos ciñéramos al criterio señalado, la cuestión sería bastante simple. Se trataría tan sólo de determinar los aspectos de gobierno y de ejecución existentes en una función llamada "administración"—que habría que caracterizar—. Pero ocurre que los autores hacen sobre el particular planteos muy diversos y contradictorios.

Puede decirse, como conclusión, que la multiplicidad de acepciones y conceptos que corresponden a los vocablos "gobierno", "administración" y "ejecución", en sus recíprocas relaciones, hacen vana la tarea de pretender dar precisiones de carácter unívoco a su respecto. No queda, pues, más medio que utilizar los vocablos y los conceptos de "legislación", "justicia" (o jurisdicción), "administración", "ejecución" y "gobierno" de acuerdo con el contexto gramatical y lógico en que, en cada caso particular, están insertos. Sin perjuicio de ello, pueden señalarse algunas pautas para la mejor comprensión del asunto. Así, material u objetivamente, es decir, de acuerdo con la propia naturaleza o caracteres de cada una de ellas, y con prescindencia de los órganos que las ejerzan, pueden distinguirse, jurídicamente, tres clases de "funciones": la "legislación"—normas jurídicas generales e impersonales, con tendencia a la permanencia—; la "jurisdicción"—normas jurídicas particulares que sancionan infracciones a las normas generales o determinan la norma general aplicable en caso de controversia a su respecto—; la "administración"—normas jurídicas particulares que rigen la actividad de los órganos estatales no comprendidas en las dos funciones anteriores—. Pero, al margen de la caracterización de las diversas funciones de acuerdo con la distinta finalidad de las respectivas normas, hay que tener presente que existe en todas y en cada una de ellas—aunque en distintas dosis y con diversas manifestaciones— creación y aplicación (en este último caso, ejecución) del derecho y, vinculado con ello, en todas y en cada una, aparecen actitudes de iniciativa o dirección (en relación con la "creación") o actitudes de derivación o subordinación (en relación con la "aplicación"), las primeras de las cuales pueden ser calificadas como "políticas" o de "gobierno" y las segundas, como de "ejecución" o "administración" (asimilando, en este sentido, el concepto de ambos términos). Corresponde señalar, para terminar, que, sin embargo, la actividad de los "órganos" no se reduce a la "creación" y "aplicación" del derecho, ya que existe, además, otra actividad (regida total o parcialmente por el derecho, según la posición que se sustente al respecto) realizada concretamente por aquéllos, que no es puramente normativa y a la cual puede dársele el nombre, como antes se ha hecho, siguiendo a Sayagués Laso, de "cometidos" estatales.

a) Distinción conceptual

La distinción entre "funciones jurídicas" estatales (legislación, jurisdicción, administración) y los "cometidos" estatales (v.g.: regulación de la actividad privada, servicios públicos, servicios sociales, hacer justicia) ha sido señalada anteriormente, en el sentido de que las primeras se reducen a la actividad consistente en dictar y aplicar el derecho y los segundos se refieren a los "contenidos" consistentes en la realización de determinadas conductas. Genéricamente, también puede darse el nombre de "cometidos" a las funciones jurídicas (cometidos normativos), pero reservamos dicha denominación para los que no son estrictamente estos últimos (cometidos extranormativos).

Según cuáles sean y cómo sean los "cometidos" estatales varían las funciones jurídicas estatales requeridas para realizarlos. Así, por ejemplo, la "regulación de la actividad privada" es un "cometido" estatal que requiere el ejercicio de la función legislativa. De igual manera, el "cometido" de "hacer justicia" requiere el ejercicio de la función judicial. Pero hay otros "cometidos", vinculados o no con los precedentemente mencionados, que requieren el ejercicio de la función administrativa. Son aquellos "cometidos" para los cuales no basta con el establecimiento de normas jurídicas generales ni con la aplicación de éstas a casos individuales, sino que se requiere una acción propia de los órganos estatales. En tal sentido, se considera que el "cometido" es "normativo" si se trata de establecer una norma general (si es A, debe ser B) o de individualizarla en un determinado caso (porque ha sido A, debe ser B) y que, en cambio, es "extranormativo" (cometido *stricto sensu*) si en lugar de "decir" se trata de "hacer" (v.g.: guerrear, vigilar los caminos, construir carreteras, etc.).

b) Clasificación de los cometidos

Entre los cometidos *stricto sensu* o sea los que requieren el ejercicio de la función administrativa en el sentido extranormativo que se acaba de señalar, hay algunos "derivados" del ejercicio de la función legislativa o de la función judicial y otros "con perfiles propios". Así, por ejemplo, si la "regulación de la actividad privada" requiere algo más que el mero dictado de la norma jurídica y son necesarias ciertas tareas concretas, prácticas, con el propósito de estimular, encauzar, controlar, etc., tales actividades, esa prolongación del "cometido" implica un cambio de "función", de tal modo que la "legislativa" se torna "administrativa". De igual manera, si el cometido de "hacer justicia" requiere algo más que el mero dictado de la individualización de la norma (la sentencia) y hace falta el cumplimiento de ciertas tareas concretas, prácticas, con el propósito de que aquélla se materialice (embargo, secuestro, detención personal, encarcelamiento, cobro de multa) esa prolongación del cometido implica también un cambio de función y, de judicial, se vuelve administrativa.

Los cometidos "con perfiles propios", que requieren por sí mismos el ejercicio de la función administrativa, pueden ser clasificados, siguiendo a Sayagués Laso y excluyendo los "derivados" precedentemente indicados, del siguiente modo.

- a) cometidos esenciales: los inherentes al Estado en su calidad de tal (relaciones exteriores, defensa nacional, actividad policial, servicios financieros, contralor administrativo, asesoramiento e información, vialidad, conservación de bienes estatales, ejecución de obras públicas);
- b) servicios públicos: los que competen naturalmente al Estado y tienen por objeto satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de derecho público, sea directamente, sea por concesionario (transporte, comunicaciones, suministro de energía eléctrica, gas y agua corriente, alumbrado público, alcantarillado, recolección de residuos, limpieza de calles, inhumación de cadáveres);
- c) servicios sociales: los que tienen por objeto impulsar el desarrollo de la cultura, la protección de la salud, el mejoramiento de las condiciones de vida (vivienda, colonización, etc.) etc.;
- d) cometidos industriales y comerciales: los que tienen por objeto la realización de actividades tradicionalmente consideradas "privadas" (producción de bienes y servicios diversos, con fines lucrativos).

c) Funciones y cometidos en el Estado contemporáneo

A principios del siglo actual, podría decirse reflejando fielmente la realidad que la legislación adquiría cada vez más desarrollo y subordinaba a ella, progresivamente, tanto a la función judicial como a la administrativa.

Pero la situación es diferente en la segunda mitad del siglo XX. El cambio operado en las funciones y cometidos estatales ha sido gráficamente explicado por Burdeau relacionándolo con el desarrollo del *Welfare state* (Estado de bienestar). Dice al respecto el profesor francés que mientras la legislación liberal se limitaba a fijar la hora de las comidas, las políticas "welfaristas" suministran, magras o abundantes, las vituallas. Este cambio explica todos los demás y, en particular, los siguientes: el aumento progresivo en cantidad y complejidad de la actividad estatal; el crecimiento de la burocracia en cantidad y poderío; la necesidad cada vez mayor de la técnica; la creciente pretensión de "participación" de los "grupos de interés"; la "decadencia de la ley" y de los órganos encargados de dictarla de conformidad con los esquemas inmediatamente posteriores a la Revolución Americana y a la Revolución Francesa.

12

Centralización y descentralización

1. DESCENTRALIZACIÓN POLITICA Y ADMINISTRATIVA. AUTONOMIA Y AUTARQUIA

a) Concepto de centralización y descentralización

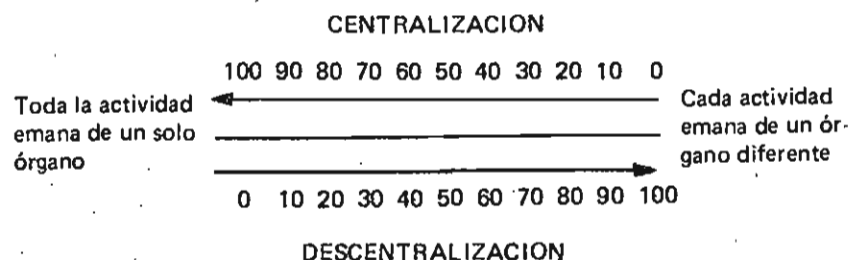
La "centralización" y la "descentralización" son dos principios diferentes o dos opuestas manifestaciones de la organización del Estado con referencia a su "actividad", según que la impulsión de ésta emane o no de un centro único, o según que las normas generales —éste es el criterio de Kelsen— valgan para todo el territorio o algunas de ellas sólo para una parte de él. Pero no hay que creer que se trata de dos categorías distintas rigurosamente limitadas, ya que, en realidad, lo que existe es una serie continua de diferentes grados entre dos puntos extremos y opuestos que —con carácter de tipos ideales— pueden ser caracterizados del siguiente modo:

- a) "punto máximo de centralización" (y mínimo de descentralización): la totalidad de la actividad estatal emana de un centro único (o, según Kelsen, no hay sino normas que valen para todo el territorio);
- b) "punto máximo de descentralización" (y mínimo de centralización): cada una de las actividades estatales —tanto desde el punto de vista de su carácter o asiento "territorial" como "institucional" (funcional o por

servicios)—emanan de centros diferentes, al punto de que no se requiere la existencia de un centro único (o, según Kelsen las normas sólo valen para distintas partes del territorio).

Parece innecesario señalar que tales tipos ideales —extremos— no se dan en ningún Estado real. Estos sólo ofrecen aproximaciones mayores o menores a tales extremos o conceptos límites. Es por esta razón que se ha hecho referencia a la "serie continua".

Con el siguiente gráfico se pretende representar lo expuesto.



Por otra parte, hay que tener presente que algún grado de centralización —y correlativamente de descentralización— se da en todo tipo de comunidad política, es decir, tanto en los entes infra o supraestatales, y aun en todo tipo de grupo humano organizado.

Hechas las advertencias que anteceden, en adelante sólo se hablará de descentralización, pero será como si se dijera: descentralización (o correlativo grado de centralización) estatal.

b) Descentralización política y administrativa

La descentralización implica siempre una distribución de la actividad estatal que se manifiesta sea como distribución del poder legislativo y las consiguientes funciones —o, dicho de otro modo, como diversidad de fuentes originarias del derecho positivo—, o como distribución de funciones derivadas, a través de órganos subordinados. La primera manifestación recibe comúnmente el nombre de descentralización política y la segunda el de descentralización administrativa.

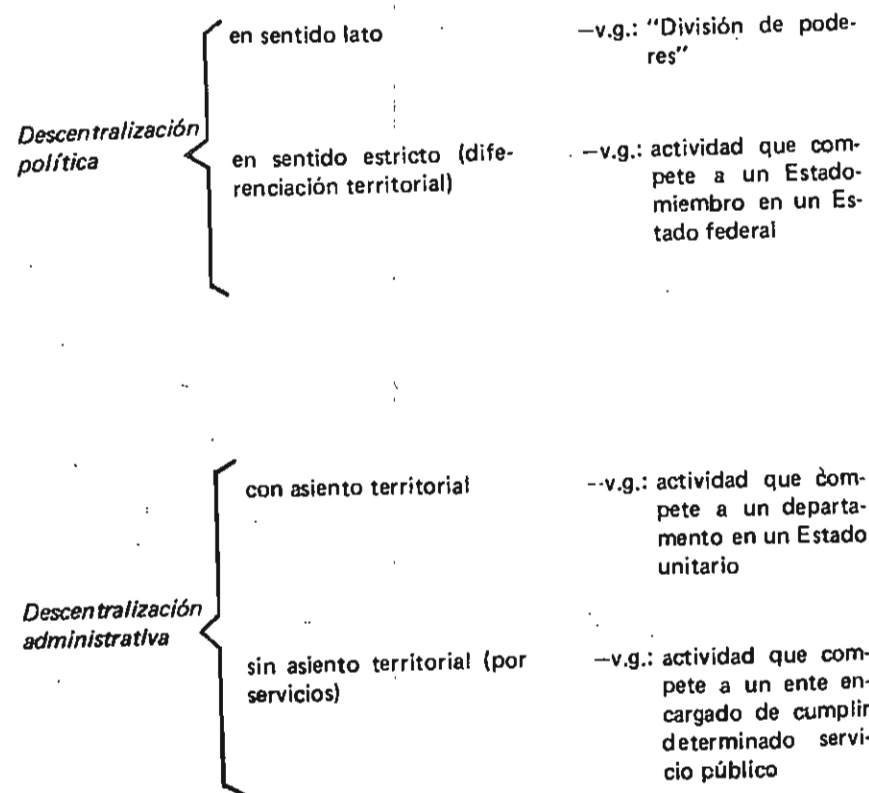
Importa destacar que la descentralización así concebida puede tener o no asiento territorial, según que la distribución de funciones se realice sobre la base de considerar dividido el territorio del Estado o no. En el primer caso, se requiere la división de dicho territorio en unidades menores (v.g.: provincias, municipios); en el segundo, basta que distintos órganos tengan ciertas funciones a su exclusivo cargo sin necesidad de que ello implique divisiones territoriales (v.g.: servicios de vialidad o de obras sanitarias).

En sentido lato, puede existir descentralización política sin asiento o división territorial. Así, la aplicación de la técnica de la "división de poderes" a la organización del Estado importa una "descentralización política" sin base territorial. Sin embargo, la expresión "descentralización política" no suele usarse

en ese sentido lato, sino con un sentido estricto que importa siempre "diferenciación territorial". Ejemplo típico es el de la actividad que corresponde a un Estado-miembro en un Estado federal. En este caso, dividido el territorio del Estado en partes llamadas "Estados-miembros" ("cantones" en Suiza; "provincias" en la Argentina), cada uno de éstos es titular de poder legislativo, en cierto grado, con las correspondientes funciones. Cabe señalar, pues, que en sentido estricto, la "descentralización política" requiere siempre "base territorial".

La cuestión es distinta con respecto a la "descentralización administrativa", ya que ésta puede tanto tener "base territorial" como carecer de ella. Ejemplo de "descentralización administrativa con diferenciación territorial" lo constituye la actividad que corresponde a una provincia (caso de España) o a un departamento (caso de Francia) en un Estado unitario, o a un municipio en ciertos Estados federales. Y ejemplo de descentralización administrativa de servicios o sin base territorial lo constituye la actividad que corresponde a un órgano encargado de cumplir determinado servicio público, sea en un Estado unitario o federal.

El cuadro siguiente reproduce sintéticamente lo que se acaba de exponer:



Corresponde tener presente que los elementos en que se basa la clasificación precedente no son categóricos ni absolutos. Como dice Burdeau, la simplicidad de la descentralización sólo existe en el orden conceptual.

c) Elementos tipificantes de la descentralización política según Burdeau y según Kelsen

Como se acaba de ver, la "descentralización política", en sentido estricto, requiere "base territorial", es decir, implica dividir y limitar las divisiones de un territorio mayor, de tal modo que cada uno de los entes u órganos que realizan actividad descentralizada tengan su propio ámbito espacial para ejercer la función que se les asigna. Dicho de otro modo, la base territorial significa que, además del órgano (u órganos) central, hay órganos locales. Pero la "base territorial" no basta para caracterizarla. Requiere también un determinado grado de autodeterminación del ente de que se trata. Como lo ha señalado Burdeau, "la descentralización política concierne al ejercicio de la función gubernamental": es propia de aquel ente que tiene el derecho de "darse a sí mismo las reglas para su funcionamiento". En pocas palabras: consiste en tener "poder legislativo". Vale decir, que las normas que rigen la actividad del ente son adoptadas por sus propios órganos. Pero además, como igualmente lo ha señalado Burdeau, importa el "título". El goce de descentralización política no es el resultado de una concesión o delegación del Estado global. Tiene su origen en "título propio". Emana del grupo al que concierne.

Toda otra descentralización, con base territorial o sin ella, pero "que no signifique el ejercicio de poder legislativo ni sea el resultado de un título propio, es administrativa". Corresponde señalar que, en el Estado federal, además de descentralización política, existe o puede existir la descentralización administrativa en el ámbito del Estado general, de carácter meramente funcional, y en el ámbito de cada Estado-miembro, sea con "base territorial" —v.g.: comunas— o sólo de "carácter funcional" —v.g.: servicios públicos descentralizados—.

Para Kelsen, con un enfoque muy propio, el problema de la descentralización se refiere específicamente al ámbito espacial de validez de las normas: hay normas que valen para todo el territorio y otras que no valen sino para distintas partes. Claro está que, para el maestro austríaco, ésta es la consideración del asunto desde el punto de vista "estático", pues en su "momento dinámico" —relativo al proceso de creación de las normas— cabe reconocer la diferenciación gradual de los órganos que las crean.

d) La descentralización como problema

Es digno de señalarse, por lo curioso del caso, que durante la centuria pasada hubo una marcada convergencia a favor de la descentralización, desde las posiciones políticas más dispares. Así, por ejemplo, en Francia, fueron partidarios de ella, el reaccionario De Bonald, el conservador Taine; el liberal

Tocqueville y el socialista libertario Proudhon. En la actualidad puede decirse que, si bien predominan los juicios favorables, los argumentos de pro y en contra se balancean.

No cabe duda de que el tema de la descentralización se ha problematizado en gran medida como consecuencia del desarrollo de la "sociedad industrial" y sus fenómenos concomitantes, tales como la urbanización y los cambios en los medios de comunicación, de transporte y de instrucción, lo que ha traído aparejado la destrucción de la infraestructura económica, demográfica y cultural de las comunidades tradicionales, y en especial las rurales, a la vez que ha originado nuevos tipos de relaciones de las distintas comunidades locales, tanto entre ellas como con respecto a las comunidades más amplias.

En la actualidad, entre los argumentos que se esgrimen en favor de la descentralización, pueden ser señalados los siguientes: a) favorece el más amplio desarrollo del régimen democrático (el gobierno local es "cuna" y "escuela" de democracia); b) constituye una garantía de la libertad, al dividir territorial o funcionalmente el poder; c) estimula el progreso al despertar y utilizar energías locales; d) aumenta la eficiencia de los servicios públicos. En cuanto a los argumentos que se esgrimen en contra, corresponde indicar: a) disocia el poder y pone en peligro la unidad nacional; b) no está de acuerdo con las características de la sociedad actual (carácter masivo de la producción, las comunicaciones, la instrucción, etc., y consiguientes intervenciones); c) resulta antieconómica.

e) Autonomía y autarquía. Grados de competencia

Hay que diferenciar los distintos "grados de competencia" a que da lugar la descentralización de los "entes" u "órganos" titulares de aquéllas. En efecto, no es lo mismo, por ejemplo, la cuestión relativa a los distintos "grados de competencia" de que pueden ser titulares los entes o sus órganos ("soberanía", "autonomía", "autarquía"), que lo referente a la diferenciación de tales entes (Estado, Estado-miembro, región, provincia, municipio).

La "autonomía" y la "autarquía" son distintos grados de la competencia atribuida a los órganos encargados de realizar la actividad descentralizada; pero como no existe uniformidad en lo que concierne a los respectivos significados de dichos vocablos y, sin perjuicio de tener en cuenta, cuando sea necesario, otras acepciones, nos ceñiremos casi exclusivamente a las que predominan en el ámbito doctrinario argentino.

Tanto la "autonomía" como la "autarquía" son grados de competencia, dentro de un determinado orden jurídico estatal, de menos extensión que la "soberanía". Sobre el concepto de esta última, como bien se sabe, no existe tampoco uniformidad ni precisión. Inclusive se discute si es o no cualidad necesaria del Estado, o sea, si cabe distinguir entre Estados soberanos y Estados no soberanos. No obstante, aunque se admita esta última distinción —y se considere por tanto que los Estados-miembros de un Estado compuesto son efectivamente Estados—, lo que importa destacar aquí es que este último tiene un grado mayor o superior de competencia, que recibe el nombre de "soberanía", en relación con grados menores o inferiores de competencia, tales

como la "autonomía" y la "autarquía". La distinción fundamental radica en que la primera no tiene restricciones o limitaciones que le sean impuestas heterónomamente, es decir, desde afuera.

El grado de competencia inmediatamente menor o inferior al que corresponde a la soberanía, es el propio de la autonomía. Ese grado de competencia está caracterizado por la facultad de darse la propia ley, si bien con sujeción a ciertas restricciones. Este concepto es el que predomina cada vez más. La autonomía implica, pues, fundamentalmente competencia legislativa, es decir, facultad de dictar normas generales, pero coordinadas necesariamente con un orden jurídico superior que establece límites a dicha facultad. El sentido actual de la palabra coincide, por consiguiente, con su etimología (del griego, *auto*, por sí mismo, y *nomos*, ley), si bien con un cierto carácter limitado.

El concepto de autonomía que se acaba de exponer se ha ido formando paulatinamente —ya que en su origen no se distinguía del de soberanía— y todavía hoy la palabra sigue siendo empleada con otros significados no bien definidos. Así, por ejemplo, tanto la Constitución española de 1931 como la italiana de 1947, designan como "autónomas" a las provincias —que en dichos ordenamientos jurídicos carecen de facultad para darse su propia legislación— e inclusive a los municipios. De modo semejante, en algunos países sudamericanos se califica de "autónomos" a entes que carecen de potestad legislativa. Es de señalar, con respecto a Italia, que los autores solían emplear la expresión "autonomía administrativa" para designar lo que luego han denominado "autarquía".

En lo que se refiere a la Argentina, corresponde señalar que la palabra "autonomía" no aparece en la Constitución Nacional. Su uso comenzó con la formación del llamado Partido Autonomista que acaudilló Adolfo Alsina, y cuyo propósito inmediato fue defender a la Provincia de Buenos Aires contra el avance "nacional" propiciado por el presidente Mitre. Este último sostuvo, en su momento, que fue él quien introdujo en el vocabulario político argentino el vocablo "autonomía" para designar el grado de competencia provincial, al que, antes de ello, se le daba el nombre de "soberanía" ("soberanía provincial", para distinguirla de la "soberanía nacional o federal").

La "autarquía" designa un "grado de competencia" menor o inferior que el correspondiente a la autonomía. La etimología de la palabra (del griego *auto*, por sí mismo, y *arquía*, gobierno) puede inducir a confusión. En rigor, "autarquía" significa atribución o facultad de administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con normas que vienen impuestas. A lo sumo, la autarquía puede implicar la potestad reglamentaria, pero sin llegar nunca a la potestad legislativa propiamente dicha.

Se advierte, pues, fácilmente la distinción entre "autonomía" y "autarquía". Ella no obedece a la diferencia de origen —primigenios o derivados— de los respectivos poderes, ya que una y otra encuentran el fundamento de su validez en un orden jurídico superior. La distinción hay que buscarla en la existencia o inexistencia de facultad legislativa. Por eso, la "autonomía" es expresión de "descentralización política", y la "autarquía", de "descentralización administrativa".

En términos generales, cabe afirmar que la autonomía, grado mayor o superior de competencia con respecto a la autarquía, comprende también a ésta. Por lo tanto, la autonomía supone la autarquía, pero no a la inversa.

Si lo que se acaba de exponer se correlaciona con el cuadro anterior (*supra*, pág. 295), se advierte que la autarquía, al igual que la descentralización administrativa, de la cual es expresión, puede ser subdividida según tenga o no asiento o "base territorial". En el primer caso, se está en presencia de la "autarquía territorial" y en el segundo, de la "autarquía institucional". La primera se caracteriza por la existencia de un "territorio", es decir, de un determinado ámbito espacial dentro del cual un ente despliega toda su diversificada actividad. Un ejemplo típico lo constituye el municipio. La segunda —que corresponde a la "descentralización por servicios"— se caracteriza por su fin u objeto esencial, que consiste en la realización de un determinado servicio administrativo. Ejemplos típicos, en la Argentina, son Obras Sanitarias de la Nación o la Dirección Nacional de Vialidad.

2. FORMAS DE ESTADO. CONFEDERACION, ESTADO FEDERAL Y ESTADO UNITARIO

a) Concepto de "forma de Estado"

La expresión "forma de Estado" tiene distintas significaciones, pero en el presente capítulo es usada exclusivamente con el sentido que le dan algunos autores españoles, franceses e italianos, para diferenciar la "distribución espacial" de la actividad estatal —"forma de Estado"— de la distribución no espacial de tal actividad entre los órganos que la realizan —"forma de gobierno"—. Por consiguiente y en tal sentido, la expresión "forma de Estado" se utiliza para designar el grado de descentralización —y consiguiente centralización— con asiento o base territorial, existente en un Estado —v.g.: Estado federal, Estado unitario—. Por eso, no puede hablarse en rigor de "forma de Estado" si, en lugar de hacerse referencia a un Estado, se trata de una unión de varios Estados. Sin embargo, dada la imprecisión —y, a veces, la confusión— de límites que existe entre algunas "formas de Estado" con un alto grado de descentralización (v.g.: federalismo extremo) y algunas "uniones de Estados" con estrechos lazos de alianza (v.g.: confederación muy integrada), algunos autores, bajo el rubro genérico de "forma de Estado", consideran también ciertos casos que estrictamente se encuentran al margen del respectivo concepto.

Con la apuntada aclaración y, por razones didácticas —ya que resulta útil su comparación con el "Estado federal"—, se incluye a la "confederación" en el presente punto destinado a las "formas de Estado".

b) La confederación

Entre las definiciones clásicas de la "confederación" (de Estados) merece ser

citada la de Jellinek, para quien es la "unión permanente" de "Estados independientes", basada en un pacto, con el fin de protección, "exteriormente", y de paz, "interiormente", sin perjuicio de que puedan agregarse otros fines. La existencia de órganos permanentes distingue, según el mismo autor, a la confederación, de todas las formas de "alianza defensiva". Con la misma claridad y de acuerdo con la definición dada, señala Jellinek los siguientes rasgos característicos de la confederación: a) no afecta la "soberanía" de los Estados confederados; b) su "fin principal" es el referente a las relaciones internacionales con los demás Estados; c) el "poder" de la confederación sólo se ejerce sobre los órganos de los Estados confederados y no sobre los ciudadanos particulares que integran cada uno de estos últimos; d) derecho de "nulificación" de las decisiones de la confederación por parte de los Estados confederados desconformes; e) derecho de "secesión". Correspondería agregar también, como rasgo característico de la confederación, la naturaleza de la norma vinculatoria entre los Estados confederados, que es el "pacto", y no, como ocurre con los Estados-miembros de un Estado federal, la "constitución".

Los principales ejemplos de confederación que ofrece la historia de las instituciones son: a) la confederación de los Estados Unidos de América, que subsistió desde 1776 a 1787 y estuvo regida por los "artículos de la Confederación" —13 en total—, cuya lectura permite verificar los rasgos característicos antes mencionados; b) la confederación suiza, de 1815 a 1848; c) la confederación germánica, de 1815 a 1866, y la confederación germánica del norte (excluida Austria), de 1867 a 1871.

Jurídicamente se discute si la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es o no una confederación. Por cierto que, de acuerdo con su Constitución, existen en Rusia algunos caracteres de confederación. Así, el artículo 15 habla de la soberanía y de los derechos soberanos de las repúblicas federadas; el 16 establece que a cada una de ellas le está reservado el derecho de salir libremente de la U.R.S.S. (derecho de secesión); el 18 a), que cada república federada tiene el derecho de entrar en relaciones directas con los Estados extranjeros, y el 18 b), que cada una de ellas tiene sus fuerzas militares. Pero, a la vez, el primero expresa que las repúblicas socialistas soviéticas constituyen un Estado; el 13 declara que la U.R.S.S. es un Estado federal; el 19, que las leyes de la U.R.S.S. tienen fuerza legal sobre el territorio de todas las repúblicas federadas; el 20, que en caso de divergencia prevalece la ley federal, y el 21, que una ciudadanía federal única es establecida para los ciudadanos de la U.R.S.S.

Es preciso tener en cuenta, por otra parte, que no basta la utilización del nombre "confederación" para que este tipo de "unión de Estados" exista realmente de acuerdo con su naturaleza propia. Así, Suiza, aunque se denomina oficialmente "Confederación Helvética", es desde 1848 un Estado federal y, del mismo modo, aunque el Estado argentino se denominó entre 1853 y 1860 "Confederación Argentina", y aún sigue siendo este último uno de sus nombres oficiales (artículo 35 de la Constitución Nacional), lo cierto es que no ha constituido sino un Estado federal.

La historia pone de manifiesto que, precisamente a causa de la soberanía de sus miembros, la confederación, como forma de organización permanente, resulta poco satisfactoria para aquellos Estados que están formados por una

misma nación o que, por otros motivos, requieren una unión firme. Se explica, por eso, que en la actualidad no haya verdaderas confederaciones y que las que lo fueron se hayan convertido en Estados federales (Estados Unidos de América, Suiza, Alemania).

c) El Estado federal

Se da el nombre de "Estado federal" a un Estado compuesto, a su vez, por varios Estados. En tal caso, y aunque ello ha sido objeto de controversia, se reconoce que sólo el primero es titular de la soberanía, y se da a los otros, a los que se considera no soberanos, el nombre de Estados-miembros o Estados particulares, o se los designa también con otras denominaciones (cantones, en Suiza; provincias, en la Argentina).

Los rasgos característicos del Estado federal se ponen de relieve a través de su comparación con los propios de la confederación. En el Estado federal, la "norma vinculatoria" entre los Estados-miembros es la "constitución"; el fin es "omnicomprensivo" y no se reduce a la política exterior y algunos otros accesorios; el órgano u órganos centrales revisten "carácter corporativo", como que se trate de un Estado; los Estados-miembros carecen de los derechos de nulificación y de secesión.

El Estado federal tuvo su primera manifestación histórica con la Constitución norteamericana de 1787, aunque la expresión "Estado federal" nació primeramente en Alemania (*Bundestaat*), en tiempos de la Confederación renana. Sin embargo, tardó mucho tiempo en precisarse la terminología. En *El Federalista*, por ejemplo, se utilizó la palabra "federal" como sinónimo de "confederal" y también en Europa se continuó usando como sinónimos "Estado federal", "federación" y "confederación", según puede advertirse en el tratado de París de 1814 y en las Constituciones suizas de 1848 y de 1874.

Después de los Estados Unidos de América y, en buena medida, tras sus huellas, se fueron implantando diversos Estados federales, tanto en Europa como en Latinoamérica. Durante el siglo XIX se establecieron Estados federales en Suiza (Constituciones de 1848 y 1874), Alemania (1871-1918), Argentina (a partir de 1853), Brasil, Venezuela, México. Tras la Primera Guerra Mundial, Alemania, en 1919, y Austria, en 1920, dictaron Constituciones de tipo federal, y luego de la Segunda Guerra volvieron a hacerlo los mismos países —Austria, en 1945, y Alemania Occidental, en 1949— y además, entre otros, Yugoslavia (Constituciones de 1946 y 1953), el reino de Libia (1951) y el Estado federal jordano-iraquí (1958). Además, han adoptado la forma federal algunos Estados del *Commonwealth*: Canadá, Australia, India y Pakistán.

En la actualidad no hay confederaciones propiamente dichas y los Estados federales que existen no obedecen a un modelo único, existiendo en realidad distintos grados de federalismo que permiten clasificar los Estados federales según sea mayor o menor su aproximación al tipo confederación. A ese respecto, cabe señalar que el Estado argentino es uno de los menos federales.

El cuadro siguiente permite establecer, a través de sus respectivos rasgos característicos, la diferencia entre Estado federal y confederación:

Rasgos característicos	Confederación	Estado federal
Naturaleza de la norma vinculatoria	Pacto (de derecho internacional)	Constitución (de derecho interno)
Carácter de los Estados-miembros	Estados soberanos, con vinculación inmediata a la comunidad internacional	Estados autónomos, sin vinculación inmediata con la comunidad internacional
Finalidad	Protección externa, principalmente	Múltiple
Organización	Órgano u órganos comunes permanentes (sin constituir una persona jurídica: <i>no es</i> Estado)	Órganos comunes permanentes (que constituyen una persona jurídica: <i>es</i> Estado)
Extensión del poder del órgano u órganos comunes	Sobre los Estados-miembros, solamente	Sobre los Estados-miembros y los ciudadanos de éstos
Derechos de los Estados-miembros	De nulificación y de secesión	Inexistencia de derechos de nulificación y de secesión

d) El Estado federal en la Argentina

El artículo primero de la Constitución nacional argentina establece que "la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal..."

Ese texto constitucional está cargado de historia. Por una parte, la idea de organización federal —aunque se utilizara el término "confederación"— se hizo presente tempranamente desde los primeros ensayos de organización constitucional. En las instrucciones a los diputados de la Banda Oriental a la Asamblea del año XIII, se expresaba: "No admitirán otro sistema que el de la Confederación para el pacto recíproco con las Provincias que formen nuestro Estado". [...] "Cada Provincia formará su Gobierno bajo esas bases a más del Gobierno Supremo de la Nación" [...] "El Gobierno Supremo entenderá solamente en los negocios generales del Estado. El resto es peculiar al Gobierno de cada Provincia".

No hubo acuerdo sobre el particular. Durante muchos años lucharon ardientemente, entre ellos, unitarios y federales. Mientras tanto, en la Asamblea del año XIII no se llegó a adoptar una Constitución, y las que fueron luego sancionadas por sucesivos Congresos, en 1819 y 1826, se decidieron por la forma de Estado unitaria. Tales Constituciones no llegaron a tener vigencia.

La idea federal, que tuvo por campeón a Manuel Dorrego en los debates previos a la sanción de la Constitución de 1826, obtuvo su primera consagración documental en el llamado "Pacto federal" de 1831, por cuyo artículo 16 se creó una comisión encargada de invitar "a todas las provincias de la República" [...] "a reunirse en Federación" [...] "y a que por medio de un Congreso general federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal". Dos décadas después, tras la tiranía de Rosas, los gobernadores de las provincias establecieron en el artículo 2º del "Acuerdo de San Nicolás" (1852) que había llegado el caso previsto en el artículo 16 precitado para implantar el "sistema federal", y así fue como el Congreso Constituyente reunido en Santa Fe sancionó la Constitución de 1853, cuyo artículo 1º es el transcripto al comienzo del presente párrafo.

Al establecer la forma de Estado federal, el Congreso de Santa Fe no se ciñó, sin embargo, al tipo extremo de Estado federal y, por el contrario, se apartó en ese aspecto de su modelo principal, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Privó sobre el particular el pensamiento de la "joven generación" de 1837, expresado en la última de las "palabras simbólicas" del *Dogma*, y concretado y ampliado por Juan Bautista Alberdi en *Bases y puntos de partida para la organización política de la confederación argentina*. En el primero de dichos documentos se expresaba: "... Nosotros no sabemos qué son unitarios y federales". [...] "Hemos visto luchar dos principios, en toda la época de la revolución, y permanecer hasta hoy indecisa la victoria. Esto nos ha hecho creer que sus fuerzas son iguales, y que su presencia simultánea en la organización argentina es de una necesidad y correlación inevitables". Al comienzo del capítulo XXI de *Las bases*, su autor afirmaba que "la simple federación, la federación pura, no es menos irrealizable, no es menos imposible en la República Argentina, que la unidad pura ensayada en 1826" y, al concluirlo, proponía "el

federalismo unitario". En el capítulo siguiente, Alberdi llamaba "mixto" al sistema por él propuesto, lo que reiteró pocos años después, en su *Derecho público provincial argentino*, al calificarlo de "mixto de central y provincial".

Tal fue el espíritu de federalismo muy atenuado que inspiró a la Constitución argentina de 1853 y que modeló la forma de Estado adoptada. Tuvo por eso razón el eminente juspublicista italiano Víctor Manuel Orlando cuando sostuvo que el régimen argentino, aunque indiscutiblemente federal, pertenecía al tipo federal más cercano al unitario.

e) Valoración del Estado federal

El federalismo, como doctrina, y el Estado federal, como institución, han sido considerados como factores que favorecen la existencia y el desarrollo de una sociedad pluralista y de un régimen político de carácter democrático constitucional. Dice Lipset, refiriéndose a la cuestión con sentido crítico, que "el federalismo aumenta las oportunidades de múltiples fuentes de desavenencias al agregar intereses y valores regionales a los otros que atraviesan la estructura social"; pero —agrega—, donde no existen divisiones territoriales de carácter étnico, religioso, o lingüístico, parece servir bien a la democracia. Según Friedrich, "el federalismo es una parte integrante del constitucionalismo moderno", y agrega: "Una estructura política federal establece una división espacial o territorial de poderes, aparte de la funcional. Tal división opera como restricción bastante eficaz contra el abuso de los poderes gubernamentales por las autoridades centrales... En otras palabras, lo que hace el federalismo es utilizar en apoyo de la Constitución unos poderes locales firmemente fortificados y ofrecerles a la vez la protección que deriva de la Constitución. Da a los grupos localizados un trato en cierto modo análogo al que reciben los ciudadanos, a quienes se les garantiza, de igual manera, una esfera de relativa independencia, de libertades civiles... Sin embargo, las estructuras políticas federales, comparten con todo el constitucionalismo formalizado la dificultad de ajustar un plan relativamente rígido a las exigencias cambiantes de una sociedad industrial dinámica".

El Estado federal, como todas las instituciones, no vale por sí mismo ni al margen de la diversidad de factores condicionantes (sociopsicológicos, geográficos, económicos, culturales). Por la misma razón, no cabe valorar al Estado federal en general y en abstracto. Con tales salvedades, no hay duda de que el federalismo puede resolver el problema de combinar la diversidad regional con la unidad nacional y obrar, además, como garantía de libertad para los grupos y las personas.

f) El Estado unitario

El Estado unitario constituye una forma de Estado que se caracteriza por la centralización política, o sea que la competencia legislativa está reservada a los órganos centrales, de tal modo que si existen autoridades locales, la descentrali-

zación consiguiente sólo alcanza a la ejecución de la actividad estatal. Dice Banellotti que el Estado unitario es la forma en que se realiza del modo más perfecto la idea del Estado, porque en él un "pueblo" es organizado sobre un único "territorio" y bajo un solo "poder". Burdeau por su parte, dice que el Estado unitario es aquel en el cual la organización constitucional responde a la triple unidad del soberano, del poder estatal y de los gobernantes, siendo, además, el poder estatal uno en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio. Agrega que esa simplicidad teórica del Estado unitario responde a una simplicidad análoga de la sociedad, que corresponde cada vez menos a la realidad actual.

En la actualidad, la mayor parte de los Estados siguen siendo unitarios. Lo son, en Europa, Francia, Bélgica, Suecia, Noruega, España, Portugal, etc. También lo son la mayoría de los Estados latinoamericanos, con la sola excepción de México, Venezuela, Brasil y Argentina. E igualmente lo son, en su mayor parte, los recientemente descolonizados en África y Asia.

g) El "Estado regional"

Algunos autores admiten la existencia de una tercera forma de Estado —ni federal ni unitaria— a la que se le ha dado el nombre de "Estado regional". La expresión fue utilizada por primera vez por Gaspar Ambrosini en 1933, pero la idea había sido expuesta anteriormente en las Cortes constituyentes de la República española (1931). Según Ambrosini se trata de un tipo intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional, que participa de ambas formas de Estado, en cuanto las colectividades mayores que los constituyen tienen poderes muchos más extensos y de naturaleza diversa que los que tienen los entes territoriales de los Estados unitarios, sin llegar a adquirir la posición y la categoría propias de los Estados miembros de un Estado federal.

Hay distintas clases de "Estados regionales". En algunos, el ordenamiento regional es regla común para todo el territorio, razón por la cual este último aparece dividido totalmente en regiones autónomas. En ese caso se habrían encontrado Alemania, entre los años 1933 y 1934, y Austria, tanto en tiempos de la monarquía como de la república que la suplantó (Constitución de 1920 y leyes constitucionales de 1925 y 1929). En otros, el ordenamiento regional se presenta como excepción y se aplica solamente a ciertas regiones que reúnen especiales condiciones, subsistiendo la estructura unitaria en el resto del territorio. Habrían tenido ese carácter la Constitución española de 1931 y la checoslovaca de 1920. En Italia, luego de sancionada la Constitución de 1947, sólo una parte del territorio estuvo dividida en regiones, hasta que, finalmente, la división alcanzó al territorio de toda la Nación.

3. EL FACTOR REGIONAL. EL GOBIERNO LOCAL. EL REGIMEN FEDERAL

a) *La descentralización con asiento o base territorial y los entes titulares de los distintos grados de competencia*

La "descentralización política" en sentido estricto —que corresponde a la autonomía— y la "descentralización administrativa" con asiento territorial —que corresponde a la "autarquía territorial"— tienen en común, no obstante el "distinto grado de competencia", la característica de que en una y otra hay un determinado ámbito espacial, dentro del cual un ente despliega todas las manifestaciones de su diversificada actividad.

El ente varía según el tipo de descentralización de que se trate y a este respecto no basta la denominación que se dé a aquél, sino que, además, es necesario tener en cuenta la respectiva "forma de Estado" y sus particularidades. Así, una provincia puede ser un ente que sea titular de autonomía o de autarquía territorial, según los casos. Una provincia argentina se encuentra, de acuerdo con la Constitución Nacional, en el primer caso. Una provincia española, en cambio, se encuentra en el segundo. Lo mismo puede ocurrir con el ente denominado "región". Hay otras denominaciones, en cambio, que aluden, por lo común, al mismo grado de descentralización. Así un Estado-miembro o "Estado particular" constituye un ente que se caracteriza por ser titular de autonomía, mientras que un municipio o una comuna se caracteriza por ser titular de autarquía territorial, aunque, como luego se verá, puede llegar en ciertos casos, a ser titular de autonomía.

El tema relativo a los "entes" que son titulares de los diversos grados de descentralización ofrece distintos aspectos que requieren ser tratados sucesivamente. Resulta conveniente, ante todo, hacer referencia genérica al "gobierno local", ya que éste comprende, precisamente en su generalidad, todos los supuestos de entes que son titulares de competencias descentralizadas con asiento territorial, sean de carácter político o administrativo. En segundo lugar, es oportuno referirse al "factor regional", que siempre ha tenido importancia y que, en los últimos tiempos, ha adquirido especial significación. Por último, se impone tratar en particular el "régimen municipal", o sea el relativo al municipio, en tanto ente titular de actividad descentralizada.

b) *El gobierno local. Uso de la expresión. Concepto. Antecedentes, actualidad y valoración*

La expresión "gobierno local" se encuentra muy difundida especialmente en idioma inglés (*local government*) y en el área de los Estados Unidos de América.

El "gobierno local", en sentido lato, es el ente titular de alguna actividad correspondiente a la descentralización del Estado, por oposición al "gobierno central", al cual compete originariamente toda la actividad.

En los Estados Unidos de América, sin embargo, el concepto de "gobierno local" es más estricto, y prácticamente sólo hace referencia a la diversidad de entes que son titulares de actividad descentralizada de carácter administrativo (grado de competencia correspondiente a la autarquía), y no de actividad descentralizada de carácter político (grado de competencia correspondiente a la autonomía). Por eso, cuando en dicho país se utiliza la expresión, no se alude a los Estados —Estados-miembros—, sino a los condados, municipios y distritos especiales, incluidos los escolares.

Corresponde señalar que lo dicho anteriormente al tratar "la descentralización como problema" es de aplicación a la valoración del "gobierno local", quizá con la única diferencia de que en los Estados Unidos de América y en Gran Bretaña se utiliza preferentemente esta última expresión al plantear el problema. En Inglaterra, la institución del "gobierno local" se fue desarrollando desde el siglo IX y de allí pasó a sus colonias de Nueva Inglaterra, donde continuó, con características propias, el desarrollo, para cobrar nuevo impulso después de la emancipación. Durante el siglo XIX, el "gobierno local" fue objeto de juicios encomiásticos tanto con respecto a Inglaterra como a los Estados Unidos de América. John Stuart Mill consagró al tema un capítulo de su obra *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, señalando la necesidad de dar mayor importancia y mejor organización a los organismos locales. Tocqueville, aunque con especial referencia a los municipios, escribió en su obra *La democracia en América*: "Las instituciones municipales constituyen la fuerza de las naciones libres. Las asambleas comunales son para la libertad lo que las escuelas primarias para la ciencia; ellas la ponen al alcance del pueblo; enseñan a los hombres cómo usarla y disfrutarla".

En la actualidad, aunque el "gobierno local" conserva su prestigio, debe hacer frente a los problemas creados por las nuevas realidades. En tal sentido se ha señalado reiteradamente, si bien en especial con referencia al "gobierno local" de las comunidades de área territorial más reducida, el contraste que existe entre la vitalidad de las tradiciones políticas locales y su inadaptación a la sociedad moderna. Esa falta de adaptación —expresase— se traduce ante todo en el desplazamiento de la autoridad a nivel local que impide toda acción de conjunto en las metrópolis y paraliza las municipalidades urbanas. Ello es debido —según piensan los que así opinan— a que la urbanización creciente vuelve cada vez más difícil distinguir el nivel local del regional, ya que la mayor parte de las funciones relacionadas con el cuadro local son ejercidas por instituciones que no pueden separarse de la sociedad global, y ello ocurre en materia política, económica, religiosa, etc.

Pese a todo, hay quienes opinan que el "gobierno local" tiene todavía importante función. Blair expresa que, en Estados Unidos, las obligaciones de los gobiernos locales continúan aumentando, como también el número e importancia de los servicios que ellos proveen.

c) *El factor regional. Actualidad del tema y del problema. Concepto y naturaleza jurídica de la "región"*

La palabra "región" aparece con mucha frecuencia en la literatura política.

de nuestro tiempo y son muchos también los trabajos teóricos y de investigación empírica que se refieren a ella como tema central o principal. El hecho no es casual y, por lo contrario, obedece a razones fundamentales. En efecto, en las últimas décadas se ha producido o se ha advertido un marcado desajuste entre algunas estructuras políticas tradicionales referentes a la división territorial de las competencias estatales y las nuevas necesidades. Frente a ese hecho, se ha buscado y se ha propugnado cambiar aquellas estructuras políticas tradicionales por otras que estén más de acuerdo con los cambios infraestructurales producidos, y así han sido cuestionados no sólo los antiguos límites territoriales de los municipios y de las provincias —para no mencionar sino dos ejemplos de distintas áreas—, sino, inclusive, los nacionales. En ese proceso, la palabra "región" ha servido como denominación común de las nuevas estructuras territoriales, sea en el orden supramunicipal, supraprovincial o supranacional. Son ejemplos del primer orden las "áreas metropolitanas" con propia organización; del segundo, las comúnmente llamadas "regiones", y del tercero, las zonas abarcadas por ciertas organizaciones supraestatales, tales como la Comunidad Económica Europea, la Asociación Latino-Americana de Libre Comercio, etcétera.

La región, gramaticalmente y en su sentido más simple y más lato, es una porción determinada de territorio, sin que importe su mayor o menor extensión, ni el carácter voluntario o involuntario de sus límites. Pero a los efectos que aquí interesan es necesario distinguir entre la "región geográfica" y la "región socioeconómica", por una parte, y la "región jurídico-política" por otra.

La "región geográfica" se puede definir en términos de masas de tierra y de interacciones climáticas y físicas y, en cambio, la "región socioeconómica", en términos de funciones, actividades e intereses. La primera es obra exclusiva de la naturaleza; la segunda es, además, obra de la cultura, aunque no necesariamente deliberada ni planificada. Pero existe o tiene probabilidad también de existir la "región jurídico-política", ésta sí, necesariamente, obra deliberada y planificada, la cual, si bien no puede prescindir de las dos anteriores, es fundamentalmente creación humana.

Sobre la base de los datos que sumariamente se acaban de exponer, dice Lewis Mumford que "la región humana, en resumen, es el complejo de elementos geográficos, económicos y culturales. No se lo encuentra como producto hecho en la naturaleza, ni tampoco es la creación de la voluntad y de la fantasía humanas. La región, así, como su artefacto correspondiente, la ciudad; es una obra de arte colectiva. No se debe confundir la región, que es un hecho humano sumamente complejo, con las zonas arbitrarias".

Dada la multiplicidad de posibles manifestaciones, parece preferible no ensayar ninguna definición de carácter jurídico y limitarse a tener presente que, en definitiva, en el indicado sentido, la región no es otra cosa que el ente territorial estructurado sobre la base y en concordancia con la región geográfica y socioeconómica y cuyo grado de competencia estatal depende de muchas variables.

Por las razones expuestas, no es posible establecer en forma universal la naturaleza jurídica de la región. Si nos atenemos a la institucionalización de ellas a través de la Constitución española de 1931 y de la Constitución italiana de

1947, cabría decir que gozan de autonomía y que la potestad legislativa de que son titulares es del mismo carácter que la estatal, siempre, claro está, dentro del marco constitucional nacional.

d) Ensayos y proyectos de institucionalización de la región en España, Italia, Francia y Estados Unidos de América

La conciencia del factor regional, no como dato meramente geográfico, sino como complejo de elementos también económicos y culturales, y la inadaptación en muchos casos de las estructuras políticas tradicionales a las nuevas infraestructuras y a las nuevas necesidades, ha dado lugar a distintos ensayos y proyectos para hacer de la región la base o el eje de nuevas estructuras políticas territoriales. Entre tales ensayos y proyectos merecen distinguirse, por una parte, los que importan una nueva estructuración constitucional del Estado, es decir, una diferente "forma de Estado", en el sentido que se da a esta expresión en la presente obra y, por otra, los que sin afectar el carácter tradicional de la respectiva "forma de Estado" —federal o unitaria, según los casos— implican modificaciones o ajustes en la aplicación de las diversas competencias dentro de los respectivos ámbitos territoriales. Ejemplos de los primeros han sido la Constitución de la República Española de 1931 y la de la República Italiana de 1947. Ejemplos de los segundos se encuentran en los Estados Unidos de América— un Estado federal— y en Francia —un Estado unitario—.

La Constitución española sancionada el 9 de diciembre de 1931 definía la "forma del Estado" en el artículo 1º, estableciendo que "la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones", lo que ratificaba el artículo 8º al disponer que el Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estaría integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía. Por otra parte, de acuerdo con los artículos 11º y 12º si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo dentro del Estado español, debían presentar su estatuto, requiriéndose para su aprobación el cumplimiento de varios requisitos.

La Constitución italiana sancionada el 27 de diciembre de 1947 dice en el artículo 5º que la República es una e indivisible, pero agrega a renglón seguido que "reconoce y favorece las autonomías locales", y consecuentemente en el título V de la segunda parte, denominado "las regiones, las provincias, las comunas", establece minuciosamente el carácter, las atribuciones y la organización de las regiones en los artículos 115 a 117. La solución regionalista dada por la Constitución jurídica italiana atiende a las particularidades de su constitución natural, con su diversidad de infraestructuras demográficas, económicas y culturales, que se traducen principalmente en el contraste por demás evidente entre las zonas del sur —el *Mezzogiorno*— y las del norte —en particular la Lombardía—.

La Constitución francesa del 4 de octubre de 1958 establece en el artículo 2° que Francia es una república indivisible, y en el artículo 7°, que las colectividades territoriales de la República son las comunas, los departamentos y los territorios de ultramar. Este último artículo expresa también que toda otra colectividad territorial es creada por la ley; que las colectividades territoriales se administran libremente por consejos electivos, en las condiciones previstas por ley, y que en los departamentos y en los territorios, el delegado del gobierno tiene a su cargo los intereses nacionales, el control administrativo y el cumplimiento de las leyes. Sin embargo, la consideración del factor regional y del regionalismo ha suscitado en Francia, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, numerosos estudios y debates. Pero, pese a algunos proyectos y ensayos, han persistido las estructuras tradicionales que tienen en el departamento su núcleo central, pudiendo afirmarse que no es extraña a ese fenómeno la resistencia al cambio por parte de los funcionarios de carrera. La institucionalización de la región en Francia, por las apuntadas circunstancias, ha resultado hasta ahora fragmentaria e insuficiente, sin haberse creado para el nivel regional un auténtico poder de decisión integrada.

El reconocimiento del factor regional y la organización de la actividad estatal en función de ese reconocimiento, han tenido en los Estados Unidos de América algunas importantes manifestaciones, sin que ello haya implicado, hasta ahora, la alteración de las tradicionales estructuras políticas territoriales (Estados, condados, municipios). Un notable ejemplo lo constituye la tarea cumplida para el aprovechamiento integral de los recursos del valle del río Tennessee. Con esta finalidad el 18 de mayo de 1933 el Congreso dictó una ley creando la Tennessee Valley Authority (TVA). Según lo expresó en su momento el presidente Franklin D. Roosevelt, el proyecto trascendía los meros límites del plantío hidráulico y entraba en los amplios campos de acción del control de las inundaciones, de la defensa del suelo contra la erosión, de la forestación, de la sustracción de tierras marginales al uso agrícola y la diversificación de la industria. Para ello se combinó y armonizó la acción de siete Estados norteamericanos y de cientos de ciudades y municipios, con una autoridad común, sin menoscabo de las respectivas autonomías y autarquías. Al margen de ese ejemplo excepcional, se ha hecho frecuente en Estados Unidos de América, por vía de acuerdos, organizar la labor conjunta de varios Estados, de varios municipios, o de varios Estados y municipios, sobre una determinada región que abarca territorios sujetos a distintas jurisdicciones.

e) El factor regional en la Argentina

La formación de unidades territoriales, no sobre la base de la tradición o de la decisión caprichosa del legislador, sino atendiendo a razones demográficas y socioeconómicas, además de geográficas, fue expuesta por Manuel Dorrego en su carácter de diputado al Congreso Nacional en la sesión del 19 de setiembre de 1826, cuando, para refutar el argumento de los unitarios consistente en que había provincias que carecían de población y de medios para gobernarse por sí mismas, sostuvo que podrían formarse grupos o uniones de ellas que les permitirían contar con los suficientes elementos.

Pero la preocupación por el factor regional, con su moderno sentido, puede decirse que comenzó en la Argentina al promediar el siglo XX. En efecto, en 1946 y en 1950, respectivamente, en Santiago del Estero y en Tucumán, se reunieron el primer y segundo congresos regionales, convocados por una entidad privada denominada "Planificación Integral del Noroeste argentino". Posteriormente, entre los años 1955 y 1958, se proyectó el desarrollo armónico de algunas regiones del país y en particular del Norte y de la Patagonia. La labor fue continuada en los años posteriores, debiendo destacarse al respecto los estudios realizados con relación a la llamada zona del Comahue (complejo El Chocón-Cerro Colorado).

Luego de producida la "Revolución Argentina" (28/6/1966), y especialmente durante el año 1967, el problema de las regiones pasó a ocupar uno de los primeros planos, dando lugar a una intensa campaña publicitaria por parte del gobierno federal, a la realización de varias reuniones de alto nivel y a la adopción de algunas medidas. En tal sentido, el primer paso estuvo constituido por la ley 16.964 que estableció el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, cuyo artículo 16 creó las Juntas de Gobernadoras de las que formarían parte los de las provincias comprendidas total o parcialmente en cada región. En marzo de 1967 se anunció la puesta en marcha del proyecto —tarea encomendada a la Secretaría de Estado de Gobierno por la reglamentación de la citada ley (decreto 1907/67)—, quedando aclarado que las Juntas de Gobernadores asumirían la responsabilidad conjunta en orden al desarrollo de la región, consistente en la formulación de los objetivos, políticas y estrategias regionales y, además, en la tarea de adecuar las distintas ramas de la administración pública en la región y coordinar las actividades provinciales y municipales y de los entes nacionales. Cada Junta de Gobernadores, por otra parte, debía actuar en estrecha relación con las oficinas regionales de desarrollo dependientes del Consejo Nacional de Desarrollo con sede en cada región, y con el delegado regional de la Secretaría de Estado de Gobierno.

Por intermedio de voceros oficiales, el gobierno de la "Revolución Argentina" hizo saber que el sistema de planificación por regiones no afectaría a las tradicionales estructuras provinciales, sino que, por el contrario, las fortalecería y permitiría asentar sólidamente el régimen federal. Se anunció también la creación de ocho regiones de desarrollo a saber: Patagonia (Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur); Comahue (La Pampa, Neuquén, Río Negro y 15 partidos del sur de Buenos Aires); Cuyo (San Juan y Mendoza); Centro (San Luis, Córdoba y La Rioja); Noroeste (Salta, Jujuy, Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero); Nordeste (Corrientes, Misiones, Formosa, Chaco y los departamentos del norte de Santa Fe); Pampa húmeda (Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires —excluida la zona del Delta), y Zona metropolitana (Capital Federal, Gran Buenos Aires y el Delta). Poco después, se puso en marcha el proceso mediante la creación de las respectivas Juntas de Gobernadores y a través de actos en los que participaron las principales autoridades nacionales y de las respectivas regiones. Sin embargo, muy poco es lo que se ha hecho prácticamente con posterioridad.

f) Régimen municipal. Concepto y antecedentes históricos del municipio

Para la mejor comprensión del tema en desarrollo, conviene distinguir entre el espacio o territorio o ámbito con características propias, conjunto de plazas, monumentos, edificios y casas —urbe, ciudad, aldea—, y el régimen establecido para su gobierno y administración —municipio, comuna—. Aquí habremos de ocuparnos de esto último, es decir, del gobierno y administración de las zonas urbanizadas, en lo que les es propio.

La existencia de la urbe —en sentido amplio: ciudad, aldea, etc.— es condición necesaria, pero no suficiente, para que haya municipio. Para que lo haya efectivamente se requiere, además, la existencia de competencias propias dentro del propio ámbito y la existencia, a la vez, de otras competencias de mayor envergadura —“reino”, “imperio”, “gobierno central”, etc.— que importan que aquél —el municipio (o comuna)— se encuentra en alguna medida subordinado jurídicamente a otros entes políticos.

Con el indicado alcance, no eran sin duda municipios las *poleis* griegas, ya que constituían “comunidades perfectas”, no subordinadas jurídicamente a otros entes políticos. En cambio, los hubo en Roma y lo fueron también, por lo común, las comunas que se formaron en Europa occidental durante los últimos siglos de la Edad Media y las que lo hicieron, durante la época de la Reconquista, en el territorio español. Corresponde señalar con respecto a estas últimas que, en la época del descubrimiento de América, estaban en decadencia, y que su postrera y mortal prueba de vitalidad la dieron con la llamada sublevación de los comuneros.

Pero el antecedente más directo de los municipios en la Argentina, al igual que en otros países hispanoamericanos, lo constituye el cabildo. Era éste un consejo, que se constituía al ser fundada una ciudad o una villa, que tenía jurisdicción sobre el recinto urbano y sobre la zona rural circunvecina y cuyos componentes ejercían las diversas funciones de gobierno y de justicia de que más directamente tenía necesidad la población. En 1523, Carlos V dispuso que los miembros del cabildo fueran designados anualmente por los vecinos, pero, aparte de que tal disposición sólo se cumplió en algunos lugares, Felipe II resolvió, algunas décadas después, que los cargos del cabildo se ofrecieran en venta. Una institución significativa fue el llamado “cabildo abierto”, que se reunía en casos excepcionales o de emergencia y que agrupaba a los cabildantes ordinarios con las autoridades civiles, militares y eclesiásticas y con los vecinos de mayor relieve, “la parte más sana y principal” de la población.

Después de la emancipación, los cabildos subsistieron algunos años y, en ciertos momentos, recobraron la importancia que tuvo el de Buenos Aires durante los días de la semana de Mayo de 1810; pero, en 1821 fueron disueltos los de Buenos Aires y Luján, y sucesivamente los demás, siendo el último el de Jujuy, que sobrevivió hasta 1837. Durante ese período se destacaron, como defensores de los municipios, Mariano Moreno entre 1807 y 1810, y Valentín Gómez en el debate que se suscitó en 1821 en la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, con motivo de la disolución del cabildo porteño.

Los hombres de la generación de 1837 y los que luego organizaron constitucionalmente la Nación Argentina, fueron decididos campeones del régimen municipal. Esteban Echeverría, Juan Bautista Alberdi, Domingo Faustino Sarmiento y Bartolomé Mitre proclamaron reiteradamente su fe en el municipio como cuna y aula de la democracia. A fines del siglo pasado y durante las primeras décadas del actual, otro importante político argentino, Lisandro de la Torre, colocó al municipio en el centro de sus preocupaciones, siendo de destacar que su tesis doctoral había versado sobre el régimen municipal.

g) Régimen municipal. Ubicación jurídica del municipio

El régimen jurídico municipal da lugar al planteamiento de diversas cuestiones, a saber: a) naturaleza jurídica y funciones y facultades; b) ámbito y límites territoriales; c) sistema de organización; d) regulación urbanística.

La cuestión de la “naturaleza jurídica” del municipio está directamente vinculada con las “funciones” que se le atribuyen y con las “facultades” que se le reconocen. En lo que se refiere a la Constitución Nacional argentina —ya que referirse a la doctrina y a la regulación jurídica extranjera sería extender excesivamente la consideración del tema—, han sido sostenidas dos tesis principales para interpretar el alcance de la expresión “régimen municipal” que figura en el artículo quinto de aquélla. Según unos, implica descentralización administrativa y, por tanto, el grado de competencia del municipio corresponde a la autarquía. Según otros, implica descentralización política y, por tanto, el grado de competencia del municipio corresponde a la autonomía. Entre los sostenedores de la primera tesis pueden ser mencionados los profesores Rafael Bielsa, Benjamín Villegas Basavilbaso y Miguel S. Marienhoff, correspondiendo destacar que es también la sustentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina y por la Corte de Justicia de los Estados Unidos de América. Entre los defensores de la segunda, cabe citar, aparte de los antecedentes que se encuentran en los escritos de José Manuel Estrada y de Lisandro de la Torre, a Adolfo Korn Villafañe, Alcides Greca, Salvador M. Dana Montaña, Tomás Diego Bernard (h) y Carlos Mouchet.

Pero, al margen de la controversia de carácter teórico acerca de la naturaleza jurídica del municipio argentino de acuerdo con el artículo quinto de la Constitución Nacional, corresponde tener presente que las constituciones provinciales han creado dos tipos de municipios diferentes, unos de carácter autónomo y otros de carácter autárquico. La solución tradicional, y todavía predominante, ha sido la segunda. De acuerdo con ella, las constituciones provinciales contienen disposiciones —por lo común, en un capítulo especial— que establecen las normas fundamentales del propio “régimen municipal”, y en consecuencia las legislaturas dictan una ley reglamentaria de aquellas normas constitucionales que suele denominarse “ley orgánica municipal”. De ese modo, las normas legales que rigen la vida de los municipios no son dictadas por éstos, sino que les son dadas por el órgano provincial que ejerce el poder legislativo. Su naturaleza jurídica es, por tanto, típicamente autárquica. La otra solución es la que acuerda a los municipios —por lo menos, a los más importantes— la facultad de darse su propia ley, o sea de ejercer el “poder constituyente municipal”. Los municipios que gozan de tal atribución reciben el nombre de “municipios de convención” y su naturaleza jurídica es indudablemente autónoma.

El sistema de los “municipios de convención” se inició en el país con la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1921 y tuvo expresión más reciente en la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero de 1960. De acuerdo con él, las cartas orgánicas municipales son dictadas por convenciones municipales y no por las legislaturas provinciales. Es así como el 26 de junio de 1961 —y en ejercicio de lo establecido en la reforma de 1960—, la convención

constituyente de la ciudad de Santiago del Estero sancionó la propia carta orgánica municipal, que consta de un preámbulo y nueve títulos divididos en 130 artículos. Dos días después, la convención constituyente de la ciudad de La Banda, de la misma provincia, tras muchas incidencias, dictó su carta orgánica que consta también de un preámbulo y de 121 artículos y 10 disposiciones transitorias.

Aparte de los dos sistemas a que se acaba de hacer referencia, corresponde señalar que varias de las constituciones sancionadas por las provincias más nuevas consagran expresamente la "autonomía municipal". Es el caso de Chaco (artículo 179), Misiones (artículos 161, 162 y 170), Neuquén (artículos 184, 186, 187 y 188), Río Negro (artículos 164 y 177) y Santa Cruz (artículo 140).

Otra cuestión de interés relacionada con la institucionalización del municipio es la relativa a la extensión del ámbito territorial municipal. En la Argentina, contrariamente a lo que ocurre en la mayoría de los países, en los que predomina la fórmula "municipio-ciudad", el sistema predominante es el del "municipio-partido". De acuerdo con este último, la jurisdicción del municipio se extiende también a la zona rural aledaña, sin otra limitación que la zona perteneciente a otro municipio. En la provincia de Buenos Aires, ese sistema está implantado desde hace un siglo (Constitución de 1873). De acuerdo con el otro sistema —"municipio-ciudad"—, la jurisdicción no se extiende fuera de la zona urbanizada. En la Argentina es el sistema implantado en la provincia de Córdoba.

h) Problemas actuales del municipio. Planes reguladores. Áreas metropolitanas

En términos generales, puede decirse que las nuevas necesidades de las poblaciones urbanas suscitan nuevas actividades por parte de las autoridades de los núcleos locales, a las cuales no se puede dar adecuado cumplimiento mediante las estructuras políticas tradicionales. Por una parte, se produce la interferencia de actividades entre los órganos encargados de realizar servicios que eran antes locales y que ahora extienden su área fuera de los límites anteriores. Por otra parte, otros servicios que no se extienden fuera de los antiguos límites requieren cada vez más la asistencia de órganos supralocales. Se produce así el fenómeno que podría denominarse de la "deslocalización" de los servicios —servicios intermunicipales, servicios locales planeados a escala supralocal, etc.— y que tiene su expresión más directa en el transporte y en el urbanismo, que se transforma —en el caso de este último— en problema de naturaleza urbano-rural.

El crecimiento de las ciudades trae, en efecto, aparejados problemas dentro de sus propios límites y en relación con otras zonas, especialmente las vecinas. Entre esos problemas cabe mencionar los relativos a la coordinación de los servicios públicos, a la zonificación y racionalización del uso del suelo, a los programas de vivienda, etc., para lo cual, contra el desorden y la insuficiencia de las soluciones improvisadas, se hace necesario someter el desarrollo urbano a previsiones técnicas y jurídicamente preestablecidas ("plan de las ciudades", con sus diversos nombres y caracteres: "plan regulador", "plan director", "plan de desarrollo" —Inglaterra—, "master plan" —Estados Unidos de América—). Para

formular el "plan regulador" de la respectiva ciudad se hace necesario recurrir a las técnicas apropiadas para el trazado urbano, la zonificación, la edificación, los servicios públicos y la dinámica urbana, y se deben satisfacer requisitos económico-financieros, estéticos, jurídicos y cívicos.

Pero, a la vez, debido precisamente al desborde de las actividades locales y a la intervencionalidad de las diversas zonas, las regulaciones escapan a los límites de cada municipio y hace falta dar a la urbanización y al respectivo planeamiento alcance supralocal. Esto da lugar, entre otras consecuencias, a la cuestión de las llamadas "áreas metropolitanas". Reciben este nombre las grandes aglomeraciones urbanas formadas durante el siglo actual —el "Gran Londres", el "Gran París", el "Gran Buenos Aires", etc.—, como consecuencia del incesante proceso de concentración de la población, constituidas por una ciudad principal y un grupo de zonas vecinas pobladas, que forman un conjunto interdependiente desde el punto de vista demográfico, económico, cultural, etc., pese a lo cual actúan sobre las distintas partes del respectivo territorio diferentes autoridades. En algunos países se ha intentado dar solución a este problema mediante normas dictadas al efecto y órganos especiales creados en su consecuencia. Así, en el área metropolitana de Nueva York funciona el *Metropolitan Regional Council*, que agrupa a municipios pertenecientes a los Estados de Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut, siendo de destacar sobre el particular que por una ley del primero de los mencionados Estados se prevé la elaboración de planes para el desarrollo de áreas regionales susceptibles de incluir condados, municipios y áreas metropolitanas. En Inglaterra, por ley sancionada en 1963, fue creado el *Greater London Council*, con la función de dirigir la actividad urbanística del área en su conjunto sin perjuicio de la jurisdicción de los municipios en lo relativo a los planes de ordenación local.

Otro aspecto directamente relacionado con lo expuesto es el de las llamadas "ciudades satélites", que se crean en la periferia de las grandes urbes, con el objeto de que sus habitantes gocen de los servicios necesarios (asistencia médica y hospitalaria, instituciones educativas, centros de recreación, etc.), sin necesidad de desplazarse a los centros urbanos. Revisten interés al respecto especialmente las experiencias realizadas en Inglaterra y en Suecia.

Como conclusión, puede decirse que, para la organización del gobierno municipal, entran en juego dos principios —la democracia y la eficacia— que resulta conveniente tratar de armonizar. Aunque el ideal del siglo XIX —"el municipio, cuna y aula de la democracia"— no puede, dada la compleja y complicada realidad actual, realizarse plenamente, se admite en general que la participación de los ciudadanos es esencial para que el cumplimiento de las funciones municipales alcance resultados satisfactorios, pero ello unido, claro está, a la adecuada utilización de todas las técnicas especiales para la prestación de los servicios públicos. A tal fin, y en dosis variables según las circunstancias, se admite la conveniencia de que se combinen, en el orden local, instituciones de origen electivo directo (v.g.: concejo deliberante), de representación de asociaciones de bien público (v.g.: sociedades de fomento) y de carácter técnico (por selección y no elección), además de mecanismos de control (v.g.: "formas semidirectas") y se relacionen, en el orden supralocal, con los órganos de carácter nacional y provincial.

13

Continuidad y discontinuidad constitucional

1. VIGENCIA Y CONTINUIDAD CONSTITUCIONAL

- a) *La estabilidad institucional, imperativo de todo régimen político y de todo orden jurídico. Continuidad y vigencia jurídicas. Estabilidad, movimiento y cambio*

La "estabilidad", es decir, la permanencia en el tiempo, es característica propia de todas las "instituciones". Y las instituciones políticas no constituyen una excepción. Carecerían de razón de ser si no se proyectaran hacia el futuro, con vocación para subsistir. No se concibe un Estado sólo para hoy, ni un presidente sólo para esta tarde, ni una norma constitucional sólo para este instante. En tal sentido, la "estabilidad institucional" —la propia palabra Estado la evoca— es una tendencia característica de todo régimen político y de todo orden jurídico, y no exclusividad de uno cualquiera de ellos.

La estabilidad institucional implica la "continuidad jurídica". La subsistencia de la "institución-cuerpo" y de las "instituciones-órgano", aunque requiera soportes fácticos, sólo cobra sentido jurídicamente, es decir, a través de la continuidad de las "instituciones-norma". Y la continuidad jurídica no es otra

estabil $\Rightarrow$ cont. jce

cosa, en definitiva, que la "vigencia" persistente de las "instituciones-norma", es decir —usando la palabra "vigencia" en su significación más simple—, el cumplimiento y la aplicación de aquéllas en cada caso.

La continuidad constitucional, a su vez, no es sino la "estabilidad institucional", con la consiguiente "vigencia" y "continuidad jurídicas", en el nivel de las normas supremas y fundamentales.

Pero es necesario poner de relieve que ni la "continuidad constitucional" ni la "estabilidad institucional", ni la "continuidad jurídica" —distintos enfoques de una realidad única— son sinónimos de perpetuidad ni de inmutabilidad.

Las instituciones políticas no son "eternas". La vocación de subsistencia que las caracteriza, no impide que, históricamente, tengan siempre algún comienzo y estén expuestas a sucumbir, lo que también suele ocurrir. La continuidad constitucional se manifiesta necesariamente como secuela de un punto de partida (el acto constituyente originario). Por otra parte, la historia es un muestrario de la desaparición de instituciones políticas. Pero, en tales casos, ya no se trata de la continuidad constitucional sino de la discontinuidad constitucional.

Las instituciones políticas tampoco son "inmutables". La continuidad constitucional no excluye el cambio, si bien requiere, como condición *sine qua non*, que se realice dentro y no contra, ni al margen, de las "instituciones-norma" vigentes. De ese modo, ni la continuidad constitucional obsta al cambio institucional, ni el cambio institucional obsta a la continuidad constitucional. A ese respecto, esta última significa que la "creación" del orden normativo, con su implicancia sobre la "institución-cuerpo" y las "instituciones-órgano" —salvo *ab initio*, en el caso del poder constituyente originario—, se produce de conformidad con las "instituciones-norma" vigentes, de tal manera que la validez de normas nuevas se funda en normas anteriores. El "cambio", dentro de ese contexto, no es sino la creación de nuevas normas, a menudo en sustitución de otras que quedan derogadas.

Resulta de lo dicho que la continuidad constitucional consiste en la persistencia temporal de las instituciones políticas, no obstante los cambios, siempre que éstos se realicen dentro y no en contra ni al margen de las "instituciones-norma" vigentes.

b) La especial importancia de la continuidad constitucional en el caso del "Estado de Derecho"

La continuidad constitucional, con todo lo que implica, es propia de toda "Constitución jurídica"; pero, esa exigencia es tanto mayor si se trata de la "Constitución del constitucionalismo", o sea la propia del "Estado de Derecho", la cual, por otra parte, proporciona técnicas jurídicas tendientes a asegurar dicha continuidad. Sobre el particular, ha escrito Hermann Heller: "El moderno Estado de Derecho representa la magna tentativa de asegurar una continuidad normativa, histórica y sistemática, por medio de un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales, por la concesión de recursos en dos o más instancias, y por la precisa determinación de las responsabilidades". Y resulta lógica esa enfatización de la "continuidad

constitucional" en el caso del "Estado de Derecho", si se tiene en cuenta que uno de los principios básicos del constitucionalismo es el "imperio de la ley".

Puede decirse, en resumen, que para el constitucionalismo y su concreción constitucional a través del "Estado de Derecho", el orden constitucional se presenta como integral y continuo, siendo en este caso lo segundo consecuencia y requisito, a la vez, de lo primero. La exigencia de un orden jurídico integral (sin brechas ni lagunas) exige que sea continuo. Esto significa que la total actividad de gobernantes y gobernados tiene que estar regulada efectivamente ("vigencia") por el derecho (carácter "integral"), y tiene que estarlo "permanentemente", sin perjuicio de los cambios que se produzcan en dicho derecho, dentro de sus propios cauces ("continuidad"). El hecho de que en los "Estados de Derecho" históricos no ocurra siempre así no niega la aspiración.

2. DISCONTINUIDAD CONSTITUCIONAL

a) Discontinuidad constitucional. Concepto y tipos. "Lagunas absolutas" y "casos críticos"

La pretensión de "continuidad", propia de todo orden constitucional y enfatizada por el correspondiente al "Estado de Derecho" (pretensión de "vigencia integral y continua"), encuentra impedimentos para su realización. En la realidad histórica aparece, en ocasiones, la discontinuidad constitucional, es decir, la "no vigencia" o el "cambio" —definitivo o transitorio— de instituciones políticas, en contra o al margen de las "instituciones-norma" vigentes.

La "discontinuidad constitucional" no debe ser confundida con cualquier discontinuidad —violación— que se produzca en la vigencia de las "instituciones-norma", sea cual fuere la jerarquía de estas últimas. Sólo existe "discontinuidad constitucional" propiamente dicha cuando la violación de las "instituciones-norma" además de importar la "no vigencia" o el cambio —definitivo o transitorio— de instituciones políticas, en contra o al margen de las "instituciones-norma" vigentes, no encuentra remedio o reparación en la aplicación de estas últimas. Por ello, no cabe hablar de "discontinuidad constitucional" cuando, por ejemplo, para hacer frente a ciertas situaciones, se recurre a las denominadas "instituciones extraordinarias" o "medidas de emergencia" previstas para tales casos, en las "instituciones-norma" vigentes (v.g.: la "dictadura", en la República romana; el "estado de sitio" en la Constitución nacional argentina; etc.). En esos supuestos, la no vigencia, transitoria, de algunas normas, está prevista en las "instituciones-norma" vigentes. Tampoco corresponde hablar de discontinuidad constitucional en supuestos tales, por ejemplo, como el "mal desempeño" por parte del presidente o la sanción de "leyes inconstitucionales" por el Congreso. En esos supuestos, la violación de algunas normas encuentra medio o reparación en las "instituciones-norma" vigentes (respectivamente —v.g.—, el "juicio político" por el Congreso y la "declaración de inconstitucionalidad" por los jueces).

Cabe distinguir dos tipos de "discontinuidad constitucional", según el factor

prevaleciente en el comienzo del proceso. Si las "instituciones-norma" pierden vigencia, siendo o no substituidas por otras —transitoria o definitivamente—, en contra o al margen de las anteriores, como consecuencia directa de la acción deliberada de ocupantes o de no ocupantes de los cargos del gobierno, se está en presencia del primer tipo. Si ocurre lo mismo, pero como consecuencia indirecta de que, producidas ciertas situaciones, no encuentran remedio o reparación jurídicos porque los encargados de aplicar las normas para ello necesarias no lo hacen, o porque lisa y llanamente no las hay, se está en presencia del segundo tipo.

Heller ha ejemplificado ese segundo tipo de la siguiente manera: "...Si los órganos supremos de la organización estatal no quieren o no pueden ejercitar las funciones que les señala el Derecho Constitucional no existe fundamentalmente —*quis custodet custodem?*— ninguna unidad de decisión y de acción que pueda dictar y ejecutar legalmente, es decir, dentro del Derecho Constitucional vigente, una decisión jurídica. Si, por ejemplo, el precepto de Derecho Constitucional que dispone que el gobierno, para poder actuar, precisa de la confianza parlamentaria, resulta de imposible cumplimiento cuando en el Parlamento sólo se reúne una mayoría para negar la confianza a todo posible gabinete, no hay medio de llenar legalmente esta laguna jurídica absoluta". Si se piensa en determinadas normas de la Constitución Nacional argentina, serían ejemplos semejantes los siguientes: si, ante el notorio "mal desempeño" o "delito en el ejercicio de sus funciones" o "crímenes comunes" del presidente, del vicepresidente, etc., una mayoría obsecuente y regimentada —o simplemente negligente— en las Cámaras del Congreso no hace valer el "juicio político" (artículos 45, 51 y 52); si los órganos que ejercen el poder judicial aplican normas contrarias a la Constitución (artículo 31); si existiendo realmente "conmoción interior" o "ataque exterior", no es declarado el "estado de sitio" o —declarado— no es aplicado de acuerdo con la naturaleza o los fines de la institución (art. 23).

Ese segundo tipo de discontinuidad constitucional, cuya etapa inicial algunos llaman "caso crítico" y Heller denomina "laguna absoluta", se caracteriza porque, independientemente de una acción deliberada para provocar su "no vigencia" o su "cambio", las "instituciones-norma" de jerarquía constitucional están "alteradas", falseadas, sin remedio en sí mismas. Este segundo tipo de discontinuidad constitucional tiene además la particularidad de que el hecho que la configura suele servir de argumento para la acción deliberada contraria a las "instituciones-norma". Es que, en efecto, el "caso crítico", si realmente existe, es la justificación fáctica del resto del proceso de discontinuidad constitucional.

Corresponde, pues, en primer lugar, distinguir la discontinuidad constitucional de las meras discontinuaciones jurídicas y, en segundo lugar, dos tipos de discontinuidad constitucional, según exista o no "caso crítico" o "laguna absoluta". Cabe también distinguir, en este último supuesto, si obedece a la no aplicación de una norma constitucional o a su inexistencia.

b) Esencia del "caso crítico" con respecto al "Estado de Derecho"

Para que haya "caso crítico" o "laguna absoluta", basta que la discontinui-

dad de las "instituciones-norma" de jerarquía constitucional carezca de remedio o reparación jurídicos; pero, en el caso particular del "Estado de Derecho", existe además un contenido especial que hace a la esencia de la cuestión.

En el "Estado de Derecho", la continuidad constitucional tiene un objetivo, aparte de los fines propios de todo Estado, que la trasciende, cual es el de garantizar los derechos de la persona humana. Por consiguiente, en este caso particular, el "caso crítico", o la "laguna absoluta", se producirá no solamente cuando falte remedio o reparación jurídicos para la situación planteada sino, esencialmente, cuando el orden constitucional, no cumpla, a través de sus instituciones políticas, con el "fin último" de ese tipo de Estado.

En el sentido indicado, el "caso crítico" puede producirse por "acción" de los ocupantes de los cargos del gobierno y traducirse en "abusos" o por "omisión" y traducirse en "usos". Ocurre lo primero cuando se violan los derechos de la persona humana, sin que haya posibilidad de remedio o reparación jurídicos. Sucede lo segundo cuando no son consagrados —reconocidos o establecidos— los derechos que requieren las nuevas necesidades o aspiraciones de los componentes de la sociedad, sin que haya tampoco posibilidad de remedio o reparación jurídicos. Es ejemplo de lo primero la aplicación del "estado de sitio", en desacuerdo con la naturaleza o los fines de la institución, para perseguir, sojuzgar, oprimir, etc. Es ejemplo de lo segundo, frente a la exigencia de cambios de las instituciones políticas requeridos por nuevas realidades sociales, la no puesta en marcha de los mecanismos o procedimientos de reforma institucional previstos por las propias normas constitucionales. En ambos casos, el "sistema político", para emplear el lenguaje de Easton, entra en colisión con las "demandas" del "ambiente", privándolas de toda posibilidad de respuesta satisfactoria dentro del mismo. En un caso —reiteramos—, por "acción" ("abusos") y, en el otro, por "omisión" (mantenimiento de "usos"). En ambos casos —también reiteramos—, sin posibilidad de remedio o reparación jurídicos.

c) Las etapas de la discontinuidad constitucional

Según sea el tipo de *discontinuidad constitucional*, varía la cantidad de sus etapas.

Cuando se producen "casos críticos" o "lagunas absolutas", se suma al proceso de discontinuidad una etapa previa, inexistente en otros supuestos. Esa primera etapa se manifiesta mediante una situación de hecho (v.g.: los "crímenes comunes" cometidos por el presidente de la República) y la imposibilidad de superarla con la aplicación de las "instituciones-norma" (v.g.: la falta de "juicio político", por complicidad o inercia de las Cámaras del Congreso). La segunda etapa —que coincide con la primera del otro tipo de "discontinuidad constitucional"— consiste en la acción deliberada —por parte de ocupantes o no ocupantes de los cargos del gobierno— para dejar "sin vigencia" o "cambiar" —transitoria o definitivamente— "instituciones-norma", en contra o al margen de las anteriores. Esta etapa se configura, según se verá más adelante, con el "golpe de Estado" o la "revolución". La tercera etapa —que coincide con la segunda del

Por lo tanto, conceptualmente, pueden señalarse dos etapas en un tipo de discontinuidad constitucional y tres en el otro. Pero, en la práctica, es difícil hacer tal distinción, que depende de la existencia o inexistencia de un "caso crítico" o "laguna absoluta" como concreción de la etapa previa. Ocurre que aquella existencia o inexistencia depende de la aplicación de criterios valorativos a los hechos concretos. Y, por lo común, los promotores o actores de procesos de discontinuidad constitucional suelen sostener, para justificar sus comportamientos, la existencia de "caso crítico" o "laguna absoluta", lo que expresan —aludiendo a la inexistencia de remedio jurídico— mediante frases que, con las mismas u otras palabras, significan: "No hay más remedio" o "No hay otro remedio".

En el supuesto, pues, de las tres etapas, la primera se manifiesta por la insuficiencia de las "instituciones-norma" o por la acción u omisión de quienes deben aplicarlas para resolver las situaciones planteadas, sin que haya posibilidad de solución por la vía jurídica; la segunda, por la violación de las instituciones políticas, tanto "instituciones-norma" como "instituciones-órgano", al provocarse el reemplazo de los ocupantes de cargos del gobierno, sin sujeción a las "instituciones-norma" existentes; la tercera, por el ejercicio de la actividad estatal, por los nuevos ocupantes de cargos del gobierno, sin estar habilitados para ellos por las "instituciones-norma" existentes.

Como animal racional que es, el hombre busca siempre dar justificación a sus actos —racionalizarlos—. El concepto de “caso crítico” o “laguna absoluta” —cualquiera sea el nombre que se le dé— está siempre presente, para servir de justificativo, en los procesos de discontinuidad constitucional. La argumentación es simple y aparentemente convincente: se quiebra la continuidad jurídica porque no hay remedio jurídico. De cualquier modo, el justificativo es siempre extrajurídico: evitar la anarquía... establecer la libertad... implantar la justicia social, etc., etc., o todo a la vez.

En el caso del constitucionalismo, y con respecto a las dos etapas de la discontinuidad constitucional —excluida la previa, el "caso crítico"—, se suele recurrir para cada una de ellas a distintos argumentos justificatorios.

El "derecho de resistencia a la opresión" sirve para justificar los actos de la etapa en la cual son desplazados y sustituidos los ocupantes de los cargos del gobierno, en contra o al margen de las "instituciones-norma".

El "estado de necesidad" sirve para justificar los actos de la etapa en la cual la actividad estatal es realizada por los nuevos ocupantes de los cargos del gobierno —sin título basado en las "instituciones-norma" existentes—.

Aunque no faltan antecedentes tanto en los Apóstoles como en la Patrística, puede decirse que las primeras exposiciones orgánicas relativas al derecho de resistencia a la opresión tuvieron lugar en los siglos XII y XIII, y que fueron sus más altos exponentes Juan de Salisbury, en su *Polycraticus*, y Santo Tomás de Aquino, principalmente en la *Summa Theologica* y en *De regimine principum*. El aquiniano admite la resistencia activa de los gobernados contra los tiranos, fundándola en la noción de "bien común" y, debido precisamente a este fundamento, sólo considera procedente el *jus resistendi* cuando la tiranía es insostenible y la insurrección tenga probabilidades de triunfar, pues, en caso contrario, al fortalecerse el tirano se perjudica más el bien común.

Pero el derecho de resistencia a la opresión que, inicialmente, a través de las exposiciones de los teólogos estaba subordinado a que la deposición del tirano fuera hecha por la autoridad eclesiástica, sufre luego un proceso de laicización y surge la idea, todavía en la Edad Media, de que la comunidad tiene un derecho a la insurrección nacido del contrato político y que puede ser ejercido en caso de violación. Esa tesis fue difundida por quienes buscaban legitimar la oposición a los reyes por parte de diversas comunidades profesionales, cívicas, eclesiásticas, universitarias, etc., siendo su expositor más importante Marsiglio de Padua, quien en su obra *Defensor pacis*, publicada en 1324, enlaza el derecho de resistencia a la opresión con lo que podría denominarse el principio de la "soberanía del pueblo".

Durante la Edad Moderna, el derecho de resistencia a la opresión encontró partidarios y enemigos. En el siglo XVI, lo defendieron varios teólogos españoles —Suárez, en el *Tratado de las leyes*, y Mariana, en *Del rey y de la institución real*— y, en general, los monarcómacos, particularmente La Boétie, autor de *Servitude volontaire* (1552 ó 1553). Lo atacaron, en cambio, tanto Lutero como Calvino. En el siglo XVII predominó la condenación doctrinaria del *jus resistendi* no sólo en absolutistas como Bossuet y Hobbes, sino también, aunque con otras razones, en filósofos como Spinoza y Pascal. En defensa de la resistencia a la opresión, fueron voces discordantes —aunque débiles— durante ese siglo, las de Grocio, Pufendorf y Leibniz; fue más fuerte la del protestante Pierre Jurie, el enemigo de Bossuet, quien en su *Lettre pastorale*, publicada en Rotterdam en 1668, desarrolló la teoría del contrato y la de la soberanía del pueblo y dio fundamentos religiosos y políticos al derecho de insurrección.

Mención aparte merece John Locke, quien en el segundo de sus *Two treatises on civil government* (1690), justificaba, para evitar "lagunas absolutas", la función prerrogativa del rey ("facultad de actuar en favor del bien público siguiendo los dictados de la discreción, sin esperar los mandatos de la ley, e incluso en contra de ellos"), pero con la advertencia de que si la "prerrogativa" era convertida por el rey en "un poder arbitrario de realizar actos dañinos para el pueblo" ("caso crítico" dentro del sistema constitucional considerado), no le quedaba a éste "más solución que recurrir al cielo". "En boca de Locke —comenta Fernando de los Ríos—, cuando se ha vivido la ejecución de Carlos I y la deposición de Jacobo II, esto significaba el derecho de resistencia".

En el siglo XVIII, se ocuparon del tema algunos autores franceses, como D'Holbach, Raynal, Mably y Mirabeau. No lo hizo expresamente Montesquieu, quien se preocupó más en buscar el modo de hacer imposible la opresión (máxima aspiración del Constitucionalismo) que en legitimar la insurrección. En el siglo XIX, el derecho de resistencia se convirtió —al decir de Burdeau— en “pieza incontestada de la doctrina liberal” y, al margen de reaccionarios como De Maistre o De Bonald, hubo una casi total coincidencia (Constant, Sevigny, Vareilles-Sommières, etc.) que se prolongó en la primera mitad del siglo XX (Duguit, Hauriou, Geny, Le Fur, Dabin, etc.).

Por otra parte, ha habido, además de la doctrina expuesta por los pensadores, reiterados intentos de institucionalización a través del tiempo. Se encuentran los primeros en España y en Inglaterra, durante la Baja Edad Media.

En España, puede señalarse, como antecedente de interés, que Alfonso II de Aragón, al conceder en 1191 a Miguel de Valmanzano el castillo y pueblo de Leitaces, le confirió el derecho de resistir los abusos de autoridad que el propio monarca cometiere, y Alfonso III, en 1287, en el privilegio de unión de los aragoneses, establecía el “derecho de alzarse contra el rey cuando cometiere desafuero contra alguno de los confederados o de deponerle, desterrarle o substituirle por otro, si castigase a cualquiera de ellos sin sentencia del justicia”. Se encuentran otros ensayos de institucionalización del *jus resistendi* en la Concordia de Medina del Campo y en la ley 25, título 13, de *Las Partidas*.

En Inglaterra, el comité de veinticinco barones creado por el artículo 61 de la Carta Magna, con la facultad de actuar contra el rey en caso de transgresión cometido por éste, constituye también un ensayo de institucionalizar el derecho en consideración.

Con referencia a la Edad Moderna, merece especial recuerdo el *Acta de Abjuración* aprobada por los Estados Generales de Francia de 1581, en la que se estableció: “Toda la humanidad sabe que un príncipe es designado por Dios para cuidar de sus súbditos. [...] Por consiguiente, cuando el príncipe no cumple con su deber de protector, cuando oprime a sus súbditos, destruye sus antiguas libertades y los trata como esclavos, hay que considerarle no como príncipe sino como tirano. En tal caso, los estados generales del país pueden legítima y razonablemente deponerle y elegir otro en su lugar”.

Al comenzar la Edad Contemporánea, y junto con las primeras concreciones históricas del constitucionalismo propiamente dicho, surgieron nuevos ensayos de institucionalización, especialmente a través de los procesos de las revoluciones norteamericana y francesa.

En los Estados Unidos de América, el problema de la resistencia a la opresión aparece vinculado con la independencia. La célebre *Declaración* del 4 de julio de 1776, después de establecer que los gobiernos se instituyen para asegurar los derechos de los hombres, expresa: “Que tan pronto cualquier forma de gobierno llega a ser destructora de estos fines, es un derecho del pueblo alterarla o abolirla, estableciendo un nuevo gobierno”. [...] “Los gobiernos largamente establecidos no deben ser cambiados por causas pasajeras y transitorias”. [...] “Pero cuando una larga cadena de abusos y usurpaciones [...] revela el designio de reducir al pueblo a un despotismo absoluto, es un derecho, es un deber, expeler ese gobierno y proveer nuevas guardas para su futura

tranquilidad”. También se encuentran declaraciones semejantes en la Constitución del Estado de Virginia (12/6/1776), en la Constitución de Maryland (1778) y en el Preámbulo de la Constitución de Pensilvania.

El derecho de resistencia a la opresión aparece también expresamente mencionado en las Declaraciones francesas. En la de 1789, se lo incluye entre los naturales e imprescriptibles, juntamente con la libertad, la propiedad y la seguridad (artículo 2º). En el artículo 29 del proyecto de Declaración del 29 de marzo de 1793 se establece que “en todo gobierno libre los hombres deben tener un medio legal de resistir a la opresión, y cuando este medio es impotente, la insurrección es el más santo de los deberes”. Poco después, la Declaración del 23 de junio de 1793, que precede a la Constitución sancionada el día siguiente, si bien no lo incluye entre los enumerados, establece en los artículos 27, 33 y 36 expresas y significativas disposiciones sobre el particular.

Naturalmente que a lo largo de casi un milenio de doctrinas y de esporádicos intentos de institucionalización el derecho de resistencia a la opresión ha ofrecido numerosas variantes. Interesa por eso, por una parte, tratar de aclarar y precisar el respectivo concepto; por otra, plantear el problema de su naturaleza y de su institucionalización a la luz de la doctrina del constitucionalismo, y, por último, en relación con esta última, señalar someramente el papel que juega como justificación de la discontinuidad constitucional.

En lo que se refiere al “concepto” del derecho de resistencia a la opresión, lo primero consiste en determinar el alcance que se acuerda a esta última palabra. Dice Burdeau, al respecto, que la “opresión” no se define en abstracto, sino con relación a una “idea de derecho” y, en consecuencia, varían sus características según los regímenes políticos: no son las mismas en los de corte absolutista y en los inspirados por el constitucionalismo. Así, con respecto a un régimen feudal, la resistencia a la opresión es “reacción” contra la violación del contrato de vasallaje y, en cambio, en un “Estado de Derecho” es “protección” de los derechos humanos. En tercer lugar, cabe consignar que también según la situación de que se trate, la resistencia puede manifestarse como “acto individual” o como “acto colectivo”.

En lo que se refiere a su “naturaleza”, el derecho de resistencia a la opresión, según quienes lo justifican, es un derecho natural. Ello, en principio, no impide su institucionalización, vale decir, su reconocimiento o consagración por el Derecho positivo. Pero lo que ocurre es que como el “Estado de Derecho” implica un orden jurídico integral y continuo y que garantiza los derechos humanos, queda en él excluida, teóricamente, la posibilidad de la opresión y, consiguientemente, resulta un contrasentido institucionalizar como un derecho la resistencia a aquélla. Pese a ello cabe consignar algunos pocos intentos, en las últimas décadas, de institucionalizar aquel derecho, pudiendo mencionarse al respecto la Constitución de El Salvador y la de Cuba de 1940, así como la de Hesse-Nassau que en su artículo 127 establece: “La resistencia al poder público ejercido contrariamente a la Constitución es derecho y deber de cada uno”.

Por fin, corresponde señalar que, con relación al constitucionalismo y al margen del problema de su institucionalización, el derecho de resistencia a la opresión es esgrimido como justificación —extrajurídica— de los actos que provocan discontinuidad constitucional, en la etapa durante la cual se hace

pérdida de vigencia a las instituciones-normas que dan fundamento a las instituciones-órgano de acuerdo con la Constitución existente. Son los actos que, como se verá más adelante, configuran el "golpe de Estado" y la "revolución".

f) El estado de necesidad

Así como, según se ha visto, y dentro de los marcos del "Estado de Derecho", el "derecho de resistencia a la opresión" puede ser utilizado como justificativo de los actos de la etapa de discontinuidad constitucional mediante los cuales son desplazados y sustituidos los ocupantes de los cargos del gobierno, en contra o al margen de las "instituciones-norma", del mismo modo el "estado de necesidad" puede servir para justificar —y dar validez jurídica— a los actos de la etapa siguiente en la cual la actividad estatal es realizada por los nuevos ocupantes de los cargos del gobierno —sin título basado en las "instituciones-norma" existentes—.

Se hace necesario, por lo tanto, establecer el concepto de "estado de necesidad". Tiene este último claro sentido en Derecho Civil, y especialmente en Derecho Penal, en el cual se da aquel nombre a una situación de peligro para un bien jurídico que sólo puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico. En cambio, en Derecho Constitucional, la expresión de referencia suele ser empleada con diversidad de significados y no con mucha precisión. Hans Kelsen señala que con las palabras "estado de necesidad política" se designa aquella situación en que el Estado, para sobrevivir, hace uso de una especie de derecho natural propio contraponiéndolo a los derechos naturales fundamentales e innatos de los súbditos y asegura por sobre todo la continuidad estatal, sea mediante recursos jurídicos o no. En cambio, el profesor argentino Rafael Bielsa ha empleado la expresión "estado de necesidad" en un sentido más amplio, que permite justificar tanto los remedios extrajurídicos contra el "falseamiento de la Constitución" —en la etapa anterior en la que se produce el desplazamiento y sustitución de los ocupantes de los cargos de gobierno— como las soluciones de emergencia en la etapa siguiente, tendientes a evitar la discontinuidad de la actividad estatal y dar validez jurídica, por consiguiente, a los actos realizados por los nuevos ocupantes.

Por nuestra parte, consideramos útil reservar la expresión "estado de necesidad" para designar la situación que sirve para justificar los actos que realizan los ocupantes de los cargos de gobierno que han accedido a ellos en contra o al margen de las "instituciones-norma" existentes. Coincidimos al respecto con el profesor argentino Segundo V. Linares Quintana cuando, al considerar la doctrina de los gobiernos *de facto*, expresa que "la vida de un Estado, que no sabe de pausas ni de interrupciones, exige que en todo instante haya un gobierno a su frente, mandándolo y rigiéndolo —principio de la continuidad de Estado—. Se trata, para utilizar la expresión de Jèze, de una "necesidad social": asegurar el funcionamiento de los servicios públicos del modo más regular y continuo posible, e impedir que la colectividad caiga en la anarquía o el caos. En suma, y del modo más simple, el "estado de necesidad", con respecto a la actividad estatal, consiste en la necesidad de que haya siempre,

para mantener el mínimo de orden que requiere la convivencia humana, algún gobierno, aunque se haya constituido en contra o al margen de las "instituciones-norma" existentes.

3. REVOLUCION Y GOLPE DE ESTADO

a) Conceptos genéricos respectivos. La distinción de Aristóteles

En el proceso de discontinuidad constitucional, existe una etapa en la cual los ocupantes de los cargos del gobierno son desplazados y sustituidos, en contra o al margen de las "instituciones-norma" existentes. La pérdida de vigencia de las normas constitucionales que ello implica puede ser de carácter "transitorio" o "definitivo". En el primer caso, si bien se violan las normas constitucionales, no se produce su caducidad sino su "suspensión"; en el segundo, la caducidad operada significa la "destrucción" de aquéllas. Por consiguiente, ambas modalidades de la discontinuidad constitucional tienen aspectos de semejanza y de diferencia. La semejanza consiste en que el reemplazo de los ocupantes de los cargos del gobierno se produce en contra o al margen de las "instituciones-norma" existentes. La diferencia radica en que en un caso la violación de estas últimas no produce su caducidad y en el otro sí. Al primero se le da el nombre de "golpe de Estado" y al segundo se lo denomina "revolución".

La distinción entre esos dos casos de discontinuidad constitucional es de antigua data. "Unas veces los ciudadanos se alzan contra el gobierno —dice Aristóteles en *La política*— para imponer un cambio de Constitución, para cambiar la que existe, sea cual fuere, es decir, para trocar la democracia en oligarquía o la oligarquía en democracia, o ésta en república y en aristocracia o viceversa. Otras veces el alzamiento no va contra la forma de gobierno establecida, sino que se consiente en dejar que subsista pues los descontentos lo que quieren es gobernar ellos mismos".

b) La distinción en la doctrina constitucional argentina

Joaquín V. González, en su tesis doctoral, que tituló precisamente *La revolución*, estableció, con un criterio semejante al expuesto precedentemente, la distinción entre las insurrecciones que llegan a ser revoluciones y las que no alcanzan a serlo.

La misma doctrina ha sido sustentada más recientemente por otros constitucionalistas argentinos, entre los que pueden ser mencionados Segundo V. Linares Quintana, Carlos Sánchez Viamonte y Germán J. Bidart Campos.

Con respecto a la indicada distinción por parte de los constitucionalistas argentinos corresponde advertir: 1º) que los respectivos conceptos son de carácter jurídico-político y extraños, por consiguiente, a ingredientes de carácter

sociológico, económico, etc.; 2º) que se trata de "tipos ideales" en el sentido weberiano y que, por tanto, los fenómenos reales que representan resultan siempre más complejos; 3º) que la distinción trae aparejada otra consecuencia esencial, cual es que en el caso de "revolución" surge la necesidad de poner en ejercicio el poder constituyente originario o en etapa de primigenidad; 4º) que también en el caso de "golpe de Estado" se ejerce en alguna medida poder constituyente ya que se dictan normas que afectan a la organización y funcionamiento de las "instituciones-órgano", pero éstas revisten carácter transitorio --temporario o provisional--; 5º) que la caracterización de los fenómenos reales, en cada caso histórico concreto, requiere la indagación de ciertos aspectos en los cuales existen elementos subjetivos y en cuya apreciación se introducen inevitablemente juicios de valor. Entre los aspectos por investigar son de suma importancia la voluntad expresada por los actores al iniciarse el proceso de discontinuidad, y los resultados de dicho proceso cuando cabe admitir que ha llegado a su culminación.

c) Caracterización del concepto jurídico de revolución

Al margen de la doctrina de los constitucionalistas argentinos precedentemente expuesta, no existe por cierto, respecto de la "revolución", un concepto jurídico uniformemente admitido.

La palabra Revolución no significa sino la acción de revolver y ello implica gran diversidad de sentidos. Puede hablarse así de "revolución científica", de "revolución industrial", de "revolución tecnológica", etc. En la historia de las sociedades humanas, aunque también son varios los sentidos, interesa distinguir, sin olvidar su intervinculación, el que cabe llamar "social" del que corresponde denominar "jurídico". Los datos referentes a la violencia, a la subitaneidad y profundidad del cambio, a sus causas o factores y a su proyección sobre las mentalidades, actitudes y comportamientos, corresponden a la revolución en el primer orden de dichos sentidos. Social

Pero aquí sólo nos interesa considerar algunas de las caracterizaciones que se han ensayado en el sentido jurídico. Así, por ejemplo, Kelsen ha señalado que, jurídicamente, hay revolución cuando se produce el cambio de la norma fundamental: cuando se produce la ruptura de la continuidad normativa de tal modo que el orden jurídico no varía con arreglo a su ley immanente, sino que es sustituido por un orden distinto que no puede derivar del anteriormente existente con arreglo a las determinaciones de éste relativas a la modificación de las normas.

A manera de síntesis y no obstante la imprecisión de conceptos en muchos autorizados publicistas, puede afirmarse, sin peligro de error, que el dato definitorio de la revolución, desde el punto de vista jurídico, lo constituye la caducidad, abrogación o destrucción de un orden constitucional por actos no normados en el mismo. Por eso, no deben confundirse esos actos con los del consecuente ejercicio del poder constituyente. Una cosa es la revolución --destrucción de una Constitución-- y otra, aunque es consecuencia de aquélla, el acto constituyente en etapa de primigenidad --creación de una nueva Constitución--.

d) Caracterización del concepto jurídico de golpe de Estado

Existe un concepto vulgar del golpe de Estado según el cual consiste en la deposición de los ocupantes de los cargos del gobierno e inclusive en la producción de cambios institucionales, sin intervención popular y mediante actos efectuados por personas que también son ocupantes de cargos del gobierno o que --como en el caso de las fuerzas armadas-- están jerárquicamente subordinadas a aquéllos. Con ese alcance --muy utilizado periodísticamente y que no es extraño al concepto de algunos autores europeos, como Duverger y Prélot--, el "golpe de Estado" tiene su origen "arriba" y no "abajo" y se efectúa "en seco", es decir, incruentamente y sin lucha física.

Esa conceptualización del "golpe de Estado" no reviste manifiestamente carácter jurídico. Tiene en cuenta exclusivamente a quienes lo protagonizan y su modo de exteriorizarse materialmente, pero no los efectos que produce en el orden jurídico. A este respecto, es muy clara la doctrina argentina antes mencionada de acuerdo con la cual hay golpe de Estado cuando, como consecuencia de actos no encuadrados en las "instituciones-norma" existentes, son depuestos los ocupantes de los cargos de gobierno que habían sido designados de conformidad con aquéllas, sin que ello importe la caducidad, abrogación o destrucción del orden constitucional anterior, sino solamente la "suspensión" --por consiguiente, temporaria-- de la plena vigencia de la Constitución en lo que se refiere a su aplicación a la organización y funcionamiento de las "instituciones-órganos".

Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico, el "golpe de Estado" difiere de la "revolución" por los distintos efectos que produce.

e) Carácter jurídico e ilicitud de la revolución y del golpe de Estado respecto del orden constitucional existente

Hacer referencia --según se ha hecho en los párrafos precedentes-- al carácter jurídico de la revolución y del golpe de Estado, no significa enmarcarlos dentro del derecho positivo, sino simplemente --como expresamente se ha dicho-- destacar los efectos jurídicos que respectivamente producen.

Frente al derecho positivo vigente, una insurrección --sea revolución o golpe de Estado-- es siempre un acto ilícito --una "usurpación"-- e importa para sus autores responsabilidades penales. Es que, en rigor, cuando en los párrafos anteriores se habla del concepto jurídico de "revolución" y de "golpe de Estado", se está haciendo referencia a insurrecciones que triunfan, o sea a aquellas en las que la voluntad de sus actores consigue sobreponerse a la de los ocupantes de los cargos del gobierno, con lo cual los primeros quedan libres de toda responsabilidad penal. Caso contrario, en lugar de revolución o golpe de Estado hay delito de conformidad con las figuras delictivas descriptas en el respectivo código penal.

En síntesis, desde el punto de vista jurídico, la "revolución" y el "golpe de Estado" son actos que, aunque en determinadas circunstancias constituyen el ejercicio de derechos --naturales o abstractos--, no pueden ser considerados

cómo tales dentro del derecho positivo, respecto del cual, por el contrario, son actos ilícitos. Pero, por otra parte, cuando de hecho se imponen, conviértense —siempre provocando inevitablemente discontinuidad constitucional— en fuentes de creación jurídica.

4. GOBIERNO DE FACTO

a) Concepto de gobierno de facto

En el proceso de discontinuidad constitucional, el gobierno de facto constituye la segunda fase. En la primera se destruye el anterior orden constitucional, lo que importa, a la vez, la "deposición" de los ocupantes de los cargos del gobierno designados de conformidad con aquél (caso de "revolución") o solamente se produce esto último (caso de "golpe de Estado"). Pero, sea que se "destruya" el orden constitucional anterior o que sólo sea "violado" —es decir, "suspendido" parcialmente en su vigencia— en ambos casos los cargos del gobierno son ocupados al margen de las normas jurídicas. A estos nuevos ocupantes —autoinvestidos o investidos por quienes carecen de derecho para hacerlo— y a la actividad que despliegan, se les da el nombre de "gobierno de facto".

El concepto de gobierno de facto o gobierno de hecho, es así, como bien lo ha señalado Prélot, necesariamente negativo. No es inmediatamente un gobierno regular: se caracteriza, en oposición al gobierno de jure o gobierno de derecho, porque el acceso a los cargos del gobierno por parte de los nuevos ocupantes se efectúa contrariando normas jurídicas o, por lo menos, al margen de ellas.

Sin embargo, aunque la indicada —acceso a los cargos del gobierno por parte de los nuevos ocupantes en infracción del orden constitucional existente— es la nota comúnmente admitida como característica del gobierno de facto, hay quienes admiten que también pueden llegar a tener el carácter de tales aquellos que son ejercidos en infracción del orden constitucional no obstante la legalidad de su origen. De ese modo, cobra actualización la doctrina tomista que admitía la distinción entre "tirano de título" y "tirano de ejercicio".

Es necesario tener en cuenta, además, que algunos autores distinguen entre "gobierno de facto" y "gobierno revolucionario", según que provengan, respectivamente, de un "golpe de Estado" o de una "revolución". Pero, en realidad, mientras dura el gobierno surgido en infracción del orden constitucional existente, no existe diferencia jurídica, sea que provenga de "golpe de Estado" o de "revolución". En ambos casos, la discontinuidad constitucional se ha producido y la diferencia sólo surgirá cuando el gobierno de facto concluya, sea porque se retorne a la vigencia plena del orden constitucional violado (o suspendido), sea porque se instaure un nuevo orden constitucional mediante el ejercicio del poder constituyente. En ambos casos, terminará el "gobierno de facto" y surgirá en su lugar un "gobierno de jure".

b) La doctrina de facto

La "doctrina de facto" es una elaboración teórica desarrollada por los autores y por los tribunales con el objeto de acordar, dentro de determinadas condiciones, validez jurídica a "instituciones-órgano" y a "instituciones-norma" que no la tienen originariamente, por provenir de actos no encuadrados en el derecho positivo vigente.

Suele señalarse como primera aplicación jurisprudencial de la declaración de validez de los actos de un funcionario de hecho, el caso del abad de Fantaine, ocurrido en Inglaterra en el año 1431, en el cual el juez llamado a resolverlo decidió que eran válidos los actos del abad pese a su indebida designación. A partir de entonces, y aun bajo el absolutismo monárquico, esa aplicación jurisprudencial se continuó desarrollando y consolidando. En Francia, la doctrina ha tenido también frecuente aplicación a través de la jurisprudencia desde la época de la Revolución Francesa hasta el advenimiento de la Cuarta República. En los Estados Unidos de América, hubo abundante jurisprudencia sobre el particular como consecuencia de la Guerra de Secesión. Los fallos que sustentaron la "doctrina de facto" se fundaron invariablemente en el "estado de necesidad".

c) La doctrina de facto en la Argentina. El caso de Mitre, después de Pavón

En la Argentina, la "doctrina de facto" a partir de la sanción de la Constitución (1853-1860), se ha ido elaborando por la jurisprudencia de los tribunales, con motivo de los diversos casos de discontinuidad de las "instituciones-órgano" que se han producido y que son los siguientes: a) en el siglo XIX: batalla de Pavón (18/9/1861); b) en el siglo XX: movimiento del 6/9/1930, del 4/6/1943, del 16/9/1955, del 29/3/1962 y del 28/6/1966.

El caso del general Mitre después de la batalla de Pavón, que significó la caída del presidente constitucional, doctor Santiago Derqui, y la disolución del Congreso, es el único registrado durante el siglo XIX, luego de comenzada la efectiva continuidad constitucional en el país.

El general Mitre, jefe del ejército vencedor en la batalla mencionada, actuó como encargado del poder ejecutivo o como poder ejecutivo "interino" y limitó sus atribuciones al mantenimiento del orden público; a hacer que se respetara y observara por las provincias la Constitución Nacional; a etender la seguridad de las fronteras de las provincias; y a la fiel y regular percepción y equitativa inversión de las rentas nacionales, y a los demás asuntos de carácter urgente que sobrevinieran (decreto del 12/4/1862). Instalado poco después, el nuevo Congreso resolvió que el general Mitre ejerciera las atribuciones anexas al poder ejecutivo nacional hasta que el mismo Congreso decidiera lo que correspondía (ley del 3/6/1862). Posteriormente, en un caso llevado a la decisión de la Corte Suprema, ésta resolvió que el general Mitre fue "autoridad competente" para ejecutar el acto en discusión, "por ser quien ejercía provisoriamente todos los poderes nacionales después de la batalla de Pavón, con el derecho de la revolución triunfante y asentida por los pueblos y en virtud de los grandes deberes que la victoria le imponía" (Fallo *in re* Baldomero Martínez y otro, 5/8/1865).

d) *Gobiernos de facto surgidos de los movimientos del 6 de septiembre de 1930 y del 4 de junio de 1943*

Triunfante el 6 de septiembre de 1930 el movimiento encabezado por el general Uriburu —que asumió el cargo de presidente en lugar del presidente constitucional Hipólito Yrigoyen, que había delegado el mando, y del vicepresidente Enrique Martínez, que renunció ante la imposición de la fuerza—, aquél disolvió el Congreso, declaró que cumpliría la Constitución y las leyes y se dirigió a la Corte Suprema haciéndola saber la formación de un gobierno provisional. La Corte se reunió en acuerdo extraordinario el 10 del mismo mes y dictó una acordada por la cual reconocía la existencia de un gobierno de hecho en cuanto a su constitución, con todas las consecuencias de la doctrina de los gobiernos *de facto* respecto de la posibilidad de realizar válidamente los actos necesarios para el cumplimiento de los fines perseguidos por él. En apoyo de su decisión, la Corte citaba a Constantineau y señalaba las “razones de policía y de necesidad” como fundamento del reconocimiento del gobierno de hecho y, finalmente, declaraba que el poder judicial conservaría sus atribuciones propias y procedería como si se tratara de un gobierno *de jure*. En sucesivos fallos, la Corte sentó los siguientes principios: a) que el gobierno *de facto* no suspende el imperio de la Constitución; b) que el presidente provisional —*de facto*— tiene las mismas facultades y atribuciones que el *de jure*; c) que el presidente provisional —*de facto*— no puede ejercer funciones judiciales, está sujeto al contralor del poder judicial y, si bien carece de facultades legislativas, puede, excepcionalmente, en caso de urgente necesidad, ejercer la función respectiva mediante decretos-leyes.

Al igual que el general Uriburu en 1930, el general Ramírez, al hacerse cargo del poder ejecutivo como resultado del movimiento militar del 4 de junio de 1943 —que derrocó al presidente constitucional Castillo, quien en su carácter de vicepresidente había sustituido al presidente constitucional doctor Ortiz, con motivo de la muerte de este último—, juró cumplir la Constitución Nacional e hizo saber a la Corte Suprema la formación de un gobierno provisional. Con tal motivo, la Corte Suprema dio por reproducida la antes mencionada acordada del 10 de septiembre de 1930 (4/7/1943). Luego, en uno de sus fallos, en el que consideró el ejercicio de facultades legislativas por el poder ejecutivo *de facto*, la Corte sentó los siguientes principios: a) “fue así como quedó constituido un gobierno de hecho bajo la forma de poder ejecutivo de la Constitución, que si bien pudo, en razón de la fuerza que lo encumbraba, derogar la Constitución y darse su propio estatuto, se limitó a derrocar al poder ejecutivo y a disolver al poder legislativo, jurando cumplir la Constitución, y mantener el funcionamiento del poder judicial constitucionalmente organizado; b) aunque el gobierno de hecho, que no es colegiado y carece de representación popular, no tiene ni siquiera apariencia de poder legislativo, la necesidad y la imposición de los hechos le hace ineludible el ejercicio de las facultades legislativas que le sean indispensables para mantener el funcionamiento del Estado y para cumplir los fines de la revolución”, pues lo contrario llevaría al caos y a la anarquía; pero esas facultades deben ser limitadas en cuanto a la materia y en cuanto al tiempo: vuelto el país a la normalidad, las disposiciones de tal carácter dejan de regir para el futuro, salvo su ratificación por el Congreso, siendo válida su vigencia anterior con relación a los hechos realizados”. (Fallo del 2/3/1945, *in re* Municipalidad de la Capital vs. Carlos M. Mayer). Varias acordadas y numerosos fallos confirmaron la misma doctrina.

Cambiada la composición de la Corte, por renuncia del Dr. Roberto Repetto y separación por juicio político de los doctores Sagarna, Ramos Mejía y Nazar Anchorena, el tribunal modificó su jurisprudencia acerca de las facultades legislativas restringidas del poder ejecutivo *de facto* y sentó la doctrina de que este último tenía dichas facultades en la medida en que eran necesarias para gobernar, sin que la determinación de esa necesidad —en cuanto a la extensión o a la oportunidad— siendo como es objeto propio de la prudencia

política, pueda ser judicialmente revisada (fallo *in re* Enrique Orlandini, 22/8/1947) y que, puesto que los decretos-leyes dictados por el poder ejecutivo *de facto* tienen el valor de leyes, subsisten aunque no hayan sido ratificados por el Congreso, mientras no sean derogados de la única manera que pueden serlo, o sea por otras leyes. (Fallo *in re* Egidio Ziella vs. Smiriglio Hnos. 1/10/1947).

e) *Gobierno de facto surgido del movimiento del 16 de septiembre de 1955*

El 16 de septiembre de 1955 se produjo un movimiento cívico-militar, autotitulado “Revolución Libertadora” y encabezado por el general Lonardi, que derrocó al presidente Perón y colocó en su lugar al jefe del movimiento triunfante, quien luego fue reemplazado por el general Aramburu. Los gobernantes de hecho —carácter ésto que resulta inequívocamente del decreto N° 42 del año 1955— no juraron la Constitución que estaba en vigor al producirse el movimiento (la del año 1949), y no le reconocieron vigencia, poniendo en vigor la de 1853; disolvieron el Congreso y asumieron la función legislativa; reemplazaron a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y declararon en comisión a los jueces; intervinieron todas las provincias, y convocaron a un Congreso constituyente.

Dicho movimiento, de conformidad con las “Directivas básicas del gobierno revolucionario”, aprobadas el 7/12/1955, se propuso “suprimir todos los vestigios de totalitarismo para restablecer el imperio de la moral, de la justicia, del derecho, de la libertad y de la democracia” [...] “desmantelar las estructuras y formas totalitarias de la sociedad y desintegrar el Estado policial a fin de democratizar la sociedad y las instituciones argentinas”. Más concretamente, en el decreto N° 3838 del año 1957, por el que se convocó a la Convención Reformadora de la Constitución, se estableció en uno de los considerandos “que la Revolución no sólo tuvo por objeto sustituir gobiernos y reemplazar mandatarios, sino retomar la línea histórica de sus grandes destinos iniciada en Mayo y consolidada en Caseros”.

Cabe señalar que, pese a los fines que resultan de los documentos mencionados y a la circunstancia de que, ulteriormente, la Convención reunida en Santa Fe en el año 1957 retrotrajo virtualmente el ejercicio del poder constituyente a su etapa originaria, se discute si la “Revolución Libertadora” constituyó una verdadera revolución o un mero golpe de Estado. El profesor Segundo V. Linares Quintana, en un dictamen que emitió el 2 de febrero de 1956, en su carácter de director general de asuntos jurídicos del Ministerio del Interior, sostuvo categóricamente que se trataba de una revolución; pero la Corte Suprema de Justicia de la Nación soslayó esa cuestión y aplicó, con modificaciones circunstanciales, la anterior doctrina *de facto* a los actos del nuevo gobierno, al que calificó de gobierno *de facto*. Las modificaciones aludidas consistieron principalmente en admitir en el gobierno de la “Revolución Libertadora” mayor amplitud de facultades legislativas que les reconocidas a los gobiernos surgidos de los movimientos de 1930 y 1943.

f) *Gobierno de facto surgido del movimiento del 28 de marzo de 1962*

El 28 de marzo de 1962 los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas destituyeron al presidente Arturo Frondizi. Al día siguiente, el presidente provisional del Senado de la Nación, doctor José María Guido, se dirigió a la Corte Suprema de Justicia manifestándole que, “an virtud de la situación que es del dominio público, y en cumplimiento de lo

dispuesto por el artículo 75 de la Constitución Nacional y el artículo 1° de la ley 252", asumía el poder ejecutivo nacional, expresando que prestaría juramento ante aquélla, lo que hizo en la misma fecha.

Ese especial situación —que difería de las precedentes en que, con motivo de la deposición del presidente *de jure*, en lugar de ser asumido el poder ejecutivo por el jefe del movimiento triunfante, lo era por quien de acuerdo con la ley de acefalía (N° 252) correspondía—, provocó dudas y controversias acerca de si el nuevo gobierno era *de jure* o *de facto*. La intervención de la Corte Suprema —recepción del juramento y homologación del acta de asunción de la presidencia— parecieron acordarle el primero de dichos caracteres; pero los actos posteriores del propio gobierno parecieron, en cambio, dar razón a quienes sostuvieron lo contrario. Estos últimos se basaron fundamentalmente en la circunstancia de que el caso de "destitución del presidente", previsto en el artículo 75 de la Constitución suponía, para que fuera aplicable la ley de acefalía, que ésta se hubiera producido de conformidad con las normas fijadas en la misma Constitución ("juicio político", artículos 45, 51 y 52), lo cual no había ocurrido dado que la destitución fue el resultado de un acto de fuerza de los jefes de las Fuerzas Armadas. Pero, independientemente de esa cuestión acerca del "origen", el nuevo gobierno, desde poco después de su instalación se comportó como gobierno *de facto*; por decreto N° 3534 (23/4/1962), declaró la nulidad de los comicios realizados en los órdenes provincial y municipal, intervino todas las provincias y dispuso la caducidad de sus respectivos poderes ejecutivo y legislativo, así como de las autoridades municipales; por decreto N° 4419 (19/5/1962), declaró en receso al Congreso, lo que importó, de hecho, su disolución, luego confirmada por el decreto N° 9204 (6/9/1962); por decreto N° 4420 (19/5/1962), declaró la caducidad de las autoridades de todos los partidos políticos y, por fin, por decreto N° 9747 (17/9/1962) estableció que asumía atribuciones legislativas, las que ejercería bajo la forma de "decretos-leyes".

g) Gobierno surgido del movimiento del 28 de junio de 1966

El 28 de junio de 1966, los comandantes en jefe de las tres Fuerzas Armadas desplazaron al doctor Arturo Illia de su cargo de presidente, asumieron el poder político y militar de la República, destituyeron también al vicepresidente de la República y a los gobernadores y vicegobernadores de todas las provincias, disolvieron el Congreso Nacional y las legislaturas provinciales y separaron de sus cargos a los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Dichos actos fueron registrados en un documento fechado el mismo día, al que se le dio el nombre de "Acta de la Revolución Argentina" y que constó de tres anexos, a saber: 1) mensaje dirigido al pueblo de la República en nombre del Ejército, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea con el objeto de informar sobre las causas de la Revolución Argentina; 2) estatuto de la Revolución Argentina; 3) objetivos políticos (fines de la revolución). También el mismo día, por decreto N° 9 que fue publicado el treinta del mismo mes y año, la Junta Revolucionaria designó presidente de la Nación al teniente general Juan Carlos Onganía.

Como al dictar el citado estatuto la Junta Revolucionaria expresó que lo hacía "en ejercicio del poder constituyente" y luego designó al presidente de acuerdo con lo establecido en el artículo primero de aquél, algunos han interpretado que si bien la mencionada Junta pudo ser originariamente un gobierno *de facto*, el gobierno designado por ella de conformidad con el nuevo orden constitucional, ha revestido el carácter de gobierno *de jure*. La discusión resulta en cierto modo bizantina, puesto que, cualquiera sea la conclusión teórica a que se arribe, no varía la calificación jurídica acerca de la validez de los actos realizados por el gobierno establecido, ya se le considere *de jure*, o se le aplique —en su enfoque amplio—, la doctrina *de facto*.

No obstante, resulta de interés señalar los siguientes aspectos:

- a) De conformidad con los documentos de la "Revolución Argentina", no surge la finalidad de destruir el régimen constitucional de la nación, sino la de establecer las condiciones necesarias para su efectividad y eficacia.
- b) La acción desplegada por el gobierno surgido del movimiento del 28/6/1966, a lo largo de más de ocho años, no ha significado una ruptura definitiva con el régimen constitucional de la nación.
- c) La Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales judiciales han puesto de manifiesto, a través de sus fallos, la subsistencia y prevalencia del régimen constitucional de la nación, sin perjuicio —concorde con su antigua doctrina jurisprudencial— del reconocimiento de la validez de los actos del gobierno surgido del movimiento del 28/6/1966.
- d) El ordenamiento jurídico resultante de los documentos iniciales de la "Revolución Argentina" no satisface los requisitos de "integralidad" y "continuidad" del orden constitucional y ofrece al respecto, aun al margen de las exigencias del constitucionalismo, manifestas lagunas (normas para la reforma de la Constitución, normas para la periodicidad del ejercicio de los principales cargos, normas para hacer efectivas la responsabilidad jurídica del presidente y de los ministros, etc.).
- e) Tanto el ordenamiento jurídico resultante de los documentos de la "Revolución Argentina" como la ocupación personal de los cargos gubernativos, ponen en evidencia su carácter de transitoriedad —etapa preparatoria del retorno a la plenitud constitucional—.
- f) No se ha producido, según los hechos expuestos en las conclusiones precedentes, la destrucción de la Constitución tradicional, sino sólo la suspensión en la vigencia de algunas de sus normas, tal como ocurrió en casos anteriores, y la sanción de un "Estatuto Fundamental que establece disposiciones temporarias que contribuirán al perfeccionamiento y estabilidad de las instituciones republicanas".
- g) El carácter y las consecuencias jurídicas de los movimientos interruptivos de la continuidad constitucional —que no se reducen nunca a un episodio aislado— sólo pueden ser calificados con seguridad y precisión cuando ha concluido el respectivo proceso.

h) Síntesis de los caracteres de los gobiernos de facto en la Argentina

El examen de los casos considerados precedentemente —uno en el siglo XIX y cinco en el siglo XX— permite ensayar una síntesis de los caracteres de los gobiernos *de facto* en la Argentina, con especial referencia a los siguientes aspectos: a) abrogación total o no del régimen constitucional preexistente; b) sustitución del titular del poder ejecutivo; c) disolución del Congreso; d) ejercicio del poder legislativo por el nuevo titular del poder ejecutivo; e) continuidad del poder judicial; f) intervención a las provincias.

En lo que se refiere a la "abrogación de la Constitución preexistente", la nota típica de los casos de discontinuidad constitucional considerados es la de que no tuvieron tal finalidad, salvo al caso de la "Revolución Libertadora".

La "sustitución del titular del poder ejecutivo" ha sido un hecho común a todos los casos considerados. En cuatro de ellos —1861, 1930, 1943 y 1955—, desplazado el titular anterior, el cargo fue ocupado por el jefe militar del movimiento triunfante, si bien en los dos últimos se produjeron posteriormente nuevas sustituciones —Rawson por Ramírez y luego este último por Farrell; Lonardi por Aramburu—. En el quinto caso —1962—, el cargo

fue ocupado por la persona que correspondía de acuerdo con la "ley de acefalía". En el último caso —1966—, se confirió la presidencia no a quienes encabezaron el movimiento, sino a quien ellos designaron.

La "disolución del Congreso" fue otra situación que se dio a todos los casos considerados.

El "ejercicio de las facultades legislativas" por el nuevo titular del Poder Ejecutivo fue también un hecho común en los cinco casos del siglo XX. En los cuatro primeros, los actos mediante los cuales se ejercieron dichas facultades llevaron el nombre de "decretos-leyes". En el último, se les llama directa y simplemente "leyes". La diferencia entre los distintos casos, estribó en la extensión con que se confirieron las indicadas facultades y en la validez temporal que se acordó a los mencionados actos. Al respecto, se ha registrado la tendencia a que la extensión de las facultades es cada vez mayor y de que la duración de la validez vaya perdiendo limitaciones.

La "continuidad del poder judicial" también ha sido un rasgo común a todos los casos. Corresponde señalar, sin embargo, como aspectos diferenciales, que en 1955 y en 1966 se desplazó de sus cargos a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y que en la primera de dichas oportunidades se declaró "en comisión", además, a todos los integrantes del poder judicial.

En cuanto a la "intervención a las provincias", con el consiguiente desplazamiento de sus autoridades propias, se produjo en todos los casos del siglo XX, excepto en 1930, en que dos provincias —Entre Ríos y San Luis— no fueron intervenidas y mantuvieron sus autoridades constitucionales.

14

Formas de gobierno y regímenes políticos

1. HISTORIA DE LAS DOCTRINAS RELATIVAS A LA CLASIFICACION DE LAS FORMAS DE GOBIERNO Y A LA MEJOR FORMA DE GOBIERNO

a) "Forma de gobierno" y "régimen político"

Las expresiones "forma de gobierno" y "régimen político" son frecuentemente utilizadas como sinónimos y también con relación a otras tales como "sistema político", "forma política", etc. Pero, por razones metodológicas es conveniente, si no necesario, reservar para cada una de ellas, en lo posible, un único y preciso significado.

La expresión "forma de gobierno" es la más tradicional y corresponde al concepto y a la preocupación más antiguos relativos a las modalidades de los gobiernos. Se alude con ella a cada uno de los modos de establecer quién o quiénes deben ser ocupantes de los cargos de gobierno y, en su caso, cómo deben ejercerlo. Dicho de otra manera, se trata del sistema para adoptar las decisiones que comprometen a la sociedad global en su totalidad. La "forma de gobierno" es de carácter prescriptivo en el sentido de que se traduce en "instituciones nor-

ma" que determinan las "instituciones-órgano" y sus respectivas competencias. Así, las "formas de gobierno" se diferencian entre ellas según la "composición", la "especialización" y la "jerarquía" que establecen entre las "instituciones-órgano" que las constituyen. Ello permite proceder a su "clasificación" y también a su "comparación" con el ánimo de establecer cuál es la mejor.

La expresión "régimen político", que fuera utilizada en la Edad Media por Santo Tomás y por Fortescue, entre muchos otros, tiene para algunos autores de nuestro tiempo, como la tuvo para los mencionados autores medievales, una significación bien diferente de la de "forma de gobierno". Se trata de una noción mucho más compleja y de un carácter marcadamente descriptivo, ya que, además de los jurídicos, contiene elementos extrajurídicos. Burdeau ha señalado que el "régimen político" es el conjunto de instituciones en que se distribuyen los mecanismos de la decisión política y que engloba la forma de gobierno con un conjunto de elementos de hecho, resultando así un compuesto en que se interpenetran valores, un medio social y técnicas jurídicas. Otros autores franceses, como por ejemplo Duverger, Prélot y Aron han destacado también la diferencia entre "régimen político" y "Constitución jurídica" poniendo de relieve el concepto más amplio y comprensivo del primero. Por su parte, el español Jiménez de Parga ha indicado la distinción entre "régimen político" y Estado, manifestando que el primero hace referencia a una realidad (actividad) mucho más amplia, que comprende al segundo, pero lo desborda. El mismo autor ha expresado que exponer un régimen político no es lo mismo que hacer la exégesis de una Constitución jurídica, pues aquél, coincidiendo o no con esta última, constituye la solución que se da de hecho, con la actuación de "poderes oficiales" y de "poderes fácticos", a los problemas de una determinada sociedad.

La expresión "sistema político" es también muy utilizada en la actualidad, especialmente por autores norteamericanos (*political system*). Para Robert A. Dahl, un "sistema" es "un grupo de objetos reales que actúan entre sí" y un "sistema político" es "cualquier sistema persistente de relaciones humanas que comprende, en una extensión significativa, gobierno, autoridad o poder". Para David Easton, el "sistema político" es un conjunto de fenómenos que pueden recibir otros nombres tales como política, gobierno o Estado, con particular referencia a "aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritativamente valores en una sociedad", pero constituye también una interpretación de la vida política "como sistema de conducta adaptativo, autorregulador y autotransformador". Para otros autores que también actúan dentro del contexto cultural norteamericano, como Karl Loewenstein, por ejemplo, el concepto de "sistema político" se asemeja más al que los autores europeos antes mencionados atribuyen a la expresión "régimen político".

b) "Forma de gobierno" y "forma de Estado".

Paralelamente a la expresión "forma de gobierno" es utilizada también la expresión "forma de Estado", por lo que se hace necesario formular las pertinentes aclaraciones al respecto.

La cuestión sería relativamente simple si se partiera de la distinción entre "gobierno" y "Estado", y sobre esa base se hiciera la distinción entre "forma de

gobierno" y "forma de Estado". Pero como no se procede así, es grande la confusión existente. Entre los cultores alemanes de la "Teoría del Estado" se emplea sólo la expresión "forma de Estado" (*Staats-form*) y se hace con la misma significación que los autores franceses, italianos y españoles acuerdan a la expresión "forma de gobierno". Por otra parte, entre los diversos autores que diferencian la "forma de gobierno" de la "forma de Estado" los criterios para hacerlo son dispares. Sin embargo, puede decirse que el criterio que ha tenido probablemente mayor aceptación en el ámbito de los pueblos latinos es el que atribuye a la "forma de gobierno" lo relativo a la "distribución de los órganos políticos capaces de expresar la voluntad del Estado" ("monarquía", "democracia", etc.) y a la "forma de Estado" lo referente a la "distribución espacial" de esa voluntad ("Estado unitario", "Estado federal", etc.).

c) El tema de las "formas de gobierno" y su importancia a través de la historia del pensamiento político

Para la consideración del tema con perspectiva histórica, resulta preferible el uso de la expresión "forma de gobierno", ya que, a diferencia de lo que ocurre actualmente, los planteos tradicionales han atendido preferentemente a los aspectos "formales" —genéricos— y no a los aspectos concretos —particulares— que caracterizan a cada "régimen político".

El tema de las "formas de gobierno", en lo relativo a su clasificación y a la determinación de cuál de ellas es la mejor, ha sido el que más ha preocupado a los grandes filósofos políticos de todos los tiempos. Al respecto, es de interés señalar, desde el punto de vista metodológico, la diferencia que existe entre la clasificación de las "formas de gobierno" y la determinación de la mejor. La primera es labor teórica que, sobre la base de tipos "ideales" o "reales", enumera y divide las "formas de gobierno" posibles o existentes de acuerdo con las características de cada una. La segunda, en cambio, recurre a juicios de valor, escogiendo entre las formas clasificadas y proyectándose así en la vida política. Pese a tal diferencia, los dos aspectos han andado siempre entrelazados y no cabe duda de que la primera ha cobrado importancia en función de la segunda.

En la actualidad, aunque todavía en muchas obras se trata de ambas cuestiones, su importancia ha disminuido considerablemente. Muchos autores ni siquiera las mencionan y otros, aunque les reconocen importancia teórica, señalan que su estudio de poco sirve prácticamente.

De cualquier manera, la consideración del tema resulta siempre ilustrativa, aunque se considere, como se hará a continuación, a grandes trazos.

d) El tema de las "formas de gobierno" en la Antigüedad y en la Edad Media

Se considera que la primera clasificación sistemática de las "formas de gobierno" se encuentra en los *Nueve libros de la historia*. Su autor, Heródoto,

narra la deliberación de los siete conjurados persas que se habían sublevado con éxito contra el falso Esmerdis —usurpador del trono— y a quienes se planteaba —como si debieran ejercer originariamente el poder constituyente— la cuestión relativa a la elección de la forma de gobierno. Uno de ellos, Otanes, ataca la forma monárquica con argumentos que podrían ser útiles a los republicanos de todos los tiempos, y justifica la “isonomía” —régimen que deja en las manos del pueblo la suma potestad del Estado— con estas palabras: “Permite a la suerte la elección de empleos; pide después a los magistrados cuenta y razón de su gobierno; admite, por fin, a todos los ciudadanos en la deliberación de los negocios públicos”. Otro de los conjurados, Megabizo, adhiere a la opinión de Otanes en contra de la monarquía, pero rechaza que se atribuya al pueblo la suma potestad, y en defensa de la “oligarquía” habla de esta manera: “El vulgo obra según le viene a las mientes, sin saber lo que hace ni por qué lo hace. ¿Y cómo ha de saberlo, cuando ni aprendió de otro lo que es útil y laudable, ni de suyo es capaz de entenderlo?” [...] “Ahora debemos nosotros escoger un consejo compuesto de los sujetos más cabales del Estado, en quienes depositaremos el poder soberano”. Dario, el último en opinar, señala los defectos del gobierno del vulgo y del gobierno de los nobles y de este modo justifica la “monarquía”: “No veo que pueda darse persona más adecuada para el gobierno que la de un varón en todo grande y sobresaliente, que, asistido de una prudencia política igual a sus eminentes talentos, sepa regir el cuerpo entero de la comunidad política”. Aparece, pues, en Heródoto por primera vez claramente utilizado, el criterio del número de gobernantes para clasificar las “formas de gobierno”: uno (monarquía), pocos (oligarquía), todos (isonomía). Pero, en lo que se refiere a cuál de ellas es mejor, la cuestión queda indecisa, en el plano del razonamiento debido al equilibrio de los argumentos utilizados, si bien prácticamente es resuelta a favor de la monarquía por el voto de la mayoría de los conjurados.]

A. Politeia recta y justa

B. Politeias defectuosas:

Según leyes:

Contra leyes:

gobierno de uno:

realeza

tiranía

gobierno de pocos:

aristocracia

oligarquía

gobierno de muchos:

democracia me-
nos defectuosa

democracia más
defectuosa

Posteriormente, Platón ocupó de las distintas “formas de gobierno” en algunas de sus obras. En *La República* —cuyo libro VIII está casi íntegramente dedicado al tema— distingue Platón la forma “justa” por excelencia —la *polis* ideal, por él minuciosamente descripta— de las formas “injustas” o imperfectas. La primera puede dar lugar a la “monarquía” o a la “aristocracia”. Las segundas son la “timocracia” o “timarquía”, la “oligarquía”, la “democracia” y la “tiranía”. No aparece allí una verdadera clasificación y por eso Platón no ofrece un claro y neto *fundamentum divisionis*. Su preocupación, en dicha obra, es exponer la *politeia* recta y justa, y compararla con las demás. Algunas décadas después en *El político*, tras extensas y profundas cavilaciones, admite las dificultades prácticas para realizar la *politeia* recta y justa y escoge como principal *fundamentum divisionis* el de que se gobierne “según leyes” o “contra leyes”.

De ese modo, a aquella forma casi inaccesible se agregan otras seis por subdivisión, de acuerdo con el criterio indicado, de las tres formas simples, que se diferencian a su vez por el número de los que gobiernan.

El cuadro de la página anterior muestra, de manera esquemática, tal clasificación.

En lo que se refiere a la mejor “forma de gobierno”, es para Platón, en *La República*, aquella en que se realiza la justicia, es decir, aquella en la cual cada uno “hace” lo suyo de acuerdo con la propia “virtud”: los gobernantes, de conformidad con la prudencia; los guerreros, de conformidad con la fortaleza; los productores, de conformidad con la templanza. En cambio, en *El político*, distingue entre la mejor forma en sentido absoluto y la mejor forma en sentido relativo. Se preocupa, así, en averiguar cuáles, entre las formas imperfectas, la menos enojosa, y llega a la conclusión que la monarquía, “según leyes”, es, entre ellas, la mejor y “contra leyes”, la más insoportable. Con la democracia, ocurre a la inversa: “según leyes” es inferior a las otras, pero “contra leyes” es superior.

La clasificación de Aristóteles —posiblemente la más famosa y difundida— obedece, como la última de Platón, a un criterio bifacético, es decir, a un doble punto de vista: por una parte, el criterio o punto de vista teleológico, que entraña un juicio ético o de valor, y, por otra, el criterio o punto de vista formal, aritmético, que, al igual que en las clasificaciones precedentemente examinadas, se basa en el número de personas que gobiernan. De acuerdo con el primero, o sea con la “finalidad” del gobierno, las “formas” se clasifican en “puras” o justas, e “impuras” o injustas, según que el gobernante —uno, pocos o muchos— ejerza el poder en “beneficio general” (“bien común”) o en “beneficio propio” (“bien particular”), respectivamente. De acuerdo con lo segundo, o sea con el “número” de gobernantes, las formas “puras” se clasifican en “monarquía”, “aristocracia” y *politeia* (los traductores dicen “democracia”, atendiendo al sentido actual de este vocablo), y las “impuras”, en “tiranía”, “oligarquía” y “democracia” (los traductores dicen “demagogia”, atendiendo al sentido actual de este vocablo). Corresponde destacar que, para Aristóteles, las formas “impuras” resultan de la corrupción o degeneración de las correlativas formas “puras” y que, además, señala que las primeras se caracterizan no sólo porque los gobernantes ejercen el gobierno en beneficio propio, sino también porque en la “oligarquía” lo hacen los “ricos” y en la “democracia” (demagogia), los

"pobres", lo cual muestra la insuficiencia de los *fundamenta divisionis* utilizados. Ello lleva a Aristóteles a formular otros criterios de clasificación que no llega a sistematizar. Admite, asimismo, que pueden existir otras formas de gobierno además de las que aparecen en su clasificación y que los regímenes reales nunca coinciden totalmente con los "modelos" utilizados. La clasificación aristotélica se encuentra bien reflejada en el siguiente cuadro:

FINALIDAD DEL GOBIERNO:	"bien común"	Beneficio del gobernante
NUMERO DE GOBERNANTES:		
uno	monarquía	tiranía
pocos	aristocracia	oligarquía
muchos	politeia (democracia)	democracia (demagogia)

En cuanto al tema de la "mejor forma de gobierno", es abordado por Aristóteles en el libro VI de *La política* y predomina en sus conclusiones sobre el particular un criterio relativista. En tal sentido, afirma, por una parte, que es necesario tener en cuenta el pueblo de que se trate y, por otra, que es preferible la forma mixta o "media" —ni oligarquía ni democracia— en la cual existe el predominio de la clase media.

Polibio, que había nacido en Grecia y fue llevado muy joven, como rehén a Roma, conocía las ideas y la vida política de su país y se convirtió en historiador, ocupándose especialmente del origen y desarrollo de las instituciones políticas romanas. La doble perspectiva —griega y romana— dio a su consideración del tema especial significado. Con el pensamiento puesto en Grecia, describió, como lo había hecho Aristóteles, seis "formas de gobierno" simples y señaló como rasgo característico uniforme, no obstante las marcadas diferencias existentes entre ellas, la "inestabilidad" que se traduce en un proceso siempre repetido, en el que las mismas causas producen los mismos efectos, dando lugar a que las "formas de gobierno" nazcan, cambien, desaparezcan y se sucedan, volviéndose al final, otra vez, al punto de partida (teoría del *ciclo político*). Con el pensamiento puesto en Roma, describió Polibio la república —forma "mixta"— y encontró en ella —a través de la combinación de los principios del

reino, la aristocracia y la democracia— el remedio al defecto de las formas "simples": la estabilidad. Esa forma "mixta" —en la cual los cónsules representan el principio real; el Senado, el aristocrático, y los comicios, el democrático o popular— es para el autor de *Historia* la "mejor" y hasta la única verdaderamente "posible".

Si bien tanto en Roma como durante la Edad Media no hubo aportes originales con relación al tema en examen, merecen ser citados por la atención que le prestaron, Cicerón en *La república* y Santo Tomás de Aquino en varias de sus obras. Este último recoge la clasificación aristotélica de las "formas de gobierno" en "puras" o "justas" e "impuras" o "injustas", pero el criterio principal y bien definido que utiliza es más bien el fin o "principio" propio del "régimen" que el correspondiente a la actividad del gobernante. Ese criterio le permite caracterizar la "monarquía" (cuyos "principios" son la virtud y la unidad), la "aristocracia" (cuyos "principios" son la virtud y la justicia distributiva), la "oligarquía" (cuyo "principio" es la riqueza), la "democracia" (cuyo "principio" es la libertad) y la "tiranía" (cuyos "principios" son el egoísmo y la violencia). El cuadro se complementa con la "república" o *politeia*, a la que corresponde el mismo "principio" que a la democracia, pero que, a diferencia de ésta, constituye una forma "mixta". En lo que respecta a la determinación de la mejor "forma de gobierno", distingue el aquitense entre el mejor gobierno desde el punto de vista de la razón (el mejor *simpliciter*) y de acuerdo con las circunstancias (el mejor *ex suppositione*). Por eso, si bien en sentido absoluto y formal (*simpliciter*) la monarquía es la mejor "forma de gobierno", existe *ex suppositione*, para cada ciudad (cada pueblo) la suya, aunque la oligarquía y la tiranía nunca pueden serlo porque conspiran contra el "bien común". Sin embargo, con este último criterio, resulta la mejor no alguna de las formas "simples" sino alguna de las "mixtas" y recuerda al respecto la opinión de Aristóteles: "Importa mucho para la conservación de un régimen que todas las partes de la ciudad deseen su conservación".

e) El tema de las "formas de gobierno" en la Edad Moderna

En la primera página de *El príncipe*, Maquiavelo dice que "todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son o repúblicas o principados" y, en la misma obra, subclasifica los "principados" en "hereditarios", "nuevos" y "mixtos". La indicada clasificación dual —que se considera el aporte original de Maquiavelo al tema— aparece también al comienzo del segundo capítulo del libro I de los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Pero, por otra parte, en ese mismo capítulo, recuerda su autor las clásicas clasificaciones en tres y seis formas distintas y, aunque no lo cita, reproduce sin variantes la teoría del "ciclo político". "Tal es el círculo —expresa— en que giran todas las naciones, ya sean gobernadas, ya se gobiernen de por sí; pero rara vez restablecen la misma organización gubernativa, porque casi ningún Estado tiene tan larga vida que sufra muchas de estas mutaciones sin arruinarse; siendo frecuente que por tantos trabajos y por la falta de consejo y de fuerza quede sometido a otro Estado vecino, cuya organización

sea mejor. Si esto no sucede, se le verá sufrir perpetuamente los referidos cambios". En la misma obra —*Discursos*—, Maquiavelo pone de relieve que considera que la forma mixta es la mejor. "Será —dice a su respecto— más firme y estable; porque en una Constitución donde coexistan la monarquía, la aristocracia y la democracia, cada uno de estos poderes vigila y contrarresta los abusos de los otros".

Los aportes de Bodin, Hobbes y Locke, con respecto al tema en consideración, no se destacan por su originalidad. El primero, en *Los seis libros de la república*, menciona la clásica división tripartita; dice que la mejor forma de gobierno es la monarquía hereditaria y se pronuncia contra la forma mixta. El segundo, en el *Leviathan* (libro II, capítulo XIX), examina también la clásica división tripartita. El tercero, en el *Ensayo sobre el gobierno civil* (capítulo X) adopta, como criterio para hacer la clasificación, la determinación de quienes son los facultados para dictar las leyes.

En *El espíritu de las leyes*, es al tema de las "formas de gobierno" al que Montesquieu acuerda mayor extensión. Utiliza dos criterios para caracterizarlas y clasificarlas: la naturaleza —o sea, la estructura del gobierno— y el principio —o sea, la fuerza vital que lo dinamiza—. Cada "forma de gobierno" tiene su propia "naturaleza" y su propio "principio". Este último es el que da vida y duración al gobierno. Constituye, al decir de J. J. Chevallier, su "resorte", de tal modo que, cuando se corrompe, el gobierno no tarda en corromperse y también en periclitarse, a menos que un sabio reformador haga renacer el necesario principio. De acuerdo con tales criterios, las "formas de gobierno" son tres: (A) la "monarquía", cuyo principio es el "honor" y que, según su naturaleza, es el gobierno de uno solo, mediante leyes fijas y establecidas y la acción de ciertas fuerzas —cuerpos o poderes intermedios (nobleza, clero, ciudades, parlamentos)— que obligan a cumplirlos; (B) el "despotismo", cuyo principio es el "temor" y que, según su naturaleza, es el gobierno de uno solo, sin leyes y sin reglas, a su voluntad y capricho; (C) la "república" que es el gobierno de todo el pueblo (lo que da lugar a la subclase "república democrática") o de parte de él (lo que da lugar a la subclase "república aristocrática"). Ambas subclases tienen en común la ausencia de rey, pero se diferencian por su naturaleza y su principio. En la "república democrática", gobierna la asamblea de los ciudadanos y su principio es la "virtud", es decir, la capacidad de hacer privar el interés general sobre el particular. En la "república aristocrática", el gobierno pertenece a un pequeño número, dispuesto a obedecer sus propias leyes, y su principio es la "moderación". Sin embargo, Montesquieu, al tratar el tema, se vale de un enfoque puramente descriptivo sin especular acerca de cuál es la "forma de gobierno" mejor. Esto último surge separadamente al exponer la doctrina de la "división de poderes".

Rousseau, en *El contrato social*, presta mucha atención al tema, hasta el punto de que le dedica los diez primeros capítulos del libro III. Su clasificación, como lo dice desde el comienzo del libro I, sólo contempla las "formas de gobierno" que considera legítimas, es decir, aquellas que se basan en el principio de la "soberanía del pueblo" y que son tres: la democracia, la aristocracia y la monarquía. La diferencia entre ellas se encuentra únicamente en el "gobierno" —el órgano, según Rousseau, que ejerce el llamado "poder ejecutivo"—, ya que el

ejercicio del "poder legislativo", en cualquiera de las tres formas legítimas, compete con exclusividad al pueblo. Por eso, en el lenguaje del ginebrino, "democracia" y "soberanía del pueblo" no se identifican: esta última es requisito de aquella, pero también lo es de la "aristocracia" y de la "monarquía". La diferencia, pues, entre las tres "formas de gobierno" indicadas estriba solamente en el número de ciudadanos encargados de ejecutar —no dictar— las leyes, es decir, de ejercer el "gobierno". Así, en la democracia hay más ciudadanos magistrados que simples particulares; en la aristocracia, la relación es inversa, y en la monarquía se encuentra el "gobierno" en manos de un ciudadano único. Importa destacar, por una parte, que Rousseau subclasifica la aristocracia en "natural", "electiva" y "hereditaria", asemejándose mucho la segunda a la actualmente denominada "democracia representativa" y, por otra, que se ocupa expresamente "de los gobiernos mixtos", dando este título al capítulo séptimo del libro III. Rousseau, además, dedica especial atención al tema de la mejor "forma de gobierno", pudiendo decirse que su tesis central se encuentra en el título del capítulo octavo del libro III: "Para cada país, su adecuada forma de gobierno". Antes, en el capítulo tercero del mismo libro se lee: "En todo tiempo se ha discutido mucho sobre la mejor forma de gobierno, sin considerar que cada una de ellas es la mejor en ciertos casos, y la peor en otros", y en el capítulo octavo, antes citado, ejemplifica: "Como la libertad no es fruto de todos los climas, no está al alcance de todos los pueblos. Cuanto más se medita en este principio establecido por Montesquieu, más se aprecia su verdad". Por fin, al comenzar el capítulo noveno, expresa: "Resulta, pues, que cuando se pregunta, en términos absolutos, cuál es el mejor gobierno, se plantea una cuestión insoluble por indeterminada; o si se quiere, tiene tantas buenas soluciones como combinaciones posibles hay en las posiciones absolutas y relativas de los pueblos".

La obra de Thomas Paine titulada *Los derechos del hombre* y en particular la parte segunda, es un alegato a favor del sistema representativo y en contra de la monarquía, y reviste especial interés porque incluye a aquél por primera vez clara y expresamente, en una clasificación de las formas de gobierno. En el capítulo III de la segunda parte de la obra mencionada, dice: "Las únicas formas de gobierno son: la democrática, la aristocrática, la monárquica y la que ahora se llama representativa. La llamada república no es ninguna 'forma particular' de gobierno, sino que representa el significado, materia u objeto para el cual debe ser instituido el gobierno, y en el que debe ser empleado: *res-publica*". Más adelante, al caracterizar la nueva forma que incluye en su clasificación, expresa: "La simple democracia era la sociedad gobernándose a sí misma, sin ayuda de medios accesorios. Al injertar la representación en la democracia, llegamos a un sistema de gobierno capaz de abarcar y reunir todos los diversos intereses y cualquier extensión de territorio y población. En este sistema —agrega— se funda el gobierno democrático. Es la representación injertada en la democracia". Paine manifiesta sin ambages su preferencia por el sistema representativo. "La democracia —dice— no es susceptible de extensión, no por principio, sino por inconveniente de su forma, mientras la monarquía y la aristocracia lo son por su incapacidad. Al quedarnos, pues, con la democracia rechazando los corrompidos sistemas de la monarquía y de la aristocracia, se nos ofrece naturalmente el

sistema representativo, que pone inmediato remedio a los defectos de la simple democracia en cuanto a la forma, y a la incapacidad de las otras dos en cuanto a capacidad".

f) *El tema de las "formas de gobierno", en la "Teoría general del Estado"*

✧ Los cultores de la *Teoría general del Estado* han sometido las clasificaciones tradicionales de las "formas de gobierno" a análisis crítico y han procurado otros *fundamenta divisionis* más firmes.

Expresa Jellinek que hay en los Estados relaciones constantes que perduran a través de todo cambio de sus peculiaridades: tales son las relaciones formales —pero fundamentales— de "voluntad" sobre las que descansa el poder del Estado y sus relaciones con los súbditos. Es en esas relaciones formales —y fundamentales—, que constituyen la "base" de la constitución del Estado, donde hay que hallar el criterio común, el principio supremo, para clasificar las "formas de gobierno" (él las denomina "formas de Estado"). Por eso, en lugar del criterio tradicional que, desde Aristóteles, tiene en cuenta principalmente el número de personas gobernantes y la finalidad de su comportamiento, hay que buscar los elementos formales característicos, libres de toda peculiaridad concreta. La manera de encontrarlos consiste en prescindir de los aspectos "políticos" —en cuanto relación de poder— y adoptar el jurídico como único criterio de distinción. Ese principio de distinción jurídica —sostiene Jellinek— no puede ser otro que "el del modo de la formación de la voluntad del Estado", de los que sólo hay dos: un "proceso psicológico" (natural), que consiste en una voluntad física, y un "proceso jurídico" (artificial), que se traduce en la voluntad de un *collegium*. "Estos dos modos —monarquía, el primero; república, el segundo— son las dos únicas posibilidades —agrega el profesor alemán— para una división suprema", como lo había advertido la clarividencia o, por lo menos, la intuición de Maquiavelo y como, materialmente, puede encontrárselo hasta en los agregados sociales más primitivos, inclusive en la horda. Esa división suprema es, por supuesto, susceptible de subdivisiones.

Kelsen, para quien la teoría de las "formas de gobierno" (él las denomina "formas de Estado") corresponde a los métodos de creación del orden estatal, admite que el criterio de clasificación debe basarse en la distinta organización de la autoridad que ejerce el poder (estructura del proceso formativo de la voluntad estatal); pero afirma que tal voluntad del Estado (cuyas distintas posibilidades de creación deciden en cada caso el problema de la forma estatal) no puede ser nunca voluntad "psíquica", sino siempre "jurídica". De modo que no sólo debe ser jurídico el criterio de distinción, sino que también lo son los distintos procesos formativos de la voluntad estatal. Con tal enfoque, Kelsen encuentra el criterio decisivo de clasificación en la "relación del súbdito con la creación normativa" y no en la antítesis entre la formación natural (psicológica) y la artificial (jurídica). En ambos procesos formativos de la voluntad estatal existen actos psíquicos, pero lo que se crea en ambos es voluntad jurídica. Ello conduce al profesor austriaco a distinguir entre "democracia" —la voluntad estatal, u

orden jurídico, es creada por los mismos que a ella están sometidos— y "autocracia" —la voluntad estatal, u orden jurídico, es creada por un señor único, contrapuesto a todos los súbditos, a los que se excluye de toda participación activa en esa actividad creadora—. Pero Kelsen aclara que la "democracia" y la "autocracia" no son sino "tipos ideales" y que la realidad del derecho positivo muestra aproximaciones o alejamientos más o menos marcados de algunos de esos "tipos ideales" contrapuestos. En rigor —concluye— toda constitución positiva es una mixtura de ambos.

Heller manifiesta que lo que determina la "forma de gobierno" —él usa la expresión "forma de Estado"— es la manera según la cual se distribuye el poder del Estado, y sostiene que esto es aplicable, ante todo, a las dos formas fundamentales: la democracia y la autocracia. En el primer caso, se atribuye la soberanía al pueblo y en el segundo al dominador. En ambos casos, sin embargo, se trata de tipos ideales, pues nunca se ejerce en plenitud la soberanía ni por el pueblo ni por el dominador.

2. REGIMENES POLITICOS CONTEMPORANEOS: CLASIFICACIONES

a) *Ubicación del tema*

El concepto de "régimen político" es distinto y más amplio que el de "forma de gobierno" (*supra*: capítulo 14, punto 1, parágrafo a). Si se desea recurrir a la terminología utilizada en la presente obra, hay que decir que engloba tanto a la "constitución natural" (o por lo menos muchos de los factores que la componen) y a la "constitución real" como a la "constitución jurídica". Por eso, de ninguna manera debe confundirse el régimen político con esta última. Pero lo que interesa destacar es que las formas de gobierno han dejado de constituir el principal problema político, y los regímenes políticos, en cambio, constituyen actualmente uno de los temas capitales de la ciencia política. La oposición entre monarquía y república, por ejemplo, que tanto apasionara durante el siglo XIX —piénsese en Francia, o en la Argentina de la época de la Independencia— y aun durante la primera mitad del siglo XX —piénsese en España—, ha perdido trascendencia y hasta significación. Los "republicanos" más exigentes prefieren actualmente la monarquía inglesa o cualquiera de las monarquías escandinavas a la mayor parte de las tituladas repúblicas. En cuanto a la clasificación más clásica —monarquía, aristocracia y democracia— a nadie le preocupa gran cosa, ya que las dos primeras en el sentido tradicional ya no existen, y la tercera presenta tantas caras que cuesta saber cuál es la verdadera. En lugar, pues, de la "forma de gobierno" preocupa hoy día el "régimen político", es decir, ese complejo de instituciones, de fuerzas y de actitudes, con los correspondientes elementos de derecho y de hecho, que encarnan una filosofía política —o una "ideología"— y que constituyen un circuito o proceso integral. En ese sentido, podría repetirse en nuestro tiempo, con toda razón, la

afirmación de Santo Tomás de que cada ciudad —comunidad política— es y tiene un "régimen político", el suyo propio e inconfundible.

Con ese marco de referencia, el tema "regímenes políticos contemporáneos" corresponde a la especial conformación del Estado o, mejor dicho, de los Estados —en su contexto total, no solamente jurídico— en el siglo XX.

b) La cuestión de las clasificaciones de los regímenes políticos contemporáneos

Dada la característica de los regímenes políticos —la esencial particularidad de cada uno de ellos—, resulta sumamente difícil toda comparación y, consiguientemente, todo intento de tipología o de clasificación.

La apuntada dificultad radica en que, a diferencia de lo sucedido tradicionalmente con las clasificaciones de las "formas de gobierno", no resulta nada fácil, dada la cantidad y complejidad de sus elementos, construir tipos —ideales o reales— de regímenes políticos, base imprescindible para las tareas concretas de comparación y clasificación.

No es de extrañar, pues, que en la extrema dificultad de encontrar un *fundamentum divisionis* común, sean muchas las tipologías elaboradas y las clasificaciones ensayadas, tantas, prácticamente, como el número de autores. No es de extrañar tampoco que, por la misma razón, muchos, en lugar de intentar clasificarlos, se limiten a enumerar los regímenes políticos contemporáneos.

c) Las clasificaciones de Jiménez de Parga, Duverger, Burdeau, Aron, Loewenstein, Dahl y Almond

Entre las numerosas clasificaciones de los regímenes políticos contemporáneos que han sido propuestas, mencionaremos seguidamente algunas de las más difundidas.

1) Manuel Jiménez de Parga, en su obra *Los regímenes políticos contemporáneos*, luego de pasar revista a tipologías formuladas por otros autores, ensaya la propia sobre la base de dos elementos fundamentales: los "supuestos" (o sea, las realidades que condicionan el perfil concreto de cada régimen) y los "principios" (o sea, las ideas políticas que se pretende realizar). Este "elemento" —que podríamos denominar la "ideología del régimen"—, le sirve para formular la clasificación básica. El primero, que atiende a los "factores condicionantes" —especialmente geográficos, económicos e históricos— permite efectuar las subdivisiones mayores. Pero, además, según el autor considerado, se puede hacer una tipología más detallada recurriendo a otros criterios, tales como: a) la manera de formalizar jurídicamente la vida política: constituciones escritas o consuetudinarias, rígidas o flexibles, etc.; b) la eficacia de las constituciones: normativas, nominales y semánticas; c) la organización de los poderes constituidos: presidencialismo, parlamentarismo, etc.; d) la articulación de los poderes de hecho.

Sin embargo, y precisamente por la diversidad de criterios que habría que tener en cuenta, no llega Jiménez de Parga a formular una clasificación que los

refleje a todos y resulte esclarecedora. Distingue cuatro grandes grupos: a) democracias, que subdivide en: "con tradición democrática" (las que vuelve a subdividir en "grandes democracias" —v.g.: EE.UU.—; "medianas y pequeñas democracias" —v.g.: Suiza—; "nacidas en el seno del Commonwealth" —v.g.: Canadá) y "sin tradición democrática" (v.g.: Japón); b) monocracias marxistas —v.g.: URSS—; c) mundo hispanolusoamericano —v.g.: Portugal—; d) países recientemente descolonizados. Corresponde señalar que, al examinar en particular cada uno de los regímenes políticos incluidos en su clasificación, Jiménez de Parga considera sucesivamente los siguientes aspectos: caracteres generales y definitivos; tradiciones (antecedentes históricos); instituciones y formas constitucionales; los poderes de hecho.

2) Maurice Duverger se ha ocupado de la clasificación de los regímenes políticos contemporáneos en varias de sus obras. En *Instituciones políticas y derecho constitucional* dedica al tema (comprendido el examen de cada uno de los regímenes incluidos en la clasificación) la segunda parte de la obra bajo el título genérico de "Los grandes tipos de regímenes políticos". Según el profesor francés, en la época contemporánea se impone, a su juicio, como clasificación básica, la distinción entre las "democracias clásicas", por una parte, y las "dictaduras contemporáneas", por la otra. Al margen, cabe colocar los "regímenes autoritarios paternalistas". Luego, subdivide las primeras en "regímenes parlamentarios de tipo inglés", "regímenes de tipo americano" y "régimen político suizo"; las segundas, en "dictaduras marxistas", "dictaduras fascistas" y "dictaduras republicanas", y da como ejemplos de las terceras el de Portugal y el de España.

3) Georges Burdeau trata expresamente de "La clasificación de los regímenes políticos" en el título I del tomo IV del *Traité de science politique*. Después de examinar los criterios que se pueden adoptar para clasificar los regímenes políticos —según los "orígenes" del poder, según las "formas de ejercicio" del poder y según los "fines" perseguidos— y de señalar que, en la actualidad, no se puede utilizar un criterio único, ya que los tres indicados aparecen confusamente reunidos de modo diferente en cada régimen político, llega a la conclusión de que la mejor solución para ensayar una clasificación consiste en seguir la opinión profana según la cual el mundo presente está repartido entre dos clases de regímenes políticos: los "autoritarios" y los "democráticos". Subdivide Burdeau los primeros en: a) "cesarismo empírico" (v.g.: peronismo); "dictaduras ideológicas" (v.g.: nazismo); "regímenes de poder individualizado" (v.g.: franquismo). Y subdivide los segundos en: a) "democracias occidentales" (o de "poder abierto") y "democracias marxistas" (o de "poder cerrado").

4) Raymond Aron, en su obra *Democracia y totalitarismo*, elabora su clasificación de los regímenes políticos sobre la base de que en ellos funcionen varios partidos políticos o uno solo y, en consecuencia, formula una clasificación fundamental en regímenes de partidos "múltiples" y regímenes de partido "monopolístico". Considera que si bien los partidos políticos no son sino uno de los elementos de los sistemas o regímenes políticos —junto con la organización constitucional de los poderes, el modo de funcionamiento (elecciones, actuación del Parlamento, relación entre éste y el órgano ejecutivo), los grupos de presión, el personal político ("clase política"), la infraestructura social, la burocracia y el

marco histórico— la existencia de partidos “múltiples” o “no” es el dato fundamental para detectar la esencia de los regímenes políticos contemporáneos. Mientras los elementos meramente jurídicos que distinguen una constitución de otra no bastan para caracterizar a los regímenes políticos, la “existencia de partidos múltiples”, en cambio, va unida a una serie de otros elementos que permiten distinguir nitidamente a unos regímenes políticos de otros. En efecto —dice Aron—, si varios partidos tienen existencia legal, resulta inevitable: a) la competencia pacífica reglamentada para el acceso a los cargos del gobierno (elecciones); b) la legalidad de la oposición; c) la periodicidad en la ocupación de los cargos del gobierno; d) la limitación en la actividad de los ocupantes de los cargos del gobierno. En cambio, expresa, el “otro tipo de régimen, el de partido único, se caracteriza por el monopolio otorgado a un partido de la actividad política legítima, entendiéndose por ésta la participación en la competencia por el ejercicio del poder y en la determinación de un plan de acción, de un plan de organización de la colectividad entera”. En definitiva, para Aron, aplicando el criterio de Montesquieu, el “principio” de los regímenes de partidos múltiples se encuentra en el respeto de las reglas de competencia y en el sentido del compromiso, y el de los regímenes de partido monopolístico, en la fe y el miedo. Pero, luego de señalar los tipos fundamentales, se limita Aron, sin ocuparse concretamente de sus subespecies, a señalar que, en lo que se refiere a los regímenes de partidos múltiples, no siempre se realizan con la pureza del “modelo”. Dice al respecto: “En sentido abstracto podríamos distinguir tres especies de imperfecciones en relación con el tipo ideal de régimen de partidos múltiples. En primer lugar, la no aplicación regular de la legitimidad electoral, bien por exclusión de una fracción de los ciudadanos, bien por manipulación de las elecciones. Después, la no aplicación regular de las reglas de la competencia pacífica, ya sea entre los partidos o en el Parlamento. Finalmente, el carácter no representativo de los partidos que no agrupan sino a una pequeña minoría del país estando rota la comunicación entre los grupos sociales y los partidos que pretenden representarlos”. En cuanto a los regímenes de partido monopolístico —a los que no se decide a darles un nombre determinado— señala que no a todos les cabe un mismo calificativo dadas las grandes diferencias existentes entre ellos. A lo sumo —indica— podría distinguirse al respecto entre regímenes “con” y “sin” ideología. Por fin, deja constancia Aron de la existencia de un “tercer género de regímenes”: aquellos en los que no existen partidos múltiples ni partido único —v.g.: el régimen de Vichy, durante la Segunda Guerra, el régimen de Oliveira Salazar en Portugal y el de Franco en España—.

6 Para Karl Loewenstein, en su obra titulada en español *Teoría de la Constitución*, la esencial dicotomía resulta de la distinción entre “la distribución del ejercicio y control del poder político”, por una parte, y “la distribución del ejercicio del poder, que está libre de control”, por otra. Surgen así los dos tipos básicos de “sistemas políticos” —cada uno de los cuales implica la institucionalización de una ideología política específica—: el constitucionalismo y la autocracia. Los “sistemas políticos”, al concretarse históricamente, dan lugar a los “tipos de gobierno” (*patterns of government*). Con tal criterio, el sistema político “autocracia” da lugar a los tipos de gobierno “autoritario” (v.g.:

monarquía absoluta) y “totalitario” (v.g.: fascismo italiano) y el sistema político “constitucionalismo” da lugar al tipo de gobierno “democracia constitucional” (v.g.: régimen político suizo).

6 Robert A. Dahl, en su obra *Análisis sociológico de la política*, luego de reconocer las dificultades que plantea toda clasificación de regímenes políticos y de afirmar que no hay ninguna óptima, expresa que hay tres diferencias entre los sistemas políticos que están íntimamente relacionadas con otros aspectos de éstos, de tal modo que, si los regímenes concretos tienen alguna de aquellas tres diferencias, es muy probable que tengan también muchas otras. Esas tres importantes diferencias son: a) la medida en que el gobierno es legítimo y se acepta la autoridad de los gobernantes; b) la proporción de los miembros del sistema que influyen en las decisiones; c) el número de subsistemas y el grado de independencia que tienen. Basándose en dichas tres diferencias y en todas sus posibles combinaciones, Dahl obtiene dieciséis categorías de “sistemas políticos” distintos. Para ello, hace jugar las siguientes variables: 1º) la proporción de miembros que influyen en las decisiones puede ser: unos, pocos, muchos, mezclados; 2º) la “legitimidad” del gobierno puede ser fuerte o débil; 3º) en cada uno de los dos casos anteriores, la autonomía de los subsistemas puede ser baja o alta. Cada una de las dieciséis categorías resultantes de la combinación de las distintas variables, constituye indudablemente un “tipo ideal” —a los que Dahl no les pone nombre—. Por otra parte, en forma menos abstracta, y en la misma obra, el mencionado autor ofrece una tipología de “democracia” y otra de “dictadura”, según que la oportunidad de participar en las decisiones esté ampliamente compartida por los ciudadanos adultos o no lo esté.

7 G. A. Almond y G. B. Powell (h), en su obra *Política comparada. Una concepción evolutiva*, expresan que los sistemas políticos modernos se caracterizan por la existencia de “una infraestructura política especializada constituida por grupos de intereses asociativos, partidos políticos y medios de comunicación” y por “la aparición de una cultura política secularizada y la conciencia del papel que desempeña el gobierno en el cambio de las condiciones de vida del hombre”. Dicen también que “estos sistemas difieren entre sí en lo que respecta al grado de autonomía de las estructuras y a su grado de diferenciación y secularización”. Distinguen dichos autores entre los “sistemas movilizados” —“alta diferenciación y secularización”— y los “sistemas premovilizados” —“diferenciación y secularización limitada”—. A los primeros los subdividen en “democráticos” —“autonomía de subsistemas y cultura de participación”— y “autoritarios” —“control de subsistemas y cultura de tipo súbdito-participante”—. En los sistemas “democráticos”, la autonomía de los subsistemas puede ser “alta” —v.g.: Gran Bretaña—, “limitada” —v.g.: Cuarta República Francesa— o “baja” —v.g.: México—. En los sistemas “autoritarios” se pueden dar las siguientes especies: a) “totalitario radical” —v.g.: URSS—; b) “totalitario conservador” —v.g.: Alemania nazi—; c) “autoritario conservador” —v.g.: España—; d) “autoritario modernizante” —v.g.: Brasil—. En cuanto a los sistemas “premovilizados”, caracterizados por la limitada diferenciación y secularización, puede darse el tipo “autoritario” —v.g.: Ghana— y el “democrático” —v.g.: Nigeria antes de junio de 1966—.

3. REGIMENES POLITICOS CONTEMPORANEOS: ANALISIS COMPARATIVOS

a) *La técnica de investigación comparativa.* *"Modelos de análisis"*

La técnica de investigación comparativa —el "método comparativo"— ha sido muy utilizada, y lo es aún, en sociología y en ciencia política, dado que es casi imposible emplear en ellas otras técnicas propias de las ciencias físicas y biológicas.

Esencialmente, la técnica de investigación comparativa consiste en examinar las semejanzas y diferencias existentes entre diversos seres o fenómenos. Por lo tanto, para que la comparación sea posible es necesario, ante todo, que entre los seres o fenómenos considerados haya semejanzas y, al mismo tiempo, diferencias.

Para aplicar la técnica de investigación comparativa a los "regímenes políticos contemporáneos", se hace necesario tener presentes algunas advertencias formuladas por Duverger, a saber: a) cuanto más vastos y complejos son los conjuntos sobre los que se efectúa la comparación, tanto mayor es el peligro de superficialidad y artificialidad; b) hay que desconfiar del nominalismo y no dejarse engañar por las apariencias; c) con respecto a las "comparaciones remotas", el "alejamiento" no debe ser demasiado grande, pues si no existe analogía alguna entre los seres o fenómenos se hace imposible toda comparación.

Por otra parte, para la aplicación de la técnica de referencia, se hace necesaria la elaboración de un "modelo de análisis" que haga posible y comprensible la comparación. En tal sentido, es de gran utilidad el elaborado por Almond y Powell, en su obra *Política comparada. Una concepción evolutiva*, en la cual son considerados, además de las tres funciones clásicas (legislación, justicia y administración), las de "articulación de intereses", "agregación de intereses" y "comunicación", lo cual conduce a considerar el sistema político como una función de "conversión" que transforma el flujo de las "demandas" y los "apoyos" en una corriente de "extracción", "regulación", "distribución" y "respuesta simbólica", que debe ir acompañada de "funciones de mantenimiento del sistema y adaptación", para todo lo cual se requieren las necesarias "capacidades".

Sin el rigor teórico a que arriban Almond y Powell y, por lo mismo, con una menor dosis de abstracción, puede servir también como "modelo" de análisis para un estudio comparativo de los "regímenes políticos contemporáneos" —tendiente sobre todo a contestar a dos preguntas básicas: a) ¿Quiénes ejercen efectivamente el gobierno?, b) ¿Por qué, cómo y para qué lo ejercen?—, la siguiente serie de elementos:

- a) marco geográfico, biopsicológico, económico e historicocultural;
- b) correlación entre las formas constitucionales y las fuerzas políticas;
- c) ideologías y fines;
- d) fuerzas políticas (partidos políticos, grupos de presión, etc.);
- e) participación en las decisiones;

- f) autonomía de los "subsistemas" (descentralización política, administrativa y de los grupos intermedios);
- g) origen o fundamento de la autoridad de los gobernantes;
- h) designación de los gobernantes;
- i) legitimidad de los gobernantes;
- j) estructura del gobierno (organización y ejercicio);
- k) burocracia;
- l) fuerzas armadas;
- ll) control y oposición al gobierno.

b) *Semejanzas y diferencias existentes entre los regímenes políticos contemporáneos*

El análisis comparativo de los "regímenes políticos contemporáneos", si bien permite poner de relieve toda la gama de diferencias existentes entre ellos, sirve también para advertir que, pese al incesante choque de las ideologías y la continuidad de la "guerra fría" —con sus reiterados aunque controlados brotes de "guerra caliente"— aumentan cada vez más las semejanzas.

Hace más de tres décadas, en su obra titulada *Libertad y planificación social*, Karl Mannheim dedicaba un párrafo a considerar "la semejanza creciente entre los Estados liberales democráticos y los totalitarios", expresando que la causa de ello se encontraba principalmente en el creciente intervencionismo de los primeros en materia económica. Por otra parte, también en materia económica y al margen de la tendencia a la "estatización", ha sido puesto de relieve que, cualquiera sean el "sistema político" y el "sistema económico", el ahorro pleno, equivalente a la "inversión", se obtiene siempre coactivamente, mediante la "plusvalía" y el gravamen fiscal en el sistema "capitalista" y mediante la fijación arbitraria de los precios, los préstamos obligatorios y también el gravamen fiscal en el sistema "comunista". Igualmente se ha puesto de manifiesto que el carácter global de la planificación en nuestro tiempo, en los países altamente desarrollados, desplaza cada vez más la dirección de la economía a las manos de los *managers*, se trate de los EE.UU. o de la URSS.

Las obras de Burnham, Wright Mills y Djilas, a las que antes se ha hecho referencia (*supra*, capítulo 8, punto 2, párrafo e), entre muchas otras que no han alcanzado tanta difusión, permiten llegar a la conclusión de que, aunque no cabe duda que EE.UU. y la URSS son ejemplos característicos de distintos tipos de regímenes políticos, es asimismo evidente que sus respectivas estructuras del poder presentan muchas semejanzas. En efecto, en sus grandes lineamientos, muchas de las cosas que se hacen en uno y otro régimen, la manera como se realizan y hasta los caracteres de los grupos que las llevan a cabo, se asemejan mucho más de lo que el examen superficial o tendencioso hace suponer. La concentración del poder, el entrecruzamiento del poder político, económico y militar, la burocratización y tecnificación crecientes de las actividades estatales, el uso de las nuevas técnicas sociales de comunicación con las masas son, sin contar muchos otros, fenómenos que asemejan y no que diferencian a los distintos tipos de regímenes políticos contemporáneos.

Merece ser señalado que también Loewenstein ha puesto de relieve la tendencia de los regímenes políticos contemporáneos hacia la estandarización y que Aron, por su parte, luego de admitir sus analogías, tanto en la doctrina como en la realidad políticas, ha puesto de manifiesto que las diferencias más notables se encuentran en la oposición de valores fundamentales.

c) El examen de los regímenes políticos contemporáneos

Son muchas las obras en las cuales, sea en forma comparativa o meramente enumerativa, se ha hecho el examen de los regímenes políticos contemporáneos. A simple título de ejemplo, pueden ser mencionadas las siguientes: *Derecho constitucional comparado*, de Manuel García-Pelayo; *Derecho constitucional comparado*, de Luis Sánchez Agesta; *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, de Carl J. Friedrich; *Teoría y práctica del gobierno moderno*, de Hermann Finer; *Los regímenes políticos contemporáneos*, de Manuel Jiménez de Parga; *Instituciones políticas y derecho constitucional*, —segunda parte—, de Maurice Duverger; *Teoría de la Constitución* —capítulos II, III y IV—, de Karl Loewenstein; *Derecho Constitucional* —capítulo IV—, de Paolo Biscaretti de Ruffia; *Traité de science politique* —tomo 4º, título III—, de Georges Burdeau; *Los ismos políticos contemporáneos*, de William Ebenstein; *Introducción al estudio de las modernas tendencias políticas*, de Jorge Xifra Heras; *The study of comparative government and politics*, de Gunnar Heckscher. Recientemente, y actualizando anteriores publicaciones suyas, el profesor argentino Segundo V. Linares Quintana ha destinado el tercero de los tomos de su obra *Derecho constitucional e instituciones políticas* al tema "Regímenes políticos contemporáneos".

En la presente obra, y dadas sus limitaciones, se prescinde del examen en particular de los diversos regímenes políticos contemporáneos, sin perjuicio de la consideración de algunos de sus aspectos más significativos al tratar las cuestiones incluidas en el temario.

CUARTA PARTE

LA CONSTITUCION JURIDICA

(Las instituciones políticas)

CONSIDERACION GENERAL

Se ha dicho antes que la "constitución jurídica", aparte de ser sólo uno de los elementos integrantes del "régimen político", no implica por sí misma sino aspectos formales, normativos, cuyos contenidos pueden ser muy variados. Ha quedado también admitido que, si bien no hay Estado sin constitución jurídica, cada uno de ellos, debido precisamente a la variedad de contenidos, tiene la suya propia, como elemento integrante de su exclusivo régimen político.

Pero, dentro del amplio círculo de las constituciones jurídicas, se ha pretendido, en algún momento histórico, que sólo una de ellas, la que tuviera determinados contenidos, merecería verdaderamente el venerable nombre de "Constitución". *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution*: así reza el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Esa constitución jurídica que erige a la persona humana como supremo valor terrenal y que contiene las técnicas jurídicas necesarias para alcanzar tal finalidad, es la que, con cierta redundancia, pero para evitar todo equívoco, recibe en esta obra el nombre de "Constitución del constitucionalismo".

La "democracia constitucional", a la vez, es la denominación que se da al régimen político cuya constitución jurídica es la "Constitución del constitucionalismo".

15

Relaciones entre Estado y derecho. Estado de derecho

1. EL PLANTEO DEL PROBLEMA DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y DERECHO. INTERROGANTES Y RESPUESTAS

a) Ubicación del tema. Los interrogantes básicos, en función de los distintos enfoques del problema

La "Constitución del constitucionalismo", es decir, la especial "constitución jurídica" del "Estado de Derecho", se caracteriza por la subordinación de la actividad de los ocupantes de los cargos de gobierno estatales a normas de derecho. Esa subordinación tiene además, en este caso particular, como última y superior finalidad, la protección de los derechos humanos.

Por consiguiente, la Constitución del constitucionalismo constituye una determinada respuesta al problema de las relaciones entre el Estado y el derecho, o, más precisamente, entre este último y la actividad de los ocupantes de los cargos de gobierno estatales —los "detentadores del poder estatal"— que es imputada al Estado.

Esas relaciones pueden ser enfocadas en tres planos distintos, por lo menos, y dan lugar en cada caso al respectivo interrogante.

El planteo de la cuestión de la prioridad en el plano cronológico, da lugar a la pregunta: ¿Cuál ha sido primero en el orden del tiempo, el Estado o el derecho? El planteo de la cuestión de la subordinación jerárquica, en el plano histórico, da lugar a la pregunta: ¿Ha estado subordinado, a través de la historia, el Estado al derecho, o viceversa? El planteo de la cuestión de la subordinación jerárquica, en el plano axiológico, es decir, según diferentes tablas de valores, da lugar a la pregunta: ¿Debe estar subordinado el Estado al derecho o viceversa?

Resulta evidente que, para responder con alguna precisión a los interrogantes formulados, se necesita determinar previamente con qué sentido son empleadas las palabras "Estado" y "derecho". Corresponde advertir al respecto que, frecuentemente, la diversidad de las respuestas obedece a la diversidad de los sentidos con que son empleados dichos vocablos.

Para ceñir el problema en lo posible, hay que pensar que cuando se dice "Estado", se está haciendo referencia, según ha sido señalado anteriormente, al poder del Estado, al poder político estatal, o sea, concretamente, a la actividad desplegada por los ocupantes de los cargos de gobierno estatales, y que cuando se dice "derecho" se alude a normas que regulen coactivamente la indicada actividad.

Importa, por consiguiente, no confundir la naturaleza del problema. En lo que aquí se plantea, no se trata, en rigor, de relacionar al Estado, como ente jurídicamente personificado, con el derecho, y en preguntar si el Estado así considerado puede existir independientemente del derecho o requiere a éste como uno de sus elementos esenciales. A este respecto, puede afirmarse que no hay cuestión. Nadie sostiene que puede haber Estado sin derecho. La estructura de la relación mando y obediencia que el Estado implica es una estructura normativa: conjunto de normas cuyo cumplimiento es exigido coactivamente. De lo que se trata, tal como aquí se plantea el problema, es de determinar si el derecho, que es elemento esencial del Estado, regula o debe regular —y, en ese caso, cómo— la actividad de los ocupantes de los cargos de gobierno estatales.

b) La negación del problema. Cuestión semántica

Si en lugar de formular el planteo en los concretos términos en que acaba de hacerse, se piensa en el Estado como ente jurídicamente personificado, puede llegarse a otro tipo de planteos e inclusive a negar, razonablemente, la existencia del problema.

Para Kelsen, por ejemplo, no puede existir cuestión de subordinación porque ni siquiera existe diferenciación entre Estado y derecho. Para él, el Estado es un orden jurídico, aunque no todo orden jurídico sino el que ha alcanzado cierto grado de centralización. De ese modo considerado —como orden jurídico—, el Estado no es algo distinto del derecho, sino el derecho mismo: la personificación metafórica del orden jurídico total. Por eso —lo dice Kelsen textualmente— "todas las manifestaciones externas en que suele verse el poder del Estado, las cárceles y fortalezas, las horcas y ametralladoras, son objetos en sí inanimados. Se convierten en instrumentos del poder estatal sólo en

cuanto los hombres se sirven de ellos en el sentido de un orden determinado; en cuanto a la representación de ese orden, la creencia de deber obrar de conformidad con el mismo, determina a esos hombres".

Así formulada la cuestión, disuelto el dualismo entre Estado y derecho, el problema de las relaciones entre ambos desaparece, pues en lugar de uno y otro sólo existe identidad.

Pero si en cambio se sigue pensando en la posibilidad, a menudo actualizada, de que "ese orden" resulta de la voluntad de quienes se sirven de los "instrumentos del poder estatal", reaparece el problema en lo que tiene de concreto.

c) El problema en el plano cronológico

El interrogante a que da lugar el planteo del problema en el plano cronológico ha sido objeto de respuestas que pueden ser clasificadas en tres grupos: (1) las que admiten la prioridad cronológica del Estado; (2) las que admiten la prioridad cronológica del derecho; (3) las que señalan el comienzo simultáneo del Estado y del derecho.

Hay que tener en cuenta, ante todo, que al formularse el interrogante de referencia se piensa no en un determinado Estado, sino, hipotéticamente, en "el primer Estado" o en "cada primer Estado".

De ese modo planteada la cuestión, sostiene Jellinek que no ha existido jamás un derecho que preceda al Estado. Afirma dicho autor que el hecho mismo del nacimiento del Estado queda fuera del orden del derecho y que lo mismo ocurre con las modificaciones profundas en la estructura de aquél. Agrega que sólo después surge el derecho, cuando "lo real se transforma en normativo".

En posición opuesta hay autores —Kohler, Haenel, Del Vecchio, y, en general, los jusnaturalistas— para quienes el derecho precede al Estado. El argumento de los jusnaturalistas es consecuente con su concepción del derecho. Resulta lógico, en efecto, que si el derecho es universal, eterno e inherente a la naturaleza humana, no puede ser producto del Estado ni, por tanto, posterior a él.

Por último, existen autores —Gierke, Seidler, por ejemplo— que afirman el origen simultáneo del Estado y del derecho. Argumentan los sostenedores de esta posición que el uno y el otro se suponen y condicionan recíprocamente y no a modo de causa y efecto, razón por la cual queda excluida la posibilidad de prioridad cronológica.

d) El problema en el plano histórico

A la pregunta de si los ocupantes de los cargos de gobierno estables han estado regulados en su actividad por el derecho o éste no ha sido otra cosa que la expresión de la voluntad de aquéllos, no cabe una respuesta única. La situación ha variado con los regímenes políticos. En algunos casos, los gobernantes han sido detentadores exclusivos de la soberanía, y el derecho no ha existido sino

como manifestación de su voluntad. En otros, han debido sujetar su conducta a normas de carácter jurídico, no creadas por ellos. Son ejemplo de lo primero los antiguos despotismos egipcio y persa, los regímenes absolutistas de la Edad Moderna y los totalitarismos de la Edad Contemporánea. Son ejemplo de lo segundo, aunque con grandes variantes entre unos y otros, la Atenas democrática y la Roma republicana, la Gran Bretaña posterior a la Carta Magna y las democracias constitucionales contemporáneas.

e) El problema en el plano axiológico

Si se pregunta si el Estado "debe" estar subordinado al derecho, o viceversa, las respuestas que se han dado pueden ser clasificadas en tres grupos: 1) que el derecho "debe" estar subordinado al Estado o, mejor dicho, que los que ejercen el poder imputable al Estado "no deben" estar subordinados al derecho; 2) que el Estado "debe" estar subordinado al derecho o, mejor dicho, que los que ejercen el poder imputable al Estado "deben" estar subordinados al derecho; 3) que la relación entre Estado y derecho "no debe" ser de subordinación del uno al otro.

La primera respuesta se encuentra contenida en el antiguo aforismo romano *Princeps legibus solutus* y ha sido dada, entre otros, por Thomas Hobbes en el siglo XVII y por Carl Schmitt en el siglo XX. Dice el primero que "el soberano de un Estado" no está sujeto a las leyes, ya que siendo atribución suya hacerlas y revocarlas, puede, cuando guste, liberarse de su ejecución, y agrega que no es posible que nadie esté obligado a sí mismo porque quien liga no queda ligado. Expresa el segundo que la constitución "no surge de sí misma" sino que surge de una "voluntad política existencial" preexistente, razón por la cual el derecho, resultante de la "decisión política", es obra y criatura de algún "sujeto capaz de obrar". De conformidad con estas doctrinas, el Estado no debe estar subordinado al derecho porque dejaría de ser tal al perder su carácter de soberano; pero, más allá del argumento de hecho, sus sostenedores no han ocultado su simpatía por el absolutismo o el totalitarismo, Hobbes fue preceptor de Carlos II y Schmitt dio respaldo doctrinario de carácter jurídico al nazismo. Según esta última doctrina y de acuerdo con el llamado "principio del Führer", las decisiones importantes en la vida pública deben tomarse por una sola persona y no por una multitud sin responsabilidad, y nada puede hacerse contra la voluntad del Führer, identificado con el poder y con el Estado. Sobre esta base, es, pues, derecho, la voluntad del que manda y, consecuentemente, este último sólo está sujeto a su propia voluntad.

La segunda respuesta es la del constitucionalismo: la actividad del gobernante debe estar regulada jurídicamente. Aunque desarrollada principalmente durante los dos últimos siglos, esta doctrina reconoce antiguos antecedentes. Uno de los cánones del Cuarto Concilio Toledano (año 633) disponía la excomunión de los reyes que, creyéndose superiores a las leyes, tiranizaban a sus pueblos, y en los fueros de Sobrarbe (anteriores a 1122) se establecía: "Rey serás si facieres derecho et si non facieres derecho non serás

rey". A través de la historia de las ideas políticas en Inglaterra, son muchos los exponentes de la misma doctrina. Entre ellos, los más famosos a lo largo de la Edad Media y de la Edad Moderna son Salisbury, Bracton, Fortescue, Hooker, Coke, Harrington y Locke. Entre los autores del siglo actual que más enérgicamente han afirmado esta posición, pueden ser citados los franceses Duguit y Jouvenel y los holandeses Krabbe y Kranenburg.

La tercera respuesta se basa también, como la primera, en argumentos de hecho. No cabe acordar a la relación el carácter de subordinación —se afirma— porque, por una parte, Estado y derecho son inseparables y, por otra, no todo el derecho emana del Estado. Gierke, en el siglo pasado, sostenía que ambos nacen coetáneamente y se suponen y condicionan recíprocamente, y Hellen en la primera mitad del siglo actual, afirmaba que no hay que considerar ni al uno ni al otro como un *prius*, sino como entes que se hallan entre sí en correlativa vinculación. Entre los autores de la segunda mitad del siglo XX que pueden ser ubicados en esta posición, se encuentran el francés Georges Burdeau y el danés Alf Ross.

A modo de conclusión, puede decirse que el problema es de antigua data y de solución difícil. Platón, en *La república*, decía que los "sabios guardianes", que debían ser los gobernantes, no necesitan de leyes sino de la filosofía para hacer justicia "en todas y cada una de las circunstancias que se presentan"; pero, algunas décadas después, en *Las leyes* expresaba que únicamente en una *polis* en la cual "el derecho gobierna a los que gobiernan", puede esperarse que se dé junto todo el bien que los dioses tienen destinado a las comunidades genuinas. El hecho concreto es que, cualesquiera sean el planteo y la argumentación de carácter teórico, si se admite como principio supremo que el hombre debe ser sagrado para el hombre, la regulación jurídica de la actividad de los que ocupan los cargos del gobierno se impone como una condición necesaria para ese fin.

2. "ESTADO DE DERECHO". ORIGEN DE LA EXPRESION, DIVERSIDAD DE CONCEPTOS Y VINCULACION CON EL CONSTITUCIONALISMO

a) Origen de la expresión "Estado de Derecho"

La expresión "Estado de Derecho" corresponde a la traducción del término alemán *Rechtsstaat*. Este último fue utilizado por primera vez, a principios del siglo XIX, por Robert von Mohl. Luego su uso se volvió común entre los teóricos germanos del Estado, contribuyendo principalmente a divulgarla Mayer, Laband, Stahl y Gneist.

Posteriormente, la expresión se ha difundido en español y en otros idiomas de origen latino.

b) *Diversidad de conceptos. "Estado de Derecho" en sentido "material" y en sentido "formal". "Estado de Derecho" liberal y "Estado de Derecho" social*

El término *Rechtsstaat* ("Estado de Derecho") fue utilizado por la escuela alemana de la Teoría General del Estado para señalar la subordinación del Estado al derecho y para hacer referencia a un determinado tipo de Estado con un particular ordenamiento jurídico.

Kelsen ha criticado ese concepto. Según él, todo Estado tiene que ser "Estado de Derecho en sentido formal", "puesto que todo Estado tiene que constituir un orden, y este orden coactivo, cualquiera sea el método —autocrático o democrático— de su creación y cualquiera su contenido, tiene que ser un orden jurídico que se va concretando gradualmente desde la norma fundamental hipotética hasta los actos jurídicos individuales, a través de las normas generales". En cambio, si se usa el término para aludir a un orden estatal con un contenido específico —un Estado, dice Kelsen, con ciertas y determinadas instituciones jurídicas, tales como la legislación democrática, la sujeción de los actos ejecutivos del jefe del Estado al refrendo del ministro responsable, la libertad política y civil de los ciudadanos, la independencia del poder judicial, la jurisdicción contencioso-administrativa, etc.— se lo está utilizando "en sentido material".

Como se ve, la crítica de Kelsen a la expresión "Estado de Derecho" es puramente semántica. Nadie discute que "todo" Estado supone e implica un orden jurídico, pero nada impide que se reserve la expresión "Estado de Derecho" para hacer referencia a un determinado tipo de Estado, precisamente aquel en que piensa Kelsen cuando dice "en sentido material".

Corresponde señalar, al margen, que otros autores emplean los adjetivos "material" y "formal" para distinguir el "Estado de Derecho" en el que el "imperio de la ley" es efectivo, de aquel en el que no lo es.

También, por otra parte, se suele diferenciar el "Estado de Derecho" liberal del "Estado de Derecho" social.

Algunos consideran que "Estado de Derecho" es sinónimo de "Estado liberal". En esa tesitura se encuentra Carl Schmitt que lo denomina "Estado burgués de derecho" y los profesores españoles Luis Legaz y Lacambra y Raúl Morodo, que lo consideran un sistema de legalidad particular que descansa en supuestos ideológicos de la "democracia liberal".

Predomina, sin embargo, la opinión de que el "Estado de Derecho" puede ser "liberal" o "social", según la prevalencia de determinados rasgos característicos con respecto al derecho de propiedad y a los llamados "derechos sociales". Se considera que la acentuación del primero es propia del Estado de Derecho "liberal" y la de los segundos, propia del Estado de Derecho "social".

Admitida la indicada dualidad, algunos señalan la oposición entre ambos sistemas y otros, en cambio, entienden que se trata de dos etapas sucesivas de un mismo proceso y de un único sistema. Esta última es la tesis que parece ajustarse mejor a la realidad de los hechos. Históricamente, el "Estado de Derecho" ha surgido en franca oposición al "Estado absolutista" y con ingredientes de clara

extracción liberal. Ulteriormente, ha absorbido ingredientes de distinto carácter doctrinario —socialismo, socialcristianismo, neoliberalismo, etc.— que han significado una transformación de sus contenidos concretos, con especial referencia al aumento de sus "cometidos", hasta convertirlo en "Estado de Bienestar". Pero se trata de adiciones y no de sustitución.

c) *Vinculación del "Estado de Derecho" con el "constitucionalismo"*

Como ha sido indicado, existe una estrecha vinculación entre el "Estado de Derecho" y el "constitucionalismo", hasta el punto de que el primero recibe también la denominación de "Estado constitucional".

En términos generales, puede afirmarse que el "Estado de Derecho" constituye el objetivo concreto del movimiento histórico-político conocido con el nombre de "constitucionalismo" y también, utilizando las categorías de Prélot, que este último es, como doctrina, en el campo de ideas, lo que el primero en el campo de las instituciones. O sea, dicho de otro modo, que el "Estado de Derecho" es la institucionalización de la doctrina del "constitucionalismo".

A este respecto, puede afirmarse que el "constitucionalismo" proporciona el contenido, la materia, que caracteriza al "Estado de Derecho". Ese contenido, esa materia, es lo que tipifica a lo que llama en esta obra "Constitución del constitucionalismo". No se trata, por lo tanto, de cualquier constitución jurídica, de la cual ningún Estado puede prescindir y que implica siempre, de alguna manera, la institucionalización del poder, sino de aquella cuyas notas características son las siguientes:

- A) Finalidad "personalista": la dignidad de la persona humana, supremo valor terrenal.
- B) Principios (o medios genéricos): 1) político: "soberanía del pueblo" (ningún individuo ni grupo particular de individuos tiene, por derecho propio, la facultad de regir a la comunidad); 2) jurídico: "imperio de la ley" (conducción de la comunidad de acuerdo con normas a las que deben sujetarse los ocupantes de los cargos del gobierno y no de acuerdo con su libre voluntad).
- C) Técnicas jurídicas: ① supremacía de normas jurídicas fundamentales —Constitución—; entre las cuales se incluye la "declaración de derechos"; ② distinción entre poder constituyente y poderes constituidos ("rigidez" constitucional); ③ división orgánica y funcional entre los poderes constituidos; ④ independencia del poder judicial; ⑤ legalidad administrativa; ⑥ control de la actividad de los órganos estatales; ⑦ institucionalización de la oposición; ⑧ designación por elección, mediante competencia pacífica normativamente regulada, de los integrantes de los órganos que ejercen el poder constituyente y los poderes constituidos.

En lo que se refiere a las técnicas jurídicas corresponde señalar que no todas son necesarias y que hay otras además de las enumeradas. Lo que se requiere es

que mediante ellas cobren vigencia los principios o medios genéricos y se alcance, con la mayor aproximación posible, la finalidad propuesta. En Gran Bretaña, faltan algunas de las técnicas indicadas o son defectuosas, y no por eso deja de ser "Estado de Derecho". En los Estados Unidos de América y en la República Argentina existe una técnica fundamental para el propio régimen (control judicial de la constitucionalidad de las leyes) que no figura entre las incluidas en la enumeración, debido a que no está generalizada en el Derecho Constitucional Comparado.

3. LAS FUNDAMENTACIONES DEL "ESTADO DE DERECHO": DOCTRINAS DEL DERECHO NATURAL, DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y DE LA AUTOLIMITACION

a) Encuadre del tema

Cabe distinguir la cuestión relativa a la fundamentación del "Estado de Derecho" de la referente a su efectividad. La primera tiene necesariamente carácter extrapositivo, pues se trata de establecer por qué y para qué el poder del Estado "debe estar" subordinado al derecho. La segunda, en cambio, tiene que ver con el modo y forma en que tal subordinación ha de concretarse; consiste, por tanto, en técnicas jurídicas y reviste, en consecuencia, carácter positivo.

Con respecto a la fundamentación del "Estado de Derecho" existen varias doctrinas que pueden ser clasificadas en dos grandes grupos, según se basen en la afirmación de la existencia del derecho natural o en la naturaleza intrínseca del Estado. Cabe hablar, en el primer caso, de "heterolimitación" porque el fundamento de la subordinación del Estado por el derecho se halla fuera del propio Estado, y, en el segundo, de "autolimitación", porque tal fundamento radica en la afirmación de que es inherente al Estado obligarse a sí mismo por el derecho que crea.

Las doctrinas basadas en la "heterolimitación" tienen dos variantes principales según se piense en un derecho natural objetivo o en derechos naturales subjetivos. En el primer caso, se está en presencia de la doctrina —o doctrinas— del derecho natural propiamente dicho; en el segundo, en presencia de la doctrina —o doctrinas— de los derechos individuales.

b) Las doctrinas del derecho natural

Aunque las variantes de las doctrinas del derecho natural son numerosas, todas concuerdan en afirmar la existencia de normas prescriptivas de la conducta, universales y eternas, inherentes a la naturaleza humana y discernibles

por la razón, y en que el derecho natural reviste carácter suprapositivo, es decir, anterior y superior al derecho positivo. Siendo así, no dependiendo la existencia del derecho natural de la voluntad humana —o de la hipotética voluntad del Estado—, es colocado en posición de preeminencia con relación a la conducta de los ocupantes de los cargos del gobierno y, por consiguiente, del derecho —positivo— que emane de ellos.

Corresponde destacar, al respecto, que las diversas doctrinas del derecho natural no niegan la existencia del derecho positivo sino que lo subordinan. Las críticas formuladas a tales doctrinas están basadas, por una parte, en que no existe una concepción única del derecho natural y, por otra, en la distinta concepción acerca de la fuente originaria de aquél: Dios, para algunos; la naturaleza y la conciencia humana, para otros.

Dadas tales variantes, se hace necesario seguir el curso histórico de las doctrinas del derecho natural.

Aunque desde Hesíodo hasta Aristóteles pueden encontrarse vestigios de la concepción del derecho natural, pertenece a los estoicos la primera formulación clara y concreta. Al respecto, decía Crisipo: "No puede encontrarse para la justicia otro principio y otro origen que Zeus o la naturaleza general". Entre los romanos, corresponde a Cicerón la definición más neta del *jus naturale* —la "verdadera ley"—, que no puede ser mudada —decía— por la "legislación humana" ("ni el Senado ni el pueblo"). Pero se debe sin duda al cristianismo el desarrollo, con base teológica, de la doctrina del derecho natural. Son importantes, en tal sentido, los aportes de San Agustín, San Isidoro de Sevilla y particularmente de Santo Tomás de Aquino. Admite este último que el derecho positivo —la "ley humana"— es obra del gobernante; pero en lo que hace a los principios rectores —*quantum ad vim directivam*—, el gobernante está sometido a la ley y su voluntad tiene fuerza de ley solamente en cuanto sea *ratione regulata*. Por ello, la "ley humana" contraria a la "ley natural" no es verdadera ley y quien dicta la primera en contradicción con la segunda se convierte en tirano.

Durante la Edad Moderna, subsistió y se desarrolló por una parte, el *jusnaturalismo de inspiración tomista* y se forjó, por otra, una nueva corriente, conocida con el nombre de Escuela Clásica del Derecho Natural. La primera alcanzó su apogeo durante los siglos XVI y XVII y tuvo sus más altos exponentes en los teólogos españoles. La segunda, que se desarrolló durante los siglos XVII y XVIII, tuvo su iniciador en Hugo Grocio y encontró sus principales exponentes, cada uno con su propio enfoque, en Pufendorf, Locke, Thommasio, Rousseau y Kant.

Finalmente, luego de un eclipse parcial a lo largo del siglo XIX, se ha producido, tanto en el período que siguió a la Primera Guerra Mundial como en el posterior a la Segunda, el llamado "renacimiento del derecho natural". Duguit, Hauriou, Del Vecchio, Stammler y Maritain fueron sus principales exponentes durante la primera posguerra. Durante la segunda posguerra, el movimiento se extendió al ambiente cultural anglosajón, destacándose entre los nuevos exponentes Leo Strauss y John Wild. Cabe afirmar que no han sido extrañas al fenómeno ciertas experiencias totalitarias y en particular el régimen hitlerista. La llamada "retractación" de Radbruch se encuentra en ese caso.

c) Las doctrinas de los derechos individuales

Las llamadas doctrinas de los derechos individuales no constituyen sino una rama y a la vez un desprendimiento de las doctrinas del derecho natural, con la diferencia de que mientras estas últimas se refieren a un derecho natural objetivo, aquéllas conciben derechos naturales subjetivos. En general, las doctrinas en examen se caracterizan por el reconocimiento de la existencia de derechos innatos en todo ser humano y por la afirmación de que tales derechos no deben ser desconocidos ni violados por los gobernantes. De este modo, la actividad de estos últimos se encuentra limitada por la existencia de tales derechos. Esa concepción del Estado "limitado" da base a la concepción del "Estado de Derecho".

Ha sido John Locke si no el primero, el más importante de los expositores de la doctrina de los derechos individuales. En su *Ensayo sobre el gobierno civil*, luego de señalar que "los hombres se encuentran originariamente en un estado de completa libertad para adecuar sus actos y para disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona", expresa que, aunque, al formar la comunidad política, renuncian "a la igualdad, a la libertad y al poder ejecutivo de que disponían en el estado de naturaleza" [...], "como el propósito de todos los que la conforman es sólo salvaguardarse mejor en sus personas, libertades y propiedades (ya que no puede suponerse que una criatura racional cambie deliberadamente de estado, para ir a peor), no cabe aceptar que el poder de la sociedad política, o dé los legisladores instituidos por ella, pretenda otra cosa que el bien común". [...] "Por esa razón, quien tiene en sus manos el poder legislativo o supremo de un Estado hallase en la obligación de gobernar mediante leyes fijas y establecidas, promulgadas y conocidas por el pueblo; no debe hacerlo por decretos extemporáneos". En síntesis, los ocupantes de los cargos de gobierno no están facultados para hacer lo que les plazca: la actividad estatal debe tener como dique de contención los derechos individuales —"naturales"—.

La misma doctrina fue expuesta en forma muy concisa y expresiva por el abate Sieyès en su *Ensayo sobre los privilegios*: "La libertad es anterior a toda sociedad, a todo legislador... El legislador se ha establecido, no para conceder, sino para proteger nuestros derechos".

Estas doctrinas influyeron considerablemente en el proceso de constitucionalización desarrollado con motivo de la Revolución Norteamericana de 1776 y de la Revolución Francesa de 1789, hasta el punto de que las declaraciones de derechos que entonces fueron dictadas constituyeron un intento de convertir en positivo el derecho natural. Resulta ilustrativo al respecto el artículo I de la Declaración de Derechos de Virginia, que dice: "Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad, especialmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y de perseguir y obtener la felicidad y la seguridad". Igualmente en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, de 1789, se establece que "los hombres

nacen y viven libres e iguales en derechos" (artículo 1º) y que "el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre": "la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión" (artículo 2º). Por otra parte, no está de más recordar que en el encabezamiento del *Bill of rights* de 1689 se expresa que su objeto "no es otro que garantizar y asignar para lo sucesivo sus antiguos derechos y libertades".

El examen con sentido crítico de las doctrinas de los derechos individuales conduce a conclusiones semejantes a las expuestas con respecto de las doctrinas del derecho natural.

d) Las doctrinas de la autolimitación

Las doctrinas de la autolimitación se diferencian de las consideradas anteriormente en que el derecho que se tiene en cuenta para subordinar al Estado es el derecho positivo.

Estas doctrinas fueron desarrolladas principalmente por los integrantes de la Escuela Alemana de la Teoría del Estado. En *La lucha por el derecho*, Von Ihering anunciaba la doctrina de la autolimitación con las siguientes palabras: "Derecho en el pleno sentido de la palabra es... la fuerza de las leyes uniéndose bilateralmente; es el propio sometimiento del poder del Estado a las leyes que él mismo dictara".

Pero el más alto exponente de la doctrina de la autolimitación es Jellinek, quien, en su *Teoría general del Estado*, expresa que "a primera vista parece que no hay duda de que para el Estado soberano no puede haber limitación jurídica", pero —agrega enseguida— "si el Estado jurídicamente lo puede todo, podrá también suprimir el orden jurídico mismo, introducir la anarquía y hacerse a sí mismo imposible, y si un pensamiento de esta naturaleza ha de desecharse, se sigue de aquí que el Estado encuentra una limitación jurídica en la existencia de un orden determinado". Señala, a continuación, el autor alemán que el Estado puede elegir "la Constitución que ha de tener, pero habrá de tener necesariamente alguna. La anarquía —dice seguidamente— es una posibilidad en el reino de las luchas, pero no una posibilidad en el reino del Derecho".

Las doctrinas de la "autolimitación" han sido objeto de severas críticas. La más común es la que señala que quien se limita a sí mismo no se limita verdaderamente, ya que con la misma voluntad que se obligó puede desobligarse. Tal objeción ha sido formulada, entre muchos otros, por Kranenburg y por Kelsen.

e) La aplicación práctica de las distintas doctrinas

Pese a los reparos teóricos de que suelen ser objeto, las tres doctrinas expuestas pueden servir prácticamente de fundamentación —y de hecho han servido— a la obra constituyente, con la orientación propia del constitucionalismo. El primer legislador, aunque carezca de toda atadura jurídica positiva, encuentra imponderables límites para su voluntad concreta —aun en el caso de

que los viole— en el derecho natural, en los derechos individuales o en la autolimitación (o en las tres doctrinas a la vez).

La técnica de las declaraciones de derechos —que será considerada en el capítulo siguiente— constituye una aplicación práctica de las doctrinas expuestas. En definitiva, el resultado es el mismo si se reconoce la existencia de derechos (doctrinas del derecho natural y de los derechos individuales) que si se los establece (doctrina de la autolimitación). En ambos casos, se procura poner coto a la arbitrariedad y al despotismo de los gobernantes.

Por otra parte, no existe contradicción en que, a nivel de norma fundamental (constitucional), se *reconozca* que existen derechos (de carácter *natural*) y se los *establezca* (de carácter *positivo*).

Un ejemplo concreto de la simultaneidad de aplicación de las doctrinas fundamentadoras para subordinar, con la limitación de los derechos individuales, la actividad de los ocupantes de los cargos de gobierno, se encuentra en los considerandos de un fallo dictado por la Cámara Nacional Federal de la Capital Federal de la República Argentina el 19 de diciembre de 1967. Allí se dice: "...La Constitución de 1853, según lo expresa Joaquín V. González, al reconocer en su artículo 14 el derecho de todo habitante de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa, no realizó sino un reconocimiento de un derecho natural, de nobilísima estirpe, porque corresponde a la porción inmaterial de nuestro ser, a su dignidad y elevación ('Manual', página 154)". [...] "Los documentos básicos de la revolución del 28 de junio de 1966, demuestran que uno de sus fines es el respeto de la ley, y que tiende a que sea una realidad 'el imperio de una verdadera justicia, en un régimen republicano en que tengan plena vigencia el ejercicio de las obligaciones, derechos y libertades individuales (Objetivos particulares -- Punto B, número 1). Tales declaraciones importan la autolimitación de poderes gubernamentales".

16

El constitucionalismo. Historia y caracteres

1. HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO

a) Determinación del concepto y del comienzo del constitucionalismo

Para poder considerar la historia del constitucionalismo, es necesario, ante todo, determinar sus "caracteres" —su concepto— y su "comienzo".

El constitucionalismo es un movimiento histórico-político que tiene como base una doctrina caracterizada por cierta "finalidad" y determinados "principios" (o medios genéricos) y "técnicas jurídicas", a las cuales se ha hecho referencia en el capítulo precedente. La palabra "constitucionalismo" deriva de la palabra "constitución". Pero este vocablo de origen latino (*constitutio*) tiene diversos significados y sólo uno de ellos es el que vale para determinar el concepto del constitucionalismo. No se trata de la constitución natural, ni de la constitución real, ni meramente de la constitución jurídica. Se trata de un tipo especial de constitución jurídica, caracterizada por un particular contenido (la finalidad, los principios —o medios genéricos— y técnicas jurídicas aludidos), que está definida en el artículo 16 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 y cuyo modelo se encuentra en la Constitución de los

Estados Unidos de América de 1787 con sus diez primeras enmiendas. Lo distintivo y propio de ese tipo especial de constitución jurídica —la Constitución del constitucionalismo— es su "función" limitadora del poder y a la vez garantizadora de los derechos fundamentales de la persona humana.

Así concebido, puede admitirse que el constitucionalismo tuvo su comienzo a través del proceso de la Revolución Norteamericana y de la Revolución Francesa, y esta tesis nada tiene de aventurada si se tiene en cuenta que fue en esa época cuando efectivamente empezó el desarrollo, consciente y deliberado, del movimiento histórico-político inspirado por la respectiva doctrina.

Sin embargo, corresponde señalar que esa posición es susceptible de controversia. Hay quienes —como, por ejemplo, Carl J. Friedrich— hablan de "constitucionalismo medieval" y no faltan tampoco quienes —como, por ejemplo, Charles H. McIlwain— se refieren al "constitucionalismo antiguo". Pero el problema es sólo de perspectiva. Si se piensa en un régimen político —con su correspondiente tipo de Estado— en el cual consciente y deliberadamente se ubica la protección de los derechos del hombre —de todo hombre— como *fin último* de la actividad estatal y se postula como principal garantía de la libertad —núcleo de las "técnicas jurídicas"— la institucionalización del principio de división de poderes, no cabe duda de que su origen se encuentra en las grandes revoluciones del siglo XVIII antes mencionadas. Dice, en efecto, el artículo 16 de la *Declaración* francesa que toda sociedad en la cual la "garantía de los derechos" no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución. Por su parte, la Constitución Norteamericana consagra sus tres primeros artículos, respectivamente, al poder legislativo, al poder ejecutivo y al poder judicial, de acuerdo con el clásico esquema de Montesquieu. Además, y también con respecto a los Estados Unidos de América, las declaraciones de derechos de cada uno de los Estados miembros reconocen, sobre el modelo de la sancionada en Virginia en 1776, los derechos humanos, lo cual fue luego ratificado en el plano federal mediante diversas enmiendas a la Constitución, entre las cuales son de suma importancia las diez primeras, introducidas en 1791.

Admitida la tesis indicada, es decir, fijando el *comienzo* del constitucionalismo en la segunda mitad del siglo XVIII, al "antiguo" y el "medieval", se convierten en antecedentes del constitucionalismo propiamente dicho. Con esa perspectiva, su historia puede ser considerada a través de tres grandes períodos, a saber: 1) Antecedentes; 2) Comienzo; 3) Desarrollo.

b) Antecedentes del constitucionalismo

Tanto Platón —en *La república* y *El político*— como Aristóteles —en *La política*— distinguieron entre el gobierno del hombre y el de la ley. En Roma, la concepción del "régimen mixto", expuesta por Polibio, y la del derecho natural, debida a Cicerón, son expresión de doctrinas que tienden a sujetar la actividad de los ocupantes de los cargos de gobierno. Importa, además, tener en cuenta con respecto a Roma la distinción entre *jus publicum* y *jus privatum*, de acuerdo con la cual la actividad de los magistrados estaba sometida a la *lex* y, en el período imperial, que la *lex regia* indicaba que los emperadores no tenían poder

originario, sino que lo recibían del pueblo. Pero ese constitucionalismo "antiguo" no puede ser considerado tal por la doble razón de que no fue un movimiento consciente y deliberado y porque careció de la concepción de los llamados por Jellinek "derechos públicos subjetivos". Para griegos y romanos, en efecto, el ciudadano participaba del poder pero no tenía derechos frente al poder. En el caso particular de los romanos, lo ha señalado muy bien Ortega y Gasset al distinguir la "libertad romana" (*libertas*) de la "libertad europea" ("derechos del hombre y del ciudadano"). La primera es la libertad dentro de la ley de la Ciudad; la segunda es límite para la ley de la Ciudad.

El llamado "constitucionalismo medieval" —es decir, los antecedentes del constitucionalismo durante la Edad Media— ofrece diversas manifestaciones en España, Inglaterra y otros países.

Con respecto a España se ha recordado anteriormente una singular disposición del Cuarto Concilio Toledano y otra muy enfática contenida en los fueros de Sobrarbe. Cabe agregar que, tras los concilios toledanos, que se realizaron entre el año 400 y el 701, comenzó, a partir del siglo X y como consecuencia de la lucha por la Reconquista contra los moros, el otorgamiento de privilegios, cartas y fueros y la creación de algunas instituciones especiales, como el "justicia" de Aragón —magistrado encargado de proteger los derechos de los súbditos frente a las arbitrariedades del rey—. Sin embargo, en la Edad Moderna y tras una larga crisis, aquellos esbozos de constitucionalismo terminaron por desaparecer. Merece señalarse, a propósito, que en España, precisamente en el momento en que declinaban aquellas instituciones de origen medieval, se desarrolló una floreciente corriente doctrinaria en favor del sometimiento del poder del Príncipe al derecho. Se destaca al respecto el pensamiento de Domingo Soto, Juan de Mariana, Francisco Suárez y Saavedra Fajardo.

Los antecedentes ingleses son indudablemente los más importantes, no sólo por su continuidad y progreso a través de los siglos, sino por haber servido de inspiración y modelo a las doctrinas e instituciones desarrolladas en otros países. El proceso inglés se manifestó a la vez en el campo de las ideas y en el de las instituciones. John de Salisbury sostuvo en el *Policraticus*, publicado a mediados del siglo XII, que "el príncipe no debe legalmente acariciar ninguna voluntad propia que no concuerde con la que la equidad o la ley prescriben o que requiere el meditado interés de la comunidad". Henry Bracton, autor de *De legibus et consuetudinibus Angliae*, ascrita a mediados del siglo XIII, expresó que "el rey no debe obedecer a ningún hombre, pero debe obedecer a Dios y a la ley, porque la ley hace al rey". Sir John Fortescue, en su obra titulada *De laudibus legum Angliae*, publicada entre 1467 y 1471, afirmó que "un rey de Inglaterra no puede, a su voluntad, hacer ninguna alteración en las leyes del país, porque la naturaleza de su gobierno no es solamente real, sino política". Richard Hooker, en *The laws of ecclesiastical polity*, escrita a fines del siglo XV, expresó: "Más felices son los pueblos cuyo monarca es la ley, que aquellos cuyo rey es por sí mismo la ley". Sir Edward Coke, eminente jurista y máxima figura en la lucha contra las pretensiones absolutistas de los Estuardo, afirmó, en la primera mitad del siglo XVIII, que la Carta Magna es de tal naturaleza que no tiene ningún "soberano": ni el rey ni el Parlamento. James Harrington, en su obra *Oceana*,

publicada en 1656, estampó su famosa frase: "Un gobierno de leyes y no de hombres". Por fin, John Locke, al anteponer los derechos naturales del hombre a las facultades del gobierno, estableció que la supremacía del Parlamento es una supremacía dentro del derecho y no por encima de él. Tales ideas se tradujeron en las instituciones a partir de la Carta Magna que el rey Juan Sin Tierra se vio obligado a otorgar en 1215. Dicha Carta es un documento escrito que consta de 63 artículos en virtud de los cuales el rey reconoce a los barones y hombres libres del reino, derechos y libertades personales en materia de administración de justicia, impositiva, de propiedad y de locomoción; reconoce, además, libertad a la Iglesia y libertades comunales, a la vez que extiende la protección a las personas subordinadas a los señores feudales. La vigencia de la Gran Carta, siempre en peligro por la tendencia absolutista de los reyes, fue objeto de treinta y dos confirmaciones a lo largo de los diversos reinados, hasta que, durante el agitado siglo XVII, el constitucionalismo tuvo diversas manifestaciones de institucionalización, entre las que se destacan: a) la *Petition of rights*, que el rey Carlos I debió aceptar, en 1628, contra su voluntad; b) el *Agreement of the people*, que el ejército de Cromwell presentó a los Comunes en 1647; c) el *Instrument of government*, redactado por el Consejo de sus funcionarios y que el mismo Cromwell promulgó en 1653; d) el *Habeas corpus Act*, que el Parlamento impuso al rey en 1679; e) el *Bill of Rights* dictado en 1689, en el que se consagró la superioridad de la ley sobre la voluntad del rey.

Algunos autores consideran que en el proceso formativo del constitucionalismo inglés ha sido decisivo el factor religioso y, en particular, el puritanismo y, en tal sentido, se ha señalado que los puritanos organizaron sus Iglesias sobre bases democráticas y que ello les permitió trasladar sin esfuerzo las ideas y las prácticas respectivas a la vida y a las instituciones políticas. Por lo demás, puede afirmarse que el influjo puritano está relacionado también —como prolongación del antecedente inglés— con la historia institucional de las colonias inglesas de América del Norte. Dichas colonias estaban sometidas a Cartas que las Legislaturas no podían alterar, resultándoles familiar, de ese modo, la idea de un instrumento superior a la voluntad de los gobernantes. El pacto del *Mayflower* de 1620, el pacto de los *Pilgrim Fathers* de Plymouth, las *Resoluciones fundamentales* de Connecticut (1639), traducen las primeras manifestaciones del proceso.

c) Comienzo del constitucionalismo

Aunque, en términos generales, puede decirse que el constitucionalismo comienza en la segunda mitad del siglo XVIII con el proceso de las revoluciones norteamericana y francesa, la realidad histórica pone de relieve que no existe un origen único y que, por lo mismo, no se produce en un lugar y momento determinados.

Cabe recordar al respecto que tres rasgos caracterizan al constitucionalismo propiamente dicho y lo diferencian de los antecedentes. Esos rasgos son: a) la constitución jurídica —con especial contenido—, pensada como obra de la

comunidad o pueblo; b) la universalización de los derechos y libertades garantizados; c) el perfeccionamiento de las técnicas jurídicas limitadoras del poder político estatal.

En tal sentido, habría que admitir que la primera Constitución acorde con el movimiento y la doctrina del constitucionalismo fue la inglesa, sin que la prive de ese carácter el hecho de haber sido el producto de un largo proceso histórico y que carezca de un documento único articulado y codificado. En cambio, si se hace prevalecer el carácter de creación consciente y deliberada traducida en un documento escrito, la primera concreción institucionalizada del constitucionalismo se encuentra en las Constituciones de las colonias norteamericanas que se transformaron en Estados soberanos al rebelarse contra la Corona inglesa y, posteriormente, en la Constitución de la Unión de 1787. Casi inmediatamente, hasta el punto de que no sea exagerado admitir que hubo simultaneidad en el comienzo, se produce la otra notable manifestación del constitucionalismo propiamente dicho a través de los documentos que sucesivamente se fueron sancionando durante el proceso de la Revolución Francesa: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Constitución de 1791, la Constitución de 1793, la Constitución de 1795 (año III) y la Constitución de 1799 (año VIII).

Por otra parte, si se piensa en el constitucionalismo fundamentalmente como doctrina, es necesario relacionar con su comienzo *El espíritu de las leyes* (en particular, Libro XI, título VI) de Montesquieu, *Comentarios sobre la ley de Inglaterra* de Blackstone, *Constitución de Inglaterra* de De Lolme, *El federalista* de Madison, Hamilton y Jay, y *¿Qué es el tercer estado?* de Sieyès.

d) Desarrollo del constitucionalismo

A lo largo del siglo XIX y hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) el desarrollo del constitucionalismo fue cada vez mayor. Resulta imposible exponer, dada su extraordinaria magnitud, la historia del movimiento y de sus manifestaciones doctrinarias durante ese largo período; pero es importante señalar su influjo manifiesto sobre las numerosas constituciones que entonces se dictaron (las diversas francesas, la Constitución de Cádiz de 1812 y las sucesivas españolas, la sueca de 1809, la noruega de 1814, la griega de 1827, la belga de 1831, las de todos los nuevos Estados latinoamericanos, etc.).

A partir de la terminación de la Primera Guerra, el constitucionalismo sufre las consecuencias de un doble proceso. Por una parte, se transforma en cuanto al carácter y contenido de los derechos fundamentales que busca proteger, dando lugar así al "constitucionalismo social". Por otra parte, se difunden con éxito movimientos que dejan de lado la protección de los derechos humanos y la doctrina de la división de poderes y concluyen en lo que Posada ha llamado la "desconstitucionalización" del Estado.

El "constitucionalismo social" se caracterizó por agregar a los clásicos derechos individuales —civiles y políticos— los "derechos sociales" y a la vez limitar el derecho de propiedad reglamentándolo "en función social". Además, algunas de las Constituciones dictadas de conformidad con la nueva tendencia

incluyeron ciertas novedades en la estructura de los órganos estatales (v.g.: la creación del Consejo Económico —con el carácter de representación funcional— en la Constitución de Weimar). Entre las Constituciones del período de la interguerra que recibieron el influjo del "constitucionalismo social" pueden citarse: la de México de 1917, la alemana de Weimar de 1919, la de Finlandia de 1919, la de Austria de 1920, la de Checoslovaquia de 1920, la de Yugoslavia de 1921, la de Polonia de 1921, la de España —republicana— de 1931.

La "desconstitucionalización" del Estado fue el resultado del triunfo en algunos países de ciertos movimientos políticos que se difundieron en Europa y en otras partes del mundo en franca oposición a la doctrina del constitucionalismo. Su máxima expresión está dada por los regímenes totalitarios: Rusia, a partir de 1918; Italia, a partir de 1922; Alemania, a partir de 1933. En Rusia, con la implantación del comunismo, se consagró la "dictadura del proletariado". En Italia, con el advenimiento del fascismo, se impuso el principio de que el "Duce" siempre tiene razón. En Alemania, con el triunfo del nazismo, el "principio del Führer" sustituyó a las instituciones de la República de Weimar. En los tres países, se hizo caso omiso de los derechos personales, se implantó el partido único y se suprimió toda limitación, control y oposición con respecto a los gobernantes.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, no ha sido uniforme la suerte del constitucionalismo. Fueron dictadas y reformadas muchas constituciones, pero no siempre con la finalidad, los principios o medios genéricos y las técnicas jurídicas de aquél y en ciertos casos, aunque tuvieron su apariencia, fue muy otra la inspiración y sobre todo la aplicación. Se encuentran en el primer caso las constituciones francesas de 1946 (cuarta república) y 1958 (quinta república); la italiana de 1947, y la de Alemania Occidental de 1949. Se encuentran en el segundo, las de las diversas "repúblicas populares" de Europa oriental y la mayoría de las de los países africanos y asiáticos "descolonizados".

2. LA FINALIDAD Y LOS PRINCIPIOS DEL CONSTITUCIONALISMO. SUS TÉCNICAS: ENUMERACION

a) La finalidad del constitucionalismo

Entre los caracteres del constitucionalismo es necesario señalar, en primer término, su finalidad de neto corte personalista y que se puede expresar diciendo que consiste en erigir la "dignidad de la persona humana" —de toda persona humana— en "supremo valor terrenal". De acuerdo con la terminología utilizada en esta obra, esa finalidad constituye un "fin último metapolítico" con respecto a la actividad política y un fin subjetivo en cuanto fin atribuido al Estado.

Con respecto a la finalidad del constitucionalismo, corresponde formular dos observaciones fundamentales: la primera relacionada con uno de sus medios genéricos —el "imperio de la ley"— y la otra con el carácter de "causa final" que el constitucionalismo acuerda a la "constitución jurídica".

El imperio de la ley, al que se hará referencia en el párrafo siguiente, es para el constitucionalismo un principio o medio genérico y un fin a la vez, sin que en ello haya contradicción. Es un medio porque se considera que no puede alcanzarse el "fin último" si la actividad de los que ocupan los cargos del gobierno no está subordinada a normas independientes de su voluntad. Pero es también un fin porque las técnicas jurídicas que propugna están enderezadas precisamente a obtener el resultado que acaba de expresarse. La aparente contradicción queda superada si se expresa que el imperio de la ley constituye para el constitucionalismo un "fin instrumental". Por último, cabe señalar que para el constitucionalismo, dejando al margen sus versiones ingenuas, la "constitución jurídica" debe estar condicionada y respaldada por la constitución natural y la constitución real, pero no como pasivo efecto de una mecánica y necesaria relación de causalidad, sino como una interrelación dialéctica a través de la cual obra la primera como fuerza modeladora, es decir, en el lenguaje aristotélico, como causa "final" y causa "formal", con determinado y claro sentido.

b) Los principios del constitucionalismo: "imperio de la ley" y "soberanía del pueblo"

Si se emplea la palabra "principios" en su acepción de bases o supuestos fundamentales, puede decirse que los del constitucionalismo son el "imperio de la ley" y la "soberanía del pueblo". Pero, por su función, dichos principios son a la vez "medios genéricos", es decir, criterios determinantes de diversas técnicas o procedimientos concretos para obtener resultados propuestos.

El "imperio de la ley" o "imperio del derecho" consiste en la sujeción o regulación de la actividad de los ocupantes de los cargos del gobierno mediante normas jurídicas que están por encima de sus voluntades psíquicas. Dice al respecto el artículo 1º del "Acta de Atenas", aprobada en junio de 1955 por el Congreso Internacional de Juristas: "Los gobiernos tienen la obligación de respetar los derechos del individuo con arreglo al 'imperio de la ley' y de establecer medios eficaces para su ejercicio". Corresponde señalar que este "principio", además de ser un "medio genérico" para alcanzar la finalidad suprema del constitucionalismo, lo es también para alcanzar la finalidad propia de todo Estado, que consiste en asegurar la estabilidad y continuidad jurídica de los órganos estatales. Debe reconocerse, empero, que en el caso del constitucionalismo el "fin instrumental" alcanza una importancia que no tiene para aquellas doctrinas que atribuyen al Estado otros "fines últimos".

El principio de la "soberanía del pueblo" ha sido expuesto de muy diversas formas. Emile Boutmy, a principios del siglo XX, en un ensayo titulado *A propos de la souveraineté du peuple*, señaló que la fórmula "soberanía del pueblo" —que, por otra parte, habría llegado a ser asimilada con la "soberanía de la nación"— se componía, en realidad, de tres abstracciones: el pueblo, la soberanía y la afirmación dogmática de que aquél es titular de ésta, y mostró que el principio sólo tenía fundamentación y validez negativas, en cuanto rechazaba el derecho inmanente de uno solo o de unos pocos de mandar y dominar al resto

y en cuanto carecía de fundamentación y validez positivas, en tanto no aseguraba por sí solo la justicia y la libertad. Sin embargo es precisamente a través de esa fundamentación y validez negativas como la "soberanía del pueblo" se erige en principio del constitucionalismo, y es a través de éste como deja de ser una abstracción para traducirse en técnicas jurídicas. El principio, en esa connotación, puede expresarse así: ningún individuo ni grupo particular de individuos, tiene, por derecho propio, la facultad de regir a la comunidad. Pero ésta, a su vez, carente de concreta e individualizada voluntad propia, sólo se expresa a través de complejas técnicas jurídicas que permiten —tal es el propósito y el anhelo— "dejar abierta la posibilidad, como ha señalado Charles H. McIlwain, de apelar del pueblo obcecado al pueblo sereno".

Como se advierte sin dificultad, no se trata de dos principios separados y desconectados. Para el constitucionalismo, no puede existir el "imperio de la ley" sin la "soberanía del pueblo" ni viceversa. La ley debe emanar en última instancia de la voluntad de la comunidad, pero ésta sólo se expresa mediante un complejo mecanismo tendiente a hacerla coincidir con la razón y la justicia.

En razón de lo expuesto y aunque no puede prescindirse de su uso, debido a su difusión, tanto la expresión "soberanía del pueblo" como la expresión "imperio de la ley" resultan objetables. La palabra "soberanía" tiene necesariamente la connotación de voluntad omnímoda —"sin restricciones legales", como se expresa en la clásica definición de Bodin— y la voluntad omnímoda es, por esencia, incompatible con el constitucionalismo. En cuanto a la palabra "imperio", con su connotación de dignidad o facultades del emperador, tiene un significado muy próximo al expresado de soberanía y resulta también, consecuentemente, incompatible con el constitucionalismo.

c) Las técnicas del constitucionalismo. Enumeración. Valoración genérica

Las técnicas del constitucionalismo han sido indicadas en el capítulo anterior; pero no está de más recordarlas aquí. Son las siguientes: 1) supremacía de normas jurídicas fundamentales —Constitución—, entre las cuales se incluye la "declaración de derechos"; 2) distinción entre poder constituyente y poderes constituidos ("rigidez constitucional"); 3) división orgánica y funcional entre los poderes constituidos; 4) independencia del poder judicial; 5) legalidad administrativa; 6) control de la actividad de los órganos estatales; 7) institucionalización de la oposición; 8) designación por elección, mediante competencia pacífica normativamente regulada, de los integrantes de los órganos que ejercen el poder constituyente y los poderes constituidos.

En la enumeración que antecede, se omiten algunas técnicas —como, por ejemplo, el control judicial de la constitucionalidad de las leyes o la institución del *ombudsman*, por no hallarse muy difundidas en el Derecho Constitucional Comparado, y otras —como, por ejemplo, el requisito formal de que la Constitución conste en documento escrito— por no considerarlas esenciales.

Con referencia al carácter escrito de la constitución jurídica como técnica del constitucionalismo, son muchos los autores que se pronuncian en sentido

afirmativo. No cabe duda, al respecto, que el "documento escrito", codificado, articulado, constituye un instrumento útil para la instauración del "régimen de garantías" que el constitucionalismo se propone y que el texto de las normas solemnemente establecido da fijeza, claridad y respaldo a las técnicas que a su vez expresa. Ocurre, sin embargo, por una parte, que la falta de una Constitución formal no ha impedido el desarrollo del constitucionalismo en Gran Bretaña y, más recientemente, en Israel, y, por otra, que es peligroso y hasta nocivo confiar exclusivamente en las formas. Al respecto hay que señalar que ni los principios ni las técnicas valen por sí mismos. Hacen falta conciencia y voluntad humanas que los hagan regir y funcionar. Las instituciones formales de nada sirven si no existen protagonistas dotados de un *ethos* especial, es decir, seres humanos con cierta mentalidad, ciertas actitudes y ciertos comportamientos. Tenía razón Rousseau, en tal sentido, cuando afirmaba que la "verdadera Constitución más que en los mármoles y en los bronce, debía estar grabada en el corazón de los ciudadanos".

Lo dicho no quita, empero, valor ni importancia a las técnicas jurídicas propugnadas por el constitucionalismo. Si bien es verdad que no bastan por sí mismas, es decir, por su mera institucionalización formal, también lo es que son imprescindibles para que la doctrina y el movimiento del constitucionalismo se traduzca en "Estado de Derecho".

Cabe señalar, además, que así como existe una estrecha vinculación y una verdadera inseparabilidad entre los principios, lo mismo ocurre respecto de las técnicas.

3. SUPREMACIA Y RIGIDEZ CONSTITUCIONAL. DOCTRINA DEL PODER CONSTITUYENTE

a) Dos técnicas inseparables: "supremacía" y "rigidez" constitucional. Régimen de garantías

Al enumerar las técnicas del constitucionalismo, fueron indicadas como las dos primeras las siguientes: 1) supremacía de normas jurídicas fundamentales —Constitución—, entre las cuales se incluye la "declaración de derechos"; 2) distinción entre poder constituyente y poderes constituidos ("rigidez" constitucional). En realidad, como podrá apreciarse seguidamente, se trata de distintos aspectos de una técnica única.

La Constitución, considerada desde el punto de vista jurídico, consiste en un conjunto de normas fundamentales, lo que significa atribuir a esas normas un carácter o situación superior o privilegiado —"supremo"— con respecto a las restantes normas que componen el ordenamiento jurídico. En eso, en su distinción formal de las demás normas y en la superioridad que se le atribuye sobre éstas, radica la "supremacía" constitucional, llamada también por algunos "superlegalidad". La capacidad, competencia o facultad de establecer esas normas —la Constitución jurídica— recibe el nombre de "poder constituyente" y

la diferenciación entre éste y los "poderes constituidos" —especiales capacidades, competencias o facultades de los órganos del gobierno— radica formalmente en el establecimiento de distintos procedimientos para el ejercicio del uno y de los otros, más dificultoso y más solemne para la creación (y reforma) de las normas fundamentales. En esto mismo —es decir, en impedir que los órganos que ejercen los poderes constituidos puedan, mediante su procedimiento ordinario, ejercer el poder constituyente— consiste, en definitiva, la "rigidez" constitucional. Salta, pues, a la vista la vinculación entre los distintos aspectos. Formalmente no hay "supremacía" sin "rigidez", ya que si la Constitución pudiera ser dictada, por ejemplo, por el mismo órgano que ejerce el poder legislativo y de acuerdo con su procedimiento ordinario, se esfumarían sus caracteres de "fundamental" y "suprema", y, a la vez la "rigidez" supone la "supremacía", porque si todas las normas fueran de igual jerarquía carecería de sentido dificultar y solemnizar la creación (o reforma) de algunas de ellas. Además, tanto la "supremacía" como la "rigidez" importan la diferenciación entre el "poder constituyente" y los "poderes constituidos".

Sin embargo, hay que tener presente que la técnica o técnicas antes descritas pueden existir sin ser por ello expresión de constitucionalismo. En efecto, para que lo sean es necesario que, además de haber diferenciación formal, los contenidos o materia de las normas fundamentales sean a su vez expresión de las restantes técnicas del constitucionalismo (declaración de derechos, división de poderes, etc.). O, dicho de otro modo, es imprescindible que en las normas fundamentales esté incluido o comprendido el reconocimiento o establecimiento de los derechos humanos, de tal modo que se encuentren por encima y sujeten en su actividad a quienes ejercen los cargos del gobierno (poderes constituidos).

Pero corresponde destacar que no basta por sí sola la declaración de la "supremacía" constitucional y que tampoco la asegura la "rigidez". Siempre está abierta la posibilidad de que los órganos que ejercen los poderes constituidos se extralimiten y sobrepasen las vallas que la Constitución pone a su actividad. Para evitarlo, se requieren otras técnicas jurídicas complementarias que garanticen, frente a las posibles violaciones, el mantenimiento y efectividad de la supremacía constitucional. Esas técnicas se materializan en mecanismos de control que serán considerados más adelante y que convierten a la Constitución en un verdadero "régimen de garantías".

b) Concreción de la supremacía constitucional según el constitucionalismo

Dentro del marco del constitucionalismo, es decir, como técnica destinada a impedir la acción arbitraria, abusiva o precipitada de los órganos del gobierno, la supremacía constitucional se concreta de dos modos: uno "formal" —parte orgánica de las constituciones— mediante el cual se establece la competencia de cada órgano, su organización y funcionamiento; otro "material" —resultante principalmente de la parte dogmática de las constituciones—, por el cual se establecen el contenido y los límites de la actividad estatal, con las particularidades de que en la primera se consagra la "división de poderes" y en la segunda,

la "declaración de derechos". La supremacía constitucional significa que los órganos del gobierno no pueden apartarse de las normas fundamentales en cuanto a su competencia, organización y funcionamiento y, en tanto órganos creadores y ejecutores del derecho, no pueden desbordar los cauces por aquéllos trazados. Si se apartan o desbordan, sus actos —inconstitucionales— carecen de validez jurídica.

c) Historia de la concepción y de la institucionalización de la supremacía constitucional

Es de interés determinar dónde y cuándo surgió la doctrina de la supremacía constitucional. Para ello, debe distinguirse la doctrina propiamente dicha, conscientemente elaborada y formalmente expuesta, de algunas ideas aisladas y de algunos ensayos pragmáticos de institucionalización. Con respecto a lo primero, se admite generalmente que el origen está directamente relacionado con el proceso de la Revolución Francesa y en particular con la exposición de Sieyès en *¿Qué es el tercer estado?* y en la Asamblea de 1789 y en otras posteriores. Con respecto a lo segundo, aunque algunos hacen remontar los antecedentes hasta Aristóteles, puede considerarse como principales precursores al inglés sir Edward Coke y al norteamericano Alexander Hamilton y como expositores significativos a los "doctrinarios" y liberales franceses de la primera mitad del siglo XIX (Roger-Collard, Guizot, Tocqueville). En lo que se refiere a los ensayos pragmáticos de institucionalización, hay quienes sostienen que sus manifestaciones iniciales se encuentran en las primeras constituciones "escritas rígidas", pero no faltan quienes encuentran lejanos antecedentes.

No cabe duda de que el fundamento decisivo de la supremacía constitucional fue dado por el juez Marshall de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, al emitir su voto en el caso *Marbury vs. Madison*. Dijo entonces: "O la Constitución es la ley suprema, inmutable por medios ordinarios, o está en el nivel de las leyes ordinarias, y como otra, puede ser alterada cuando la legislatura se proponga hacerlo. Si la primera parte de la alternativa es cierta, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si la última parte es exacta, entonces las constituciones escritas son absurdos proyectos por parte del pueblo para limitar un poder ilimitable por su propia naturaleza. Ciertamente, todos los que han sancionado constituciones escritas, las consideraban como la ley fundamental y suprema de la nación y, por consiguiente, la teoría de cada uno de los gobiernos debe ser que una ley de la legislatura que repugna a la Constitución es nula".

d) Sistemas de garantía de la supremacía constitucional

Para asegurar la supremacía constitucional no basta que ésta sea solemnemente declarada ni tampoco que se establezca la diferenciación del poder constituyente y la consiguiente rigidez constitucional. Siempre queda abierta la posibilidad de que los órganos que ejercen los poderes constituidos se

extralímiten y sobrepasen las vallas que la Constitución pone a su actividad. Y precisamente para evitarlo se hacen necesarias otras técnicas jurídicas que garanticen, frente a las posibles violaciones, el mantenimiento y la efectividad de la supremacía constitucional. A los procedimientos o mecanismos que tienen esa finalidad se les da el nombre de "sistemas de garantía" o de "control" de la "supremacía constitucional" o de la "superlegalidad".

Los expresados sistemas han surgido con el constitucionalismo aunque pueden encontrarse atisbos con carácter de antecedentes. Así, los éforos espartanos cumplían funciones de control, pero no estrictamente de constitucionalidad. El areópago ateniense era, con anterioridad de la democratización operada durante el siglo V antes de Cristo, un alto tribunal judicial, pero no tenía en rigor la función de asegurar la supremacía constitucional. La *graphe paranomon* era, en Atenas, una acción popular contra quienes querían cambiar las leyes a la ligera, pero no constituía una verdadera acción de inconstitucionalidad. Es que, en rigor, no puede pensarse en sistemas de garantía de la supremacía constitucional si no existe Constitución escrita. Sin embargo, y aunque se trataba de documentos escritos, tampoco en las Cartas medievales hubo verdaderos instrumentos jurídicos de control, si bien fueron implantados algunos procedimientos de garantía. Uno de los más notables —aunque al parecer nunca aplicado— fue el establecido en el artículo 61 de la *Carta Magna* de 1215, por el cual una comisión de 25 barones, elegidos por sus pares, quedaba facultada para reclamar por todo acto del rey o de cualquier funcionario del reino que violara las disposiciones de aquella y, si no era reparado el agravio, para embargar los castillos, tierras y demás posesiones del monarca. En el mismo siglo, con motivo de una de las confirmaciones de dicha Carta, hecha en 1297 por el rey Eduardo I, estableció que los fallos de los magistrados contrarios a aquella serían anulados, y que quienes los dictaran serían excomulgados por los arzobispos y obispos. La sanción de excomunión fue fijada también en el "fuero" de la ciudad de Sepúlveda (siglo XII), conferido por el rey don Alfonso y su mujer doña Inés. Un siglo antes, en 1020, el penúltimo artículo que el rey Alfonso V firmó con la ciudad de León decía: "Quienquiera, de nuestra o de extraña estirpe, intentara infringir esta nuestra constitución, rota la mano, el pie y la cerviz, arrancados los ojos, desparramados los intestinos, atacado de lepra y con la espada de la anatema, sufra la pena en la eterna condenación con el diablo y sus ángeles".

Los sistemas de garantía de constitucionalidad surgidos con el constitucionalismo pueden ser clasificados en "políticos", "judiciales" y "mixtos", según la naturaleza de los órganos encargados de cumplir la función respectiva.

Lo característico de los sistemas de garantía "políticos" es que el órgano encargado de asegurar la supremacía de la Constitución está constituido y funciona de manera análoga a los que tienen a su cargo las funciones políticas, o son éstos mismos o parte de ellos. Durante el proceso de la Revolución Francesa pronto se advirtió que no bastaban los textos escritos ni la garantía "orgánica" de la división de poderes para asegurar aquella "supremacía" y surgieron, con tal motivo, varios proyectos. El que más seriamente pensó en la cuestión fue el abate Sieyès quien, durante la Convención, propuso un jurado de la Constitución destinado a juzgar las reclamaciones contra toda violación de ésta. Su proyecto

no prosperó en esa oportunidad, pero, ulteriormente, tuvo cabida en la Constitución del año VIII con el nombre de *Senado Conservador*. Esta experiencia fue un fracaso, pese a lo cual, aunque modificada, fue reeditada en la Constitución francesa de 1852. Otro ensayo del sistema en consideración lo constituyó el *Consejo de Censores* ideado por Benjamin Franklin y aplicado en el Estado de Pensilvania en 1783 y 1784, el que fue criticado en *El federalista* señalándose que estaba integrado por las mismas personas que actuaban en los partidos opuestos y que, por ello, fue la pasión y no la razón la que inspiró sus decisiones. Los últimos ensayos de tal sistema se encuentran en algunas constituciones de repúblicas sudamericanas y en otras de las "democracias populares". Se puede citar, a título de ejemplo, con respecto a estas últimas, la Constitución de Rumania de 1965, cuyo artículo 43, inciso 13, otorga a la Gran Asamblea Nacional la facultad de "ejercer el control general sobre la aplicación de la Constitución" y establece que "solamente" aquella "es el órgano competente para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes".

Los sistemas de garantía judiciales se subdividen en comunes y especiales. Lo característico de los primeros es que corresponde a los "jueces comunes" asegurar la supremacía de la Constitución. Lo característico de los segundos es que se crea al efecto una "corte" o "tribunal especial".

El sistema judicial (común) —que ha sido adoptado, entre otros Estados, por la República Argentina— quedó consagrado en los Estados Unidos de América, junto con la garantía formal de la supremacía constitucional, a partir del caso *Marbury vs. Madison*. El razonamiento del juez Marshall, en el caso citado, a fin de justificar la facultad de los jueces —y de la Corte Suprema, como coronamiento— para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, es muy simple y lógico: "Así, pues, si una ley está en oposición con la Constitución; si tanto la ley como la Constitución se aplican a un caso particular, de modo que la Corte tiene que decidir ese caso, o bien de conformidad con la ley prescindiendo de la Constitución, o bien de conformidad con la Constitución prescindiendo de la ley, la Corte tiene que determinar cuál de estas dos reglas opuestas debe regir el caso. Esto es de la verdadera esencia de la obligación judicial. Si, entonces, los tribunales tienen que observar la Constitución, y ésta es superior a cualquier ley ordinaria de la legislatura, la Constitución y no esa ley ordinaria debe gobernar el caso al cual ambas se aplican". Corresponde señalar que, de acuerdo con el sistema en examen, todos los jueces están facultados para declarar la inconstitucionalidad de leyes u otros actos de los poderes políticos en los casos concretos en que les corresponde intervenir y siempre que medie petición a ese efecto por una de las partes intervinientes. El juez se pronuncia sobre el particular en el acto de dictar "sentencia" y, cuando declara la inconstitucionalidad de la norma impugnada, el "efecto" de tal declaración "no" significa la "derogación" de la norma afectada por ella. Por otra parte, en todos los casos en que está en juego la constitucionalidad —o inconstitucionalidad— de una norma, se puede llegar por vía de apelación, tanto en los Estados Unidos de América como en la República Argentina, hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a la cual le corresponde decidir en definitiva. En la Argentina, el medio procesal para llevar hasta la Corte una cuestión constitucional recibe el nombre de "recurso extraordinario". Tal sistema ha servido de modelo a las constitu-

ciones de varios países latinoamericanos. El artículo 133 de la Constitución Mexicana reproduce casi textualmente el artículo VI, sección 2, de la Constitución Norteamericana. Las constituciones de otras repúblicas —Bolivia, Chile, Colombia, Uruguay, Venezuela, etc.— acuerdan, con algunas variantes entre sí, atribución para declarar la inconstitucionalidad de las leyes a la Corte Suprema. También en otros continentes han sido establecidos sistemas que acuerdan facultades semejantes al más alto tribunal judicial (caso de Suiza, Irlanda, India, Japón, etc.).

La particularidad de los sistemas de garantía judiciales (especiales) reside en conferir la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes y de otros actos de los poderes políticos a una corte o tribunal especial en lugar de otorgarla a los tribunales comunes. La Constitución Austríaca de 1920, redactada por Kelsen, creó a tal efecto, con funciones muy amplias, la Alta Corte Constitucional, cuyos miembros eran elegidos por el Consejo Nacional y por el Consejo Federal. Sistemas semejantes fueron establecidos por la Constitución Checoslovaca de 1920; la española de 1931 y la cubana de 1940 y, con posterioridad a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, por la Constitución Francesa de 1946 —que creó el Comité Constitucional— y la de 1958 —que creó el Consejo-Constitucional—, la Constitución italiana de 1947 —que creó la Corte Constitucional— y la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que creó el Tribunal Constitucional Federal.

Los sistemas de garantía "mixtos" se caracterizan por hacer compartir o repartir el control de constitucionalidad entre órganos que ejercen función judicial y otros que ejercen función legislativa. Es el caso de la Constitución Portuguesa de 1933 y la del Brasil que estaba vigente en 1953, de acuerdo con la cual correspondía al Supremo Tribunal Federal declarar la inconstitucionalidad de la ley o decreto y al Senado suspender su vigencia. Cabe señalar que un lejano antecedente del sistema se encuentra en la Constitución dictada en 1777 por el Estado de Nueva York, que establecía que los jueces y el gobernador reunidos podían "revisar" las leyes sancionadas por la legislatura. Sin embargo, este último, más que un sistema de garantía de la supremacía constitucional, parece ser un sistema especial de "veto".

Para concluir, conviene hacer referencia a la discusión suscitada por la aplicación del sistema norteamericano de contralor de constitucionalidad. Las críticas comenzaron muy pronto. Jefferson calificó al sistema de "oligarquía judicial" y el presidente Jackson sostuvo en 1832 que el Congreso, el presidente y la Corte debían guiarse, cada uno, por su propia opinión de la Constitución. El propio Lincoln criticó severamente al sistema y dijo al respecto: "Si la política del gobierno sobre las cuestiones vitales que afectan a todo el pueblo debe ser fijada irrevocablemente por las decisiones de la Suprema Corte, es claro que el pueblo habrá dejado de ser su propio árbitro, entregando su dirección al despotismo de unos cuantos funcionarios vitalicios". Franklin D. Roosevelt, en 1937, tuvo un serio enfrentamiento con la Corte Suprema, cuando ésta declaró inconstitucionales algunas leyes votadas por el Congreso con el propósito de llevar a la práctica el programa de recuperación proyectado por aquél. No es de extrañar, por consiguiente, que se haya llegado a proponer la creación de un sistema por el cual se pueda someter al cuerpo electoral la revocación de algunos

fallos de la Corte Suprema. Pero, no obstante, han existido y existen muchas autorizadas opiniones que son francamente favorables al sistema. Tocqueville, por ejemplo, cuando el sistema norteamericano contaba todavía con pocas décadas de experiencia, lo exponía con discreta admiración y concluía su examen con estas palabras: "Aun encerrado en sus límites, el poder concedido a los tribunales americanos de pronunciar su fallo sobre la inconstitucionalidad de las leyes forma, todavía, una de las más potentes barreras que se hayan podido elevar nunca contra la tiranía de las asambleas políticas". Casi un siglo después, las opiniones de Hauriou, Duguit y Mirkine Guetzevitch eran muy semejantes a las de Tocqueville. El inglés Bryce, por su parte, ha dado plena justificación al sistema, que también ha merecido la opinión francamente favorable de los publicistas argentinos Sánchez Viamonte, Linares Quintana y Bidart Campos, entre otros. El argumento principal radica en que ningún "jurado constitucional" distinto de tal poder judicial será lo bastante neutral e imparcial para poder ejercer con eficacia las funciones de guardián de la Constitución. En consecuencia, tenemos que concluir que, a falta de una Constitución profundamente arraigada en la tradición, tales como las que existen en Inglaterra, Francia, Suiza o Suecia, será necesario un poder judicial capaz de ejercer la revisión judicial, si es que se quiere establecer una Constitución en el sentido político de un conjunto de técnicas encaminadas a controlar la acción del gobierno. Sólo mediante la influencia neutralizadora y racionalizadora de tal interpretación judicial se mantendrán lo bastante equilibrados los diversos intereses, grupos y clases de la comunidad.

e) La "rigidez" constitucional

El sentido y la justificación de la "rigidez" son similares a los de la "supremacía" expuestos por Marshall en su célebre voto. O la Constitución no puede ser modificada por las leyes ordinarias o puede serlo cuando así lo disponga el Congreso u otro de los órganos que ejercen los poderes constituidos: si lo primero, las Constituciones escritas no serían otra cosa que absurdos proyectos para limitar lo ilimitable. Por eso, la rigidez y la supremacía constitucional son como dos caras de una misma moneda.

Interesa destacar aquí que el concepto de rigidez constitucional fue puesto de relieve por el inglés James Bryce en un trabajo titulado *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*. En dicho trabajo, luego de formular su crítica a las clasificaciones tradicionales de las constituciones, expresaba el autor que el criterio más adecuado se encontraba en la relación de la Constitución con las leyes ordinarias y con la autoridad ordinaria que las dicta. En rigor, la diferencia formal y técnica entre la ley constitucional y la ley ordinaria se encuentra sea en el distinto órgano que las sanciona y las reforma, sea en el distinto procedimiento de sanción y reforma si se trata del mismo órgano, sea en alguna combinación de órgano y de procedimiento, que implica, sin embargo, una mayor dificultad en la sanción y en la reforma. Por eso, la rigidez ofrece variantes y puede hablarse de "grados de rigidez". Así, una Constitución será más o menos rígida, según resulte mayor o menor la "dificultad" de reformarla.

Las distintas variantes que admite el artículo V de la Constitución de los Estados Unidos de América son algunos de los ejemplos de rigidez. Una de las variantes —la comúnmente utilizada— consiste en que la propuesta de enmienda cuente con el voto de los dos tercios de ambas Cámaras del Congreso y obtenga la confirmación de las Legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados o de convenciones reunidas en las tres cuartas partes de ellos. Otra variante consiste en que la propuesta provenga de las dos terceras partes de las Legislaturas de los Estados y se convoque una Convención para la decisión final. En otras Constituciones aparecen distintas variantes. Así en la de la República Argentina, el artículo 30 establece que la necesidad de la reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros, pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.

Corresponde señalar, por último, que la técnica de la *rigidez constitucional*, aparte de no ser estrictamente necesaria para el constitucionalismo, según se recordó anteriormente, tampoco es, por sí sola, suficiente, ya que, en definitiva, es una técnica puramente formal y que, por lo tanto, no garantiza la materia (el contenido).

f) La doctrina del poder constituyente

Establecida teórica, formal y técnicamente la diferenciación entre el poder constituyente y los poderes constituidos (capítulo 11, punto 2), el aspecto "doctrinario" de la cuestión —lo mismo que ocurre con la soberanía, ya que el poder constituyente es la más alta expresión de ella— se manifiesta al asignarle "titularidad" al primero, es decir, al asignarle un determinado sujeto y no otro (el rey, el pueblo, la nación, el "consejo de funcionarios de Cromwell", los "soviets de obreros, campesinos y soldados", el líder revolucionario, etc.).

El constitucionalismo asigna dogmáticamente la titularidad del poder constituyente a la nación o al pueblo. La doctrina fue consciente y explícitamente formulada por Sieyès en *¿Qué es el tercer estado?* y consagrada enfáticamente en las sucesivas asambleas de la Revolución Francesa. Sin embargo, aunque con menos énfasis y con menor precisión se encontraba expuesta en *El federalista* y había sido aplicada en los actos liminares de los Estados Unidos de América, como resulta, por ejemplo, del artículo II de la Declaración de Virginia de 1776.

4. DECLARACION DE DERECHOS

a) La institución y sus antecedentes históricos

En los albores del constitucionalismo propiamente dicho, fue común anteponer a las constituciones que reglaban la actividad de los órganos estatales un documento solemne denominado *Declaración de derechos*. Así ocurrió con

motivo de la emancipación de las colonias inglesas de Norteamérica y con la Revolución Francesa. Casi enseguida, la *Declaración* fue agregada o fue incluida en el texto de la Constitución escrita. Lo que importa destacar es que —antepuesta, incluida o anexada— la *Declaración de derechos* dio especial contenido a las Constituciones al atribuir a los derechos —con propósito de garantizarlos— jerarquía constitucional y por tanto carácter de ley suprema.

En lo que se refiere a la institución, corresponde destacar que, antepuesta, incluida o anexada a las constituciones escritas, integra en estas últimas una parte que recibe el nombre de "parte" o "elemento dogmático". Se define así, frente a los órganos encargados de la actividad estatal, una esfera de libertad de los seres humanos a quienes se reconocen derechos subjetivos públicos, naturales por su origen, que constituyen una limitación para aquélla y que se expresan concretamente mediante la prohibición de ciertos actos (v.g.: establecer la esclavitud), o la sujeción de otros a determinados requisitos (v.g.: indemnización previa y justa en caso de expropiación y sólo por causa de utilidad pública). Esa "parte dogmática" de las constituciones escritas se distingue de la llamada "parte orgánica", destinada a regular la organización y el funcionamiento del gobierno.

Con respecto a los antecedentes de la institución, corresponde señalar que, aunque la Declaración de Virginia, dictada el 12 de junio de 1776, marca el comienzo de las declaraciones de derechos identificadas con el constitucionalismo propiamente dicho, no cabe duda de que se encontraba, como también las que fueron dictando otros Estados americanos, dentro de la tradición inglesa. Deben ser mencionados al respecto, entre los antecedentes ingleses más importantes, la *Magna Charta* de 1215, la *Petition of rights* de 1627, el *Habeas corpus Act* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689. Pero hay que señalar, sin embargo, que, a diferencia de las declaraciones de derechos del constitucionalismo propiamente dicho, los antecedentes ingleses se presentan como concesiones de los ocupantes de los cargos del gobierno o como imposiciones a ellos, pero no traducen sino la promesa o el anhelo de que se respeten algunas normas fundamentales de antigua data. Algo semejante ocurre con los fueros y cartas españolas de la Edad Media. En cambio, las declaraciones identificadas con el constitucionalismo propiamente dicho, constituyen el reconocimiento de derechos, sin límites temporales ni espaciales, que se atribuyen a todo ser humano y cuyo ejercicio se procura garantizar por encima de la voluntad de cualquier órgano gubernativo.

b) Las declaraciones de derechos norteamericanas

La Declaración de derechos de Virginia, que precedió en algunos días a la Declaración de la independencia de las colonias inglesas de América del Norte, reconoce como antecedente, además de las declaraciones inglesas antes mencionadas, el proyecto de "declaración de los derechos de los colonos como hombres, como cristianos y como ciudadanos", que Samuel Adams y James Otis presentaron en 1772 a la consideración del pueblo de Boston, y contiene 16 artículos que constituyen en su conjunto una especie de breviario del

constitucionalismo. En la imposibilidad de resumirlos, y a modo de ejemplo, se transcribe a continuación el texto de los dos primeros:

- I. Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y la libertad, con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y de perseguir y obtener la felicidad y la seguridad.
- II. Que todo poder reside en el pueblo y, por consiguiente, de él se deriva; que los magistrados son sus mandatarios y servidores, y en todo tiempo responsables ante él.

Luego de dictada la Declaración de Virginia, otros tres Estados —Pensilvania, Maryland y Carolina del Norte— insertaron declaraciones de derechos semejantes en sus respectivas constituciones, sancionadas durante el año de 1776. El ejemplo fue seguido por Vermont, en 1777; por Massachusetts, en 1780 y, finalmente, por New Hampshire, en 1783.

Las diez primeras enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América, sancionadas en 1791, significaron la inclusión de la declaración de derechos y, a partir de entonces, ésta sirvió de modelo —aunque no seguido al pie de la letra— para las nuevas declaraciones estatales.

Por otra parte, la doctrina del constitucionalismo, ya había estado presente en el acta de *Declaración de la independencia*, suscripta el 4 de julio de 1776 y redactada por Thomas Jefferson. En ella se lee: "... todos los hombres han nacido iguales, están dotados por el Creador de ciertos derechos inalienables; entre estos derechos se cuentan la vida, la libertad y procurarse la dicha. Se han establecido gobiernos entre los hombres para garantizar estos derechos, y el poder de los gobiernos emana del consentimiento de los gobernados".

c) Las declaraciones de derechos francesas

Pese a las polémicas suscitadas al respecto, no puede negarse el notable influjo que los *Bills of rights*, promulgados en Estados Unidos de América a partir de 1776, ejercieron sobre el proceso ulterior del constitucionalismo e inclusive sobre las declaraciones de derechos francesas. En tal sentido es significativo que, un año antes de la Revolución, en 1788, el marqués de Condorcet publicó un extenso trabajo titulado *De la influencia de la Revolución de América sobre Europa*, en el que la presentaba como ejemplo y advertencia. Hubo también entonces otros trabajos orientados en la misma dirección y debidos a plumas tan prestigiosas como las de Beaumarchais, Raynal, Mably y Mirabeau. Además, ese influjo estaba presente en los agasajos a Franklin y lo estuvo, en su momento, en los debates de la Asamblea Constituyente.

Pero, cualquiera sea el grado del influjo externo, lo cierto es que la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 fue el resultado de una intensa elaboración. En varios de los cuadernos no sólo se daba mandato para hacer la declaración, sino que, inclusive, se proyectaba su texto.

La Asamblea Nacional Constituyente se ocupó desde el principio de la cuestión y, finalmente, tras amplio y solemne debate, se adoptó el texto de la Declaración entre el 20 y el 26 de agosto. En el preámbulo se expresaba: "... considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una Declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta Declaración, teniéndola siempre presente todos los miembros del cuerpo social, les recuerde constantemente sus derechos y deberes".

La Declaración propiamente dicha consta de 17 artículos y todos ellos —al igual que la Declaración de Virginia— constituyen un verdadero breviario de constitucionalismo. A título de ejemplos, se transcriben seguidamente algunos de ellos:

- 1º Los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.
- 2º El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.
- 16º Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.

La Declaración de 1789, debido en parte a su simultaneidad o a su confusión con muchos hechos que, culminando en el Terror, desprestigiaron a la Revolución Francesa, ha sido objeto de muy serios ataques. Edmund Burke y Jeremy Bentham, entre los ingleses, y De Maistre, De Bonald y Comte, entre los franceses, son algunos de sus más implacables impugnadores. Giorgio del Vecchio, haciéndose ecuanimemente cargo de las críticas ha escrito: "Es singular que aquella tesis que culpa a los principios de la Declaración, por demasiado absolutos y abstractos, de haber engendrado la anarquía y el terror, la sostienen precisamente quienes, de un modo general, niegan a las ideas filosóficas el poder necesario para determinar los hechos sociales. La contradicción va unida a la intrínseca inexactitud de ambas ideas". [...] "Suponer en la Declaración de los derechos un contenido puramente ideológico, sin referencia a la realidad histórica, para atribuir a esa Declaración las incontenencias de la época revolucionaria es, por lo tanto, una presunción infundada. En fin, sólo quien se halle alucinado por un prejuicio puede descubrir en la Declaración un estímulo de licencia y un indicio de anarquía, desconociendo en aquélla el sentimiento de la limitación de los derechos y de la necesidad de la ley, que está en su mismo espíritu".

d) Las declaraciones internacionales de los derechos humanos

En este siglo, y a partir de la Segunda Guerra Mundial, las declaraciones de derechos han sobrepasado las fronteras estatales y adquirido carácter internacional.

Aun antes de que concluyera la guerra de 1939, el presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt proclamó la necesidad de que tuvieran vigencia en todas las partes del mundo las "cuatro libertades": libertad de expresión, libertad de cultos, liberación de la necesidad, liberación del temor. Constituida luego la organización internacional que se denominó Naciones Unidas, su Asamblea General aprobó y proclamó el 10 de diciembre de 1948 la "Declaración universal de los derechos humanos", que contiene un Preámbulo y treinta artículos.

Dicha Declaración tiene la particularidad de que no se limita a reproducir los derechos individuales de la primera época del constitucionalismo, sino que, además, incluye los derechos sociales que caracterizan el llamado "constitucionalismo social". Así, además de los derechos a la vida, a la libertad, a la igualdad y a la defensa, libre circulación, reunión, asociación, libre expresión, libertad de cultos, derechos políticos, etc., consagra los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables para la dignidad de la personalidad.

Se ha señalado con acierto que la admisión de que la protección de los derechos humanos era asunto que competía a la comunidad internacional tenía carácter verdaderamente revolucionario, pues con anterioridad prevalecía la opinión de que esa materia incumbía exclusivamente a la jurisdicción interna de cada Estado. No obsta a ello la circunstancia de que la "Declaración" no sea un verdadero tratado de obligatoria observancia para los Estados, pues —se ha dicho con razón— vale por el "efecto catalizador" que ha ejercido, "no sólo sobre el pensamiento de nuestra época, sino sobre los acontecimientos mismos".

También en el mismo año 1948, en que se sancionó la "Declaración universal de los derechos humanos", fue sancionada la "Declaración americana de los derechos y deberes del hombre"; su texto y su espíritu son muy similares, y también han sido semejantes las dificultades para su efectiva aplicación, hasta el punto de que, pese al tiempo transcurrido y a la existencia de numerosos proyectos, no se ha formalizado todavía la "convención interamericana sobre protección de derechos humanos".

En Europa, por el Estatuto de Londres del 5 de mayo de 1949, se creó el "Consejo de Europa" con sede en Estrasburgo, que agrupa a quince Estados. Dicho "Consejo" ha sancionado una "Convención para la protección de los derechos del hombre y libertades fundamentales" (1950), la cual enuncia los derechos civiles y políticos en forma parecida a la "Declaración universal", pero tiene la ventaja de que crea un mecanismo para hacer efectiva tal protección (una Comisión y una Corte), con el que se ha atendido hasta ahora numerosos casos. Además, en 1961, se firmó la "Carta social europea" que complementa la "convención" anterior extendiendo la protección a los derechos económicos y sociales.

e) Examen crítico de la eficacia práctica de las declaraciones de derechos

Al margen de las críticas de carácter teórico de que pueden ser y han sido objeto, no se puede afirmar que las declaraciones humanas —tanto las nacionales

como las internacionales— hayan constituido técnicas jurídicas plenamente eficaces. Pero, aun así, no se puede negar que han cumplido, aunque con la natural imperfección humana, la alta función docente que les asignaba el preámbulo de la Declaración de 1789: "... a fin de que [...] teniéndola siempre presente todos los miembros del cuerpo social, les recuerde constantemente sus derechos y deberes".

En síntesis, si bien es cierto que han subsistido a veces las violaciones de los fueros humanos que caracterizaban al antiguo régimen, también lo es que, aparte de que en muchas ocasiones han podido ser evitadas, neutralizadas o reparadas, cuando en alguna medida han subsistido lo ha sido contra toda justificación racional o moral. Y ello, por sí solo, constituye un importante progreso. Lo nuevo no es el mal, sino la repulsa generalizada del mal.

5. DIVISION DE PODERES. INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

a) La división de poderes. Doctrina y técnica

Se ha recordado precedentemente, más de una vez, que el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece que toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución. Al margen de la cuestión semántica acerca de si la expresión más correcta es "división de poderes" o "separación de poderes" —lo que no reviste fundamental importancia—, la doctrina a la cual suele darse indistintamente cualquiera de esas dos denominaciones constituye una respuesta al problema relativo a si la conducta de los gobernantes —de los ocupantes de los cargos del gobierno— debe o no estar encuadrada y limitada por normas jurídicas de derecho positivo. Esa respuesta, y por tanto esa doctrina, se concreta en la afirmación de que —con la finalidad de asegurar la libertad de los seres humanos— la actividad estatal —es decir, la de aquellos que se imputa al Estado— no debe estar totalmente en las mismas y únicas manos, sino que debe estar repartida entre distintos órganos.

El carácter doctrinario —no meramente teórico— de la "división de poderes" salta, pues, a la vista. Pero ocurre, a la vez, que dicha doctrina configura y proporciona una técnica para hacer factible el Estado de Derecho.

b) Curso histórico de la doctrina. Antecedentes. Locke, el precursor. Montesquieu, el creador. Los continuadores

Aunque la doctrina de la división o separación de poderes no fue expuesta por los pensadores griegos, se encuentran en Platón y en Aristóteles algunos esbozos. Se encuentra también algún vestigio de la doctrina de la división o

separación de poderes en el examen que Polibio y Cicerón hacen de las instituciones romanas. Luego, en la Edad Media, no faltaron algunos autores que, al atribuir al pueblo el poder legislativo, esbozaron, por lo menos, el propósito de encuadrar la actividad de los gobernantes. Más adelante, durante la Edad Moderna, aparecen, frente al absolutismo entonces en boga, algunos anticipos de la doctrina. Según Bluntschli, Bodin fue el primero en sostener que el rey debía renunciar a administrar justicia y que debía haber jueces independientes. Posada, por su parte, señala en la obra de Hooker, titulada *The Law of ecclesiastical polity* y publicada en 1648, el antecedente más directo de los primeros intentos de institucionalización de la doctrina.

Pero es sin duda John Locke con su obra *Ensayo sobre el gobierno civil*, el verdadero precursor de la doctrina de la división o separación de poderes. Se refiere a los "poderes" —que así los denomina (*powers*)—, los clasifica en cuatro (legislativo, ejecutivo, federativo y de prerrogativa) y atribuye el primero al Parlamento y los otros tres al rey. Llama "federativo" al poder relativo a las "relaciones exteriores" y asigna al "de prerrogativa" un carácter residual y de emergencia, en mérito al cual queda facultado el rey para decidir las situaciones no previstas. Fácil es advertir, por consiguiente, que la actividad derivada de este último poder no es reglada, sino discrecional, lo que la hace susceptible de ser ejercida arbitraria y despóticamente. Tal peligro no escapó a la perspicacia de Locke, quien indicó como remedio, para el caso de producirse esa desviación, la "apelación al cielo", lo que, en lenguaje desacralizado no es sino la resistencia a la opresión. Tal como Locke la plantea, la doctrina de la división o separación de poderes ofrece las siguientes características: a) es un sistema contra la "opresión" del poder tiránico; b) la separación entre los poderes legislativo y ejecutivo encuentra fundamento racional en la necesidad de la aplicación constante de las normas generales; c) debe existir la supremacía del poder legislativo. Corresponde destacar, finalmente, que, aunque al trazar su esquema de la división de poderes Locke omite al denominado "poder judicial", le asigna su lugar en otras partes de su obra.

A Montesquieu corresponde el mérito de haber dado a la doctrina de la división o separación de poderes la formulación que la ha hecho famosa. Esa formulación se encuentra en el capítulo VI del libro XI de *El espíritu de las leyes*, titulado "La constitución de Inglaterra". Según dicho autor, en todo Estado hay tres clases de poderes que se diferencian entre ellos según las "funciones" (palabra esta última no utilizada por Montesquieu) que las caracterizan. Esos tres poderes son: el legislativo, el ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. El primero consiste en hacer las leyes "transitorias o definitivas" y derogar las existentes. El segundo también llamado "poder ejecutivo del Estado", en la defensa, en mantener las relaciones exteriores tanto en tiempo de guerra como de paz y en establecer la seguridad pública. Y el tercero también llamado "poder judicial", en castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares. Pero tales "poderes" pueden ser ejercidos por el mismo "órgano" (Montesquieu dice la misma "persona" o el mismo "cuerpo") o no. En el primer caso, no hay libertad; para que ésta exista, "es necesario un gobierno tal, que ningún ciudadano pueda temer a otro" y para ello deben atribuirse los distintos

"poderes" (con sus "funciones" respectivas) a distintos "órganos". Este es el sistema adecuado para salvaguardar la libertad. La tendencia del poder es hacerse despótico. Sólo el poder es capaz de frenar al poder.

Cabe destacar que si bien Locke y particularmente Montesquieu fueron los más notables exponentes de la doctrina de la división o separación de poderes, no fueron por cierto los únicos. Ha dicho con razón Esmein que dicha doctrina constituyó uno de los artículos de fe de los filósofos franceses del siglo XVIII. Kant, por su parte, expuso también una doctrina de división tripartita de los poderes, y algunos años antes los autores de *El federalista*, particularmente Madison, defendieron la doctrina, de acuerdo con los lineamientos de Montesquieu, y sostuvieron que había sido incorporada tanto a las constituciones estaduales como a la de los Estados Unidos de América. Posteriormente, en el siglo XIX, la doctrina fue objeto de algunas innovaciones por parte de Benjamin Constant, quien agregó a los tres poderes indicados por Montesquieu, un cuarto poder que denominó "poder regio", "neutral" o "moderador", el cual constituía una especie de prerrogativa para resolver los conflictos entre los otros poderes y, en un régimen de monarquía constitucional, correspondía atribuirlo al rey.

c) La institucionalización de la doctrina

Algunos autores señalan que, con anterioridad a la exposición de la doctrina por Locke y por Montesquieu, la técnica de la división de poderes había sido institucionalizada en el *Instrument of government* (1654), en el cual los poderes del Protector y del Parlamento estaban cuidadosamente separados. Posteriormente, y luego de la emancipación, las ex colonias inglesas de Norteamérica estructuraron sus respectivos gobiernos de acuerdo con la doctrina de división de poderes. Así ocurrió, por ejemplo, al sancionarse, a partir de 1780, las constituciones de Massachusetts, Maryland y New Hampshire. Del mismo modo, se aplicó el principio en la Constitución de los Estados Unidos de América sancionada en 1787.

En Francia, no obstante la enfática declaración contenida en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, ha existido, a través de las distintas constituciones, una tendencia a dar prevalencia a la Asamblea Nacional en detrimento de los órganos que ejercen el poder ejecutivo y el poder judicial. La Constitución de la Quinta República (1958) es la primera que equilibra el órgano que ejerce el poder ejecutivo con la Asamblea, al otorgar a aquél importantes facultades.

En lo que se refiere al cuarto poder o poder moderador, imaginado por Constant, uno de los pocos intentos de institucionalizarlo se encuentra en la Constitución imperial dictada para el Brasil en 1824.

De cualquier modo, el hecho concreto es que la mayor parte de las constituciones sancionadas durante el siglo XIX —incluida la de la República Argentina— recibieron el influjo de la doctrina de la división de poderes y que, pese a los embates que ésta ha soportado en el siglo actual, continúa vigente en numerosos Estados.

Sin embargo, es preciso señalar la distancia existente entre la flexibilidad de la institucionalización y la rigidez de la doctrina tal como la expusiera Montesquieu. Para este último, se trataba de una verdadera separación de poderes, en el sentido de que a cada órgano distinto había que atribuirle un poder también distinto con las respectivas funciones a su cargo. De ese modo, habría un órgano legislativo con poder y funciones legislativas, un órgano ejecutivo con poder y funciones ejecutivas y un órgano judicial con poder y funciones judiciales. Cada poder, con su respectiva función, debería ser ejercido exclusivamente por cada órgano. Pero en la práctica constitucional no ha sido así. El órgano que ejerce preferentemente el "poder legislativo" (v.g.: parlamento, congreso, asamblea) ejerce también el poder "parlamentario" (v.g.: contralor de los otros "poderes") e inclusive, en alguna medida, "funciones judiciales" (v.g.: "juicio político") y "funciones ejecutivas" —o "administrativas"— (v.g.: designación de su personal). De igual modo, el órgano que ejerce preferentemente el "poder ejecutivo" (v.g.: rey, presidente, primer ministro) ejerce también en alguna medida "funciones legislativas" (v.g.: "iniciativa", "promulgación", "veto" y, de acuerdo con algunas constituciones, "decretos-leyes") y "funciones judiciales" (aunque se las llame "jurisdiccionales"). Asimismo, el órgano que ejerce preferentemente el "poder judicial" (tribunales de distintas jerarquías y fueros) ejerce también "funciones legislativas" cuando de alguna manera dicta normas generales (v.g.: "reglamentos de justicia", "acordadas") y "funciones ejecutivas" —o "administrativas"— (v.g.: designación de su personal).

d) *Críticas y justificación de la doctrina de la división de poderes*

Jellinek afirma que tan pronto se quiere trasladar la doctrina de Montesquieu a la realidad, surgen dificultades teóricas y prácticas. Señala, en el primer sentido, que el fundamento de la concepción jurídica del Estado está constituido por el reconocimiento de éste como una unidad, de donde se deduce, como consecuencia necesaria, la doctrina de la indivisibilidad del poder del Estado. Por eso, cada órgano del mismo "representa, dentro de sus límites, el poder del Estado. Es posible, pues, hablar de una división de competencias, pero no de una división de poderes. En la variedad de sus órganos no existe, por tanto, sino un solo poder del Estado". Señala también Jellinek, en cuanto a la práctica, que en ninguna Constitución se aplica estrictamente la doctrina de división de poderes y siempre existe, en definitiva, preeminencia de algún órgano.

Para Kelsen, la doctrina de Montesquieu incurre en una confusión, puesto que al separar los órganos separa las funciones que lógicamente están subordinadas en las etapas de la creación del derecho, sin desmedro de la unidad de este último. Coincide además, parcialmente, con la crítica de Jellinek en cuanto a que el poder es uno e indivisible, ya que expresa la validez de un orden jurídico. A esa crítica teórica, agrega otra de orden práctico. La doctrina de la división de poderes, dice Kelsen, envuelve un postulado político que es el de asegurar la libertad; pero, en realidad, no la asegura: no basta que haya separación de órganos para que la libertad esté garantizada.

Asimismo ha sido aguda la reflexión crítica de Bertrand de Jouvenel: el poder detendrá al poder si cada una de las distintas instituciones es el órgano de una fuerza existente en la sociedad, pero no en el caso de que todas emanen de la misma fuerza. En rigor, así lo había pensado Montesquieu. Si el mismo cuerpo electoral —y a través del mismo partido— elige los ocupantes de los distintos órganos, la división de poderes no pasa de ser una ficción.

Es posible, sin embargo, que la crítica más seria —que pueda, por otra parte, ser extendida a todas las instituciones— es la que formula Friedrich como advertencia para que no se crea que basta con la separación de poderes para garantizar la libertad: "... Un mecanismo no puede defenderse nunca por sí solo contra el ansia de poder de los seres humanos organizados".

Puede decirse que las principales críticas a la doctrina de la separación de poderes son de dos clases. Unas, de carácter teórico, apuntan a la contradicción aparentemente insalvable entre la unidad del poder y la división de poderes: si el poder es uno e indivisible no puede haber separación de poderes. Otras, de carácter práctico, apuntan a la inaplicabilidad de la doctrina. Pero, en realidad, tales críticas no resultan muy consistentes.

La crítica de carácter teórico se desvanece si se corre el velo de confusión semántica que la envuelve. La palabra "poder", como elemento del Estado, y la palabra "poderes", como facultades, aptitudes, capacidades o competencias de "cada uno de los órganos" de aquél, tienen distinto significado. Aunque gramaticalmente son el singular y el plural de un mismo vocablo, pueden ser utilizados como expresando conceptos diferentes. Siendo así, no existe la contradicción que se señala.

La crítica de carácter práctico revela, en realidad, un prurito excesivo de celo teórico. Es cierto que la actividad estatal sería imposible, si los órganos estuvieran separados entre ellos hasta la incomunicación. Pero no se trata de eso. La aplicación práctica del principio requiere muchas adaptaciones y es susceptible de las muchas variantes que muestra el Derecho Constitucional Comparado y que han permitido su vigencia con satisfactorios resultados, en la medida relativa de todo lo humano.

Recientemente, el tema ha sido reconsiderado por Loewenstein. Juzga anticuada la doctrina de la separación de poderes en su formulación clásica, pero admite que lo perdurable de ella es el reconocimiento, por una parte, de que el Estado tiene que cumplir determinadas funciones —problema técnico de la división de trabajo— y, por otra, de que los destinatarios del poder salen beneficiados si esas funciones son realizadas por diferentes órganos: "La libertad es el *telos* ideológico de la teoría de la separación de poderes". En su propósito de actualizar la doctrina, Loewenstein reemplaza el concepto de "separación" por el de "control". Este último es múltiple y se expresa no sólo mediante la distribución del poder político estatal, sino también a través de medios o técnicas de control autónomos (voto de no confianza, disolución del Parlamento, veto, referéndum, declaración judicial de la inconstitucionalidad de las leyes, etc.), la responsabilidad política (v.g.: "juicio político") y la supremacía constitucional. Esos controles del poder político estatal son clasificados por Loewenstein en "intraórganos" e "interórganos", y en su mayor parte constituyen lo que en esta obra hemos llamado "técnicas jurídicas" del constitucionalismo.

e) Independencia del poder judicial

En rigor, la llamada "independencia del poder judicial" no es sino un aspecto de la denominada "división de poderes". Pero si bien esta última supone la independencia de cada uno de los órganos que ejerce el respectivo poder, sin perjuicio de la coordinación, equilibrio y control entre ellos, el órgano judicial es el que más necesita de dicha independencia, en razón de que —como lo ha señalado el profesor Linares Quintana— aquél "es el más débil de los tres" y "por consiguiente se encuentra expuesto en mayor medida a las presiones e influencias de los poderes políticos". Para asegurar esa necesaria independencia del poder judicial, las constituciones recurren a diversas medidas, las principales de las cuales son: a) el sistema de designación; b) el sistema remuneración; c) el sistema de incompatibilidades; d) el sistema de estabilidad en el cargo (inamovilidad).

Puede afirmarse que, aunque la técnica de "división de poderes" se transforme considerablemente hasta el punto de diluirse los límites entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, la "independencia del poder judicial" sigue siendo esencial para la subsistencia del "Estado de derecho". Sin jueces independientes —"rectos e imparciales", como quería Locke— o sea, sin verdaderas garantías jurisdiccionales, todas las otras técnicas para erigir a la persona humana en supremo valor terrenal resultarían estériles.

Por lo tanto, no es aventurado afirmar que, más aún que la "división de poderes", el verdadero pedestal del Estado de derecho lo constituye la "independencia del poder judicial".

6. LEGALIDAD ADMINISTRATIVA

La legalidad administrativa, esto es, la sujeción de la actividad desplegada por los órganos que ejercen la función de administración a las normas constitucionales —supremacía de la Constitución— y a las demás normas legislativas —jerarquía propia del orden jurídico ("pirámide jurídica")— no es, en principio, técnica propia y exclusiva del "Estado de derecho" sino —teóricamente— de cualquier tipo de Estado, pero, indudablemente, en aquél se presenta como exigencia rigurosa, lo que no ocurre con los otros. Este matiz diferencial ha sido bien explicado por el profesor argentino Miguel S. Marienhoff con las siguientes palabras: "La administración en el Estado de policía se halla legalmente incondicionada", mientras que el Estado de derecho ofrece una Administración "condicionada legalmente". El Estado de policía es un Estado sin derecho administrativo; el Estado de derecho lo es con derecho administrativo. La administración del Estado de policía se caracteriza por un "poder discrecional ilimitado", y porque el individuo o administrado "carece de acción" para discutir u oponerse a las resoluciones de la autoridad. En cambio, en el Estado de derecho el individuo o administrado posee acción para conseguir el respeto de su derecho. La administración del Estado de Derecho se realiza con sujeción a un derecho administrativo que condiciona al órgano administrativo como el derecho judicial condiciona al juez, y que reconoce derechos subjetivos

del individuo o administrado. En el Estado de Derecho existe un ordenamiento jurídico administrativo que pone frenos o límites a la arbitrariedad de la administración".

En su manifestación más concreta y práctica, la legalidad administrativa existe realmente cuando el individuo o administrado —la "persona humana"— no está sujeto al capricho del funcionario policial, del inspector impositivo o del jefe de oficina de cualquier servicio estatal; cuando para hacer valer sus "derechos públicos subjetivos", el simple ciudadano no se ve impelido a recurrir al "amigo" o al soborno, sino que tiene a su disposición, en forma clara y efectiva, los recursos jurídicos pertinentes. Por eso, si se tiene en cuenta el aumento creciente de los "cometidos estatales", la legalidad administrativa importa mucho para el común de la gente.

7. CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LOS ORGANOS ESTATALES E INSTITUCIONALIZACION DE LA OPOSICION

Ninguna de las técnicas jurídicas elaboradas para hacer efectivo el Estado de Derecho bastan por sí solas para asegurarlo. Además, como existe siempre la posibilidad de que los distintos ocupantes de los cargos del gobierno se combinen, no obstante aquellas técnicas, para desvirtuar los principios del constitucionalismo, no están de más y por lo contrario resulta conveniente y necesaria la implantación de otras técnicas accesorias, tales como el control de la actividad de los órganos estatales y la institucionalización de la oposición, las que, por otra parte, se encuentran vinculadas entre sí.

La cuestión del control de la actividad de los órganos estatales ha sido altamente valorada por Karl Loewenstein, quien dedica íntegramente la segunda parte de su *Teoría de la Constitución* a "los controles del poder político", clasificándolos en controles intraórganos, controles interórganos entre el Parlamento y el gobierno, controles interórganos de los tribunales frente al gobierno y al Parlamento y controles interórganos del electorado frente al gobierno y el Parlamento. Entre esos controles, que pueden ser considerados "formales", merece ser citada también una institución surgida originariamente en Suecia, en 1809, y luego instaurada en otros países —Finlandia (1919), Noruega (1952), Dinamarca (1953), Nueva Zelandia (1962), Gran Bretaña (1966)— y que se conoce con el nombre de ombudsman. Se trata de un alto funcionario designado, por plazo determinado, por el órgano que ejerce el poder legislativo, independiente del que ejerce el poder ejecutivo, cuya función consiste en intervenir, sea por su propia iniciativa o a pedido de particulares, a fin de recoger los agravios sufridos por los ciudadanos en sus relaciones con el gobierno y la administración y repararlos mediante la publicidad, la persuasión y el asesoramiento, para lo cual está facultado para examinar los documentos y archivos gubernativos y para realizar todas las investigaciones que considere necesarias.

Existen además los controles que pueden ser considerados "informales" y entre los cuales ocupa un lugar de primer orden la labor periodística en todas sus manifestaciones.

En lo que se refiere a la oposición —que constituye también una expresión de control—, y concretamente a su institucionalización, ha sido señalada por Raymond Aron, en su obra *Democracia y totalitarismo*, como uno de los rasgos característicos de los regímenes “constitucional-pluralistas”. Y ha dicho al respecto: “Si varios partidos tienen derecho a existir y si no están todos al tiempo en el gobierno, inevitablemente algunos de ellos tendrán que encontrarse en la oposición. Por el mero hecho de plantear en un principio la pluralidad de los partidos, establecemos implícitamente la legalidad de la oposición. El poder oponerse legalmente a los gobernantes es un fenómeno relativamente raro en la historia, que caracteriza cierto tipo de régimen, el de los países occidentales. De la legalidad de la oposición, se deduce por último un fenómeno aún más general: la forma legal o moderada que adopta el ejercicio de la autoridad”. También Robert A. Dahl, en su obra titulada *Political Oppositions in Western Democracies*, ha expresado que, en los anales de la historia, las instituciones estables provistas de medios legales, ordenados y pacíficos, de oposición política, han sido extremadamente raros y, en verdad la oposición legal de partido es una invención reciente. Más aún —dice Dahl—, entre los ciento trece miembros que tenían las Naciones Unidas en 1964, sólo podía considerarse que había oposición legal en una treintena. Sin embargo, y esto es lo que importa, la existencia de un partido de oposición —afirma igualmente Dahl— es el rasgo más característico de la democracia: si falta ese requisito, no puede sostenerse seriamente que haya tal régimen político.

8. DESIGNACION POR ELECCION DE LOS OCUPANTES DE LOS CARGOS GUBERNATIVOS

Las técnicas enunciadas en los puntos precedentes tienen por objeto hacer efectivo el principio genérico del “imperio de la ley”. Esta otra técnica —la designación por elección de los ocupantes de los cargos gubernativos, sin excluir los integrantes del órgano que ejerce el poder constituyente— obedece, en cambio, al otro principio básico del constitucionalismo, la “soberanía del pueblo”.

Pero la exposición de esta técnica requiere un lugar especial. En el capítulo 18 se le dará ese lugar.

17

Constitucionalismo y democracia. “Democracia constitucional”

1. ORIGEN DE LA DEMOCRACIA Y EVOLUCION HASTA FINES DEL SIGLO XVIII. HISTORIA DEL VOCABLO, DE LAS DOCTRINAS Y DE SUS CONCRECIONES HISTORICAS

a) Ubicación del tema

El “constitucionalismo” y la “democracia” son dos realidades distintas tanto en el campo de las ideas, como en el de las instituciones y en el de la vida política. Cada una de esas realidades tiene su propia historia y si es admisible fijar el comienzo de la primera en las últimas décadas del siglo XVIII —según se ha hecho en el capítulo precedente—, no ocurre lo mismo con la segunda, cuyo origen —según se verá después— se remonta al siglo V antes de Cristo. Pero aunque se trate de realidades distintas, lo cierto es que, en un determinado momento histórico, se produce su ensamblamiento y surge, así, como resultado, una nueva realidad que, en esta obra, recibe el nombre de “democracia constitucional”.

Ahora bien, para culminar con el estudio de la democracia constitucional y dado que el “constitucionalismo” ha sido considerado en el capítulo precedente, se procederá en primer término a examinar la “democracia” a través de la propia historia del vocablo, de las doctrinas y de sus concreciones históricas.

b) Las dificultades para encuadrar el tema y sus causas

Es probable que la palabra "democracia" haya sido la más empleada en el lenguaje político, durante los dos últimos siglos, y sin duda ninguna otra ha tenido mayor cantidad de significados distintos. Si a ello se agrega la enorme carga emocional que ha gravitado, sea positiva o negativamente, sobre el sentido del vocablo, queda explicado por qué el tema de la democracia ofrece muy serias dificultades para hacer un enfoque teórico y científico.

Frente a tales dificultades, y en la necesidad de escoger algún camino, se procederá a considerar la génesis y el desarrollo del "vocablo", de las "doctrinas" y de la "institucionalización concreta". Estos tres aspectos, como es evidente, se encuentran inseparablemente vinculados entre sí. El vocablo se usa para designar doctrinas e instituciones variables. Las doctrinas son las que proporcionan al vocablo su significado cambiante. La institucionalización —con su normatividad jurídica y su realización empírica, no siempre acordes— pone a prueba las doctrinas e incide también sobre el significado del vocablo. Por eso, se trata de una historia única y no de tres historias diferentes.

El enfoque histórico, por otra parte, no podrá soslayar el hecho esencial consistente en que, desde el comienzo, la democracia se ha presentado a la vez como "forma de gobierno" y como "estilo de vida", razón por la cual se debe atender, para considerarla en su plenitud, no sólo a elementos de carácter lógico sino también axiológico.

c) Origen del vocablo. Sentido y caracteres iniciales

El vocablo "democracia" está compuesto por dos palabras griegas —*demos*, que significa "pueblo", y *kratos*, que significa "autoridad", o *kratein*, que significa "gobernar"—. Apareció empleado por primera vez durante el siglo V antes de Cristo, en la época de Pericles. No se lo encuentra, sin embargo, en Heródoto, quien, en *Los nueve libros de la historia*, designa al gobierno popular con el nombre de *isonomía* —*isos*, que significa "igual", y *nomos*, que significa "ley"—. Pero, pocas décadas después, Tucídides empleó la palabra "democracia", con claro sentido, en la *Historia de la guerra del Peloponeso*, donde transcribe un extenso discurso en loor de los atenienses muertos en defensa de su *polis*, que atribuye a Pericles, y en el cual se da aquel nombre —democracia— al régimen político de Atenas.

En el discurso de Pericles, aparece caracterizada la "forma de gobierno" —"porque la administración de la *polis* no pertenece ni está en pocos, sino en muchos" [...] y nadie "será nombrado para ningún cargo, ni honrado, ni acatado por su linaje y solar, sino tan sólo por su virtud y bondad". [...] pero también el "estilo de vida": "...Viviendo en medio de riqueza y suntuosidad, usamos la templanza y hacemos una vida morigerada y filosófica". [...] "Todos cuidan de igual modo de las cosas de la *polis* que tocan al bien común, como de las suyas propias". [...] "Cuando imaginamos algo bueno tenemos por cierto que consultarlo, y razonar sobre ello no impide ejecutarlo bien, sino que conviene discutir cómo se debe hacer la obra antes de ponerla en ejecución".

De ese modo, en el origen mismo del vocablo, la palabra "democracia" no sólo evoca un sistema para adoptar las decisiones que comprometen a la "sociedad global" en su totalidad (la "forma de gobierno") sino que designa un modo de convivencia dentro del grupo con las actitudes y comportamientos correspondientes por parte de sus integrantes (el "estilo de vida"). Lo primero hace al contenido formal de la democracia —aspecto técnico—; lo segundo, a su contenido substancial —aspecto ético—.

Es imprescindible, por otra parte, tener en cuenta que en el primero de los indicados aspectos, es decir, en tanto mecanismo para adoptar las decisiones políticas fundamentales, la democracia ateniense en tiempos de Pericles, al igual que la de otras *poleis* que siguieron su ejemplo, no sólo significaba el predominio de la voluntad de muchos (literalmente, "gobierno del pueblo"), sino, además, que esa voluntad se expresaba directamente, sin intermediarios, en el seno de la asamblea popular (en Atenas, *ecclesia*), de la que podían formar parte todos los ciudadanos. Por consiguiente, la democracia ateniense fue, en su aspecto formal, lo que se llamó "democracia directa" a partir del siglo XIX.

d) Evolución del concepto de democracia en la antigua Grecia

La palabra "democracia" no mantuvo siempre el mismo significado a lo largo de la historia de la cultura griega; pero, además, y esto es quizá lo más importante, se mantuvo activa durante mucho tiempo la tensión entre los juicios de valor a favor y en contra de la "forma de gobierno" que llevaba ese nombre.

Entre los grandes filósofos griegos —Platón y Aristóteles, fundamentalmente—, la "forma de gobierno" a la que dieron el nombre de "democracia" mereció juicios negativos. Esa "forma de gobierno", distinta de la que el segundo de los nombrados denominó *politeia* —la cual se aproximaba en varios aspectos al concepto de democracia desarrollado a partir de las primeras décadas del siglo XIX—, se caracterizaba, en el enfoque de los mencionados filósofos, por los siguientes rasgos: adopción de las decisiones fundamentales por la mayoría de los ciudadanos reunidos en asamblea, es decir, directamente; designación de los magistrados por sorteo; preponderancia y beneficio de los pobres.

El juicio negativo de Platón acerca de la democracia se encuentra expresado en *La república* y más atenuadamente en *El político*. También en el *Protágoras* y en el *Gorgias* hace Platón la crítica de la democracia, con especial referencia a las características que tenía en Atenas, y su argumento principal consiste en sostener que es inadmisibles que el arte más difícil y más importante, cual es el de conducir a la *polis*, sea ejercido al azar por cualquiera.

En los primeros capítulos del libro VII de *La política* dice Aristóteles que el principio fundamental de la democracia es la libertad y que, de acuerdo con él, todos los ciudadanos, por turno, mandan y obedecen. De ello resulta también, como rasgo característico de la democracia, la igualdad —sin ajustarla al mérito—, con lo cual, siendo todos los ciudadanos iguales en derechos, tienen más poder —aunque no necesariamente— los pobres que los ricos, pues están en mayoría. Otro principio de la democracia, según Aristóteles, es que cada uno puede vivir

como quiere. De acuerdo con tales principios, la democracia se caracteriza por las siguientes instituciones: (1) todos los ciudadanos son electores y elegibles, con respecto a los cargos electivos; (2) la mayor parte de los cargos son conferidos por sorteo, con prescindencia del impuesto que se paga; (3) salvo los de carácter militar, los cargos son periódicos, de corta duración y sólo pueden ser ejercidos una vez por cada ciudadano; (4) todos los ciudadanos, sin ninguna distinción, son llamados a juzgar en todos los tribunales; (5) las decisiones fundamentales son adoptadas por la asamblea popular y no por los ocupantes de cargos conferidos por elección o por sorteo.

En el capítulo V del libro III de la misma obra, formula Aristóteles su juicio negativo acerca de la democracia al ubicarla entre las formas de gobierno "impuras" o "iniustas". En ella gobiernan la mayoría de los ciudadanos, pero ello no ocurre para el bien de la polis, sino para el suyo particular.

e) *El uso del vocablo "democracia" y la evolución de su concepto, desde los romanos hasta Rousseau*

En Roma, tanto Polibio como Cicerón se ocuparon de la democracia. El primero, en la *Historia*, admitió, como lo habían hecho Platón y Aristóteles, que estaba consubstanciada con la libertad y con la igualdad y señaló que, al igual de las demás "formas de gobierno" simples, estaba expuesta a la degeneración y constituía la antesala de la olocracia (gobierno del vulgo). El segundo, si bien no hizo un aporte original sobre el particular, rechazó categóricamente desde su posición netamente *jusnaturalista*, la justificación de la democracia como mera "forma de gobierno" y en *De Legibus* (I, XV, 42) expresó: "Si todos los atenienses estuvieran a gusto con leyes tiránicas, ¿iban por esto a ser justas esas leyes?"

Santo Tomás de Aquino utilizó la palabra "democracia" para designar la "forma de gobierno" que tiene como fin propio la libertad —que implica igualdad y pobreza— y que carece de estabilidad, debido a que el ejercicio del poder no está limitado. Sin embargo, combinada la democracia con la aristocracia puede dar lugar a un régimen mixto, auténtico "régimen político" en la acepción restringida con que el aquinatense utilizaba esta expresión (régimen de gobierno limitado —*res publicae, politia*—). En tal sentido, si se piensa en el concepto actual de la democracia, como "democracia constitucional", habría que decir que Santo Tomás la juzgaba favorablemente. Importa destacar además que Santo Tomás —en ese aspecto al igual que otros pensadores medievales tales como Guillermo de Ockam y Marsiglio de Padua— consideró que el poder pasaba de Dios al pueblo y sólo indirectamente al gobernante.

John Locke, en el capítulo X del *Ensayo sobre el gobierno civil*, caracteriza a la que llama "perfecta democracia" como la "forma de gobierno" en la cual la comunidad, por mayoría, ejerce el poder legislativo y designa a quienes ejercerán

el poder ejecutivo. No hay en Locke expresas referencias al "estilo de vida" democrático, pero se encuentran implícitas en toda su obra.

Montesquieu considera a la democracia como una especie del género república. En *El espíritu de las leyes* (libro II, capítulo II) dice: "Cuando en la república el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia; cuando el poder soberano está en parte del pueblo, es una aristocracia". Pero, al referirse a la democracia, Montesquieu —pese a que, al igual que Locke, admite que en dicha "forma de gobierno" puede haber elección de magistrados— tiene en su mente, como rasgo definitorio, al pueblo reunido en asamblea, es decir, la democracia "directa". El juicio de Montesquieu no era favorable a la democracia así considerada, pues pensaba que el pueblo tiene capacidad para elegir, pero no para decidir por sí mismo las cuestiones de gobierno. Pero, independientemente de ese aspecto que se refiere a la "forma de gobierno" propiamente dicha —es decir, según el lenguaje de Montesquieu, a su naturaleza—, dicho autor, al considerar el principio, pone de manifiesto que el "estilo de vida" hace a la esencia de la democracia. Dice al respecto en el libro III, capítulo III, de su citada obra: "No hace falta mucha probidad para que se mantenga un poder monárquico o un poder despótico. La fuerza de las leyes en el uno, el brazo del príncipe en el otro, lo ordenan y lo contienen todo. Pero en un Estado popular no basta la vigencia de las leyes ni el brazo del príncipe siempre levantado; se necesita un resorte más que es la virtud". [...]

Rousseau, en *El contrato social* (libro III, capítulo III), define la democracia como la "forma de gobierno" en que el ejercicio del "gobierno" se confía al pueblo o a su mayor parte, de suerte que, en este último caso, haya más ciudadanos magistrados que ciudadanos simples particulares. Luego, en el capítulo siguiente —IV— expresa: "Tomando el término en su rigurosa acepción, no ha existido nunca verdadera democracia, ni existirá jamás. Va contra el orden natural que el gran número gobierne y el pequeño sea gobernado. No se puede imaginar que el pueblo permanezca continuamente reunido en asamblea para vacar a los asuntos públicos". La "verdadera democracia" exige además, según Rousseau, requisitos difíciles de reunir: un Estado muy pequeño, gran sencillez de costumbres, igualdad en los rangos y en las fortunas, y poco o ningún lujo. Por otra parte, señala el ginebrino que no hay otra "forma de gobierno" tan expuesta a las guerras civiles y a las agitaciones intestinas, porque no hay ninguna otra que tienda a cambiar tan fuerte y continuamente, ni que exija por lo mismo más vigilancia. Por eso, el ciudadano debe "armarse de fuerza y de constancia, y decir cada día de su vida en el fondo de su corazón lo que decía un virtuoso palatino en la Dieta de Polonia: *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium* ("Prefiero la peligrosa libertad a la servidumbre tranquila"). Se explica, así, la conclusión: Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no es para hombres.

Por consiguiente, sólo es justo llamar a Rousseau "padre de la democracia" si se tiene en cuenta su categórica afirmación de que son legítimas únicamente las "formas de gobierno" en las cuales es soberano el pueblo; pero no así si se piensa en algún modo concreto de institucionalización.

f) *El uso del vocablo "democracia" y su significado durante la Revolución Norteamericana y la Revolución Francesa*

Los fundadores de la república norteamericana no le dieron el nombre de "democracia". Para ellos, la "forma de gobierno" a la que correspondía esa denominación era la que implicaba la "reunión general de los ciudadanos" y el gobierno de éstos por sí mismos, sin intermediarios. Así lo dicen expresamente los autores de *El federalista*. No es de extrañar, por consiguiente, que la palabra "democracia" no aparezca en ninguno de los documentos liminares (declaraciones y constituciones de los Estados particulares y del Estado federal). Posiblemente, el primero que utilizó el vocablo "democracia" para referirse a las instituciones que acababan de crearse, fue Thomas Paine, quien en su obra *Los derechos del hombre* (1791) expresó que aquéllas significaban el injerto de la representación en la democracia.

Tampoco aparece el vocablo "democracia" en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 ni en las constituciones francesas del período revolucionario —incluido el proyecto jacobino de 1793—. En la sesión del 7 de septiembre de 1789, decía Sieyès en la Asamblea Constituyente que en un país "que no es una democracia" —refiriéndose precisamente al régimen que nacía y no al que moría— el pueblo no puede hablar ni puede obrar sino por sus representantes. Dice Burdeau, comentando esas palabras del gran doctrinario de la Revolución Francesa, que el lenguaje de la época atribuía a la palabra "democracia" un sentido peyorativo, destinado a evocar la pasión popular, los arrebatos demagógicos, el reino de la "canalia" (Voltaire), del "vulgo innoble" (Burke), del "populacho imbécil" (D'Holbach).

Lo que más adelante se llamaría democracia —"democracia indirecta", "democracia representativa", "democracia constitucional"— no tenía todavía un nombre propio, y mientras los norteamericanos le daban, un tanto vagamente, el nombre de "república", los franceses preferían hablar simplemente de "constitución", dándole el particular sentido que se ha visto en el capítulo anterior.

g) *La institucionalización de la democracia desde sus orígenes griegos hasta fines del siglo XVIII*

Aunque la palabra "democracia", para designar la "forma de gobierno" establecida en Atenas, se comenzó a utilizar a fines del siglo V, aquélla se fue instaurando paulatinamente a partir de las reformas de Solón (594 a J.C.) y a través de las de Clístenes (508 a J.C.) y de Efialtes (462 a J.C.), para alcanzar su esplendor en tiempos de Pericles (muerto en el año 429 a J.C.). En la época de su máximo desarrollo, se caracterizó la democracia ateniense por el hecho de que la conducción de la *polis* en general, y en particular las decisiones políticas fundamentales, eran discutidas y resueltas por una asamblea constituida por todos los ciudadanos (*ecclesia*). Además un Consejo (*bulé*), compuesto por quinientos miembros designados por sorteo a razón de cincuenta por cada

distrito (*demos*), estaba encargado de preparar los proyectos de ley y los órdenes del día de la asamblea y de atender, además, los asuntos rutinarios y la administración de la *polis*. Había, además, diversas magistraturas especiales —el arcontado, el areópago, el tribunal de los heliastas, el consejo de los estrategas— de las cuales sólo la última —constituida por diez miembros— era designada mediante elección por la asamblea. Por tanto, el régimen ateniense, en cuanto "forma de gobierno", era una democracia "directa", caracterizada por el hecho de que las decisiones políticas fundamentales eran adoptadas por los ciudadanos reunidos en asamblea y de que los miembros de la mayor parte de las magistraturas eran designados por sorteo.

Durante la Edad Media, no existió la democracia en la realidad de las instituciones políticas establecidas. Hubo algunas "instituciones-órgano" —el Parlamento, las Cortes, los Estados Generales— que fueron expresión de cierta participación de la comunidad en el gobierno, pero no constituyeron democracias "directas", porque confirieron esa participación a intermediarios, ni "indirectas", dada la naturaleza de las funciones y de la representación. Tampoco tuvieron carácter de democracia, ni en su momento se les dio ese nombre, las "formas de gobierno" establecidas durante esa época en algunas ciudades. No lo tuvo, por ejemplo, Florencia, aunque luego se le haya atribuido al compararla con la república veneciana, calificada de "aristocrática". Lo que hubo en dicha ciudad fue un sistema corporativo y algunos períodos en que se rebeló y trató de dominar *il popolo minuto*; pero, careció de las instituciones propias de la democracia clásica (asamblea popular y sorteo). Acaso la única excepción la constituyó una particular institución llamada *Landsgemeinde*, que surgió en el cantón de Schwitz y fue luego implantada en otros cantones, y que era una asamblea de todos los ciudadanos reunidos para discutir y votar los asuntos de gobierno y designar a los magistrados. Todos los años, el primero de agosto, los suizos celebran ese lejano comienzo de su democracia ocurrido en 1291.

La Edad Moderna, caracterizada por el absolutismo, no fue época propicia para la instauración de la democracia. Según Montesquieu, la república creada por Cromwell fue un ensayo —fracasado— de democracia, pero lo concreto es que aunque la "revolución puritana" inglesa haya tenido inspiración democrática no llegó a establecer la respectiva "forma de gobierno". Donde puede advertirse ciertas prácticas democráticas, a través de los llamados *townmeetings* —asambleas anuales en las que se debatían los asuntos principales y se designaban determinados funcionarios— es en los municipios de Nueva Inglaterra, durante la época colonial; pero, en rigor, más que de democracias —directas— se trataba de esbozos del futuro régimen representativo. La excepción en esta época, como durante la Edad Media, la constituyó Suiza, que continuó desarrollando las instituciones democráticas nacidas a fines del siglo XIII. Es así como el *Landsgemeinde* fue aplicado en varios cantones —Schwitz, Uri, Appenzel, Glaris, etc.) y surgieron otras instituciones tales como el *referendum* y la iniciativa popular. Pero corresponde señalar que, aun la democracia suiza, como institucionalización, distaba mucho del concepto respectivo. Tocqueville ha sostenido que, durante todo ese tiempo, Suiza fue una república pero no una

democracia. "En la mayoría de los cantones —afirma—, las tres cuartas partes de los habitantes quedaron excluidos de una participación cualquiera, sea directa o indirecta, en la administración del país, y, además, cada cantón tuvo pueblos sometidos".

2. LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORANEAS. ORIGENES Y CARACTERES. EL FUNDAMENTO APRIORISTICO. LOS PRINCIPIOS DE INSTITUCIONALIZACION. LAS MODALIDADES DE LOS ACTORES. IDEAS E INSTITUCIONES DEMOCRATICAS DURANTE LOS SIGLOS XIX Y XX

a) Orígenes y caracteres de las democracias contemporáneas

Damos el nombre de "democracias contemporáneas" a las surgidas y desarrolladas durante el período que los historiadores denominan convencionalmente Edad Contemporánea. Pero su diferencia con la democracia clásica —que, en nuestro enfoque, corresponde al largo período transcurrido desde el siglo V a J.C. hasta fines del siglo XVIII—, no es solamente, ni fundamentalmente, de carácter temporal. En cuanto a "forma de gobierno", la distinción básica radica en que la democracia clásica es directa y las "democracias contemporáneas" son indirectas.

Es importante, además, señalar que durante el largo período indicado —hasta fines del siglo XVIII— hubo correspondencia entre el vocablo utilizado —democracia— y la "forma de gobierno" con él designada —democracia directa—, y que, en cambio, en el otro período —Edad Contemporánea— ocurrió que al principio no se utilizó el vocablo —democracia— para designar la nueva "forma de gobierno" que surgía —democracia indirecta— y que posteriormente, al utilizarse el vocablo —democracia—, lo fue para designar diversos regímenes políticos, distintos entre sí.

Formuladas esas aclaraciones previas, corresponde tener presente que las democracias contemporáneas no reconocen un origen único, sino que se fueron generando en los países de habla inglesa —Inglaterra y colonias de América del Norte— desde el siglo XVII; en Francia, desde fines del siglo XVIII, y en otros países —principalmente europeos y latinoamericanos—, a lo largo del siglo XIX. Conviene, al respecto, distinguir los caracteres comunes de las democracias contemporáneas en su etapa inicial de los que fueron adquiriendo ulteriormente.

En la etapa inicial, los caracteres comunes de las democracias contemporáneas fueron los siguientes:

- 1) En el campo de las ideas, una determinada concepción acerca de la naturaleza del hombre y de la sociedad;

- 2) En el campo de las instituciones, la concreción de la participación ciudadana mediante el régimen representativo y su entrelazamiento con el constitucionalismo;
- 3) En el campo de la vida política, las especiales modalidades de quienes las propugnaron y las establecieron.

b) El fundamento apriorístico: concepción acerca de la naturaleza del hombre y de la sociedad

Las democracias contemporáneas coincidieron, en sus respectivos comienzos, en una determinada concepción del hombre y de la sociedad. El hombre fue concebido como un ser racional y libre y la sociedad como un conjunto, armónicamente integrado, de seres racionales y libres.

En cuanto a la concepción del hombre, fue un lugar común el dogma de que los seres humanos nacen libres e iguales, consagrado en la Declaración de 1789 y en la Declaración de la independencia de las colonias inglesas de América (1776).

Esa creencia en la "igualdad" y la "libertad" naturales de los hombres, así como en su esencial racionalidad, se encuentra en la base del supuesto lógico de la democracia y hubiera valido también para la democracia clásica. Si se parte, en efecto, del supuesto de que los hombres son iguales y libres por naturaleza, surge como consecuencia lógica que ninguno de ellos tiene el derecho innato de mandar a los demás y como, por otra parte, la igualdad y la libertad implican que todos son racionales, surge también sin esfuerzo la conclusión de que pueden gobernarse a sí mismos y que habrán de hacerlo mejor que si los gobernaran otros. Ese fundamento lógico, en sus fases sucesivas, aparece puesto de relieve por las siguientes reflexiones de Keisen y de Kant. Dice el primero en su obra *Esencia y valor de la democracia*, con respecto a la primera fase del fundamento: "El es un hombre como yo, y todos somos iguales: ¿De dónde emana su derecho a mandarme?" Dice el segundo en su obra *Metafísica de las costumbres*, con relación a la segunda fase del fundamento: "Cuando alguien decide alguna cosa respecto de otro, siempre es posible que le haga alguna injusticia; pero toda injusticia es imposible para aquel que decide para sí mismo".

La concepción de la sociedad, a su vez, descansaba en esa concepción del hombre. El pueblo es un conjunto de hombres libres e iguales entre sí, capaces de razonar y, por lo tanto, de escoger lo mejor y decidir en consecuencia. Con tal supuesto, no hay por qué no admitir, para el conjunto de hombres, lo que se admite para cada uno de ellos. Un monarca o un grupo social diferenciado son cosa distinta del pueblo y, por tanto, pueden dañarlo; pero el pueblo —hombres libres e iguales, capaces de razonar y de escoger y decidir— no puede dañarse a sí mismo. "El pueblo cuyo advenimiento consagra la revolución —dice Burdeau al respecto— es un pueblo de ciudadanos. Pero el ciudadano no es el individuo en su integridad con su egoísmo, sus apetitos, su ceguera individual frente a los intereses permanentes de la colectividad. Es el hombre iluminado por la razón,

desembarazado de prejuicios de clase y de los cuidados inherentes a la condición económica, capaz de opinar sobre la cosa pública haciendo abstracción de sus preferencias personales". Con esa concepción del pueblo y de los hombres que lo forman, la conclusión surge sin esfuerzo: el pueblo, objeto de todo gobierno, no puede tener ningún gobierno mejor que el propio, es decir, el autogobierno.

c) Los principios de institucionalización

Entre los principios de institucionalización de las democracias contemporáneas y el fundamento lógico apriorístico de la democracia, existen dos diferencias que merecen ser tenidas en cuenta. Los principios de institucionalización son extraños a la democracia clásica, pero subsisten luego del comienzo de las democracias contemporáneas, pese a las transformaciones que éstas soportan a través del tiempo. En cambio, el fundamento lógico apriorístico que es válido también para la democracia clásica, resulta seriamente deteriorado a medida que las instituciones de las democracias contemporáneas sufren la prueba de la vida política.

Esos principios de institucionalización son, como se ha anticipado, la concreción de la participación ciudadana mediante el régimen representativo y su entrelazamiento con el constitucionalismo. En rigor, se trata de dos aspectos inseparables, y lo que verdaderamente importa es que han dado a las democracias contemporáneas sus rasgos definitorios.

Cuando nacieron las democracias contemporáneas, en lugar de la palabra "democracia" la que sirvió de lema y de emblema fue la palabra "constitución". Esta y el concepto que expresaba fueron la fuerza mágica que con potencia irresistible abrieron nuevos derroteros y anunciaron tiempos mejores. No fue, en efecto, la "democracia", mencionada sólo como cosa lejana y ajena, sino la "constitución" la que ocupó preferentemente la atención de los autores de *El federalista* y la que se repitió con vehemencia en las asambleas de la Revolución Francesa y se consagró en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Lo que el constitucionalismo proporcionó a las democracias contemporáneas, puede ser resumido del siguiente modo: a) clara y expresa manifestación de la finalidad "personalista"; b) el principio del "imperio de la ley" entrelazado con el de la "soberanía del pueblo"; c) las técnicas de "supremacía" constitucional —incluyendo en la constitución la declaración de derechos y sus garantías—, de diferenciación entre el poder constituyente y los poderes constituidos, de "rigidez" constitucional, de división orgánica y funcional entre los poderes constituidos, de independencia del poder judicial, de legalidad administrativa, de control de la actividad de los órganos estatales. De ese modo, las democracias contemporáneas adquirieron como especial contenido una normatividad jurídica tendiente a modelar los comportamientos de gobernantes y gobernados en el sentido de un especial "estilo de vida" y fue así como abrieron el cauce para transformarse de mera "forma de gobierno" en integral "régimen político".

Por otra parte, la institucionalización de las democracias contemporáneas importó la implantación del régimen representativo, con técnicas también propias del constitucionalismo —institucionalización de la oposición y designación por elección, mediante competencia pacífica normativamente regulada, de los integrantes de los órganos que ejercen el poder constituyente y los poderes constituidos—.

d) Las modalidades de los actores

y la realidad?

Aunque no fuera advertido en los comienzos, tanto el supuesto apriorístico —la particular concepción del hombre y de la sociedad política— como los principios de la institucionalización —el constitucionalismo y el régimen representativo— fueron creaciones de un racionalismo ingenuo —propio de la época— que prescindía de muchos datos de la realidad concreta. Los hombres, por lo pronto, no eran en la realidad tal como aparecían en las declaraciones y en los discursos, y el constitucionalismo no habría sido más que una quimera si no le hubieran dado vida las actitudes y los comportamientos humanos, determinados, además, por una serie de factores condicionantes extravoluntarios.

En esos comienzos, aunque los hombres que moldearon las democracias contemporáneas estaban lejos de tener "puro espíritu y conciencia pura", como imaginaban los filósofos de la Ilustración, tampoco fueron los "cerdos burgueses" que pintaron sus difamadores. Eran la expresión de un momento histórico. Provenían de los distintos estratos sociales. Tenían las más diversas ocupaciones. Discrepaban entre sí en muchísimas cosas, importantes o insignificantes, y disputaban acerca de ellas. Pero tenían algo valioso en común, por encima de las desigualdades y de las discrepancias. Estaban identificados con el tiempo histórico en que vivían, y sus comportamientos cívicos —no sólo los de los destacados, sino también los de los ignorados— coincidían con los supuestos doctrinarios de sus instituciones, hasta parecerse a los hombres pintados por los filósofos, "puro espíritu y conciencia pura". Lo ha dicho expresivamente Giorgio del Vecchio: "Quizá nunca como entonces la teoría se hizo historia y la historia tomó el aspecto de la teoría".

Además, aquellos hombres reales formaban la "nación", que era teóricamente una entidad global, homogénea e indiferenciada, constituida exclusiva y directamente por la totalidad de los ciudadanos, sin divisiones y sin intermediarios; pero que era también, prácticamente, para decirlo con palabras de Renan, "haber sufrido juntos", "haber hecho grandes cosas juntos", "querer hacerlas todavía" y "un idéntico programa por realizar".

La nación abstracta —postulado político teórico— se encarnó así en la nación real, del mismo modo que el ciudadano abstracto —igualmente postulado político teórico— se encarnó en el hombre real. Los supuestos lógico-apriorísticos alcanzaron de ese modo peso y dimensiones reales, y al ensamblarse con el constitucionalismo hicieron históricamente posibles las democracias contemporáneas.

e) Las democracias durante el siglo XIX. Ideas e instituciones
democracias gobernadas

Durante el siglo XIX, las democracias contemporáneas, tanto en el campo de las ideas como en el de las instituciones, tuvieron, en mayor o menor grado, los signos característicos precedentemente descriptos.

En el campo de las ideas, desde que los regímenes que se fueron estableciendo comenzaron a ser denominados democracias, tuvieron destacados expositores. Alexis de Tocqueville que, en un primer momento, quedó deslumbrado por el fenómeno de la democracia tal como se exteriorizaba en los Estados Unidos de América, sin advertir el necesario enlace de aquélla con la libertad, pronto advirtió y señaló ese entrelazamiento, a la vez que puso de manifiesto que la democracia como "forma de gobierno" sólo cobraba pleno sentido si se concretaba también como "estilo de vida". El argentino Esteban Echeverría influido sin duda por el autor de *La democracia en América*, escribió en el capítulo XII del Credo, código o creencia de la Joven Generación Argentina (luego *Dogma socialista*): "La democracia no es una forma de gobierno, sino la esencia misma de todos los gobiernos republicanos o instituidos por todos para el bien de la comunidad o de la Asociación. La democracia es el régimen de la libertad, fundado sobre la igualdad de clases". [...] "La igualdad y la libertad son los dos ejes centrales, o más bien los dos polos del mundo de la democracia. Esta parte del hecho necesario de la igualdad de clases y marcha hacia la conquista del reino de la libertad más amplia".

Otro significativo expositor de la democracia en el mismo siglo fue el inglés John Stuart Mill, quien, en su obra *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, la denomina "democracia representativa" y también "gobierno representativo" y sostiene que, como "forma de gobierno", es el gobierno de todo el pueblo y no de la mayoría, lo que lo llevó a propiciar que el régimen electoral esté basado en el principio de representación proporcional (cap. VII). Sostiene, además, que los poderes de los órganos representativos deben ser limitados y que el resorte de la limitación debe encontrarse en la ética constitucional del país (capítulo V), así como también que la democracia representativa requiere para funcionar eficazmente, la existencia de ciertos hechos que le sirvan de base (capítulo IV).

En el campo de las instituciones, la democracia durante el siglo XIX se tradujo en el desarrollo del régimen representativo en Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia y en su implantación, con suerte varia, en numerosos países de Europa y Latinoamérica.

Según Burdeau las democracias representativas que tuvieron vigencia durante el siglo XIX difirieron fundamentalmente de las del siglo XX. A diferencia de éstas —que llama "democracias gobernantes"—, aquéllas —que denomina "democracias gobernadas"—, no fueron sino democracias de nombre, porque el pueblo no constituyó su verdadero eje. Sin embargo, pese al hecho cierto de que, en términos generales, las democracias del siglo XIX acordaron participación a una menor cantidad de ciudadanos que las del siglo XX, nada autoriza a utilizar esos calificativos que dan la impresión de una diferencia de naturaleza, que en realidad no existe.

f) Las democracias durante el siglo XX. Ideas e instituciones
democracias gobernadas

Entre la cantidad, prácticamente infinita, de obras escritas, en el siglo XX, sobre la democracia, son de gran utilidad las siguientes: *La democracia. La formación de las democracias modernas y las formas de reacción antidemocráticas*, de Francisco Nitti; *Esencia y valor de la democracia*, de Hans Kelsen; *El Estado democrático moderno*, de A. D. Lindsay; *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática* y *La democracia como forma política y como forma de vida*, de Carl J. Friedrich; *La democracia y el sistema de los partidos políticos en Estados Unidos*, de Austin Ranney y Willmore Kendall; *La democracia. Ensayo sintético*, de Georges Burdeau; *Teoría de la Constitución*, de Karl Loewenstein; *Aspectos de la democracia*, de Giovanni Sartori y *Democracia*, de Dorothy Pickles. Resulta también de suma utilidad el ensayo de Jean Lacroix titulado *El hombre democrático*. Con la lectura de esas obras es posible arribar a la concepción de *democracia constitucional*, que será expuesta en el párrafo siguiente.

En cuanto a los países que pueden ser considerados institucionalmente democracias constitucionales —versión actual de las democracias contemporáneas, siguiendo su tendencia intrínseca—, cabe mencionar los siguientes: Estados Unidos de América, Gran Bretaña, algunos países del Commonwealth (Canadá, Australia, Nueva Zelandia), algunos países de Europa (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Suiza, Francia e Italia) y, entre los más recientes, la República Federal Alemana. Con respecto a los países de América Latina, no es posible dar una respuesta genérica, aunque globalmente puede decirse que ha existido una persistente tendencia a adoptar la democracia y que sólo ha cuajado el propósito en algunos períodos y de modo bastante relativo. En cuanto a los países de África y Asia, salvo excepciones (v.g.: Israel y Japón, y, en algunos aspectos, la India), la vigencia de la democracia rara vez ha pasado de la "hoja de papel".

Por otra parte, las democracias existentes en el siglo actual, han sido en todos los casos indirectas. La democracia directa no existe, salvo algunos resabios de *Landsgemeinden* en Suiza y de *townmeetings* en Nueva Inglaterra. Y en cuanto a las "formas semidirectas", donde existen, no son más que modalidades agregadas a las democracias indirectas.

Por fin, en lo que se refiere a las llamadas "democracias populares", surgidas en el Este de Europa después de la terminación de la Segunda Guerra y, tras sus huellas, en algunos países asiáticos y africanos, aparte del pleonismo que la denominación implica (algo así como "gobierno popular del pueblo"), no son democracias en ningún sentido, ya que el pueblo no gobierna por sí mismo (democracia directa), ni mediante intermediarios libremente elegidos (democracia indirecta), ni existen tampoco las técnicas que surgieron con las democracias contemporáneas. La realización de elecciones y la aplicación de algunas formas semidirectas no contradicen lo dicho, ya que los ciudadanos no están en condiciones de optar y decidir de acuerdo con su propia voluntad y se ven obligados a dar conformidades sin alternativas.

3. LA "DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL". LA EXPRESION Y EL CONCEPTO

a) La expresión "democracia constitucional". Justificación y uso

Las democracias contemporáneas, con el transcurso del tiempo, sin apartarse de su natural tendencia han mantenido algunos de sus rasgos iniciales y han modificado otros, hasta adquirir una particular fisonomía. Pero ha ocurrido al mismo tiempo que han surgido, con otras tendencias, otros regímenes políticos a los que también se ha dado el nombre de "democracias", con adjetivos o sin ellos. Por eso, conviene dar a la primera un nombre propio, con el correspondiente adjetivo, y denominarla "democracia constitucional". Con ello se evita la discusión acerca de cuál es la "verdadera" democracia y no se priva del uso de ese nombre a otros regímenes políticos. Simplemente, se procura evitar la confusión.

El calificativo de "constitucional" conviene a la democracia que se quiere mentar porque señala su rasgo principal —el ensamble de la democracia con el constitucionalismo, que implica a la vez el de la "forma de gobierno" con el "estilo de vida"—. Y aunque la expresión —democracia constitucional— no ha alcanzado hasta ahora gran difusión, la utilizan algunos autores con claro sentido y resulta preferible a otras —v.g.: "democracia liberal"— que solamente designan alguno de sus tipos o de sus aspectos.

Carl J. Friedrich es quizás el autor que ha utilizado la expresión "democracia constitucional" con mayor decisión y precisión. Lo hizo así en su obra publicada en el año 1937 con el nombre de *Constitutional government and democracy* (en castellano: *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*), que en su traducción al francés se tituló precisamente *La démocratie constitutionnelle*, y la ha mantenido en su obra *Man and his government*, publicada casi treinta años después. Con anterioridad, y aunque no con el mismo alcance, la expresión había sido utilizada por Carl Schmitt, en su *Teoría de la Constitución* y ha vuelto a ser usada, con un sentido muy próximo, no al de Friedrich, en la *Teoría de la Constitución* de Karl Loewenstein. Entre los franceses, ha comenzado a utilizarla Marcel Prélot. Las nuevas ediciones de *Institutions politiques et droit constitutionnel*, y en la Argentina, ha adoptado la expresión el profesor Segundo V. Linares Quintana.

En los últimos tiempos, el empleo de la expresión "democracia constitucional" ha sido cada vez mayor, aunque su uso no se ha universalizado y algunos autores, prácticamente con el mismo alcance, prefieren decir "democracia constitucional-pluralista" (Aron), "democracia pluralista" (Duverger) o "democracia liberal" (Sartori). A nuestro juicio, es más adecuada la expresión "democracia constitucional" porque lo que fundamentalmente la caracteriza son la finalidad, los principios y las técnicas del constitucionalismo: el pluralismo es una consecuencia y el liberalismo, un ingrediente, pero no exclusivo ni total.

b) El concepto de "democracia constitucional". Caracteres

La denominación "democracia constitucional" designa, a la vez, una doctrina política y cada uno de los regímenes políticos que han tenido vigencia de acuerdo con ella. Dicha doctrina es el resultado de la creciente democratización del constitucionalismo y los regímenes políticos que tienen su sello son democracias consubstancialmente unidas a una constitución jurídica de especial contenido. Por consiguiente, en la "democracia constitucional" —y de ahí que éste sea el nombre adecuado— se encuentran inseparablemente unidas la democracia y la constitución.

El hecho de que no basta la constitución sin la democracia, permite diferenciar la democracia constitucional del llamado "Estado de derecho liberal burgués". No se trata de un régimen al servicio de una clase. Y el hecho de que no basta la democracia sin la constitución, permite diferenciar la democracia constitucional de otras doctrinas y de otros regímenes —se llamen o no democracias— en los que no se considera la esencial dignidad de toda persona humana como supremo valor terrenal y faltan las técnicas adecuadas a su servicio.

Pero la realidad que la democracia constitucional significa no se agota con la exposición genérica que acaba de formularse y requiere el análisis de varios aspectos. Como régimen político integral, no mera "forma de gobierno", se interpenetran valores, técnicas jurídicas y supuestos de hecho, es decir, un tipo de constitución jurídica con una determinada constitución natural y una determinada constitución real. Sus rasgos —algunos más marcados y otros modificados si se los compara con las democracias contemporáneas en sus comienzos— pueden ser enumerados del siguiente modo: 1) ensamble de la democracia con el constitucionalismo y de la "forma de gobierno" con el "estilo de vida"; 2) limitación del poder estatal; 3) replanteo del fundamento apriorístico; 4) adecuación de los principios de institucionalización a las nuevas realidades; 5) necesidad de existencia de ciertos requisitos.

4. EL ENSAMBLE DE LA DEMOCRACIA CON EL CONSTITUCIONALISMO Y DE LA "FORMA DE GOBIERNO" CON EL "ESTILO DE VIDA"

a) La "democracia constitucional" como régimen político integral

Si la democracia fuese mera "forma de gobierno", como correspondería a una concepción simple, no sería sino un método —para usar la expresión y el

concepto de Kelsen— de producir al derecho, o un mecanismo —para usar la expresión y el concepto de algunos científicos políticos norteamericanos— de adoptar decisiones políticas. Cualquier derecho o cualquier decisión.

Pero el constitucionalismo, del que se impregna la democracia para dar vida a la democracia constitucional, la llena de contenido.—ya que las “técnicas” que se emplean están ordenadas a determinados fines—, y en consecuencia la encauza impidiendo que se cree cualquier derecho o se tome cualquier decisión. De ese modo, el “estilo de vida” —porque el constitucionalismo implica determinados valores y comportamientos—, transforma la mera “forma de gobierno” en régimen político integral: un régimen con sus fines y valores, con sus instituciones y con las actitudes y los comportamientos que le son inherentes.

*b) El “estilo de vida”
como elemento esencial
de la “democracia constitucional.”*

La democracia, como “estilo de vida”, supone una estructura sociopolítica abierta al cambio, un especial clima cultural y un determinado tipo de personalidad de los protagonistas.

En cuanto estructura sociopolítica abierta al cambio, la democracia constitucional es la que mejor se adecua a la esencia misma de la política: estructura dinámica, con tendencia, a la vez, al orden y al movimiento. No es algo hecho, terminado, perfecto y a la postre esclerosado o fosilizado. Es algo por hacer, que —como decía el uruguayo Couture— se realiza en la acechanza nuestra de cada día. Es, así, posibilidad infinita para la eterna e incesante búsqueda de cosas mejores.

Esa nota particular que el “estilo de vida” democrático proporciona a la democracia constitucional como régimen político integral, le da a ésta el carácter de proceso continuo y de equilibrio dinámico. El régimen democrático constitucional no se agota con cada decisión política ni resuelve los problemas sin fricciones. Cada decisión política marca una etapa en la marcha incesante. Cada problema resuelto constituye un ajuste del que surgirán nuevos problemas. En tal sentido, aunque no es un régimen edénico, es un régimen vital.

El especial clima cultural que el “estilo de vida” propio de la democracia constitucional supone, consiste en un “consenso fundamental” que a su vez implica pluralismo, diálogo, oposición y actitudes y comportamientos de competencia, sobre la base de una alta dosis de racionalidad. Estos aspectos serán examinados más adelante al considerar los “requisitos” de la democracia constitucional.

En cuanto al determinado tipo de personalidad de los protagonistas, se encuentra íntimamente vinculado con los aspectos a que acaba de hacerse referencia y será también examinado al considerar los “requisitos”.

5. EL PODER ESTATAL LIMITADO. DIFERENCIA CON EL SENTIDO LITERAL DE LA DEMOCRACIA. DIVERSOS ASPECTOS DE LA LIMITACION

a) El poder “limitado”. La limitación del “soberano”

El ensamble de la democracia con el constitucionalismo y de la “forma de gobierno” con el “estilo de vida”, conducen —aunque muchos se resisten a admitirlo— a que el poder sea, en la democracia constitucional, necesariamente limitado, tanto respecto del “soberano”, como de la “mayoría” y del “gobierno”.

La limitación del “soberano” implica, en principio, una contradicción en los términos, si se admite el carácter absoluto de la soberanía. Pero, si se examina críticamente el dogma de la “soberanía del pueblo” y se advierte la incompatibilidad entre soberanía —con el carácter de absoluta— y constitucionalismo, se concluye, sin esfuerzo, que en la democracia constitucional la “soberanía del pueblo” no es sino el principio de fundamentación de diversas técnicas jurídicas para rechazar el derecho inmanente de uno solo o de unos pocos a mandar y dominar al resto, con lo cual aquélla —la “soberanía del pueblo”— no se concibe sino entrelazada con el “imperio de la ley”.

Por consiguiente, en el sentido indicado, la democracia constitucional no concuerda con la democracia literal. Según esta última, en consonancia con la etimología del vocablo (gobierno del pueblo) existe, sin límites ni condiciones, el autogobierno popular. Pero en la actualidad —por lo menos, entre los cultores de la ciencia política—, no hay discrepancias acerca de la imposibilidad del real gobierno del pueblo por el pueblo. Todo régimen político —inclusive el democrático— implica una trama de relaciones de mando y obediencia, y la particularidad de la democracia constitucional, y en realidad de cualquier democracia históricamente posible, consiste en que, en su caso, los líderes o las minorías conductoras están constitucionalmente constreñidos a obrar de conformidad con el peculiar “estilo de vida”.

*b) La “limitación” de la “mayoría”
y la “limitación” del “gobierno”*

Así como la democracia constitucional implica la limitación del “soberano”, implica también la de la “mayoría” y del “gobierno”.

Con respecto a lo primero, corresponde recordar que las democracias contemporáneas han surgido amparadas por una constitución y a la vez encuadradas en ella, y esa constitución en definitiva ha significado una limitación para la voluntad y el poder de las mayorías. El ejemplo más claro y neto de esa tendencia está dado por la Constitución de los Estados Unidos de América.

En oposición al poder ilimitado de la mayoría —incluyendo a la mayoría en los cuerpos colegiados, principalmente con función legislativa— ha sido planteada la cuestión de la "tiranía de la mayoría". Esta cuestión aparece en *El federalista*, donde se pone de manifiesto el peligro de la prepotencia de las mayorías legislativas. Tocqueville, por su parte, que considera en *La democracia en América* que "es propio de los gobiernos democráticos el que sea absoluto el imperio de la mayoría", encuentra en esa omnipotencia mayoritaria uno de los más graves defectos del régimen político norteamericano, y es él quien, quizá por primera vez, emplea la expresión "tiranía de la mayoría". Pocos años después, la cuestión fue replanteada y la expresión nuevamente utilizada por John Stuart Mill en su obra *Sobre la libertad*.

En cuanto a la limitación del "gobierno" —o dicho más precisamente: la regulación jurídica de la conducta de los gobernantes—, es, como antes se ha dicho, una de las notas características del constitucionalismo. Según Mannheim, la limitación del poder en la democracia constitucional se realiza mediante un sistema de controles: las esferas no centralizadas (la actividad económica) se encuentran bajo un control automático, y las esferas centralizadas (v.g.: ejército, burocracia, etc.) bajo un control regulado.

En esencia, el control democrático se manifiesta a través del control mutuo de los poderes, por una parte, y del control de un poder social avasallante mediante el régimen de representación política por otra.

6. DESTRUCCION DE LOS SUPUESTOS APRIORISTICOS Y NUEVO PLANTEO

Los supuestos apriorísticos que sirvieron inicialmente de fundamento a las democracias contemporáneas continúan en los labios de los propagandistas, pero, mellados por la implacable dialéctica de los hechos, son dejados de lado por los *political scientists* y los *políticos*.

Ciertamente, no se niega que los hombres son naturalmente libres, iguales y racionales, ni el hecho natural de que nadie quiera dañarse a sí mismo. Pero se tiene en cuenta que la convivencia humana no puede existir y subsistir sino mediante la "relación política" —de mando y obediencia— y el derecho —que es, ante todo, y sobre todo, regulación coactiva de la conducta—; que la "relación política" se traduce necesariamente en "liderazgo"; que el derecho condiciona la libertad y la igualdad, las que, por lo tanto, son necesariamente relativas, pues si quedaran libradas al azar, en lugar de realizarse y perfeccionarse, marcharían inexorablemente hacia la autodestrucción. Se tiene en cuenta también que los hombres en general, y los del siglo XX muy especialmente, sometidos a las modernas "técnicas sociales" y a la "acción psicológica", son tributarios de propagandas embrutecedoras con las que se manejan los resortes irracionales y se despiertan los apetitos animales, hasta hacer desaparecer gran parte de la

racionalidad e inclusive el instinto de conservación. Se tiene en cuenta, por fin, que en lugar del pueblo homogéneo, con voluntad propia —la "voluntad general" equivalente a la "recta razón"— existen "hombres situados", cada uno con su voluntad individual y, además, grupos de hombres que expresan voluntades colectivas, pero en pugna con las de otros grupos y del todo extrañas a la "voluntad general".

La destrucción de los supuestos apriorísticos que dieron fundamento a las democracias contemporáneas en sus días iniciales obligan a las democracias constitucionales de nuestro tiempo a un nuevo planteo de las realidades básicas. Es necesario prestar atención a los factores condicionantes de las actitudes y de los comportamientos políticos, a los modos idóneos de la formación política, y a la organización y funcionamiento de las fuerzas políticas.

7. SUBSISTENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE INSTITUCIONALIZACION Y ADECUACION A LAS NUEVAS REALIDADES

La destrucción de los supuestos apriorísticos que sirvieron de fundamento a la concepción inicial de las democracias contemporáneas, lejos de afectar a los principios de institucionalización surgidos con ellas, sirve para robustecerlos, sin perjuicio, claro está, de su adecuación a las nuevas realidades.

La concepción inicial de las democracias contemporáneas, que coincidía con la etimología de la palabra "democracia" —gobierno del pueblo— y con definiciones de carácter nominal, como la famosa de Lincoln —"gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"—, era una concepción ingenua que conducía a notorios absurdos y, finalmente, a su imposibilidad como régimen político. Del absurdo —la identidad del sujeto y el objeto del poder, el autogobierno— resultaba la imposibilidad.

Frente a esa tendencia al suicidio, lo que permitió subsistir a la mayor parte de las democracias contemporáneas fueron precisamente los principios de institucionalización, con sus respectivas técnicas, que le proporcionó el constitucionalismo.

Los fines, los principios y las técnicas del constitucionalismo han sido antes examinados. Corresponde destacar ahora que, como consecuencia del ensamble de tales fines, principios y técnicas con la democracia, el régimen político quedó configurado con los siguientes caracteres: a) Estado de Derecho en sentido material; b) limitación del poder.

La democracia constitucional es necesariamente Estado de Derecho en sentido material. Ello importa —lo que ya se ha dicho— que no puede desentenderse ni desprenderse de los fines, principios y técnicas del constitucionalismo; pero implica algo más: en primer lugar, que no puede ser pura "forma de gobierno"; en segundo lugar que, además de las instituciones estatales que presupone —institucionalización de las "técnicas"— requiere otros supuestos de

la realidad social que no son estatales, tales como el pluralismo de las fuerzas políticas y la oposición.

Asimismo, y como necesaria consecuencia de lo anterior, la democracia constitucional se caracteriza por la limitación del poder, en el doble sentido de limitación de la mayoría y del gobierno, según antes ha quedado expuesto.

Pero, por supuesto, la subsistencia de los principios de institucionalización no significa su inalterabilidad. Por el contrario, pueden ser adaptados y deben serlo, a las cambiantes realidades.

8. LOS REQUISITOS DE LA "DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL"

a) El tema y el problema de los requisitos de la "democracia constitucional"

Dadas sus características, la democracia constitucional no se genera —y menos subsiste— en cualquier momento y de cualquier modo. No siempre, sin embargo, lo han reconocido o lo reconocen sus propugnadores, quienes, con un criterio exageradamente racionalista, han pensado o han creído que bastaba para implantarla el acto de voluntad de algún ocasional legislador.

Varios son, de cualquier modo, entre los expositores de la democracia constitucional, los que han destacado que no resulta viable si faltan determinados requisitos o condiciones. John Stuart Mill, por ejemplo, en su obra *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, tituló al capítulo IV del siguiente modo: "Condiciones sociales en las cuales es inaplicable el gobierno representativo". En dicho lugar, dice literalmente: [...] "el gobierno representativo, como cualquier otro, debe considerarse inadecuado en aquellos casos en que no pueda subsistir de manera permanente; es decir, en que no llene las tres condiciones fundamentales...: 1) que el pueblo debe estar dispuesto a aceptarlo; 2) que debe estar dispuesto y capacitado para hacer lo necesario con el fin de conservarlo, y 3) que debe estar dispuesto y capacitado para cumplir sus obligaciones y desempeñar las funciones que él le imponga". Señalaba el mismo autor, dando como ejemplo a Hispanoamérica, que eran incompatibles con tal régimen la "revolución crónica" y la "guerra civil". Años después, otro ilustre inglés, James Bryce, en su obra titulada *South America: observations and impressions*, señalaba los requisitos —geográficos, étnicos, económicos, históricos y "generales"— que faltaban en los países sudamericanos para el normal funcionamiento del régimen representativo. Cabe destacar que, un par de décadas antes que Bryce, el argentino Agustín Alvarez, en su obra también titulada *South America* (1894), había prestado singular atención a los requisitos psicosociológicos sin los cuales no puede existir el régimen político que denominamos "democracia constitucional".

Pero el problema, como es obvio, no se refiere a determinados países o a determinadas situaciones históricas, sino que reviste carácter general. El tema de las "exigencias funcionales" o de los "prerrequisitos funcionales" —no sólo con respecto al régimen político sino a los diversos sistemas sociales— ha sido puesto de relieve por los más destacados exponentes del "funcionalismo" sociológico, tales como Robert K. Merton y Talcott Parsons. Específicamente, con relación al régimen que denominamos democracia constitucional, escribía Karl Mannheim al promediar el siglo actual, en su obra *Libertad, poder y planificación democrática*: "Debemos enfrentarnos con el hecho de que las instituciones del sistema representativo, funcionan únicamente dadas ciertas condiciones. Por ello, una teoría adecuada del gobierno representativo deberá tomar en cuenta las causas necesarias y suficientes tanto para el éxito como para el fracaso de dicho sistema". Y, además de considerar otros aspectos del problema, agregaba: "El equilibrio de la estructura social es un requisito previo para el mantenimiento de la democracia".

Entre los actuales cultores de la ciencia política, el problema ha preocupado especialmente a Seymour Martin Lipset, quien en el Prefacio de su obra *El hombre político*, subtitulada precisamente "Las bases sociales de la política", advierte que uno de los temas fundamentales es el relativo a "las condiciones necesarias para la democracia", y luego, en el capítulo 2º, titulado "Desarrollo económico y democracia", señala entre aquellas los valores, las instituciones y los líderes. Cabe destacar, por otra parte, que pese al título del mencionado capítulo, Lipset no se limita a la consideración de los elementos puramente económicos del desarrollo. En efecto, ubica en uno de los términos de la relación los ingresos, la instrucción y la religión y en el otro al régimen democrático constitucional y, además, confronta, como índices de desarrollo no sólo la riqueza y la industrialización, sino también la urbanización y la educación. Pero acaso lo más significativo es que si bien reconoce Lipset que, "cuanto más próspera sea una nación, tanto mayores son las posibilidades de que mantendrá una democracia", expresa también que los factores psicosociales son los que en definitiva prevalecen y al respecto señala la clara necesidad de las siguientes condiciones: 1º) un sistema de valores que permita el "juego" pacífico del poder ("Este fue —dice textualmente— el problema que enfrentaron muchos países latinoamericanos"); 2º) que el "juego" tenga por resultado la concesión periódica de la autoridad efectiva a un determinado grupo (es decir: que se deje gobernar al gobierno); 3º) que se permita la oposición efectiva.

El problema es también afrontado, en alto nivel teórico, por Robert A. Dahl, quien en el capítulo VII de su obra *Análisis sociológico de la política*, enfrenta los dos interrogantes siguientes: 1º) ¿Qué clase de condiciones tienden a reducir el uso de la coacción en un sistema político? 2º) ¿Qué condiciones favorecen el arreglo pacífico de conflictos en un sistema poliárquico? Siete son las "condiciones" que enumera Dahl en su respuesta y que podemos resumir del siguiente modo: instituciones adecuadas; extensión de la zona de acuerdo entre los actores; carácter no acumulativo de los conflictos; cantidad mínima de satisfacción de las necesidades económicas; experiencia anterior; diversidad y paridad del poder coactivo potencial; características de la personalidad de los individuos que influyen en las decisiones.

Schumpeter, por su parte, clasifica en cuatro rubros las que denomina "condiciones para el éxito del método democrático", a saber: a) que el material humano de la política —las minorías activas— sea de calidad suficientemente elevada; b) que el ámbito de la política no se extienda excesivamente; c) que haya un ambiente de serenidad democrática, es decir, que las minorías activas que compiten entre sí se toleren mutuamente; d) que el electorado, hecha su elección, se abstenga de interferir incesantemente en las acciones políticas de los representantes.

Raymond Aron, a su vez, considera que son tres las condiciones de éxito de la "democracia constitucional" —que él denomina "pluralista"—: a) la existencia de una autoridad gubernamental capaz de resolver la disputa de los grupos y ejecutar las medidas que exige el interés general de la comunidad; b) una administración económica eficaz que conserve la movilidad y reanime los incentivos; c) la limitación de los individuos y grupos que deseen transformar la estructura total de la sociedad.

b) Examen sintético de los requisitos de la "democracia" constitucional

En lo que llevamos dicho, hemos utilizado repetidamente y como sinónimos los vocablos "requisitos" y "condiciones". Podrían también utilizarse otros, tales como "bases", "elementos", "factores", etc. Pero lo que importa no es tanto la denominación como el concepto y éste se aclara a través de la ejemplificación, como puede advertirse a través de lo dicho. No obstante, una adecuada metodología exige convertir la ejemplificación en clasificación, para más abarcar y mejor comprender la cuestión de que se trata.

Estimo que la más abarcadora y a la vez la más comprensiva es la división de las "condiciones" de la democracia constitucional en dos grandes clases, que califico respectivamente de "extrapolíticas" y "políticas". Las primeras, que corresponden al "ambiente" del modelo de David Easton, pueden ser denominadas también condiciones objetivas y, en mi propio lenguaje, constitución natural. Las segundas, que corresponden al "sistema político" del modelo de Easton, las subdivido en: a) requisitos sociopsicológicos, que pueden asimismo recibir el nombre de condiciones subjetivas y, en mi propio lenguaje, constitución real, y b) instituciones políticas, susceptibles de ser llamadas igualmente condiciones normativas y, en mi propio lenguaje, constitución jurídica.

Las "condiciones extrapolíticas" o condiciones objetivas o constitución natural pueden ser subdivididas en: a) factores demográficos; b) factores geográficos; c) factores económicos, y d) factores culturales.

Los "requisitos sociopsicológicos" o condiciones subjetivas o constitución real, están formados por: a) consenso fundamental; b) ideologías compatibles; c) protagonistas idóneos y d) actitudes y comportamientos de competencia leal.

Las "instituciones políticas" o condiciones normativas o constitución jurídica, comprenden: a) régimen electoral; b) régimen legal de los partidos;

c) regulación legal de los grupos de presión, y d) incorporación institucionalizada de los técnicos y las Fuerzas Armadas al proceso decisonal.

En la imposibilidad de considerar cada una de las "condiciones" en particular y por estimarlos de singular importancia, prestaremos seguidamente especial atención a los denominados requisitos psicosociológicos de la "democracia constitucional".

c) Los requisitos psicosociológicos de la "democracia constitucional"

Los cuatro requisitos psicosociológicos enumerados precedentemente pueden ser reducidos a dos: el consenso fundamental que implica ideologías compatibles, y los protagonistas idóneos, con actitudes y comportamientos de competencia leal.

La democracia constitucional —como régimen político posible— requiere, ante todo, la existencia de un "consenso fundamental o mínimo". Tal consenso es la base y en cierto sentido la suma de los demás requisitos psicosociológicos y significa en lo esencial: 1º) no considerar al conciudadano como enemigo mortal, sino eventualmente como ocasional adversario; 2º) aceptar las reglas del juego sin dar a las victorias ni a las derrotas el carácter de definitivas.

Por lo tanto, el "consenso fundamental o mínimo" supone un acuerdo básico acerca de las reglas del juego y el respeto recíproco entre los que participan en él, cualesquiera lleguen a ser los desacuerdos respecto de cada una de las cuestiones concretas en debate. Como ha dicho Laski: "Es el acuerdo para no estar de acuerdo".

El "consenso fundamental o mínimo" admite, pues, el desacuerdo sobre cualquier asunto, pero no sobre aquel que signifique la ruptura de la comunidad. De ahí que el requisito previo de la democracia constitucional sea la existencia de la unidad nacional. Por eso, el consenso fundamental, como la nación misma, es de carácter complejo: un cuerpo de creencias, de tradiciones, de actitudes compartidas, al menos por muchos, y, sobre todo, la voluntad de continuar viviendo juntos. Por lo mismo, sin una auténtica nación, es decir, sin un pueblo históricamente integrado, la democracia constitucional no puede existir o está condenada a muerte. La "democracia constitucional" requiere, como condición *sine qua non*, que la "concordia" supere a la "discordia", que el "consenso" sea mayor que el "conflicto". Un pueblo con el "corazón partido" —que eso es la "discordia"— no es una nación: es un enfrentamiento a muerte entre bandos antagónicos y, ante esa situación, la democracia constitucional se torna imposible.

Pero si se requiere el consenso fundamental o mínimo es porque la democracia constitucional supone también el "pluralismo" en todos sus aspectos —político, social, cultural, económico—, de donde resulta que las diferencias y no la uniformidad constituyen el fermento y el alimento de la comunidad y de la vida políticas. Caben, pues, ideas y proyectos distintos —que se traducen en ideologías discrepantes—, sin otro límite que su compatibilidad con el propio régimen.

Cabe destacar a ese respecto que el "pluralismo" es una condición de la "democracia constitucional" que estaba ausente en los comienzos de la doctrina, cuando se concebía al pueblo como una unidad social homogénea, portadora de una hipotética "voluntad general", pero que está presente, como dato inexcusable, en las "democracias constitucionales" existentes en la segunda mitad del siglo XX. Ese pluralismo, expresión de una realidad social insoslayable —diversidad de "intereses" y diversidad de "tendencias", a menudo cruzados, que impiden fáciles y simples agrupamientos, y mucho menos la concreción de "objetivos comunes" únicos y exclusivos—, no ha encontrado solución práctica ni encuentra justificación teórica en regímenes más o menos corporativistas, que han sido presentados como más idóneos para alcanzar aquel objetivo. Frente al hecho real de que en la sociedad global existen múltiples intereses específicos y contrapuestos, se hacen imprescindibles canales de comunicación que los articulen, los coordinen, los racionalicen, y para ello no se ha encontrado otro camino transitable que un proceso de gran actividad en el que desempeñen su papel todos los factores divergentes y encuentren a través de los partidos políticos, las elecciones periódicas y la acción parlamentaria, los necesarios vasos comunicantes.

El pluralismo, a su vez, supone el "diálogo" y la "oposición". Ha dicho Vedel que la idea de diálogo expresa la filosofía profunda de la democracia. Y la admisión de oposición constituye la plena prueba de la existencia de la democracia constitucional.

En lo que se refiere al "diálogo" salta a la vista que es el correlato necesario del consenso y del pluralismo. Sin consenso, el diálogo sería imposible; sin pluralismo, innecesario. Hay que destacar que la "democracia constitucional" rechaza el supuesto de una armonía espontánea y automática entre los diversos participantes del proceso político —admisibilidad del pluralismo— pero, a la vez, no atribuye carácter irreductible e insuperable a los conflictos —admisibilidad del consenso fundamental—. El diálogo es, pues, el mecanismo que permite que la oposición "en" el régimen no se convierta en la oposición "contra" el régimen, mecanismo que necesita para funcionar la libre opinión y la libre discusión y que abre la posibilidad al compromiso y a la transacción.

La democracia constitucional requiere, además, protagonistas idóneos. No hay régimen democrático sin hombres y mujeres democráticos. No hay instituciones democráticas sin costumbres democráticas. Es que la democracia constitucional además, y más que una "forma de gobierno" —ya se ha dicho—, es un "estilo de vida". Eso no quiere decir que se necesiten protagonistas sobrehumanos; basta que sean a la medida del hombre.

En esta segunda mitad del siglo XX —bien se sabe— los seres humanos no son los entes descarnados, casi ángeles, que imaginaron los filósofos "iluministas". Son seres atrapados, interesados, atribulados. Sometidos, además, a las modernas "técnicas sociales" y a la "acción psicológica", son tributarios de propagandas embrutecedoras que manejan los resortes irracionales y despiertan los apetitos animales. El condicionamiento ambiental, por otra parte, los impulsa hacia la evasión y hacia la alienación, haciéndoles perder hasta la conciencia psíquica y moral de la propia personalidad.

Con ese tipo de hombre, sin más, no se puede protagonizar la democracia constitucional. No es que haga falta el pueblo de dioses a que aludía Rousseau cuando pensaba en la democracia a secas, ni siquiera un pueblo formado exclusivamente por ciudadanos sublimes. Basta un pueblo de hombres comunes y normales con "esquema mental democrático"; un tipo de mentalidad, de actitud y de comportamiento que implica humildad, sinceridad, tolerancia, lealtad, confianza en sí mismo y en el prójimo, buen sentido y un mínimo de capacidad de adaptación a un mundo complejo y cambiante. ¿Mucho? Y, sin embargo, no basta. Los protagonistas de la democracia constitucional no son sólo los ciudadanos simples. Lo son también los que desempeñan los roles de líderes, las élites y los partidos políticos.

Contra lo que creen quienes participan de la concepción literal de la democracia, la democracia constitucional no excluye el liderazgo: lo necesita. Nunca rayó más alto la democracia ateniense que en la época de Pericles. Sin Roosevelt hubiera sucumbido la democracia norteamericana en el momento de la prueba. Sin Churchill, la inglesa. Pero el líder democrático debe ser estratega y arquitecto a la vez —como lo exige la esencia misma de la realidad política— y, por ello y para ello, debe cumplir ante todo función docente. La más alta función docente, la que se da con el ejemplo. Un líder democrático es maestro de su pueblo. Lo conduce con la palabra edificante. Del mismo modo, la democracia constitucional requiere élites, pero, claro está, élites a su hechura y para ella. Hace años, en sus *Ensayos de Sociología de la Cultura*, escribía Mannheim que la democracia se caracteriza no por la ausencia de cualquier capa social minoritaria, sino, más bien, por una forma nueva de selección de minorías y una nueva autointerpretación de la minoría. Por otra parte, la "democracia constitucional" requiere esos grandes protagonistas colectivos que son los partidos políticos. La realidad actualmente existente no hace posible la relación y el diálogo puramente dual entre el pueblo (mandante-representado) y el gobierno (mandatario-representante). Los cambios en la estructura social, en los sistemas de comunicaciones, en la acción de los grupos de interés, en la actividad estatal (con los proyectos de desarrollo y de carácter social), en la importancia de la tecnoburocracia y en las características de la defensa militar, han complicado de tal modo el panorama que han vuelto absolutamente necesaria la función de esos grupos de mediación que son los partidos políticos, para la coordinación e integración de los intereses y puntos de vista contradictorios. Claro está que tales partidos políticos son aquellos que surgen para servir a la "democracia constitucional" de pivote y de motor, y no aquellos otros que surgen para destruirla y servir de pivote y de motor a otros regímenes. Además, sólo cumplen la esencial misión integradora —se entiende de integración "democrática" y no de integración "total"— si aquéllos reclutan sus miembros en todas o en la mayoría de las capas de la estructura social y si sus programas propugnan soluciones transaccionales o pluralistas y no exclusivas o monistas desde los puntos de vista racial, clasista, profesional, confesional, zonal, etc. Es decir, los partidos que, como hemos visto, Jellinek denominaba "legítimos" y que Xifra Heras calificaba de "puros".

Corresponde agregar todavía, como requisito no menos esencial, la recepción por parte de los elegidos, en última instancia y en los momentos de las

decisiones supremas, de lo que se ha llamado el "profundo mensaje", en virtud del cual las solicitudes parcializadas e inmediatas, emergentes de la fiebre electoral o de la disciplina partidaria, ceden ante los supremos intereses de la comunidad nacional. Entonces los elegidos deben actuar, como aquellos senadores descritos por John Kennedy en su libro memorable, con "perfiles de coraje", liberados de toda atadura respecto de los electores, de los partidos, de los grupos de presión e identificados con el interés permanente del país.

9. JUSTIFICACION OBJETIVA DE LA "DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL"

Concebida en su estructura y en su problemática, la democracia constitucional es la forma más racional y simple de institucionalizar la realidad política, aunque esto no parezca así a sus detractores y a algunos de sus partidarios.

Hay muchos partidarios de la "democracia" —los fervientes devotos de su acepción literal— que niegan la necesidad de "relación política" y, con ella, de la propia realidad política. A su juicio, no hace falta la relación de mando y obediencia para que exista y subsista cada comunidad humana. Toman al pie de la letra la posibilidad del autogobierno de la comunidad, del gobierno del pueblo por sí mismo, de la identidad del sujeto y del objeto del poder. A la vez, la mayor parte de los enemigos de la "democracia", precisamente al afirmar la necesidad de la relación mando-obediencia, extraen sin más, de esa premisa, la conclusión de que la "democracia" —a la cual toman en su acepción literal— es imposible por ser incompatible con aquélla. Ambas conclusiones son equivocadas porque se basan en el error de confundir la democracia constitucional con la acepción literal de la "democracia".

A despecho del hermoso ideal de libertad, la historia acredita que la "relación política" es necesaria. Toda acción interhumana exige conducción, dirección, cohesión, integración. En resumen, mando y obediencia; concurso de voluntades condescendientes de buena o mala gana. En ello consiste precisamente la "faz arquitectónica" de la política: la construcción, consolidación y conservación del agregado humano superior —para decirlo con las palabras de Bertrand de Jouvenel—. Porque —conviene recordarlo— sin política no hay comunidad. Si a veces parece que hay comunidad sin política y por lo tanto sin "políticos", se debe simplemente a que se cambia el nombre o las apariencias de las cosas, y no las cosas en sí mismas.

Pero la "relación política" —la necesaria relación de mando y obediencia— no es estática, sino dinámica y, además, conflictiva. Toda decisión política —y la decisión política es el momento culminante de la actividad política— supone alternativas diversas, a menudo antitéticas. Supone, por lo tanto, la posibilidad, con frecuencia actualizada, de contrariar voluntades ajenas. Por eso, a la llamada faz "arquitectónica" de la política se enlaza, inevitablemente, la llamada faz "agonal". La política, pues, aunque no es sólo lucha, es también lucha. Siempre, aunque se la oculte, aunque sea a puertas cerradas, y aunque cambien el

escenario y los actores. Así es la democracia constitucional. Encaja, como ningún otro régimen político, en la esencia misma de la realidad política. Supone el conflicto y el consenso, siempre renovados. Al racionalizar el conflicto mediante un sistema de competencia jurídicamente regulada, fortalece el consenso. En esto consiste la superioridad objetiva de la democracia constitucional en comparación con los otros regímenes políticos. En efecto, los demás regímenes pretenden llegar al consenso suprimiendo el conflicto; la democracia constitucional, en cambio, abre el camino para que, a través de la competencia pacífica y jurídicamente normada, se canalice el conflicto sin quebrar el consenso.

18

"Democracia constitucional". Representación y participación

CONSIDERACION GENERAL. IMPORTANCIA Y CARACTERISTICAS DEL TEMA. REPRESENTACION Y PARTICIPACION

Aunque, en nuestros días, los problemas de la soberanía no han encontrado definido encauzamiento teórico, se reconoce que el pueblo, la nación, la comunidad —no importa el nombre—, sea por voluntad de Dios o por razón natural, son los dueños del poder. Por eso, todos son demócratas, aunque con tal variedad de sentidos que, como se ha señalado, el vocablo se vuelve tremendamente equívoco si no se procede, de algún modo, a calificarlo.

La cuestión estriba, sin embargo, en que, en la realidad de los hechos, ese dominio —propiedad y poder, a la vez—, atribuido al pueblo, nación, comunidad o como quiera llamársele, no pasa de ser mera nuda propiedad o mero presunto poder, y queda entonces por resolver el espinoso problema de su ejercicio. ¿Quién y cómo ha de ejercer el poder que, como nudo propietario, corresponde al pueblo, nación o comunidad? La "representación" y la "participación", y sus respectivas técnicas, constituyen los intentos de dar respuesta a tal interrogante.

Con el encuadre de la democracia constitucional, reviste particular importancia el tema relativo a la doctrina de la "representación política" y al "régimen representativo". Pero no puede desarrollarse plenamente su exposición, incluida la correspondiente crítica, si no se hace referencia también a otras doctrinas y a otros regímenes de representación y a los diversos modos de participación de la comunidad en la actividad estatal.

En primer lugar, en lo que se refiere a la representación, y si se acepta, por simple y por útil, la conocida clasificación tripartita de Marcel Prélot en ideas, instituciones y vida políticas, los fenómenos referentes a aquélla pueden ser considerados en cada uno de esos tres aspectos, que en la realidad existencial son inseparables. Las ideas sobre la representación se proyectan en las instituciones y éstas, al proyectarse en la actividad política, se consolidan o se desvirtúan, produciéndose así un proceso de interinflujo. Pero, ello reconocido, debe quedar aclarado también que, por las limitaciones de la presente obra, sólo serán tratados los temas relativos a las doctrinas de la representación (en el campo de las ideas) y a las técnicas de la representación (en el campo de las instituciones), sin perjuicio de considerar tangencialmente, cuando sea inevitable, algunos aspectos de la actividad respectiva. Se impone, pues, en primer término, fijar el concepto de representación.

Representación—la acción de re-presentar— es la relación establecida entre los miembros de un grupo humano jurídicamente organizado ("representado") con un órgano ("representante"), en virtud de la cual la voluntad de este último se considera como expresión de la voluntad de aquéllos. Pero al lado de ese concepto genérico, neutro, desprovisto de elementos contingentes, existe otro concepto, cargado de un sentido determinado y especial, con el cual la palabra "representación" y su forma adjetiva (representativa-representativo) ha servido para nombrar y distinguir a la doctrina y al régimen surgidos en ocasión de las revoluciones —americana y francesa— de la segunda mitad del siglo XVIII. En tal sentido, el vocablo se encuentra en *¿Qué es el tercer estado?*, del abate Sieyès, y en *Los derechos del hombre*, de Thomas Paine. Además, esta palabra se usa para expresar otro concepto, también cargado de sentido determinado y especial, cuyos nuevos doctrinarios —los de ciertos regímenes autocráticos— han calificado de "sentido moderno" —queriendo decir "a la moda"—, aunque reconocen que su punto de apoyo se encuentra en la doctrina de Hobbes. Para los voceros de este "sentido moderno" (Carl Schmitt, Francisco Javier Conde, Antonio Carró Martínez), el fenómeno de la representación es tan antiguo como el poder mismo y consubstancial con él, aunque su explicación racional haya comenzado hace poco más de siglo y medio. Para evitar equívocos queda establecido que, salvo expresa aclaración en sentido contrario, cuando en el presente capítulo se empleen las expresiones "representación política" y "régimen representativo", se hará en el sentido determinado y especial que corresponde a las "ideas" y a las "instituciones" que surgieron en ocasión de las revoluciones de fines del siglo XVIII y a las que han seguido sus huellas. Es necesario aclarar, además, que tanto la "doctrina" como las "técnicas" de referencia reciben, a veces, otras denominaciones que contienen o no la palabra "representación" y sus derivados.

Por esa razón y para evitar equívocos, se utilizan otras expresiones —"representación funcional", "representación estamental", "representación corporativa", "representación profesional", "representación ocupacional", etc.— para designar a otras "doctrinas" y a otras "instituciones" o "técnicas", inclusive a la llamada doctrina "moderna", antes mencionada, distintas de la anteriormente señalada ("doctrina de la representación política" y "régimen representativo").

Al margen, es necesario referirse a la "participación" y poner de relieve sus diferencias y, en su caso, sus vinculaciones con la "representación". Al respecto, cabe recordar que "participación" es la acción de "participar", y que "participar" es tener "parte" o tomar parte en algo, es decir, ser o actuar como partícipe, como integrante de un todo. En el uso político del vocablo "participación" predomina, sin embargo, la ambigüedad. En efecto, muchas veces cuando se habla de participación en el gobierno o en las decisiones políticas, se piensa en una intervención directa, sin intermediarios, de los integrantes de la comunidad en aquél o en la adopción de aquéllas. En tal caso, "participación" y "representación" expresan conceptos distintos: la primera sería un modo de acción del ciudadano propio de la "democracia directa" (o, en todo caso, de las llamadas "formas semidirectas") y, en cambio, la segunda lo sería de la "democracia indirecta". Otras veces, se usa la palabra "participación" para designar mecanismos de representación "no política", esto es, mecanismos de representación basados en la identidad de función social o económica entre representantes y representados, los que son utilizados como modos de comunicación entre el gobierno y las "fuerzas vivas" de la comunidad, pero sin acordar a las últimas intervención propia en las decisiones. En tales casos, se trata de la acción de "órganos asesores" destinados a servir de "canales" a las "demandas". En otras ocasiones, en conexión o no con los mecanismos de referencia, la participación consiste en la acción que despliegan los no ocupantes de los cargos del gobierno, sea en la elaboración o en la ejecución de las decisiones políticas, sea en la adopción y realización de decisiones que, sin ser políticas, y al margen de la acción estatal, resultan de utilidad o de interés para la comunidad (v.g.: edificación de una escuela, formación de un grupo de bomberos voluntarios, etc.). En este sentido Mendès-France ha hablado de la necesidad de la "democracia generalizada en todo el cuerpo social". Por fin, en el lenguaje de la ciencia política contemporánea, se usa el vocablo "participación" como concepto sociológico antes que jurídico-político para aludir a la intervención o no —"politización" y "despolitización"— de los ciudadanos en la "vida política" ("participación" en las elecciones; "participación" en la actividad de los partidos; etc.). En este último sentido, participación no es antitética de representación, sino, sólo y simplemente, una modalidad, con variantes contingentes, de la última. Si se desea dar nombres propios a cada una de las acepciones indicadas, habría que decir: (a) participación en "un régimen de democracia directa" o mediante formas semidirectas (intervención de cada ciudadano en la elaboración y toma de las decisiones políticas) (b) participación en "un régimen de representación funcional" (intervención de los miembros de la comunidad a través y mediante los grupos intermedios de que forman parte, a título asesor o actor —generalmente lo primero— en la elaboración y toma de las

decisiones políticas). c) "participación social" (acción de los miembros de la comunidad, a través o no de determinados grupos intermedios no estatales, en tareas destinadas a satisfacer necesidades de aquélla). d) "participación en un régimen representativo" o "participación ciudadana" propiamente dicha (intervención de cada ciudadano en los grupos y actividades propias de tal régimen —elecciones, partidos políticos, propaganda, etc.—). En lo que se refiere a la "participación social" en particular, corresponde señalar que en las últimas décadas se ha empleado como sinónimo de ella la expresión "desarrollo de la comunidad", con el propósito de designar específicamente la acción de los integrantes de la población que se agrega a la del gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales del conjunto, poniéndose especial énfasis en la iniciativa propia. Pero lo nuevo, claro está, no es el concepto sino las designaciones. En efecto, hace más de un siglo, escribía Juan Bautista Alberdi que más importante que el "gasto público" (la obra del gobierno) era el "gasto espontáneo" (la obra de la comunidad).

La palabra "participación" cobra, pues, distinto sentido según el respectivo contexto. Por eso, en la imposibilidad de exponer un concepto único, podría decirse, aunque sólo sea por aproximación, que se trata de actividad de los miembros de la comunidad —ciudadanos o no— tendiente a la realización de actos que revisten interés público. Pero, precisamente, en tanto actividad, la participación —más que una "institución" o varias "instituciones"— es un tipo de actitud y de comportamiento. Cabe, sin embargo, distinguir, a los efectos de los estudios teóricos y empíricos, entre los aspectos sociológicos (participación como "actitud" y "comportamiento") y los aspectos jurídicos (diversos modos de institucionalizar la participación)...

1. LA DOCTRINA DE LA REPRESENTACION POLITICA. ANTECEDENTES INGLESSES Y NORTEAMERICANOS. LA DOCTRINA FRANCESA ORIGINARIA. LA TRANSFORMACION DE LA DOCTRINA

a) Vinculación entre las "ideas" y las "instituciones". Transformación y creación de instituciones y génesis de la doctrina

La génesis de la "doctrina de la representación política" aparece íntimamente vinculada con el proceso de transformación operado en determinadas instituciones políticas, en relación con el cual se generan nuevas técnicas de representación. Se advierte, a ese respecto, que el fenómeno consiste, sobre todo, en los cambios que se producen en la naturaleza y función de tales instituciones, cuyo origen se remonta a la Edad Media. La característica del proceso radica, en efecto, en que, sin aparentes cambios estructurales, la "representación estamen-

tal" se convierte en "representación política". Esa característica es claramente perceptible en la evolución de las instituciones políticas inglesas —en especial, el Parlamento—, a través de la cual la doctrina se va elaborando lenta y espontáneamente en relación directa con los cambios producidos en aquéllas.

El proceso, empero, ofrece en Francia algunas particularidades. Sin que deba desdibujarse el influjo de ejemplaridad ejercido por la evolución de las instituciones políticas inglesas, el cambio obedece principalmente a un proceso operado en las ideas y la doctrina surge para servir de fundamento a instituciones nuevas —la Asamblea Nacional— y no de justificación a las transformadas —los Estados Generales—. En tal sentido, podría decirse que mientras la concepción inglesa es un producto histórico, la concepción francesa es un producto racional.

La concepción norteamericana —si es que ha de admitírsele existencia propia— tiene, en sus orígenes, otras características. No es como en Francia, un puro producto racional, y se presenta, por el contrario, pragmáticamente, sin justificaciones doctrinarias. Tampoco se reduce, como en Inglaterra, a la transformación de instituciones medievales. Lo cierto es que la concepción de la representación política se halla implícita en las nuevas instituciones creadas —de acuerdo con la Constitución de 1787— y aparece como una aplicación novedosa y renovada de la histórica concepción inglesa de larga trayectoria.

Esos distintos orígenes, con su diversidad de manifestaciones, cuestionan la existencia de una única "doctrina de la representación política" y dan base para una discusión acerca de cuál es la verdadera.

b) Los antecedentes ingleses

Además de ser lento y largo, el proceso de formación de las instituciones políticas inglesas ha estado lleno de vicisitudes, marchas y contramarchas. No es el caso, pues, de seguirlo en toda su trayectoria; basta con señalar aquellos episodios que jalonan los cambios en las "técnicas" y preludian la "doctrina", y aquellos otros que, aun al margen de los cambios de las primeras, anuncian igualmente la segunda.

La idea de que el Parlamento representa el cuerpo de todo el reino y no cada uno de los diputados a quienes los eligieron, encontró expositores por lo menos desde el siglo XIV, y tuvo sus más importantes voceros en sir Thomas Smith, Richard Hooker, Robert Filmer, John Locke y William Blackstone. El que llevó la doctrina a la cima fue Edmund Burke, quien, en la famosa carta dirigida en 1774 a los electores de Bristol, expresó: "El Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses diferentes y hostiles, en el que cada uno ha de mantener sus intereses, como un agente, como un defensor, frente a otros agentes y defensores; el Parlamento es la asamblea deliberadora de una nación, con un solo interés, el de todos; no existen proyectos locales ni prejuicios locales; ha de actuar para el bienestar general que resulte de la razón general del conjunto. Se elige a un miembro, pero ese miembro, una vez elegido, no es un miembro de Bristol, sino un miembro del Parlamento. Si el distrito electoral local ha de tener un interés, o una opinión apresurada, evidentemente opuesta al

verdadero bien del resto de la comunidad, el miembro elegido para ocupar ese puesto ha de ser alguien que se esfuerce para conseguir el bien general".

Jellinek expuso con muy precisas palabras la transformación producida al respecto en el orden institucional. "Como el punto de partida de la representación de los Comunes ha sido siempre el mandato, fórmase paralelamente a la separación entre los electores y sus elegidos la idea de que la voluntad de éstos representa a la de aquéllos de un modo permanente, incluso sin que exista mandato... Originariamente los condados, las ciudades, los burgos, aparecían representados ante la conciencia popular por los escogidos e instruidos por ella, de modo que esta representación se perpetúa históricamente en una época en que ya no existe esta relación entre los Comunes y la Cámara baja. Todos aquellos están reunidos a partir de entonces en la Cámara baja. El conjunto de los Lores espirituales y temporales en unión de los Comunes forma el *regnum*, y, por tanto, todo miembro particular forma parte de la representación del reino. Su voluntad no es la voluntad de la asociación que le enviara, sino un elemento de la voluntad del reino. De este modo surge naturalmente, en vista de las relaciones reales, la idea fundamental del Estado representativo moderno, a saber: que los miembros del Parlamento representan al conjunto del pueblo".

c) Los antecedentes norteamericanos

Las colonias inglesas de Norteamérica habían conocido algunas instituciones representativas antes de independizarse y, al crear las propias, luego de la emancipación, los constituyentes tuvieron consciente noción del "principio de la representación" y del "sistema representativo".

Sin embargo, se estuvo lejos de elaborar una doctrina propiamente dicha. En el Congreso Constituyente de 1787, quienes se ocuparon de la cuestión se limitaron a señalar las ventajas de la representación sobre el gobierno directo del pueblo. Williams Paterson dijo: "¿Cuál es el principio de la representación? Es un expediente mediante el cual una asamblea de ciertos individuos elegidos por el pueblo sustituye a la inconveniente reunión de todo el pueblo en general". Por su parte James Wilson expresó: "Como (el pueblo) no puede... actuar por sí mismo, debe hacerlo por medio de sus representantes. Y, hablando en verdad, no hay diferencia entre lo que es hecho por el pueblo personalmente y lo que es hecho por sus representantes actuando de acuerdo con los poderes recibidos. Desde el punto de vista práctico, hay una pequeña diferencia, porque no existe ninguna ventaja en el sistema de que cada ciudadano delibere y vote en persona que no pueda ser suplantada por una representación libre y adecuada".

Los autores de *El federalista* identificaron el "sistema representativo" con la república que se acababa de crear y lo distinguieron de la democracia ("pura" o directa) señalando, además, las ventajas de aquél. Pero fue quizá Thomas Paine quien primero señaló las peculiaridades, como "sistema representativo", del nuevo régimen instaurado entonces en Norteamérica. Lo presentó como una nueva forma de gobierno, distinta de las tradicionales (monarquía, aristocracia y democracia), y señaló que, mediante él, la representación se injertaba en la democracia.

d) La doctrina originaria - francesa - de la representación política. Sieyès

Puede afirmarse que el primer expositor consciente y sistemático de la doctrina de la representación política fue el abate Sieyès y que su primera aplicación institucional expresa se encuentra en la Constitución Francesa de 1791.

Sieyès, en *¿Qué es el tercer Estado?*, expuso el meollo de la doctrina en los siguientes términos: "Hay que comprender ante todo claramente cuál es el objeto o el fin de la asamblea representativa de una nación; no puede ser diferente del que se propondría la nación misma si pudiera reunirse y deliberar en el mismo lugar. ¿Qué es la voluntad de una nación? Es el resultado de las voluntades individuales, como la nación es la reunión de los individuos. Es imposible concebir una asociación legítima que no tenga por objeto la seguridad común, la libertad común, en fin, la cosa pública. Sin duda, cada particular se propone, además, fines particulares". [...] "Pero, ¿se concibe que haya en la asamblea general miembros bastante insensatos para atreverse a tener este lenguaje: 'Ahí estáis reunidos, no para deliberar sobre nuestros asuntos, sino para ocuparos de los míos en particular, y de los de una pequeña camarilla que he formado con algunos de vosotros'? Decir que se reúnen asociados para regular las cosas que les conciernen en 'común' es explicar el único motivo que ha podido inducir a los miembros a entrar en la asociación, es decir, una de esas verdades fundamentales y tan simples que se les debilitaría al quererlas probar". [...] "Conocemos el verdadero objeto de una asamblea nacional: no está hecha para ocuparse de los asuntos particulares de los ciudadanos, no los considera sino en masa y desde el punto de vista del interés común. Saquemos de ello la consecuencia natural: que el derecho a hacerse representar no pertenece a los ciudadanos, sino a causa de las cualidades que les son comunes, y no de aquellas que los diferencian".

Es decir que, según Sieyès, el "objeto" de una asamblea representativa es "expresar la voluntad de una nación"; que ésta es la reunión de los individuos; que la finalidad de la nación es distinta de la de los individuos; que, para que prevalezca el "interés común", el derecho a hacerse representar pertenece a los "ciudadanos" sólo en su calidad de tales. Pero, ¿por qué debe formarse la asamblea representativa? Nada mejor que leer al propio Sieyès: "Los asociados son demasiado numerosos y están dispersos en una superficie demasiado extensa para ejercitar fácilmente ellos mismos su voluntad común. ¿Qué hacen? Separan todo lo que es necesario para velar y proveer a las atenciones públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, y por consiguiente de poder, a algunos de entre ellos. Tal es el origen de un 'gobierno' ejercido por procuración. Nótemos sobre esto varias verdades. 1º La comunidad no se despoja del derecho de querer. Es su propiedad inalienable. No puede sino encargar su ejercicio. 2º El cuerpo de los delegados no puede ni siquiera tener la plenitud de este ejercicio. La comunidad no ha podido confiarle de su poder total sino esa porción que es necesaria para mantener el buen orden. No se da lo superfluo en este género. 3º No corresponde, pues, al cuerpo de los delegados alterar los límites del poder que se le ha confiado". [...] "No es ya la voluntad común *real* la que obra, es una

voluntad común representativa". O sea, que una "necesidad de hecho" origina el sistema de la representación y que se produce solamente una "delegación parcial" del "ejercicio" de la "voluntad nacional".

Pero, creado el sistema —y esto lo expresó Sieyès en el seno de la Asamblea Nacional (1789)—, "el pueblo no puede hablar ni puede obrar sino por medio de sus representantes" y éstos no lo son de quienes los han elegido, "sino de Francia entera". Como dice Jouvenel, la asamblea se convierte en una "representación total de la totalidad nacional".

Cabe señalar, sin embargo, que la doctrina originaria de la representación política no es obra exclusiva de Sieyès. Hubo simultáneamente, en Francia, otros expositores de ella, claros y precisos, tales como Mirabeau, Lally-Tollendal, Talleyrand-Périgord, Barrère, Condorcet, etc. Por eso, resulta apropiado calificar de "francesa" a la doctrina originaria de la representación política.

e) La doctrina originaria según exposiciones ulteriores.

Síntesis

A partir de la exposición originaria, en tiempos de la Revolución Francesa, fueron formuladas muchas otras exposiciones. La mayoría de ellas se limitó a subrayar algunos de los elementos contenidos en aquella; pero otras, influidas sin duda por la experiencia histórica, destacaron nuevos rasgos y modificaron parcialmente la primera.

Antes de sintetizar la doctrina clásica, corresponde recordar que, desde Kant hasta Posada, Finer, Jouvenel, y Ranney y Kendall, han sido numerosas las re-exposiciones de aquella, aunque posiblemente ninguna tan clara y precisa como la de Duguit. Este último escribió: "... La nación es una persona titular de la soberanía: ella da a otra, el Parlamento, un mandato para que la ejerza en su nombre. Hay un verdadero mandato; los dos sujetos del mandato son: la nación, de una parte, que es el mandante, y el Parlamento, de otra, que es el mandatario. El efecto de este mandato será producir una representación, de tal suerte que la manifestación de la voluntad emanada del Parlamento será como si emanase de la nación misma y tendrá los mismos efectos. La soberanía no está distribuida entre los miembros de la nación, ni entre las diversas circunscripciones que nombran los diputados, ni tampoco entre los miembros del Parlamento. Es el Parlamento entero, formando una persona jurídica, quien recibe el mandato de ejercer esta soberanía en nombre de la nación".

Si se comparan las diversas exposiciones, es posible destacar como elementos conceptuales constitutivos de la doctrina los siguientes:

- 1) El "representado" es la "sociedad global" (la nación, el pueblo, la comunidad), pero en su conjunto y sin ninguna clase de distribuciones ni discriminaciones.
- 2) El "representante" es un grupo humano institucionalizado —un órgano—, pero también en su conjunto (v.g.: la asamblea, el congreso, etc.).
- 3) La "técnica" de la representación está constituida por la elección de los integrantes del segundo por los integrantes del primero, sin otra división por parte de estos últimos que la de carácter territorial.

- 4) La "relación" entre electores y elegidos ofrece dos características principales: a) en conjunto, los segundos expresan y ejercen la voluntad de los primeros, aunque sometidos a limitaciones; b) individualmente, los segundos no están sujetos a los primeros —son libres—, quedando agotada la relación en el acto de designación.
- 5) La "finalidad" consiste en crear una voluntad que anteponga el interés común a los intereses particulares.

f) La transformación de la doctrina originaria.

Factores

La doctrina originaria de la representación política no ha resistido intacta la prueba de la experiencia histórica. Finer considera que son cuatro los factores fundamentales que han confluído para cambiar el significado del sistema representativo: a) el desarrollo de las comunicaciones; b) el desarrollo de los partidos; c) el desarrollo de los grupos de interés; d) los proyectos de carácter social.

Conviene considerar, sobre todo, el impacto del desarrollo de los partidos políticos sobre la doctrina de la "representación política".

De acuerdo con la exposición originaria de la doctrina, según se ha visto, no quedaba otro camino, para expresar y ejercer la voluntad común, que los individuos integrantes de la nación designaran representantes; pero no resultaba de ello la necesidad ni la justificación de la formación de partidos políticos. Por el contrario, parecía contradictoria con la esencia de dicha doctrina que se formaran grupos especiales para servir de instrumentos o intermediarios en el mecanismo representativo. Friedrich ha señalado que, "al fundarse los Estados Unidos de América se consideraba al 'pueblo' capaz de actuar como una unidad" y por eso "el reconocimiento de los partidos ha minado el dogma democrático de la unidad del pueblo". El hecho, por lo demás, no fue exclusivo del mencionado país, sino que, en un principio, la existencia de los partidos fue mirada en todas partes como "una real desnaturalización del esquema democrático de gobierno". Podría, pues, afirmarse como conclusión que el surgimiento y desarrollo de los partidos políticos, aunque provocado por la implantación del régimen democrático representativo, fue un hecho no previsto ni querido por la doctrina de la "representación política". Pero el hecho existió y su consecuencia fue muy significativa e importante.

Comentando el hecho y su consecuencia, dice Duverger: "No se trata, en lo sucesivo de un diálogo entre el elector y el elegido, la nación y el Parlamento: se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de sus relaciones. Antes de ser escogido por sus electores, el diputado es escogido por el partido: los electores no hacen más que ratificar esta selección". [...] "La noción de elección (selección de los gobernantes por los gobernados) se altera así de manera profunda".

A ese importante factor de distorsión de la doctrina originaria de la representación política hay que agregar los otros que se han mencionado. En primer lugar, la intromisión de los "intereses" y su consecuencia: los grupos de

presión. Al respecto cabe destacar que el fenómeno no es nuevo ni exclusivo del "régimen representativo", pero a éste le ha ocasionado especiales complicaciones y dificultades. En segundo lugar, la transformación de la actividad estatal que, al hacerse más técnica o abarcar más técnicas, acuerda un lugar preponderante a los "expertos" y, en general, a la tecnoburocracia. En tercer lugar, las nuevas características de la "defensa", que erigen a las Fuerzas Armadas en "factor de poder". En cuarto lugar, el cambio que se produce en el proceso de la decisión política y el consiguiente desajuste entre su "creación" y su "registro". Todo ello produce el descrédito y la crisis del órgano parlamentario que, como se ha visto, constituye uno de los ejes de la representación.

Frente a tales hechos, se pueden señalar dos consecuencias, ambas advertidas por Burdeau. Por una parte, al mantener la doctrina de acuerdo con su expresión originaria, y las instituciones según sus formas iniciales, se ha producido un divorcio entre las ideas y la realidad. Por otra parte, la doctrina, contrariamente a su exposición a la manera clásica, no debe establecer la dualidad de voluntades entre el "representado" y el "representante", sino reconocer que se trata de una voluntad única —la de la "nación representada"— respecto de la cual el órgano habilitado para exteriorizarla es a la vez el órgano creador. Con este enfoque, sin embargo, no se cambia, sino que se confirma la independencia tanto de la asamblea en su conjunto como de cada uno de sus integrantes en particular; tampoco se supera, por otra parte, la distorsión provocada por los factores considerados precedentemente.

Conviene también tener en cuenta, con respecto a la reformulación de la doctrina de la representación política, las consideraciones de Friedrich sobre el particular. Este autor sostiene que la función primordial de las asambleas representativas ha dejado de ser la legislación, para ser reemplazada por "la educación popular y la propaganda, y la integración y coordinación de intereses y puntos de vista contradictorios". La lucha de argumentos en los grupos representativos y la integración resultante de la discusión y la votación —señala el profesor de la Universidad de Harvard— hace posible y fructífera la comunicación con la comunidad.

En la idea de que la representación es, ante todo, "creación" (expresada por Burdeau) y "comunicación" e "integración" (expresada por Friedrich) —no mero espejo o reproducción—, se encuentra la clave de su significación actual. Pero el problema consiste en elaborar técnicas que permitan hacer coincidir la práctica con la teoría.

2. NATURALEZA JURIDICA Y SOCIOLOGICA DE LA REPRESENTACION POLITICA

a) La distinción y sus dificultades

Corresponde a Jellinek la distinción del aspecto jurídico de la representación de su aspecto psicológico. Según él, se debe a la confusión entre ambos aspectos

el error de Rousseau de considerar imposible la representación del pueblo. A la misma causa obedecen los ataques de que es objeto el régimen representativo, sobre todo cuando se lo juzga engañoso y falso. A su juicio, "la idea de representación es meramente jurídica".

Sin embargo, como se verá a continuación, los esfuerzos para determinar la naturaleza jurídica de la representación política —a través de la "teoría del mandato" y de la "teoría del órgano"— se pierden en un callejón sin salida, a menos que se reconozca que tal naturaleza jurídica es *sui generis* y que obedece a su especial naturaleza sociopolítica.

b) La naturaleza jurídica. La teoría del mandato. Mandato imperativo y mandato representativo. La teoría del órgano

Lo que caracteriza a la representación política, de acuerdo con la doctrina clásica, no es tanto la existencia de representación en el sentido jurídico, como —según bien lo ha señalado Burdeau— la situación jurídica de los representantes, desde el doble punto de vista de sus relaciones con la comunidad —nación o pueblo— y del alcance de sus facultades o poderes. Por eso, y de acuerdo con este criterio, para caracterizar jurídicamente a la representación política sería necesario responder a las siguientes preguntas: a) ¿Cuál es la naturaleza de la relación existente entre el ente representado (lo que importa establecer previamente quién es ese ente) y el ente representativo (lo que importa también establecer previamente lo mismo con respecto a este último)? ¿Cuáles son las facultades acordadas al segundo?

Entre las respuestas que se ha intentado dar, merecen especial consideración las comprendidas en la "teoría del mandato" y las comprendidas en la "teoría del órgano".

Una de las más claras exposiciones de la "teoría del mandato" es la suministrada por Duguit y que ha sido transcrita en lo pertinente con anterioridad.

Pero si también se tiene en cuenta el contenido de la doctrina tal como ha sido sintetizado antes, se advierte que, según resulta de la exposición de Duguit, queda aclarado quién es el "mandante" y quién el "mandatario", pero no cuál es la naturaleza de la relación jurídica existente entre uno y otro, ni cuáles son las facultades acordadas al segundo. Por otra parte, pareciera desprenderse de la exposición de Duguit que el mandato sólo se confiere al Parlamento, lo que no es así en la exposición originaria de la doctrina ni en los regímenes constitucionales que han establecido el principio de división de poderes: la representación, directa o indirectamente, se confiere a "todo el gobierno" es decir, a los distintos órganos que ejercen "todos los poderes".

En cuanto al carácter de la relación y a las facultades del representante, la "teoría del mandato" se ha visto precisada a distinguir entre el mandato propiamente dicho y este otro "mandato" propio de la representación política. Esa distinción se ha traducido en la oposición entre "mandato imperativo" y "mandato representativo".

La concepción del "mandato imperativo" corresponde a otra época y a otra realidad: configura el tipo de representación propio de la sociedad estamental de la Edad Media. El mandato imperativo sólo confiere al mandatario la representación del grupo o distrito que lo designa —no de la nación— y lo sujeta, con todas sus consecuencias, a las instrucciones de su particular mandante.

La concepción del "mandato representativo" (también llamado "libre") nació en pugna con la del mandato imperativo. "El mandato imperativo —dice al respecto Burdeau— no se justifica si no se admite que la soberanía está fraccionada entre los individuos miembros del cuerpo nacional; pero es precisamente contra esta concepción que fue desarrollada la teoría de la representación".

El mandato representativo, en consonancia con el postulado propio de la representación política de que el mandatario (uno, total) no representa "fragmentariamente" a grupos o distritos aislados, sino a la "nación entera", lleva y llega a la consecuencia de que cada uno de los integrantes del representante no está ligado, en ninguna medida, a instrucciones de los grupos o distritos que los han designado. Resulta así la independencia del diputado, con la consiguiente "irresponsabilidad" jurídica y con el carácter "irrevocable" de la designación.

En opinión de Jellinek, la naturaleza jurídica de la representación encuentra su cabal expresión a través del concepto de "órgano". El pueblo debe ser concebido como órgano del Estado y, siendo tal, tanto da que actúe inmediata o mediatamente (a través de la creación de un órgano secundario —representativo—). En este último caso, el órgano secundario —representativo— expresa la voluntad del órgano primario —pueblo— y ambos órganos —pueblo y representación de él— forman, por tanto, jurídicamente, una unidad. Desde este punto de vista —señala Jellinek— se comprende perfectamente el sentido jurídico del principio según el cual todo miembro de una Cámara es representante del pueblo en su unidad; lo cual quiere decir que es representante de un *Collegium* cuya voluntad es voluntad de un pueblo, y por consiguiente ha de ser considerada exclusivamente como colaborante en la formación de la voluntad de un pueblo, pero no de la voluntad de un grupo".

Es evidente que, con esta concepción, se puede arribar a las mismas consecuencias jurídicas que con la concepción del mandato representativo: libertad e irresponsabilidad del diputado; irrevocabilidad de la designación.

c) Discusión crítica y síntesis

Según los expositores de la "teoría del mandato", la concepción jurídica de la representación es el resultado de una elaboración en el ámbito del derecho privado, a través de la cual se ha trasladado la idea de representación propia de aquél a las relaciones de carácter político, con el propósito de suministrar a éstas una figura jurídica. En cambio, según los expositores de la "teoría del órgano", la naturaleza jurídica de la representación resulta de la propia evolución histórica seguida en la formación del concepto de órgano jurídico, y no es necesario, pues, hacerla surgir de analogías con figuras del derecho privado. Pero, en definitiva, ni

es imprescindible valerse de alguna de las dos "teorías" —del "mandato" y del "órgano"— ni importa mucho que su origen sea extraño —derecho privado— o propio.

Con buen criterio, Burdeau manifiesta que los juristas han desvirtuado la naturaleza real de la representación política al querer ser simples y claros y agrega que no se puede alcanzar la anhelada simplicidad y claridad porque aquélla contiene una infinidad de conexiones y no consiste en una relación de causalidad sino en un fenómeno de concordancia. Las conexiones que se establecen no conducen a una transferencia de voluntad, sino a una manifestación de confianza. No hay, en rigor, una relación entre dos términos sino una semejanza, en virtud de la cual —cuando realmente existe— un ente es la imagen del otro. Por eso —agrega Burdeau—, la representación tiende a la semejanza por la identidad y no por la reproducción. Mediante ella no se copia, imita o reproduce una realidad preexistente: se crea una realidad.

La naturaleza jurídica de la representación política es, pues *sui generis*. Lo que importa destacar es que, cualquiera sea la figura jurídica que se le asigne, cada uno de los integrantes del órgano u órganos representativos no está ligado a órdenes o instrucciones del grupo o distrito que lo designó y que, por lo tanto es, en su actividad, "independiente" de aquél e "irresponsable" frente a él. De esa falta de vinculación, resulta como consecuencia la "irrevocabilidad" de la designación. Pero, además, y más allá de esa libertad de cada uno de los integrantes del órgano u órganos representativos con respecto a quienes los designan, es de la esencia de la representación política —precisamente por su encuadramiento dentro del marco del constitucionalismo— que, en sus decisiones, dicho órgano (u órganos representativos) no es totalmente libre, sino que, por el contrario, su competencia, poder o facultades, se encuentran limitados jurídicamente por la Constitución.

d) La naturaleza sociológica

En términos generales, puede decirse que el aspecto jurídico de la representación consiste en imputar los efectos del acto de una persona a otra, como si ésta lo hubiera realizado y, en cambio, el aspecto psicológico consiste en que una persona hace en nombre de otra lo que ésta quiere que aquélla haga. Se ha visto, sin embargo, a través del análisis de Burdeau, que no es necesario lo primero para que exista la representación política y que, además, lo segundo no es posible.

Por eso, más que de la naturaleza jurídica —a través de la "teoría del mandato" o de la "teoría del órgano"— o de la naturaleza psicológica —que implica transferencia de voluntad—, parece más adecuado hablar de una especial naturaleza sociopolítica. En tal sentido, ha escrito Duverger hace alrededor de veinte años, en buena medida concordantemente con la posición de Burdeau antes expuesta, que la palabra representación "...no se aplica a una situación de derecho, sino a un estado de hecho [...] el elegido representa al elector, no como un mandatario representa al mandante, sino como un cuadro representa a un paisaje: la representación no es otra cosa que la semejanza entre las opiniones

políticas de la nación y la de los representantes que ella ha elegido". Y, por supuesto, no hay representación en este sentido —"falta representatividad", se suele decir— cuando falta esa semejanza, es decir, cuando el "país legal" se divorcia del "país real". Lo dicho no significa, sin embargo, admitir ahora como posible lo que antes se consideró imposible. La "representatividad" —dato sociopolítico— no es una copia ni una reproducción. Constituye, a la vez, una integración, una trasmutación y una creación. Si esto no se logra, la "representación" carece de "representatividad", es decir, la representación no es auténtica.

Para que haya auténtica representación —"representatividad"—, debe haber "procuración social", o sea, debe haber transmisión de un "profundo mensaje" —necesariamente comunitario— y no de una multitud de superficiales mensajes —necesariamente expresión de parciales intereses y pasiones—. El régimen representativo requiere un mínimo de "sentido comunitario" por parte del ciudadano votante y requiere también —como en su hora lo señaló John F. Kennedy— que los representantes, cuando se encuentran frente a las decisiones supremas, procedan de acuerdo con el "profundo mensaje" y no movidos por la pasión del momento o por menguados intereses.

Claro que los hechos no ocurren siempre de acuerdo con el modelo. Sin embargo, y aunque en grados muy diversos, según los países y según los momentos, la representación política ha obtenido resultados, en función de su modelo, que no se consiguen con otros sistemas.

3. EL SUFRAGIO. CONCEPTO. CLASES. REGLAMENTACION LEGAL

a) Sufragio: concepto

El sufragio es una manifestación de voluntad individual que tiene por finalidad concurrir a la formación de una voluntad colectiva, sea para designar los titulares de determinados cargos concernientes al gobierno de una comunidad, sea para decidir acerca de asuntos que interesan a ésta.

La comunidad con respecto a la cual se emplea el sufragio, puede ser tanto un Estado u otra comunidad "política" (v.g.: un municipio) como una comunidad "no política" (v.g.: una comunidad religiosa, una sociedad comercial, un club deportivo). Por otra parte, el régimen con respecto al cual se utiliza puede ser tanto el que corresponde a la doctrina de la "representación política" como el que corresponde a regímenes inspirados por otras doctrinas (v.g.: las propias de la "representación funcional"). Por fin, su finalidad puede ser tanto la de "elegir" como la de "decidir".

Lo que importa es que, cualquiera sea la "comunidad" de que se trate, la "doctrina" a que responda y la "finalidad" con que se lo emplee, el sufragio es siempre una manifestación de "voluntad individual" (su titular es siempre un

individuo), pero concurrente con otras voluntades individuales, para que el resultado de la confrontación sea imputada como voluntad colectiva.

Aclarado esto, interesa aquí principalmente hacer referencia y destacar la relación del sufragio con el "régimen representativo" propiamente dicho.

Puede haber "representación", en términos generales, sin que haya "elecciones", es decir, sin necesidad de recurrir al sufragio con la finalidad de designar a los ocupantes de los cargos de gobierno. Pero, sin elecciones y, por tanto, sin sufragio, no puede haber "régimen representativo" propiamente dicho.

De acuerdo con el régimen representativo, el sufragio tiene base individual y popular a la vez, pues para poder ejercer el derecho o la función que implica, la unidad de los cómputos es siempre el individuo, como integrante del pueblo y al margen de cualquier pertenencia a otros grupos. La única división que se admite a los efectos de tales cómputos es la de carácter territorial.

b) Reglamentación legal del sufragio. Clases de sufragio

Cualquiera sea la solución doctrinaria a que se arribe acerca de su naturaleza jurídica —derecho, deber o función— y se lo tenga o no por un derecho natural, lo cierto es que el sufragio no existe sino cuando es legalmente reglamentado. Esa reglamentación legal versa sobre diversos aspectos, con respecto a cada uno de los cuales existen distintos criterios que dan lugar a otras tantas clasificaciones, y que serán consideradas a continuación.

El sufragio se clasifica según "cómo" se emita, según "quiénes pueden" emitirlo, según la "obligatoriedad" o no de la emisión y según el "grado" de la "relación" entre los electores y los elegidos.

Legalmente, para determinar el "modo" de emitirlo, el sufragio se clasifica en público o secreto. Es secreto cuando la emisión del voto se efectúa de tal modo que no es posible conocer, con respecto a cada sufragante individual, en qué sentido ha manifestado su voluntad. Es público en el caso contrario. La mayor parte de los autores propugnan que el voto sea secreto y así lo establece la casi totalidad de la legislación contemporánea. Se considera que por ese medio se aseguran la libertad y la autenticidad en la manifestación de voluntad del ciudadano elector.

Según el criterio para acordarlo, es decir, para establecer por ley a "quiénes" se acuerda el derecho de ejercerlo, el sufragio puede ser "universal" o "calificado" (restringido). Es universal cuando se concede en principio y salvo excepciones expresas, a "todos" por igual, y calificado cuando "sólo" se concede a los que reúnen determinados requisitos de capacidad intelectual o de patrimonio. El sufragio nunca es absolutamente universal, pues no hay ninguna legislación que acuerde el sufragio a todos, sin excepción. Por amplio que sea el cuerpo electoral, nunca comprende íntegramente a la población: siempre hay exclusiones en razón de nacionalidad, edad, incapacidad, indignidad, estado y condición, etc. Hasta el sexo femenino se ha tenido como razón de exclusión, durante mucho tiempo, sin mengua del principio de la universalidad del sufragio. Por lo tanto, los límites entre el sufragio universal y el calificado son imprecisos.

y elásticos. Los sistemas de voto calificado que han predominado en la legislación comparada se basan en el censo de contribuyentes, y por eso se los ha denominado "censitarios": la inscripción en el censo, o la inclusión en determinada clase de contribuyentes era lo que calificaba y habilitaba para ejercer el sufragio. En otros sistemas, la calificación resultaba de la capacidad intelectual, que se refería, en algunos casos, a la posibilidad de leer y escribir o a la demostración de ciertos conocimientos —v.g.: el texto constitucional— y a veces a determinados títulos académicos o profesionales.

En cuanto a la obligación o no obligación por parte del ciudadano elector de emitir, el sufragio se clasifica en "facultativo" u "obligatorio". La mayor parte de las legislaciones siguen el primer criterio; pero en las últimas décadas para contrarrestar el fenómeno de la "despolitización" —reflejado en la abstención electoral—, han sido establecidas normas por las que se ha convertido el "derecho" en "deber" ("voto obligatorio"), lo cual —a decir de Biscaretti— no coarta la voluntad individual, ya que sólo obliga a participar en la votación —que puede ser "en blanco"—, bajo la amenaza de una sanción.

Según el criterio legal respecto del grado de "relación" entre los electores y los elegidos, el sufragio puede ser "directo" (de primer grado) o "indirecto" (de segundo o más grados). El sufragio es de primer grado cuando los miembros del cuerpo electoral votan directamente por los candidatos a ocupantes de los cargos públicos. En cambio, cuando aquéllos votan por los candidatos a miembros de colegios electorales, quienes a su vez lo hacen por los candidatos a ocupantes de los cargos públicos, la elección es indirecta, pudiendo serlo en diferentes grados, según el procedimiento que al respecto se establezca.

4. SISTEMAS ELECTORALES

a) Concepto y clasificación

La expresión "sistema electoral" es utilizada preferentemente para designar el modo de distribuir y adjudicar los cargos electivos en función de los resultados electorales, pero no es impropio incluir los otros aspectos precedentemente examinados y que pueden ser objeto también de reglamentación legal. En este lugar sólo será considerado el primero de esos aspectos y, además, por considerarlo directamente vinculado con él, lo relativo a la unidad, pluralidad y multiplicidad del sufragio.

Para clasificar los sistemas electorales, se puede atender a dos *fundamenta divisionis* principales, que Posada denomina "distribución territorial" y "organización política". De acuerdo con el primero, se tiene en cuenta la relación del número de cargos por cubrir con la cantidad de población y con la de electores, en función de divisiones espaciales. Con el segundo, se procura conciliar el principio de que los elegidos sean fiel reflejo de los electores (justicia electoral) con el eficaz funcionamiento de los órganos gubernativos (eficacia gubernativa).

En lo que se refiere a la "distribución territorial", existen tres sistemas principales:

- a) de colegios, distritos o circunscripciones " uninominales";
- b) de colegios, distritos o circunscripciones " plurinominales";
- c) de colegio nacional " único".

En lo que respecta a la "organización política", cabe distinguir los siguientes sistemas:

- a) mayoritario;
- b) de representación de las minorías;
- c) de representación proporcional.

b) Sistemas que atienden al principio de "distribución territorial": uninominal, plurinominal y de colegio nacional único

La división del total de electores —cuerpo electoral— en colegios, distritos o circunscripciones electorales, suele hacerse con "base territorial", es decir, reuniendo en distintos conjuntos a los electores residentes en cada zona geográfica determinada. Para ello se debe tener en cuenta la "cantidad" de la población y no la "superficie" del territorio. Según el principio indicado, cabe clasificar los sistemas en: uninominal, plurinominal y de colegio nacional único.

Los colegios, distritos o circunscripciones son " uninominales" cuando el territorio del Estado se divide en tantas "zonas" como número de los cargos por cubrir en la elección haya, correspondiendo por consiguiente la asignación de un cargo por distrito y votando dentro de él cada elector por un solo candidato. Este sistema fue utilizado en los Estados Unidos de América, para la Cámara de Representantes, desde 1842; en Inglaterra, para la Cámara de los Comunes, desde 1884-1885; en Italia, desde 1848 hasta 1882 y desde 1891 hasta 1919, y también a partir de 1948, para el Senado; en Francia, para la Asamblea Nacional, según ley de 1927 y luego ordenanza dictada en 1958; en la Argentina, para la Cámara de Diputados, en 1904 y en 1952 y 1954; etc.

Los colegios, distritos o circunscripciones son " plurinominales" cuando el territorio del Estado es dividido en "zonas de superficie extensa" —"grandes circunscripciones territoriales", dicen Posada y Duverger—, en cada una de las cuales se cubre un número determinado de "cargos", correspondiendo a cada elector votar por una "lista" que contiene un número de candidatos igual —o algunos menos, cuando se busca asegurar la representación de minorías— al de los atribuidos al respectivo colegio, distrito o circunscripción. Es el sistema que ha predominado en la mayoría de los Estados.

Existe el "colegio nacional único" cuando no hay división territorial del Estado a los efectos electorales y, por consiguiente, cada elector vota por tantos candidatos como cargos haya que cubrir en el país entero. Tal sistema existió en la Italia fascista como consecuencia de la ley del 3 de septiembre de 1928 y también en la ley holandesa de 1917 sobre representación proporcional.

c) *Sistemas que atienden al principio de "organización política": mayoritario, de representación de minorías y de representación proporcional*

Los sistemas que tienen por objeto asignar los puestos con miras al eficaz funcionamiento de los órganos gubernativos electivos, aunque sin descuidar la relación entre electores y elegidos, de acuerdo con la doctrina de la "representación política", pueden ser clasificados en mayoritario, de representación de las minorías y de representación proporcional.

✓ El sistema electoral "mayoritario" es aquel por el cual se acuerdan los cargos en cada colegio, distrito o circunscripción — uninominal o plurinominal — al candidato o lista de candidatos que obtiene mayor número de votos. Por lo común, se requiere solamente mayoría "relativa". Tal fue, por ejemplo, el sistema — en distritos "plurinominales" y por "lista" — que se aplicó en la Argentina para la elección de diputados, hasta la sanción de la ley Sáenz Peña (1912). Pero en algunos sistemas se requiere mayoría "absoluta". Para ello, y ante la posibilidad de que la mayoría absoluta no se obtenga en la primera votación, se recurre a una segunda votación — llamada en Francia *ballotage* — limitada, en el caso de elección presidencial, sólo a los dos candidatos que obtuvieron más votos en la primera. Para la elección de diputados, se requiere mayoría "absoluta" en la primera vuelta, pero no así en la segunda. Tal sistema de "doble turno" ha sido aplicado en Italia antes de 1912 y en Francia a partir de 1958.

✓ El sistema electoral que tiene por finalidad acordar "representación" también a las "minorías" o por lo menos a algunas de ellas, ofrece numerosas variantes. Normalmente, está combinado con el sistema de colegios, circuitos o circunscripciones plurinominales y, desde el momento que no constituye un sistema de representación proporcional, se le suele denominar "empírico" o no proporcional. Entre los sistemas "empíricos" — llamados así por Orlando cuando la proporción acordada a las minorías es asignada previamente por la ley, con prescindencia de la cantidad de votos que efectivamente obtengan los candidatos — se puede mencionar el de "voto limitado". De acuerdo con este sistema, cada elector se ve constreñido a votar por un número de candidatos inferior al de cargos por cubrir. Es lo que se estableció en la Argentina por la ley Sáenz Peña, y que recibió indistintamente los nombres de "lista incompleta", "voto restringido" o "tercio excluido". Esta última designación obedeció a la circunstancia de que el elector sólo podía votar por una lista de candidatos cuyo número fuera equivalente a los dos tercios de los cargos por llenar. Otro sistema que acuerda representación a las minorías es el del "voto acumulado", por el cual cada elector dispone de tantos votos cuantos son los cargos por cubrir, pero tiene además opción para dar todos los votos a un solo candidato o distribuirlos como mejor le plazca. En este sistema, como es obvio, el escrutinio se hace necesariamente por candidato individual y no por lista de candidatos. Está de más decir que, en los dos sistemas que se acaban de examinar, los colegios, distritos o circunscripciones electorales deben ser plurinominales.

✓ Los sistemas de "representación proporcional" son los que se caracterizan por el propósito de asignar los cargos en los cuerpos representativos de tal modo

que su distribución numérica por partidos, listas o tendencias corresponda matemáticamente a la distribución existente en el cuerpo electoral. Dicho de otro modo, el objeto y la característica de tales sistemas, a los que Orlando denomina "orgánicos", consisten en obtener que la composición política del cuerpo elegido refleje con la mayor exactitud posible la composición política del cuerpo elector.

Aunque algunos autores — entre los que merecen ser citados Friedrich y Kelsen — sostienen que la representación proporcional, en tanto sistema electoral, no concuerda con la doctrina de la "representación política", sus argumentos no resultan convincentes. Por el contrario, parece decisivo, al respecto, el argumento contrario dado por John Stuart Mill, en su famosa obra denominada *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, al afirmar que la democracia es el gobierno de todo el pueblo "por todo el pueblo igualmente representado", y no como sucede si falta la representación proporcional, el gobierno de todo el pueblo "por una simple mayoría representada exclusivamente".

Las primeras institucionalizaciones del sistema de representación proporcional fueron precedidas por su exposición y defensa por algunos doctrinarios a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, especialmente en Francia. Pero fue principalmente debido al *Tratado sobre la elección de representantes*, escrito por el inglés Thomas Hare (1859) y divulgado por John Stuart Mill en su obra antes mencionada, cuando comenzó a interesar verdaderamente el sistema y a ser proyectadas sus primeras aplicaciones de carácter legal.

Son numerosos los sistemas de representación proporcional que han sido ideados y también, aunque en menor cantidad, los que han llegado a ser aplicados. El más común es el conocido vulgarmente con el nombre de "sistema de cociente", que supone colegios, distritos o circunscripciones plurinominales y concurrencia de listas o partidos. De acuerdo con ese sistema se divide el número de votos obtenidos en conjunto por todas las listas o partidos por el de cargos a cubrir y el resultado se llama "cociente electoral". Luego, se divide el número de votos que obtuvo cada lista o partido por dicho "cociente electoral" — que actúa ahora, por consiguiente, como divisor — y los nuevos cocientes que resultan, señalan el número de candidatos elegidos que corresponde, en cada caso, a la respectiva lista o partido. En la práctica, sin embargo, como es fácil suponer, rara vez se obtiene la exacta proporción matemática y se produce el fenómeno de los "restos", consistente en que la suma de los cocientes finales es inferior al número de cargos por llenar cuando las operaciones de división arrojan residuos considerables. Para resolver ese problema, se ha recurrido a distintos procedimientos, entre los cuales el más simple consiste en distribuir los cargos restantes entre las listas o partidos que han obtenido mayores residuos o entre los que han obtenido mayor número de votos.

Pero, al margen del "sistema de cociente" y, en su caso, "del mayor residuo" o "de las cifras más altas", la legislación comparada presenta numerosos sistemas de representación proporcional. Cabe señalar al respecto que, aunque las leyes sobre el particular comenzaron con anterioridad, alcanzaron el mayor impulso durante la primera posguerra, época en que fue incluida en la mayoría de las nuevas constituciones. Luego se hicieron también algunos ensayos durante la segunda posguerra.

Al respecto, y a manera de ejemplo, se puede hacer referencia a un sistema muy ingenioso, el llamado "sistema D'Hont", que fue puesto en práctica por primera vez en Bélgica, en 1899, aplicado en la República Argentina en el año 1957, para la elección de convencionales constituyentes; en 1963, para la elección de diputados y de electores de presidente y vicepresidente; en 1965, para la elección de diputados, y establecido nuevamente para la elección de diputados por la ley N° 19862, promulgada el 3 de octubre de 1972. Este procedimiento consiste en dividir los votos obtenidos por cada lista o partido sucesivamente por 1, 2, 3, 4, 5, etc., hasta llegar al número total de bancas asignadas al respectivo colegio, circunscripción o distrito electoral. Luego, los cocientes obtenidos son colocados en una columna única, en orden decreciente, recibiendo la cifra que en ella ocupa el lugar correspondiente al número de cargos por llenar el nombre de "cifra repartidora". Esta última es llamada así porque "reparte" a cada lista el número de electos que le corresponde, según el número de veces que aquella —la "cifra repartidora"— está contenida en el número de votos obtenido por la respectiva lista. Para ello, como es obvio, hay que dividir el número de votos obtenidos por cada partido por la "cifra repartidora".

Un sistema original —que citamos como último ejemplo— fue el aplicado en Italia, en 1946, para la elección de la Asamblea Constituyente. El total de sufragios correspondiente a cada distrito electoral se dividía por el número de bancas asignadas más uno o más dos, según que el número de representantes elegibles fuera menor de veinte o excediera de esa cifra. La cifra resultante representaba el cociente del distrito que acordaba a cada partido tantas bancas como veces lo hubiera obtenido. Todos los votos restantes, que no alcanzaban al cociente, pasaban a engrosar los sufragios para la elección en el llamado distrito nacional, en el cual se asignaban las bancas que habían quedado sin adjudicar en los distritos electorales mediante un procedimiento semejante al utilizado en la primera operación, y si todavía quedaban bancas vacantes se acordaban a los partidos que tenían mayor residuo.

Para concluir con el tema, cabe manifestar que la polémica acerca de las virtudes y defectos de la representación proporcional ha sido intensa y resulta inacabable y que es estéril emitir juicios en abstracto y con prescindencia de las circunstancias propias de cada situación.

d). Otras variantes de los sistemas electorales

Además de los sistemas electorales examinados, han sido ideados otros con el propósito de posibilitar una representación más adecuada. Entre ellos pueden señalarse los sistemas de voto "reforzado" por contraste con el sistema común de voto "único" o "igual".

El principio general es el del voto "único" o "igual" que se expresa gráficamente con la frase "un hombre, un voto". En los distintos casos de voto "reforzado", en cambio, se otorga a determinados ciudadanos un mayor "poder electoral". No se trata, como en el caso del voto "calificado", de otorgar el derecho de ejercer el sufragio sólo a algunos, sino que, aunque se otorga a todos,

vale más el de algunos de ellos. Son ejemplo de sufragio "reforzado", el sufragio "plural", el sufragio "múltiple" y el sufragio "familiar".

El sufragio plural consiste en atribuir uno o más votos complementarios a determinados electores, en razón de calidades que reúnen (cargo especial, título, etc.), lo que se lleva a cabo en el colegio, distrito o circunscripción electoral a que pertenecen.

El sufragio múltiple tiene características semejantes al plural, pero con la particularidad de que el voto o los votos complementarios son emitidos en distinto colegio, distrito o circunscripción electoral.

El sufragio familiar es una modalidad del sufragio plural, con la particularidad de que la calidad en razón de la cual se acuerda está constituida por el hecho de ser el elector padre de familia, pudiendo variar el número de los votos complementarios en función de los miembros del núcleo familiar.

5. EL REGIMEN REPRESENTATIVO. HISTORIA

a) Antecedentes y comienzo del "régimen representativo"

En la antigüedad, y también en la Edad Media hubo elecciones, pero no puede hablarse de "régimen representativo" si por tal se entiende el que encuentra respaldo doctrinario en la "representación política". Lo único que hubo fueron algunas experiencias parciales y rudimentarias de representación.

En Atenas, aunque algunos magistrados eran electivos, el procedimiento más común fue el de la designación por sorteo y la idea de la representación no existía o era, apenas, un atisbo. En Roma, había votaciones tanto para sancionar leyes como para elegir magistrados. Sin embargo, no llegó a existir la idea de representación, y por otra parte tales votaciones, desde los últimos tiempos de la República, constituyeron una farsa.

Durante la Edad Media, comenzaron a desarrollarse algunas técnicas de representación; pero resulta evidente que no había ni siquiera un esbozo de la doctrina de la "representación política". No se pensaba que pudiera estar representado el conjunto de individuos componentes de la comunidad política, sino únicamente algunos grupos o estamentos que formaban parte de la estructura social. Además no se entreveía la idea de asociar los representantes a las responsabilidades del gobierno. Por fin, los grupos representados y sus representantes se regían por las normas propias de un mandato de derecho privado. La mayor parte de las indicadas técnicas de representación medievales y las respectivas instituciones políticas surgieron durante los siglos XIII y XIV. Las más importantes de esas instituciones fueron el Parlamento inglés, las Cortes españolas y los Estados generales franceses.

Del mismo modo que la doctrina de la "representación política", el "régimen representativo" surgió, por una parte, a través de la evolución de las instituciones políticas inglesas y, por otra, con motivo y en ocasión de la emancipación norteamericana y de la Revolución Francesa.

Hasta la reforma electoral de 1832, las técnicas de representación utilizadas en Inglaterra no permitieron que el Parlamento fuera una imagen aproximada de la comunidad representada. Designaban representantes los "burgos podridos", es decir, los distritos que habían perdido importancia o habían desaparecido y, en cambio, no lo hacían las nuevas y pujantes ciudades industriales. Cada "burgo"—no todos, sin embargo—enviaba dos "burgueses" a los Comunes, y cada "condado", dos "caballeros". No había un régimen electoral uniforme, salvo en cuanto a que las votaciones eran públicas. Se calcula que en 1817, de 405 diputados designados en los burgos, más de la mitad lo eran por sólo 250 individuos y el resto por un cuerpo electoral que no pasaba de 100.000 votantes. En 1832 se adoptó una importante reforma que puede considerarse como el comienzo del "régimen representativo" propiamente dicho en Inglaterra. A través de ella se suprimieron las "burgos podridos" y se transfirieron los puestos vacantes a las grandes ciudades; pero, sin embargo, ni se estableció el secreto del voto ni se ensanchó en gran medida la base del sufragio. Este siguió siendo censitario, si bien se pasó de 500.000 electores a cerca de 1.000.000, con lo cual se estaba todavía muy lejos del número de ingleses adultos.

En los Estados Unidos de América, y dejando de lado los antecedentes coloniales, el "régimen representativo" fue institucionalmente estructurado por la Constitución de 1787. En la realidad, originariamente, el sufragio no era universal ni obligatorio —y, ni siquiera había padrones—, calculándose que sólo uno de cada seis varones adultos votó para ratificar la Constitución de 1787. Sin embargo, luego del triunfo de Thomas Jefferson, en 1800, se amplió considerablemente el sufragio y, por tanto, el cuerpo electoral.

En Francia, durante el proceso de la Revolución iniciada en 1789, fue donde más neta y claramente surgió institucionalizado el "régimen representativo" en consonancia con la "doctrina de la representación política". Aun antes, en 1776, el propio monarca había dispuesto la supresión de las corporaciones y en el reglamento para las elecciones de los "Estados Generales" dictado el 27 de diciembre de 1788, suprimió el mandato imperativo y otorgó el sufragio con tal alcance que llegaba a ser, aunque indirecto, casi universal. Luego, los "Estados Generales", al transformarse el 17 de junio de 1789 en "Asamblea Nacional", cambiaron la naturaleza del cuerpo y no es de extrañar, por tanto que, cuando el 26 de agosto se sancionó la célebre *Declaración*, el documento comenzara con estas palabras: *Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée Nationale...* Los artículos 3º y 6º, por lo demás, consagran el "régimen representativo". El primero establece que toda "soberanía" reside esencialmente en la "nación" y que ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de aquélla. El segundo dispone que la ley es la expresión de la "voluntad general" y que "todos los ciudadanos" tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus "representantes" a su formación.

En la instauración del "régimen representativo" en Francia es de suma importancia la ley de la Asamblea Constituyente del 22 de diciembre de 1789 por la que se establecía el régimen electoral tanto para la Asamblea legislativa como para los municipios. De esa ley resulta: a) que los representantes designados para la Asamblea Nacional por los departamentos no pueden ser considerados como representantes de un departamento particular, sino como

representantes de la totalidad de los departamentos, es decir, de la nación entera (artículo 8º); b) que el medio de designación de los representantes es la elección (artículos 2º, 3º, etc.); c) que las asambleas electorales, no podrán formarse por oficios, profesiones o corporaciones, sino por barrios o distritos (artículo 7º); d) que los diputados no podrán llevar instrucciones y los electores no tendrán el derecho de revocar el mandato de aquéllos (artículo 34). Además —y esto hace a lo contingente del sistema—, se establece que la elección será indirecta, por el sistema mayoritario (mayoría absoluta y hasta tres turnos para obtenerla) mediante una especie de sufragio censitario (distinción entre ciudadanos "activos" y "pasivos", y nueva distinción entre los primeros para ser electores o elegibles). El régimen recibió consagración constitucional con la Constitución de 1791, en la que se estableció que "la Constitución francesa es representativa; los representantes son el Cuerpo legislativo y el Rey", y que "los representantes nombrados en los departamentos no lo serán de un departamento particular sino de la nación entera, y no podrá serles dado ningún mandato". (Título III, capítulo I, sección III, artículos 2º y 7º). Dicha Constitución contenía muchas disposiciones en materia electoral, y en el título III establecía sistema de voto "calificado", que era otorgado solamente a los ciudadanos "activos". Disuelta la Asamblea Legislativa por la insurrección del 10 de agosto de 1792, la Convención que la sucedió fue elegida por sufragio universal y sancionó la Constitución de 1793, que no llegó a tener vigencia, y en la cual se establecía el sufragio universal y directo y el *referéndum* para la aprobación de las leyes.

b) Desarrollo del "régimen representativo"

En Inglaterra, a partir de la reforma de 1832, a la que antes se ha hecho referencia, se fue extendiendo cada vez más el sufragio a la vez que se nacionalizaba el régimen electoral. En tal sentido, son de importancia las siguientes y sucesivas reformas: la de 1867, ejecutada por Disraeli, conforme con la cual se amplía considerablemente el cuerpo electoral; la de 1872, por la que se implanta el sufragio secreto; la de 1883, que reglamenta y limita los gastos que puede efectuar cada candidato con motivo de una campaña electoral; la de 1884, que ensancha más aún el cuerpo electoral y pone fin a la desigualdad entre la representación urbana y rural; la de 1911, que establece dietas para remunerar a los diputados; la de 1918 que establece el sufragio universal para ambos sexos, aunque con diferencia de edad para las mujeres, la cual es suprimida en 1928; la de 1948, que suprime el voto múltiple que favorecía a los graduados en Oxford y Cambridge. Además, cabe señalar que, desde 1884, se implantó y subsiste el sistema de distritos uninominales y simplemente mayoritarios, o sea de mayoría relativa.

En los Estados Unidos de América —como se ha dicho antes—, la fijación del sistema electoral corresponde, en principio, a cada Estado; pero esa facultad se ha ido restringiendo progresivamente, en parte por algunas enmiendas constitucionales (enmienda XIV, sección 2 —1868—; enmienda XV —1870—, y enmienda XIX —1920—) y en parte por la facultad conferida al Congreso por la sección cuarta del artículo primero de la Constitución. De cualquier modo, el sistema

electoral norteamericano se halla establecido tanto por legislación federal como por legislación de cada Estado. Ello no impide, sin embargo, que en términos generales se puedan distinguir tres etapas principales en la evolución de su "régimen representativo". En una primera etapa —anterior a 1815—, el voto estaba reservado a los varones propietarios y, en algunos Estados, además, se establecían requisitos de carácter religioso. En una segunda etapa —de 1815 a la Guerra de Secesión—, fueron disminuidas o suprimidas la mayor parte de las restricciones que se basaban en la propiedad, los impuestos o la religión y hasta llegó a acordarse, en ciertos Estados, el voto a los extranjeros. En la tercera etapa —posterior a la enmienda XV, que prohíbe limitar el sufragio por motivos de raza, color, o anterior situación de esclavitud—, se amplió aún más el cuerpo electoral, aunque no se llegó a la implantación del sufragio universal. En efecto, en los Estados sureños, sea de hecho —maniobras, amenazas, etc.— o de derecho —requisitos en materia de residencia, impositivos, de instrucción, etc.— prácticamente gran cantidad de negros no llenaban las exigencias requeridas para sufragar. En cuanto al sistema electoral propiamente dicho, ha predominado en Estados Unidos de América el mayoritario simple en circunscripciones uninominales. Ese sistema, aplicado desde 1842 para la elección de representantes —lo que ha hecho dividir a cada Estado en tantos distritos como bancas a cubrir—, se extendió también a la de senadores a raíz de la enmienda XVII (1913), que estableció la elección directa con respecto a los puestos del Senado. Con tal motivo, y dado que se elige un senador por vez, cada Estado se convierte en una circunscripción uninominal.

La peculiaridad de Francia en materia de sistemas electorales ha sido la variedad, del mismo modo que ha ocurrido en dicho país en materia de regímenes políticos. Si se busca la síntesis y se prescinde para ello de numerosos detalles, podría decirse que, durante el período de la Restauración (1814-1848), lo característico fue el voto "calificado". Con la revolución de 1848, que abatió la monarquía e instauró la Segunda República, se estableció el sufragio directo, universal y secreto. Proclamada la Tercera República en 1875, la ley constitucional dictada ese mismo año consagró el sufragio universal, y por sucesivas leyes se fueron estableciendo distintos sistemas electorales: de distritos uninominales, de lista mayoritario, proporcional. Al concluir la Primera Guerra Mundial se estableció, por ley del 12 de julio de 1918, un sistema de representación proporcional, que fue reemplazado por uno mayoritario, en distritos uninominales, según la ley del 21 de julio de 1927. Por ley del 5 de octubre de 1946 se estableció nuevamente un sistema de representación proporcional, y por ley del 9 de mayo de 1951 —que se aplicó en 1954 y en 1956— se volvió a un sistema mayoritario, por listas, con la particularidad de que se facilitaban las alianzas entre distintas listas. En 1958 se reimplantó el sistema de mayoría absoluta, mediante elecciones de "doble turno".

c) El sufragio y los sistemas electorales en la Argentina

En la República Argentina el "régimen representativo" basado en la doctrina de la "representación política" surgió como propósito, aunque no plenamente realizado, en los

días iniciales de la Revolución de Mayo. En un artículo publicado en "La Gaceta" el 23 de octubre de 1810 y titulado "Sobre la destitución de los individuos del Cabildo", decía Mariano Moreno: "...figurémonos que, en el semblante de cada ciudadano leemos aquella importante lección que, por la boca de un gran filósofo, dirigen los pueblos a los que toman por primera vez el cargo de gobernarlos y constituirlos: Os hemos hecho superiores a nosotros a fin de que descubráis el conjunto de nuestras relaciones y estéis fuera del tiro de nuestras pasiones; pero acordaos de que sois nuestros semejantes, y que el poder que os conferimos dimana de nosotros; que os lo damos en depósito, y no en propiedad, ni a título de herencia; que vosotros seréis los primeros que os debéis sujetar a las leyes que establezcáis; que mañana seréis relevados, y que ningún derecho, adquiriréis sino el de la estimación y el reconocimiento"... Por lo demás, el 8 de mayo de 1813, la Asamblea General Constituyente dictó un decreto por el que se establecía que los diputados de las Provincias Unidas "son diputados de la Nación en general", sin perder por eso la denominación del pueblo al que deben su nombramiento, "no pudiendo en ningún modo obrar en comisión".

Puede afirmarse que, desde 1810, siempre se consideró el sufragio como el procedimiento legítimo para designar a los ocupantes de los cargos de gobierno, aunque muchas veces —pero siempre con "mala conciencia", pese a los buenos fines o pretextos— se haya utilizado la fuerza en lugar de aquél.

En verdad, hubo elecciones antes que hubiera instituciones que las regularan, si bien éstas pronto fueron establecidas y muchísimas veces cambiadas. Así, sin normas preestablecidas, el 19 de septiembre de 1811 fueron elegidos diputados por Buenos Aires, Feliciano Antonio Chiclana y Juan José Paso, quienes pocos días después integraron el Primer Triunvirato. También, de modo por cierto bastante informal, fueron elegidos por el pueblo de Buenos Aires, al 8 de octubre de 1812, los integrantes del Segundo Triunvirato —Paso, Rodríguez Peña y Álvarez Jonte—.

El primer intento de sistema electoral fue el que sancionó el Primer Triunvirato por decreto del 19 de febrero de 1812, el cual tuvo la particularidad de establecer el voto secreto a la par que creaba un curioso y complicado mecanismo por el cual la elección indirecta se mezclaba con el sorteo; pero cabe admitir que la primera reglamentación orgánica se encuentra en la convocatoria a la Asamblea General Constituyente que efectuó el Segundo Triunvirato el 24 de octubre del mismo año. En ella se establecía el voto público y calificado, pues sólo se convocaba a los "vecinos libres y patriotas" ("personas libres y de conocida adhesión a la justa causa de América"), y la elección era indirecta y a pluralidad de sufragios. Un sistema más completo se encuentra en el Estatuto Provisional de 1815, cuya sección quinta trata, en seis capítulos, "De las elecciones particulares y forma de ellas". Se encuentran también algunas disposiciones de carácter electoral en el Estatuto Provisional del 22 de noviembre de 1816 (sección 5ª, cinco capítulos) y en la Constitución de 1819 (en lo referente a la elección de senadores y del director del Estado). Por fin, en 1821, mucho antes que en la mayoría de los demás países, se estableció, mediante ley sancionada por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, el "sufragio universal".

Importa destacar que, antes de la sanción de la Constitución de 1853, la Constitución de 1826 contenía algunas disposiciones de carácter general en materia electoral (artículos 10, 13, 14, 23, 73 y siguientes), y que por una resolución de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires dictada el 23 de marzo de 1835 se reglamentó detalladamente el "plebiscito" mediante el cual se acordó a Rosas "facultades extraordinarias".

Sancionada la Constitución de 1853, que contiene sólo algunas disposiciones de carácter general en materia electoral (artículos 37, 41, 46 y 81 a 85), comienza la historia de los sistemas que se han sucedido con el propósito de aplicar en el país el "régimen representativo". Conviene distinguir, al respecto, el orden nacional, el provincial y el municipal.

En el orden nacional, la legislación que rigió desde la sanción de la Constitución de 1853 durante medio siglo (ley 140 —1857—, ley 207 —1859—, ley 75 —1863—, ley 823

—1873—, ley 759 —1877—), se caracterizó, en cuanto al sufragio propiamente dicho, por *no ser secreto ni obligatorio*, y en cuanto a la extensión con que era otorgado, por *no ser calificado*, si bien en la práctica, dadas las deficiencias de los empadronamientos y las irregularidades de los actos comiciales, eran muchos los ciudadanos que de hecho se veían impedidos de votar. En cuanto al sistema electoral propiamente dicho, las leyes citadas obedecían al principio "mayoritario" (bastaba obtener "mayoría relativa" para resultar electo) y a la distribución territorial en distritos, circunscripciones o colegios "plurinominales". La unión de los dos principios configuraba al sistema de la "lista completa".

En 1902 se sancionó la ley 4161, la cual, aunque más detallada que las anteriores, no difería de ellas sino en la circunstancia de que establecía circunscripciones "uninominales". De ese modo, la Capital Federal y cada una de las provincias eran divididas en un número de distritos igual al de diputados que elegían y cada elector votaba por un solo candidato a diputado. Mediante la ley 4578, a la que la ley 4719 —ambas de 1905— le introdujo algunas modificaciones, se volvió al sistema anterior de los distritos plurinominales.

Desde que aceptó en 1909 su candidatura a la presidencia de la Nación, el doctor Roque Sáenz Peña se comprometió a reformar la legislación electoral, para asegurar la libertad y la autenticidad del sufragio. A su iniciativa, como presidente, se deba la sanción de las leyes 8129 y 8130 en 1911, y de la 8871 en 1912, conocida esta última con el nombre de "ley Sáenz Peña". Por la primera, se estableció el enrolamiento obligatorio y la "unificación de los registros electorales" con los "militares". Por la segunda, se encomendó a los "jueces electorales" la formación de los "pedrones". Por la tercera, además de consagrarse, sobre la base del padrón a que se referían las dos leyes anteriores, al sufragio "universal", se lo hacía "obligatorio" y "secreto" y se establecían normas acerca de la constitución de las "mesas receptoras" de los votos y de la manera de hacerse el "escrutinio". En cuanto al sistema electoral propiamente dicho, se estableció el de "lista incompleta" (o "tercio excluido"), en virtud del cual se combina el principio mayoritario asegurando la representación de la primera minoría en distritos plurinominales. Cada ciudadano podía votar por un número de candidatos igual a los dos tercios de los cargos por llenar en cada distrito (de ahí el nombre de "lista incompleta", y, por consiguiente, también el de "tercio excluido"). La lista que obtenía el mayor número de votos obtenía, en consecuencia, los dos tercios de los cargos, y la que le seguía en el orden, el tercio restante. Sin embargo, como estaban autorizadas las "borratinas" de candidatos y su reemplazo por los de otras listas y, por lo mismo, el escrutinio era individual —no por lista—, podía resultar —y a veces resultó— que obtuvieran cargos los candidatos de más de dos listas.

La "ley Sáenz Peña" fue reformada en lo relativo al sistema electoral propiamente dicho por las leyes 14032 y 14292, sancionadas respectivamente en 1951 y 1953, en virtud de las cuales, en las elecciones de 1952 y 1954 se aplicó un régimen de circunscripciones "uninominales".

Luego de producida la "Revolución Libertadora", y mediante el decreto 3838/57 por el que se convocó a una Convención para que reformara parcialmente la Constitución se estableció, a los efectos de la elección correspondiente, el sistema D'Hont de representación proporcional, y en el mismo decreto se dispuso que, si la Convención no se pronunciaba sobre el régimen electoral, los próximos comicios serían realizados de acuerdo con el sistema de la "lista incompleta". Fue así como las elecciones de 1958, 1960 y 1962 fueron realizadas de conformidad con el sistema indicado en último término.

Finalmente, durante el gobierno *de facto* del doctor Guido, se dictó el decreto 7164 del 24 de julio de 1962 por el que se estableció el sistema de representación proporcional ideado por el matemático belga D'Hont, el cual fue aplicado en las elecciones nacionales del 7 de julio de 1963, de acuerdo con lo dispuesto por el decreto-ley 260 del 14 de enero de 1963. También las elecciones de 1965 —últimas realizadas en el país— lo fueron de acuerdo con el mencionado sistema D'Hont. Este sistema ha vuelto a implantarse, para la elección de diputados, por la ley N° 19.862, promulgada el 3 de octubre de 1972.

En el orden provincial, el sistema de representación proporcional había tenido acogida mucho tiempo antes. Así, tras un debate esclarecedor, del que participaron entre otros, Bartolomé Mitre, Luis Sáenz Peña, Bernardo de Irigoyen, Aristóbulo del Valle, José Manuel Estrada, Vicente Fidel López, Benjamín Gorostiaga y Pedro Goyena, la Convención reformadora de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1870-1873) estableció en el nuevo artículo 49: "La proporcionalidad de la representación será la regla de todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley". Luego, algunas otras provincias establecieron también el mismo sistema (v.g.: Corrientes), inclusive las nuevas provincias, en las constituciones sancionadas en 1957 (v.g.: Misiones, de manera integral, y Chubut, sólo para las minorías).

En el orden municipal de la Capital Federal, el régimen de representación proporcional fue establecido para las elecciones de concejales por la ley 10240 sancionada el 4 de agosto de 1917. El sistema fue el del cociente: el total de votos válidos era dividido por el número de bancas y el resultado obtenido ("cociente electoral"), se utilizaba luego como divisor del total de votos logrados por cada partido, obteniéndose así el número de bancas que cada uno se adjudicaba. Si quedaban bancas vacantes luego de ese procedimiento, eran adjudicadas de acuerdo con los "mayores residuos", aun a los partidos que no hubieran alcanzado el cociente electoral. Una reforma introducida en 1933 creó la exigencia de que para que jugara el mayor residuo, el partido respectivo debía tener ya un cociente. Por fin, en 1935, mediante la ley 12.266 se estableció el sistema de "doble cociente": el total de los votos válidos se dividía por el total de las vacantes y se obtenía un primer cociente; sólo los partidos que alcanzaban ese cociente tenían representación; luego eran sumados los votos de esos partidos exclusivamente y el total se volvía a dividir por el número de bancas, con lo que se llegaba al cociente definitivo que permitía, mediante nuevas divisiones, distribuir y adjudicar los cargos.

6. OTROS MODOS DE REPRESENTACION

a) La representación funcional. Concepto y clasificación

El concepto de "representación funcional" abarca todas las doctrinas que corresponden a regímenes en los cuales la formación de los órganos estatales —o algunos de ellos— encargados de ejercer el gobierno, que tienen composición colegiada y cuya actividad es preferentemente legislativa —consultiva o decisoria—, se hace teniendo en cuenta la posición ocupada —"lugar" o "función" en la estructura socioeconómica (*status-rol*, en el lenguaje de la sociología)—, sea personalmente por quien va a formar parte del órgano estatal, sea por quienes procederán a su designación. Otras calificaciones —"corporativa", "profesional", "de interés"— expresan doctrinas o regímenes especiales con relación a ese concepto general y amplio.

El concepto expuesto contiene, además, rasgos de "negación" y de "neutralidad" que es conveniente destacar. El rasgo de "negación" —o su carácter "negativo"— resulta del hecho de que las doctrinas —y los consiguientes regímenes— que abarca, se han ido desarrollando en contradicción y por contraste con aquellas otras que corresponden al concepto de "representación política" y de "régimen representativo". Tal rasgo o carácter supone, pues, que

decir "representación funcional" significa decir "no representación política". A este respecto, poco importa que, en determinados casos, pueda admitirse la combinación de las técnicas respectivas. Lo que interesa, y a eso se debe el rasgo de negación, es que las doctrinas de "representación funcional" sólo cobran sentido por oposición a la doctrina de la "representación política" y al "régimen representativo", aunque antes hayan aparecido técnicas con aquel carácter (v.g.: la "representación estamental" originada en la Edad Media). En cuanto al rasgo de "neutralidad", resulta de que el concepto en sí mismo, tal como ha sido expuesto, está depurado de ideología —no tiene carácter "doctrinario"—, pues es extraño a los principios fundamentales y a los fines o valores a que pueden estar adscriptas cada una de las diversas especies concretas. Por consiguiente, lo que en la realidad histórica puede haber de vinculación entre la "representación funcional" y el "totalitarismo" o el "pluralismo" —para dar ejemplos distintos— es ajeno a la conformación del concepto instrumental u operativo utilizado para el análisis. Esto no impide, claro está, que en el examen de doctrinas o de regímenes especiales se pongan en evidencia tales vinculaciones.

En síntesis, pueden destacarse como elementos básicos del concepto de "representación funcional" expuesto los siguientes: a) antinomia con el concepto de "representación política" y de "régimen representativo"; b) formación de órganos estatales en correspondencia con la estructura socioeconómica. El primero de dichos elementos es delimitador: deja fuera del concepto la doctrina de la "representación política" y las técnicas del "régimen representativo". El segundo es generalizador: incluye todas las especies, tipos o casos que, pese a las diferencias existentes entre ellos, caben dentro del común denominador.

Pero para clasificar las distintas especies de "representación funcional", el elemento delimitador señalado no resulta útil. En cambio, el segundo de esos elementos —los distintos modos de formación de los órganos estatales en correspondencia con la estructura socioeconómica— puede servir de criterio para clasificar las distintas técnicas con sus respectivas doctrinas.

Los siguientes criterios resultan útiles para ensayar la clasificación:

- a) formación de órganos estatales en correspondencia con la estructura socioeconómica (con *funciones* legislativas, administrativas, etc.);
- b) efectos de la función del órgano —u órganos— formado en correspondencia con la estructura socioeconómica (carácter *decisorio* o *consultivo*);
- c) sustitución total o coexistencia parcial con el "régimen representativo" (carácter *puro* o *mixto*).

b) Génesis y desarrollo de las doctrinas y las técnicas de la "representación funcional"

Se ha señalado antes que las doctrinas y las técnicas de "representación funcional" se han ido desarrollando en contradicción y por contraste con las que corresponden a la "representación política" y al "régimen representativo".

Las críticas decididamente adversas a la "representación política" y al "régimen representativo" pueden ser agrupadas en dos clases principales, según se sostenga que aquél es "imposible" o que es "irreal", aunque, en rigor, se trata de una misma y única crítica fundamental, conforme con la cual existe un necesario y fatal desajuste entre la doctrina de la "representación política" y su posibilidad de realización. Esa crítica —sea que señale la "imposibilidad", o bien la "irrealidad" del "régimen representativo" basado en la doctrina de la "representación política"— tuvo sus expositores iniciales en Rousseau y, algunas décadas después, en Joseph de Maistre. Posteriormente —y aun contemporáneamente—, muchos son los autores —no necesariamente revolucionarios ni reaccionarios— que han formulado, aunque con distintos criterios y finalidades, críticas teóricas al mencionado régimen. Pueden ser mencionados entre ellos Heller, Schmitt, Kelsen, Burdeau.

Sin embargo, la crítica a la doctrina de la "representación política" que ha encontrado más adeptos es la que funda la irrealidad de aquélla —su carácter ficticio— en la equivocada —así se la juzga— concepción acerca de la naturaleza de la comunidad política. Los sostenedores de esa crítica afirman que la nación no es una "máquina" formada por voluntades individuales, sino un organismo constituido por elementos naturales, entre los que corresponde incluir los "núcleos locales" y los numerosos grupos sociales diferenciados por la diversidad de sus fines. Consecuentemente —afirman— es por esos núcleos y grupos, y mediante ellos, como debe organizarse y funcionar la representación en el Estado. No se trata, desde luego, de una mera divergencia "teórica"; existe, además y fundamentalmente, un antagonismo "doctrinario". Los defensores de la "representación funcional" enjuician el "régimen representativo" fundado en la doctrina de la "representación política" porque mediante éste —argumentan— la expresión de la voluntad nacional es una ficción que oculta la realidad de que los dirigentes políticos, aliados a determinados intereses, imponen su propia y exclusiva voluntad en detrimento de los intereses de la Nación y del Estado.

Las primeras manifestaciones de doctrinas de la "representación funcional" son bastante posteriores a la Revolución Francesa. En efecto, en el régimen depuesto por dicha Revolución no existía, por cierto, "representación funcional". Si los estamentos subsistían, los "Estados Generales" no funcionaban desde 1614 y los convocados en diciembre de 1788 fueron desnaturalizados en su esencia por el propio acto de convocatoria que prohibía el mandato imperativo. Las decadentes corporaciones medievales nada tenían que hacer con la organización política de la monarquía absoluta y, mucho antes de sancionarse la ley Chapellier, el rey, en 1776, había promulgado un edicto que las suprimía. Sólo tiempo después, en 1865, y hallándose en el exilio bajo el Segundo Imperio, el nieto de Carlos X y pretendiente al trono —que había tomado el nombre de conde de Chambord— indicó como elemento esencial de la reorganización política y social, "la constitución voluntaria y reglada de las corporaciones libres", las cuales podrían formar parte de las comunas y servir de base al sufragio. La doctrina monárquico-corporativista así nacida tuvo por principales expositores al conde Albert de Mun y al marqués de La Tour du Pin. Charles Maurras fue el continuador de este último. Esas corrientes pretendieron hallarse inspiradas por el catolicismo.

Durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del actual, aparecieron también en Francia otros movimientos, orientados de diversos modos hacia la representación funcional. Pueden señalarse entre sus principales expositores, a Pierre Joseph Proudhon, Georges Sorel y Léon Duguit.

Fuera del ámbito francés, durante el siglo XIX, las manifestaciones doctrinarias en pro de la representación funcional han sido escasas. Uno de los pocos casos es el del filósofo alemán Friedrich Wilhelm Hegel, quien sostuvo que el conjunto de individuos constituye el pueblo informe y que aquéllos sólo adquieren dignidad moral y derecho a participar en la vida del Estado en cuanto miembros de estamentos, clases, gremios y corporaciones; por tal razón, en lugar de la representación de los individuos fundada en una base territorial arbitraria, lo que tiene que estar representado son los círculos, intereses o unidades funcionales significativos de la sociedad.

En los Estados Unidos de América, Hamilton, en *El federalista*, había formulado agudas observaciones acerca de la necesidad de tener en cuenta los "intereses", si bien no llegó a imaginar ninguna técnica de representación funcional; pero, al promediar el siglo XIX, otro norteamericano, John C. Calhoun, expuso claramente la diferenciación entre la representación "política" y la "funcional" y la naturaleza y justificación de ambas.

También en España hubo autores que desarrollaron la doctrina de la representación funcional. Juan Vázquez de Mella sostuvo, a fines del siglo XIX, que para "hacer unas Cortes verdaderas" era necesario que las "fuerzas sociales —las que representan los intereses materiales, intelectuales, morales y religiosos, de defensa e históricos— estén consideradas y reproducidas en ellas como en un espejo".

Pero el desarrollo y la difusión de la "representación funcional" se ha producido sobre todo durante el siglo actual. En efecto, al finalizar la Primera Guerra Mundial, empezó un agitado período que duró hasta el comienzo de la segunda y al que puede dársele el nombre de "interguerra". Durante ese período —que Posada calificó de "desconstitucionalización del Estado", pues se produjo la implantación del comunismo en Rusia, del fascismo en Italia y del nazismo en Alemania y en algunos Estados europeos— hubo también trascendentales acontecimientos sociales y políticos. Fue un período de "crisis" de la democracia liberal, de "crisis" de los partidos políticos, de "crisis" de los sistemas electorales.

En realidad, las mencionadas "crisis" no fueron sino diversos aspectos de una crisis única, a la que Friedrich ha denominado "la perversión de la representación política en relación con el interés general". En su expresión más simple, la cuestión es muy clara y está relacionada con lo que antes se ha denominado "problemática de la representación política". Según un principio indiscutible, la actividad gubernativa debe estar orientada hacia el "bien común" y la doctrina de la "representación política" se apoya precisamente en ese basamento. Pero ha ocurrido que en algunas situaciones y ocasiones la intrusión de los "intereses" (particulares) ha obstaculizado y hasta impedido el logro de la finalidad propuesta. En ello consiste fundamentalmente la "crisis" que abarcó por igual a todos los resortes del respectivo régimen: parlamentos, partidos, elecciones.

Esa "perversión" podría ser considerada la causa negativa del florecimiento de la "representación funcional". A ella se unía, como otra cara de la misma moneda, la que podría ser considerada la causa positiva y que estribaba esencialmente en una especial concepción de la naturaleza propia de la estructura social. En su expresión más elemental, esa causa podría ser expuesta del siguiente modo: El hecho básico y común de que, en toda "sociedad global", existen distintos grupos intermedios que surgen de la división del trabajo social, se traduce, a través del proceso de industrialización creciente, en una extraordinaria multiplicación y diversificación de tales grupos; quienes los integran tienen idéntico interés como consecuencia de desarrollar la misma actividad y es, en defensa de ese idéntico interés que intervienen en la vida política en desmedro del interés general. Por consiguiente —se piensa—, el remedio se encuentra en darles a tales grupos intervención propia, franca y directa en la acción del gobierno. Tal ha sido, en efecto, el propósito de las doctrinas desarrolladas en el período de la denominada "interguerra".

Entre las doctrinas de "representación funcional" que se desarrollaron durante el indicado período, aunque algunas reconocen un origen anterior, merecen recordarse el "guildismo" inglés —cuyo principal exponente fue G.D.H. Cole—, algunas francesas —que culminaron en 1934, en un proyecto de régimen corporativista formulado por el diputado René Dommange— y el catolicismo social —que encontró su más alta expresión en la encíclica *Quadragesimo Anno* (1931)—. Hubo, además, otras doctrinas que se tradujeron en nuevos regímenes, tales como el "fascismo" ("corporativismo") italiano, el "corporativismo" portugués y el "falangismo" español.

c) El corporativismo. Caracterización y aspectos. Clases

Antes de considerar algunas de las doctrinas y de los regímenes precedentemente mencionados, a todos los cuales cabe aplicar el nombre de "corporativismo", se hace necesario precisar el concepto de este último.

El vocablo "corporativismo", a diferencia de la expresión "representación funcional", carece de sentido neutro y se caracteriza precisamente por su tinte ideológico. Además, y por lo mismo, mientras la "representación funcional" se diluye como doctrina y como institución, ofreciendo numerosas variantes, el "corporativismo", aunque resulte difícil definirlo unívocamente, tiende a precisarse como doctrina ("idea política"), como movimiento ("vida política") y como régimen ("institución política"). Como doctrina, el corporativismo, sobre la base de una determinada concepción de la sociedad —francamente opuesta a la que podría denominarse "democrática liberal"—, propugna una determinada organización social, económica y política. Como movimiento, agrupa seres humanos en pos de los fines señalados por la doctrina y, con tal motivo, ha dado lugar a distintos tipos de organización y a variadas estrategias. Como régimen, en consonancia con la concepción y fines de la doctrina, coloca la corporación (grupo humano con función específica, preponderantemente "profesional", no siempre bien ni igualmente caracterizado) como base y centro de la organización

social, económica y política, y acuerda lugar preferente en la formación de los órganos estatales a alguna de las modalidades de la representación funcional.

Las relaciones entre la doctrina, el movimiento y el régimen varían según los distintos casos históricos. Comúnmente, la doctrina constituye la base del movimiento y del régimen. Pero ocurre a veces que la doctrina no llega a encarnarse en movimiento, y otras en que sólo a través de éste surge aquélla. Un ejemplo de lo primero se encuentra en la Argentina, donde la doctrina corporativista no se ha traducido en un movimiento coherente, con organización propia y permanente. Un ejemplo de lo segundo lo constituyó el fascismo italiano, movimiento que careció originariamente de doctrina y que luego la fue elaborando a medida que instauraba el propio régimen. Por fin —y esto resulta de la comprobación empírica—, las relaciones entre la doctrina y el régimen se caracterizan por la falta de adaptación y de ajuste entre una y otro.

La doctrina del corporativismo —como antes se ha indicado— se basa en una determinada concepción de la sociedad, según la cual ésta última —la “sociedad global”— no es naturalmente otra cosa que una pluralidad de cuerpos o grupos “intermedios” naturales. Sobre esa base, a la que puede denominarse “aspecto social” del corporativismo, surge lógicamente el “aspecto económico”, de acuerdo con el cual aquellos cuerpos o grupos, en tanto revistan carácter económico —o sea, en tanto estén vinculados a la actividad de producción y de circulación de bienes y servicios—, deben ser los actores o protagonistas del respectivo proceso. Ni los individuos aislados ni el Estado absorbente han de sustraerles tal cometido. De ese modo —se piensa—, el hombre integrado en su grupo económico o profesional se convierte en el centro —como productor y como consumidor— del quehacer económico, por encima y no subordinado al capital ni al poder. La organización societaria basada en el interés grupal reemplaza, así, a la competencia afirmada en el interés individual y es a los cuerpos o grupos económicos “naturales” —y no al mercado ni al Estado— a quienes corresponde regular el proceso económico y las relaciones entre sus participantes. De esa manera, se origina un sistema económico que no es ni “capitalista” ni “socialista”. La misma premisa sirve, por otra parte, de fundamento al régimen político corporativista. En efecto, si la “sociedad global” está naturalmente integrada por cuerpos o grupos intermedios son éstos los que deben constituir los cauces y los instrumentos para conducir y convertir la voluntad social en “voluntad política”, y a través de ellos puede y debe concretarse la “auténtica” representación. Esta última, por lo tanto, ha de basarse en la función “concreta” que cada uno cumple en la “sociedad global” y no en la condición “abstracta” de hombre o de ciudadano. Se configura así el “aspecto político” del “corporativismo”. Cabe señalar, por fin, que según estén o no presentes los tres aspectos considerados —el social, el económico y el político—, el corporativismo tendrá carácter “total” o “parcial”. Pero, asimismo, se suele distinguir entre corporativismo total y parcial, desde el punto de vista exclusivamente “político”, según se trate de la sustitución total del órgano u órganos “políticos” por otro u otros “corporativos” o de la creación de estos últimos paralelamente a aquéllos.

Puede hacerse otra clasificación del corporativismo sobre la base de acordar, en los órganos “corporativos”, representación sólo a los “intereses” de carácter

económico, o a lo sumo económico-social (como fue el caso, por ejemplo, del corporativismo fascista) o conceder también representación a otros “intereses” —local, familiar, cultural— (como es el caso del corporativismo portugués y del régimen español).

Por fin, cabe distinguir entre el corporativismo implantado desde “arriba” —corporativismo “estatal”; v.g.: el corporativismo fascista— y el surgido desde “abajo” —corporativismo “libre”, v.g.: el corporativismo social-católico—.

d) Corporativismo y corporación

Como se desprende de lo antedicho, el concepto de corporativismo no resulta muy preciso y el vocablo puede expresar realidades distintas. En parte, tal ambigüedad se encuentra también en la palabra “corporación” (del latín, *corpore*), de la cual derivan tanto el sustantivo “corporativismo” como el adjetivo “corporativista”. En efecto, aquélla —“corporación”— es utilizada especialmente en alemán (*Körperschaft*) para designar las “personas jurídicas” por oposición a las personas físicas. En inglés, y particularmente en los Estados Unidos de América, en cambio, se emplea para designar un tipo de sociedad mercantil. Por otra parte, en algunos países latinoamericanos —como, por ejemplo, Chile y Perú— sirve para designar ciertas entidades estatales que cumplen actividades de fomento. Con otra significación, en el Código Civil argentino, se la usaba en el artículo 33 —antes de ser reformado por la ley 17711 (año 1968)— para denominar una de las especies de personas jurídicas de “existencia posible” y se la mantiene en los artículos 34, 39, 41 y 45, sin que se precise suficientemente su carácter, aunque se admita que con el adjetivo “religiosa” es sinónimo de “orden” o “congregación”. Por fin, y en distintos idiomas, sirve para designar cualquier grupo humano con cierta homogeneidad (un órgano estatal colegiado, una asociación profesional, un club social, etc.). Sin embargo, ninguna de esas significaciones es la que corresponde al vocablo “corporación” como raíz de corporativismo. Para esa acepción, se hace necesario buscar un tipo especial de grupo humano que existió durante la Edad Media.

La “corporación” medieval, que tuvo también otros nombres (*arti* y *maestranze*, en italiano; *gildes*, en inglés; “gremios”, en español), tenía organización jerárquica (maestro, compañero, aprendiz) y variedad de funciones (educativa —aprendizaje del oficio—, económica —vigilancia de la calidad y del justo precio—, social —asistencia a los miembros y a sus viudas y huérfanos—, religiosa —veneración del mismo santo y participación conjunta en las procesiones—, etc.). Se trataba de grupos cerrados, sujetos a minuciosas reglamentaciones, que mantenían el monopolio de la actividad económica que les competía, pues en cada villa o burgo había tantas corporaciones como actividades creadoras de bienes (v.g.: carpinteros) o servicios (v.g.: notarios). En ciertos casos, tuvieron también función política. Primeramente, en algunas villas ejercieron oficiosamente una especie de administración municipal. Más adelante, y como consecuencia de movimientos iniciados en la segunda mitad del siglo XIII, las corporaciones llegaron a participar en el gobierno de las ciudades e inclusive a dominarlo, como ocurrió, por ejemplo, en Lieja, Utrecht, Colonia y Florencia.

Pero la corporación medieval, a la cual la ley Chapellier le dio el golpe de gracia, comenzó su decadencia antes de que concluyera la Edad Media y desde hace siglos no quedan vestigios de ella. ¿Cuál es, pues, la "corporación" a que alude el "corporativismo"? Los casos de corporativismo italiano y portugués que serán examinados a continuación ponen de relieve, en contradicción con la esencia de la respectiva doctrina, que las corporaciones no la preceden existencialmente, sino que son creación artificial del "régimen". El nombre de "corporativismo" es, pues, el producto de una reminiscencia.

e) El corporativismo fascista italiano

¿Estaba presente o implícito el corporativismo en el movimiento fascista que nacía en 1919? Si bien es cierto que en el programa que preparó Mussolini, para servir de plataforma a su naciente partido en las elecciones de aquel año, propugnaba "la formación de consejos técnicos del trabajo elegidos por las colectividades profesionales y los oficios", no lo es menos que, en el mismo programa, defendía también el sufragio universal y la convocatoria a una asamblea constituyente.

El hecho concreto es que el fascismo, huérfano de doctrina general, no la tuvo tampoco acerca de la organización del Estado. Lo que después se llamó "corporativismo" no apareció siquiera nominalmente durante los años iniciales. En 1922 surgieron unas llamadas "corporaciones sindicales" que sólo eran, en realidad, una especie de sindicatos obreros creados por el partido fascista a su servicio, y respecto de los cuales nada se sabía acerca del papel que habría de corresponderles en el nuevo orden.

Llegado al poder en ese año de 1922, Mussolini no intentó transformar inmediatamente la organización del Estado. Con sólo 35 diputados fascistas, entre 273 que formaban la Cámara de Diputados, formó un gobierno de coalición y pidió y obtuvo plenos poderes para el rey y el nuevo gobierno. Pero el corporativismo no surgió hasta 1926. A fines de ese año, el Duce dio las palabras de orden: más que de régimen fascista, se debía hablar de Estado corporativo, de gobierno corporativo, de Cámara corporativa, de Senado corporativo, de economía corporativa, de disciplina corporativa, de justicia corporativa. "Como ha observado el más capaz de quienes han estudiado el sistema fascista —comenta Friedrich— el término corporativo se ha utilizado, si no inventado, para provocar en el pueblo un sentimiento de asombro; para mantenerlo a la expectativa, tratando de adivinar; para provocar curiosidad y para conseguir, mediante la mistificación descarada de una palabra poco usual, ocultar la coacción en que se basa en último término la dictadura".

Por fin, a través de los artículos 1º y 2º de la llamada *Carta del Lavoro*, la doctrina apareció expuesta en los siguientes términos: "La Nación italiana es un organismo con fines, vida y medios de acción superiores a los de los individuos, divididos o agrupados, que la componen: es una unidad moral, política y económica, que se realiza integralmente en el Estado fascista. Las Corporaciones constituyen la organización unitaria de las fuerzas de la producción, y

representan integralmente los intereses. En virtud de esta integral representación, siendo los intereses de la producción intereses nacionales, las Corporaciones se reconocen por la ley como órganos del Estado".

El hecho concreto era, sin embargo, que en aquel año de 1927 en que se publicó la *Carta del Lavoro*, no había todavía corporaciones en Italia, ni las habría por varios años más. Por eso, resulta curioso y paradójico que la doctrina corporativista pretenda elaborar las instituciones estatales sobre la base de los grupos sociales naturales. Más aún, la doctrina corporativista del fascismo puede decirse que adquirió forma definitiva a través del discurso que pronunció Mussolini años después —el 13 y 14 de noviembre de 1933—.

Al respecto, se hace necesario formular algunas aclaraciones, pues algunos han confundido el nuevo régimen electoral que se estableció en 1928 para constituir la Cámara de Diputados, con la instauración del régimen corporativo, y equivocadamente han dado a aquélla el nombre de "Cámara Corporativa". Lo que en realidad ocurrió, y explica en parte la confusión, es que, con motivo de ese nuevo régimen electoral, la Cámara de Diputados italiana modificó de tal manera su formación y composición que se diferenció fundamentalmente de los Parlamentos de Europa y América, y dejó de ser "representación política". En efecto, según las nuevas normas, se procedía en la siguiente forma para la elección de los diputados: 1) los organismos sindicales proponían mil candidatos; 2) el Gran Consejo Fascista escogía, entre ellos, cuatrocientos; 3) con éstos se confeccionaba una lista única que se presentaba a los electores, a quienes sólo les quedaba la facultad de votar por "sí" o por "no". La verdad es que para el propio Mussolini ese régimen electoral no constituía todavía el régimen corporativo. En un discurso pronunciado tiempo después en el Senado —el 13 de enero de 1934—, admitía que de las tres etapas del proceso, por él señaladas —sindical, corporativa y de reforma constitucional—, aún no se había completado la segunda.

Primero fue creado el Ministerio de Corporaciones y luego el Consejo Nacional de Corporaciones —aunque no había corporaciones—. Luego, por una ley del 20 de marzo de 1930, dicho Consejo dejó de ser órgano consultivo del Ministerio y fue transformado en órgano del Estado, presidido por el jefe de gobierno.

En 1932, Mussolini anunció que había llegado la hora de dar un paso decisivo para la configuración del régimen corporativo. El 5 de febrero de 1934 quedó sancionada la ley, luego de ser aprobada, por el mencionado Gran Consejo Fascista y por ambas Cámaras. Mediante esa ley, se estableció la constitución definitiva del Consejo Nacional de Corporaciones y, en su discurso, Mussolini dio, al definir el régimen, forma concreta a la doctrina corporativista. En definitiva dijo:

1º) Las corporaciones, cuyo "estado mayor" estará formado a la vez por el Estado, el Partido, el capital, el trabajo y los técnicos, son instrumentos "subordinados al Estado";

2º) las corporaciones tendrán por finalidad "organizar" las fuerzas productoras con miras al desarrollo económico, el bienestar social y el poder político;

3º) las corporaciones resultarán de las "grandes ramas de la producción";

4º) las corporaciones tendrán "función conciliadora, consultiva y de iniciativa legislativa";

5º) las corporaciones serán las "bases" del "nuevo órgano" que reemplazará a la Cámara de Diputados;

6º) el "corporativismo" pleno, además de las "corporaciones", requerirá un "Partido único" y un "Estado totalitario".

El 9 de mayo de 1934 se reunió el Comité Corporativo para decidir la instalación de las corporaciones, y el respectivo régimen legal entró en vigor a fines de dicho año. Primero se instituyeron las confederaciones y finalmente se crearon veintidós corporaciones, divididas en tres grupos de acuerdo con los ciclos productivos. Para cada una de las actividades económicas había una confederación de las asociaciones sindicales respectivas (patronales y obreras), y ambas unidas constituían la corporación. En el caso particular de los profesionales y artistas, la corporación estaba integrada por la confederación única. Además, tres representantes del Partido Nacional Fascista formaban parte de cada corporación, sin contar que el presidente de ellas era el jefe de gobierno o quien éste nombrara entre los ministros, subsecretarios de Estado y el subsecretario general del Partido. Este modo de integrar las corporaciones era justificado por Mussolini en la relación que acompañaba al reglamento sobre *Organizzazione e struttura corporativa*, en los siguientes términos: "Es superfluo poner de manifiesto, al respecto, que está asignada al Partido, en el orden corporativo, la alta función política de representar, por encima de toda divergencia, los intereses generales de la colectividad nacional".

Sin embargo, la sustitución de la antigua Cámara de Diputados sólo se produjo el 14 de diciembre de 1938, cuando ella misma dictó la ley que creaba en su reemplazo la Cámara de Fascios y Corporaciones, estableciendo que esta última comenzaría a funcionar el 23 de marzo de 1939. La nueva Cámara no tenía número fijo de miembros y estaba integrada por el Duce, los miembros del Gran Consejo Fascista, los del Consejo Nacional del Partido Nacional Fascista y los consejeros nacionales (miembros del Consejo Nacional de las Corporaciones). Tal como quedó definitivamente organizada, la Cámara de Fascios y Corporaciones carecía, tanto doctrinaria como prácticamente, de carácter representativo. Dice al respecto el padre Izaga que en el régimen fascista no existía "representación", sino "organización", a través de la relación que unía al pueblo con la Cámara. Loewenstein señala que ella "no llegó nunca a asumir las tareas del difunto Parlamento, que había jugado ya, bajo la dictadura fascista, un papel absolutamente secundario".

f) El corporativismo portugués

Una constitución dictada en 1933 y varias veces reformada define al Estado portugués como "república unitaria y corporativa". Pero el régimen corporativo portugués, a diferencia del fascista italiano, incluye entre los "elementos naturales" que se tienen en cuenta para organizar al Estado, no sólo a las organizaciones económicas, sino también a otros "entes sociales" (familia,

grupos locales, corporaciones culturales) y establece, además de la representación de "base corporativa", una representación de "base individual". Por consiguiente, el corporativismo portugués tiene características propias.

En lo que se refiere a la doctrina, el corporativismo portugués, de modo semejante —aunque por cierto menos detonante— que en el caso del fascismo italiano, sólo contó inicialmente con algunos "principios generales" y ciertos "gritos de combate". Los primeros estaban constituidos por un particular nacionalismo —el "integralismo lusitano"— y por una "nueva aplicación de los principios de la filosofía católica". Los segundos, por un persistente ataque —aunque sin mayor estridencia— a todo lo que tuviera algo que ver con las instituciones parlamentarias.

El acceso a la doctrina propia del corporativismo portugués se simplificó por la circunstancia de que su elaboración ha sido virtualmente la obra de un solo hombre, Antonio de Oliveira Salazar, cuyos discursos constituyen, por consiguiente, la mejor y más auténtica fuente de consulta.

El 21 de octubre de 1929, cuando sólo era ministro de Hacienda de la dictadura, Oliveira Salazar anunció que la reorganización del Estado debía asegurar la coexistencia y la actividad normal de todos los "elementos naturales" tradicionales y progresivos de la sociedad, "especialmente la familia, la corporación moral y económica, la parroquia y el municipio", factores primarios que deben influir directa o indirectamente en la formación de los cuerpos supremos del Estado. Sólo así —decía— será éste la "expresión jurídica de la Nación en la realidad de la vida colectiva". En ese discurso está la esencia de la doctrina que Oliveira Salazar repetiría luego en innumerables ocasiones. Dicha doctrina es, como la del fascismo italiano, de clara filiación "organicista"; pero debe ser destacada la diferencia existente entre la concepción de Oliveira y la de Mussolini con respecto a la naturaleza y a la función del Estado. En el primero está siempre presente la preocupación por conciliar los intereses parciales con los de la colectividad, pero eso no significa para él —y en ello radica su diferencia esencial con el pensamiento de Mussolini— ni la confusión entre Nación, Estado y Partido, ni la necesidad de totalitarismo.

Los rasgos que, en síntesis, caracterizan la doctrina del corporativismo portugués, son los siguientes:

1º) Concepción organicista de la sociedad política, con un difuso trasfondo de nacionalismo y catolicismo.

2º) Antiparlamentarismo, con el significado de reacción y oposición con respecto a la doctrina de la "representación política".

3º) Postulación de que los elementos naturales de la sociedad son la familia, los grupos locales y las corporaciones, tanto morales como económicas.

4º) Postulación de que la constitución política y jurídica del Estado debe estar en estrecha relación con la estructura social natural.

5º) Negativa a la estructuración de un partido único y a su confusión con el Estado o la Nación.

6º) Negativa a la formación de un Estado totalitario absorbente o divinizado.

7º) Postulación del bien de la colectividad como finalidad del Estado que, al efecto deberá ser fuerte y autoritario.

La Constitución de 1933, con sus sucesivas reformas, constituye la institucionalización de la doctrina corporativista elaborada por Oliveira Salazar.

De acuerdo con las normas constitucionales, las notas características del régimen corporativo portugués son las siguientes:

1º) Los "organismos corporativos", pese a la definición oficial del régimen, no son titulares, ni siquiera parcialmente, de la soberanía nacional.

2º) La Asamblea Nacional, elegida por el voto directo de los ciudadanos electores, es partícipe de la titularidad de la soberanía.

3º) El régimen se perfila como "corporativismo estatal", debido a que la existencia de las corporaciones depende de la autorización del Estado.

La Cámara Corporativa, luego de la nueva regulación del 23 de septiembre de 1960, se compone de 185 procuradores, designados sobre una triple base: las autarquías locales, las corporaciones culturales y económicas y los representantes de la Administración Pública. También integran la Cámara los presidentes de las academias y existen otras representaciones del arte y del ejército.

Para concluir, corresponde expresar que el régimen portugués no es íntegramente corporativo, pues aparte de que se mantiene la Asamblea Nacional, elegida por el voto directo de los ciudadanos electores, la Cámara Corporativa no sólo no es órgano de la soberanía nacional —a diferencia de aquélla— sino que su participación en la función legislativa del Estado es muy limitada. Pero ello no significa que, como Oliveira Salazar lo ha pretendido a veces, el régimen portugués sea "auténticamente representativo". Ha señalado al respecto el profesor español Jorge Esteban que carece de autenticidad la "representación funcional" de la Cámara Corporativa ya que, en definitiva, el nombramiento de los "representantes" se realiza bien por cooptación, bien por designación directa del gobierno. Por eso, sólo por un abuso de lenguaje se puede decir que el régimen portugués es un "régimen representativo".

g) El régimen español

En España, hubo defensores de la "representación funcional" durante el siglo XIX y los hubo también, con distintas tendencias, durante el período de la "interguerra", inmediatamente anterior al advenimiento del régimen franquista. Entre esas tendencias, cabe destacar, por una parte, la orientada por Ramiro de Maeztu, de inspiración antidemocrática, y, por otra, las de inspiración democrática representadas por el socialista Fernando de los Ríos y por el krausista Adolfo Posada. Este último, inclusive, fue el inspirador, como presidente de la Comisión Jurídica Asesora, de un Anteproyecto de Constitución para la República Española surgida en 1930, en el que se preveía la creación de un Senado "representativo de los intereses sociales organizados". Pero, sin duda, la tendencia que más influyó, para dar cierto carácter corporativista al régimen instaurado como consecuencia de la revolución de 1936, fue el "falangismo", movimiento político fundado por José Antonio Primo de Rivera. Este movimiento establecía entre sus principales puntos programáticos: "Todos los españoles participarán en el Estado a través de sus funciones familiares, municipales y sindicales. Ninguno participará a través de un partido político. Se

abolirá abiertamente el sistema de los partidos políticos con todas sus consecuencias: sufragio inorgánico, representación por partidos en lucha y Parlamento de tipo bien conocido".

También en España, al igual que en Italia y Portugal, el régimen de tinte corporativista fue instaurado por sucesivas etapas. En general, las principales normas fueron dictadas entre 1940 y 1945, luego complementadas y modificadas en varias oportunidades hasta hallar su texto actual con las reformas introducidas por la ley del 10 de enero de 1967 ("Leyes Fundamentales del Reino").

De acuerdo con las actuales "Leyes Fundamentales del Reino", el Estado español se define como "representativo" (Ley de sucesión en la jefatura del Estado, artículo 1º; y Ley de Principios del Movimiento Nacional, VII) y se expresa que: "El carácter representativo del orden político es principio básico de nuestras instituciones públicas. La participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de la familia, el municipio, el sindicato y demás entidades de representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes. Toda organización política de cualquier índole, al margen de este sistema representativo, será considerada ilegal [ley de principios (cit.), VIII]. Se insiste en los mismos aspectos a través del Fuero de los españoles (artículo 10) y la ley constitutiva de las Cortes (fundamentos).

Con respecto a la "representación", la Ley orgánica del Estado (artículo 6º) establece que "el jefe de Estado es el representante supremo de la Nación" y la Ley constitutiva de las Cortes (artículo 2º, II) dispone que "todos los Procuradores en Cortes representan al Pueblo español" y no están "ligados por mandato imperativo alguno". No resulta de los textos qué diferencia hay entre la Nación y el Pueblo, ni en qué carácter ni por qué razón el jefe de Estado reviste el carácter de "representante".

La Ley constitutiva de las Cortes dice que éstas son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado (artículo 1º) y el artículo 2º establece que se componen de Procuradores de muy diversas procedencias; miembros del Gobierno, Consejeros Nacionales, Presidentes del Tribunal Supremo de Justicia y de otros Consejos, 150 representantes de la Organización Sindical, representante de los municipios y diputaciones provinciales, dos "representantes de la Familia por cada provincia", rectores universitarios, representantes de las Reales Academias y otros institutos, representantes de Colegios profesionales, tres representantes de las Cámaras Oficiales de Comercio, las personas sobresalientes (no más de 25) designadas por el Jefe de Estado, etc. Esta composición de la "representación" obedece, sin duda, al criterio de que "las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato, son estructuras básicas de la comunidad nacional" [Ley de Principios (cit.), VI; Ley constitutiva de las Cortes (cit.), Ley orgánica del Estado, artículo 21, c; Ley de referéndum nacional].

En el actual régimen español no se utiliza la palabra "corporación", como en los regímenes italiano y portugués anteriormente examinados. Pero, por una parte, bajo el nombre de "Organización Sindical" se menciona a "un orden de

Sindicatos que tendrán la condición de Corporaciones de Derecho público de base representativa" y "dentro de ellos, y en la forma que legalmente se determine, se constituirán las Asociaciones respectivas de empresarios, técnicos y trabajadores que se organicen para la defensa de sus intereses peculiares y como medio de participación, libre y representativa, en las actividades sindicales y, a través de los Sindicatos, en las tareas comunitarias de la vida política, económica y social". Esa es la base de la "representación sindical" en las Cortes. Además, en lugar de los Fascios y del Partido Fascista, se crea el "Consejo Nacional" (Ley orgánica del Estado, título IV), "representación colegiada del Movimiento Nacional, cuyos integrantes —Consejeros Nacionales— constituyen la rama política de las Cortes". Por otra parte, a través de los representantes de los municipios y de las familias y de los cuatro grupos "menores", queda forjada la representación de las autarquías locales y de los intereses sociales, considerados éstos en sus ramas fundamentales de orden administrativo, moral, cultural y económico. De tal modo, pese al rechazo de las palabras "corporativismo", "corporativista" y "corporación", el actual régimen español, que en cierto modo engloba al fascista y al portugués, constituye la culminación del sistema. La cosa no cambia porque no haya corporaciones de nombre; tampoco las había de verdad en el régimen fascista ni las hay en el régimen portugués.

h) Otros regímenes de "representación funcional"

Corresponde ahora señalar la implantación de otros regímenes o instituciones que si bien se encuentran dentro del marco de la "representación funcional", aparte de no llevar el nombre de corporativos y de no asemejarse a los que lo llevan, los órganos que crean sólo cumplen funciones asesoras o consultivas en materia legislativa.

Entre tales regímenes o instituciones, cabe mencionar: a) el Consejo Económico del Reich (creado de acuerdo con el artículo 165 de la Constitución de Weimar de 1919); b) el Consejo Económico y Social (creado por la Constitución Francesa de 1946 y mantenido por la de 1958); c) el Consejo central de la economía (creado en Bélgica por ley del 20 de septiembre de 1948); d) el Consejo social-económico (creado en Holanda por ley del 27 de enero de 1950); el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo (creado en Italia en 1957, de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución de 1947). Todos estos consejos se asemejan porque tienen función solamente asesora, pero existe entre ellos muchas variantes en lo relativo a su composición, destacándose al respecto dos tipos principales: el que establece representación paritaria de patronos y obreros (v.g.: el belga) y el que sigue otros criterios (v.g.: el francés).

Para concluir con el examen de los regímenes de "representación funcional", se hace necesario hacer una breve referencia al régimen soviético y al régimen hitlerista.

El régimen soviético constituye un caso muy especial de "representación funcional". *Soviet* significa en ruso "consejo", y constituye la base de la armazón —por lo menos, desde el punto de vista jurídico— del Estado denominado oficialmente Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. El capítulo

1º de la Constitución de 1918 establecía que Rusia se declaraba República de los *Soviets*, de diputados obreros, soldados y campesinos, y que todo el poder central y local pertenecía a esos *soviets*. Los artículos 2º y 3º de la Constitución de 1936, aunque con otra redacción, expresan virtualmente lo mismo. Por eso, aunque el sistema de representación ha variado fundamentalmente de una a otra constitución, puede afirmarse que el régimen soviético es de carácter "funcional" y no "político", en tanto y en cuanto lo que acuerda el derecho a ser representado es la calidad de "trabajador" y no la de "ciudadano". La idea inicial fue la de crear una estructura piramidal y escalonada, a través de la cual los *soviets* de base, que agrupaban a quienes realizaban la misma actividad (v.g.: *soviet* de fábrica), designaban sus representantes a los *soviets* municipales y éstos a los de distrito, etc.; hasta llegar finalmente al Congreso Pan Ruso (*Soviet Supremo* de la URSS, según el artículo 30 de la Constitución de 1936). Ese régimen obedecía a la posición comunista netamente adversa al "régimen representativo", según lo expusiera Vladimir I. Uliánov (Lenin), en su obra *El Estado y la revolución*, al afirmar: "Decidir una vez cada tantos años cuál miembro de la clase dominante aplastará al pueblo desde el Parlamento: he aquí el verdadero fondo del parlamento burgués, no solamente en las monarquías constitucionales parlamentarias, sino también en las repúblicas más democráticas". Cabe señalar, sin embargo, que desaparecido, a través de la Constitución de 1936, el sufragio indirecto de los *soviets* en sus diversos grados, la base electiva se ha vuelto —por lo menos, formalmente— muy semejante a la de las democracias occidentales.

En lo que respecta al nazismo alemán, aunque también se lo suele mencionar como una especie de "representación funcional", lo cierto es que no reviste tal carácter. La organización nacional-socialista estaba constituida por una jerarquía basada en el "principio del Führer": no había forma alguna de representación; todo nombramiento o deposición eran dispuestos por el superior y al inferior sólo le competía obedecer fielmente. Es cierto que se empleaba la expresión *Berufsstände* (estamentos profesionales) y que se crearon varias organizaciones que podrían aparecer como "funcionales" (Frente Alemán del Trabajo, Cámara Económica Nacional, Estamento Nacional de la Agricultura, Cámara de Cultura del Reich), pero la organización jerárquica vertical era la regla. La ley *zur Ordnung der Nationalen Arbeit* (una especie de "carta de trabajo"), dictada en 1934, comenzaba así: "La base de la nueva constitución social es la fábrica. Su dirección recae en el jefe de la empresa. El decide frente a su personal en todos los asuntos de la explotación. En esa fidelidad se funda la comunidad de la fábrica. En consecuencia quedan abolidas todas las leyes de importancia básica, como la de los consejos de fábrica, la de contratos colectivos y tarifas de jornales, la de arbitraje y la de jornada".

i) Proyectos e intentos de representación funcional en la Argentina

En la Argentina, a partir de la terminación de la Primera Guerra Mundial, hallaron eco las tendencias a favor de la representación funcional que se manifestaron en distintos países europeos.

Así, en la misma época en que José Ingenieros hacía el elogio de la "democracia funcional" que —según parecía— acababa de ser implantada en Rusia, el senador socialista Enrique Del Valle Iberlucea presentaba en el órgano de que formaba parte un proyecto de creación de "Consejo Económico del Trabajo", formado únicamente por representantes de los obreros agraniados y por técnicos, que fue rechazado sin llegar a discutirse.

En el año 1923, a los pocos meses de la marcha de los fascistas sobre Roma, el poeta Leopoldo Lugones pronunció cuatro conferencias, en las que se manifestaba partidario de la implantación de una representación corporativa que significara la supresión de los partidos políticos.

En lo sucesivo, fueron muchas las voces que, de un modo u otro, propugnaron la implantación en el país de la representación funcional. El doctor Carlos Ibarguren fue uno de los más ilustres exponentes de esa tendencia. En una conferencia pronunciada en la ciudad de Córdoba en 1930, poco después de haber sido designado interventor en esa provincia por el general Uriburu, que había asumido la presidencia de la República tras una insurrección, expresó que, sin ánimo de contrariar la democracia, ni aniquilar los partidos, ni suprimir el sufragio universal, ni convertir al Congreso en una asamblea corporativa, juzgaba necesario que se transformaran los partidos para que en sus convenciones dieran representación a las fuerzas y gremios sociales y que, a la vez, se diera representación en el Parlamento —y, antes que nada, en diversas entidades de la administración pública, tales como los Bancos, los ferrocarriles, las cajas de jubilaciones, etc.— a gremios sólidamente organizados. En los años siguientes, el pensamiento corporativista de Ibarguren se fue acentuando y se expresó en un libro que publicó en 1934 bajo el título de *La inquietud de esta hora*.

En el mismo año 1930, aparecían como defensores de la representación funcional, aunque con distinto alcance y características, por una parte, el jefe del gobierno *de facto*, general Uriburu y, por otra, el dirigente socialista Nicolás Repetto.

A partir de entonces se presentaron numerosos proyectos tendientes a crear un Consejo Económico. Entre ellos pueden ser mencionados: a) el del diputado Carlos M. Noel (1938); b) el del diputado Tonelli (1959); c) el del diputado Ghioldi (1964); d) el de los senadores Martínez Garlino y Terdelli (1964). Hubo también iniciativas de origen presidencial, pudiendo citarse, en tal sentido, una del doctor Roberto M. Ortiz en 1940 y otra del doctor José María Guido en 1963.

Por fin, por ley que lleva el N° 19569, dictada el 13 de abril de 1972, el presidente de la Nación, general Alejandro Agustín Lanusse, creó el Consejo Nacional Económico y Social (CONES), en el que se sigue el tipo de representación paritaria de obreros y patrones, siendo designados los consejeros —veinte por cada sector— por el presidente de la República a propuesta de sus respectivas organizaciones.

7. OTROS MODOS DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LA ACTIVIDAD ESTATAL. LAS LLAMADAS "FORMAS SEMIDIRECTAS"

a) "Formas semidirectas". Concepto. Fundamentación. Clases

Es un lugar común, desde mediados del siglo XIX, distinguir, como dos especies de democracia, la "directa" o "pura", por una parte, y la "indirecta

impura" o "representativa", por otra. Puede servir de criterio para la distinción, según se ha visto, el carácter de la participación de los ciudadanos en la elaboración y toma de las decisiones: si intervienen por sí mismos, se está en presencia de la primera; si lo hacen por medio de representantes, de la segunda. Pero a esa división bipartita se puede agregar una tercera especie, en la que se combinan de cierta manera las dos anteriores. Es precisamente en este tercer tipo donde aparecen las llamadas "formas semidirectas".

Lo característico de las "formas semidirectas" es que suponen o requieren la existencia de una base representativa a que se le agregan o adicionan, de tal manera que modifican la naturaleza propia del "régimen representativo". En esencia, pues, las "formas semidirectas" configuran en realidad un "régimen representativo" modificado o, si se quiere, un "régimen representativo" no puro.

La doctrina justificadora y la institucionalización de las "formas semidirectas" ha constituido una de las manifestaciones de la crítica a la "representación política" y al "régimen representativo". Frente al hecho real, muchas veces repetido, de que los órganos representativos no constituían la fiel expresión de la "voluntad popular", apareció, con el ánimo de remediarlo, una creciente demanda de "acción popular directa". En ese sentido, el movimiento se produjo especialmente en los Estados Unidos de América, a principios del siglo XX, y en Europa, en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial. Kelsen lo ha explicado como "la aspiración íntima del principio democrático de lograr una participación lo más directa posible del pueblo en la formación de la voluntad estatal".

En términos generales, puede decirse que las "formas semidirectas" consisten en diversos mecanismos o procedimientos mediante los cuales el cuerpo electoral participa directamente en la función constituyente o legislativa realizada por los órganos representativos, o adopta decisiones acerca de sus integrantes o de decisiones políticas fundamentales sobre determinados problemas. Pero tales "formas semidirectas" no deben ser confundidas con la "democracia directa". La diferencia esencial radica en que a través de las primeras actúa el cuerpo electoral (órgano de la democracia representativa) y no la asamblea popular, lo cual significa un modo diferente de actuación: en un caso, cada ciudadano vota aisladamente; en el otro, la votación se hace en reunión.

Las principales "formas semidirectas" son: el "referéndum", el "plebiscito", la iniciativa popular y el recall.

b) Referéndum y plebiscito. Confusión y distinción. Antecedentes. Aplicaciones

El "referéndum" y el "plebiscito" son para algunos dos "formas semidirectas" diferentes y, para otros, dos nombres diferentes de una misma forma.

Si se admite la existencia de dos instituciones distintas, cada una con su propio nombre, puede decirse que el "referéndum" es el procedimiento mediante el cual el cuerpo electoral, a través del sufragio de sus integrantes, ratifica o desaprueba, con carácter definitivo, decisiones de carácter normativo.

adoptadas por órganos representativos. El "plebiscito" por su parte, es un procedimiento semejante al anterior, pero que tiene por objeto la adopción de una decisión política fundamental de determinado carácter (manifestación de confianza hacia un hombre o un régimen político, opción acerca de la pertenencia de un área territorial entre dos Estados, etc.).

El "referéndum" puede ser objeto de varias clasificaciones. Si se atiende al objeto, es decir, al carácter de la norma que se somete a la votación del cuerpo electoral, el "referéndum" puede ser: constitucional, legislativo o municipal. Si se considera la extensión o alcance con que debe ser aplicado, el "referéndum" puede ser, por una parte, "general" o "parcial" y, por otra, "obligatorio" o "facultativo". Es general cuando debe ser aplicado para la sanción o reforma de toda norma (constitucional, legal o municipal, según los casos), y "parcial", cuando debe serlo sólo para determinadas normas (constitucionales, legales o municipales). Es "obligatorio" cuando la Constitución o la ley exige su aplicación —con carácter general o parcial— y "facultativo", cuando su aplicación depende de la decisión de un órgano estatal, de la iniciativa popular, o, tratándose de un Estado federal, de la iniciativa de determinado número de Estados-miembros. Si se hace referencia a la oportunidad o momento dentro del proceso constituyente o legislativo, el "referéndum" puede ser: *post legem* o *ante legem*, según que el proyecto sea sometido a la votación del cuerpo electoral después o antes de haberse pronunciado sobre él el órgano representativo.

El "referéndum" tuvo su origen en Suiza alrededor del siglo XVI y es en dicho país donde ha alcanzado mayor desarrollo. Puede decirse que, con sus caracteres actuales, el "referéndum" suizo data del siglo XIX. Existe en el orden federal y también en el cantonal.

En los Estados Unidos de América, aunque reconoce antecedentes más antiguos, el "referéndum" se generalizó en el orden estadual —pues no existe en el orden federal— a partir de 1818. En materia constitucional, existe en casi todos los Estados. Por lo general se hacen dos consultas: la primera, acerca de si debe convocarse o no una convención constituyente; la segunda si debe ratificarse lo decidido por aquélla. En materia legislativa, el "referéndum" se ha implantado más tarde y se ha extendido menos que el de carácter constitucional. Existen también, en algunos Estados "referenda" de carácter financiero o administrativo y en otros son utilizados en condados, ciudades y pueblos.

En Francia comenzó a ser utilizado en tiempos de la Revolución de 1789. El proyecto de Constitución girondina lo establecía tanto en materia constitucional como legislativa, y la Constitución jacobina introdujo el "referéndum" facultativo para las leyes. También estuvo establecido en las Constituciones del año III, del año VIII, del año X, del año XII, en el Acta Adicional de 1815 y en la Constitución de 1852. Durante la Tercera República, la institución desapareció; pero reapareció más tarde con la Constitución de 1946 (artículo 123) y fue también establecido en la de 1958 (artículo 89).

Finalizada la Primera Guerra Mundial, hubo una manifiesta tendencia a implantar disposiciones sobre "referéndum" en las nuevas constituciones. Lo establecieron, entre otras, la Constitución de Weimar, la Constitución Austríaca

de 1920, la Constitución Española de 1931 y la Constitución Austríaca de 1934. Después de la Segunda Guerra, fue establecido en la Constitución Italiana de 1947.

También en la Constitución Soviética y en las de las "democracias populares" se ha establecido, aunque de carácter facultativo y dependiente por completo de la voluntad gubernativa.

En Latinoamérica, varias constituciones lo han establecido a los efectos de la reforma constitucional. Una de ellas es la uruguaya, cuya disposición pertinente ha sido varias veces aplicada.

En la República Argentina, no ha existido en el orden nacional. Parecen impedirlo los textos expresos de los artículos 1º y 22º de la Constitución de 1853-1860, aunque algunos autores opinen en sentido contrario. Pero ha sido establecido, en cambio, por algunas provincias —Buenos Aires, Mendoza y las nuevas provincias— en materia constitucional y también para niveles menores.

Como se ha indicado, el "plebiscito" tiene por objeto la adopción de una decisión política fundamental de determinado carácter (manifestación de confianza hacia un hombre o un régimen político, opción acerca de la pertenencia de un área territorial entre dos Estados, etc.). Sin embargo, no es ése su sentido etimológico.

En efecto, en Roma durante el período de la República, se llamaba *plebiscitum* a la ley que establecía la plebe, a propuesta de un tribuno, y que sólo obligaba a los plebeyos. Después de la Lex Hortensia fue obligatorio para todos. Por consiguiente, el concepto originario de "plebiscito" corresponde, en realidad, a lo que en esta obra se denominaba "referéndum".

Verdaderos "plebiscitos" son los llamados "napoleónicos", que tuvieron lugar tanto en el Primer Imperio como en el Segundo. Mediante el realizado en 1802 se consagró a Napoleón cónsul vitalicio. Por el de 1804 se aprobó el establecimiento de un imperio hereditario. El de 1851 confió Napoleón III la presidencia de diez años y le otorgó poderes para redactar una Constitución. Al año siguiente, mediante otro plebiscito, se restableció el Imperio. Por fin, en 1870, se recurrió al mismo procedimiento para establecer el régimen parlamentario.

En la historia argentina, el "plebiscito" por excelencia fue el realizado en 1835 para ratificar la ley del 7 de marzo de ese año por la cual se nombró a Juan Manuel de Rosas gobernador de la Provincia de Buenos Aires, por el plazo de cinco años, "con la suma del poder público". A tal efecto, se convocó al cuerpo electoral para que, reunido en pequeñas asambleas parroquiales, expresaran su conformidad o disconformidad con dicha ley, por sí o no, categóricamente. De 9320 sufragios registrados sólo 4 fueron negativos.

Otros auténticos "plebiscitos" son los efectuados en Alemania, durante el régimen nazi, de acuerdo con una disposición dictada el 14 de julio de 1933 que fue utilizada varias veces. Se la empleó por primera vez en noviembre de 1933 para ratificar el retiro del gobierno alemán de la Sociedad de las Naciones. Luego, para ratificar la ocupación militar de la Renania, el *Anschluss* alemán-austríaco, etc.

Se han efectuado también otros "plebiscitos", cuyo objeto no consistía en manifestaciones de confianza hacia un hombre o un régimen, sino para decidir problemas de política internacional y, en particular, para decidir el *status* territorial de ciertas zonas. Así, en tiempos de la Revolución Francesa se hicieron "plebiscitos" en Aviñón, Saboya, Niza, Ginebra, Bélgica, etc., para determinar si se aprobaba la anexión a Francia. Más adelante, Cavour aplicó el sistema para que las distintas regiones de Italia se pronunciaran acerca de la unión del país. Después de la Primera Guerra Mundial, hubo varios "plebiscitos" para decidir la incorporación de algunas zonas europeas a un Estado u otro (v.g.: Schleswig septentrional, entre Alemania y Dinamarca; el Sarre, entre Francia y Alemania; etc.).

c) Iniciativa popular. Concepto. Historia. Aplicaciones

La "iniciativa popular" es el derecho o la facultad de una determinada fracción del cuerpo electoral de proponer una reforma constitucional, un proyecto de ley u otra medida de gobierno, poniendo en actividad, según los casos, el poder constituyente, el poder legislativo o el poder administrador. Dicha institución se ~~señala~~ del ~~derecho~~ peticionario en razón de que ~~se~~ último ~~un~~ ~~modo~~, o sea que puede ser ejercido por cualquier persona, inclusive los no ciudadanos, y, además, porque la primera pone efectivamente en ejercicio el "poder" respectivo. No se trata —en el caso de la iniciativa— de "anteproyectos", sino de "proyectos", es decir que el proceso constituyente, legislativo, etc. —según los casos—, es puesto formalmente en marcha. Por eso se ha dicho que la iniciativa popular era una "petición imperativa".

Varía el contenido o la materia de la "iniciativa popular", según se trate de normas constitucionales, legislativas o de menor jerarquía, y también varían de un régimen a otro los requisitos para su procedencia: en unos casos se necesita la manifestación de voluntad de un determinado número de ciudadanos, como mínimo; en otros, se requiere, igualmente como mínimo, que se pronuncie una determinada proporción —porcentual— del cuerpo electoral. La Constitución Federal Suiza de 1874 (artículos 120 y 121), al igual que algunos Estados norteamericanos se encuentra en la primera situación; la República Oriental del Uruguay y otros Estados norteamericanos en la segunda.

En general, se ha implantado la "iniciativa popular" juntamente con el "referendum". En Suiza, en el orden federal, la institución ha existido desde la Constitución de 1848 (artículo 113), pero sólo en materia constitucional. En los cantones, se implantó por primera vez en Vaud en 1845, y actualmente existe en todos con excepción de Ginebra. A nivel cantonal, la iniciativa, además de materia constitucional, abarca parcialmente la legislativa.

En los Estados Unidos de América, la "iniciativa popular" fue adoptada primeramente —en 1898— en el Estado de Dakota del Sur, y luego se ha extendido a alrededor de una veintena. Además, la mayoría de los Estados permiten utilizar la institución en el orden municipal.

Las "democracias populares", por lo menos formalmente, también han incorporado la "iniciativa popular" a sus constituciones.

d) Recall. Concepto. Historia. Aplicaciones

El recall (o "destitución" o "revocación popular") es un procedimiento para ~~destituir~~ a los representantes o funcionarios elegidos ~~antes~~ de que cumplan el plazo fijado para su actuación. Constituye un derecho o facultad de una fracción del cuerpo electoral para obtener que se llame a elecciones especiales a fin de determinar si el ocupante de un cargo electivo debe permanecer o no en él. El número de ciudadanos necesario para formar la fracción del cuerpo electoral que ponga en marcha el procedimiento, consiste generalmente en un determinado porcentaje de los que votaron para el cargo en cuestión en la última elección.

El objeto del recall radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos. En tal sentido, constituye una modificación al "régimen representativo" en su naturaleza propia, en el cual, como antes se ha visto, el elegido no es responsable ante sus electores ("mandato representativo" o "mandato libre").

El recall se expandió rápidamente en los Estados Unidos de América a principios del siglo XX. Doce Estados llegaron a establecerlo para los cargos electivos de carácter estatal, incluyendo la mayoría de ellos también a los jueces, y más de los tres cuartos de los Estados lo han hecho aplicable para los funcionarios municipales. Sin embargo, durante las últimas décadas la expansión de la institución ha quedado detenida.

En algunos cantones suizos —Berna, Lucerna—, existe el *Abberufungsrecht*, que es la facultad acordada a una cierta fracción del cuerpo electoral para pedir que se haga una votación a fin de decidir la disolución de la asamblea representativa. Por su parte, la Constitución de Weimar (artículo 43) y la española de 1931 (artículo 82) creaban un procedimiento para provocar mediante votación popular la destitución del presidente de la República.

También en algunas provincias argentinas (Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe) se ha establecido la destitución en el orden municipal.

En los últimos años, la institución —generalmente con el nombre de "revocación"— se ha extendido considerablemente en las "democracias populares". Tanto la Constitución Soviética de 1924 como la de 1936 establecen que los diputados pueden ser destituidos por la mayoría de los electores. Una ley dictada el 30 de octubre de 1959 establece las causales y los requisitos para la destitución de los diputados. La institución también ha sido adoptada por la mayoría de los Estados socialistas. Por lo común, la respectiva disposición constitucional establece que "los electores gozarán del derecho de revocar, en cualquier momento, el mandato concedido al diputado según el mismo procedimiento por el que hubiere sido propuesto y elegido" (Texto de la Constitución de Rumania de 1965, artículo 25, párrafo quinto).

e) Otras "formas semidirectas". La opción,
La apelación de sentencias

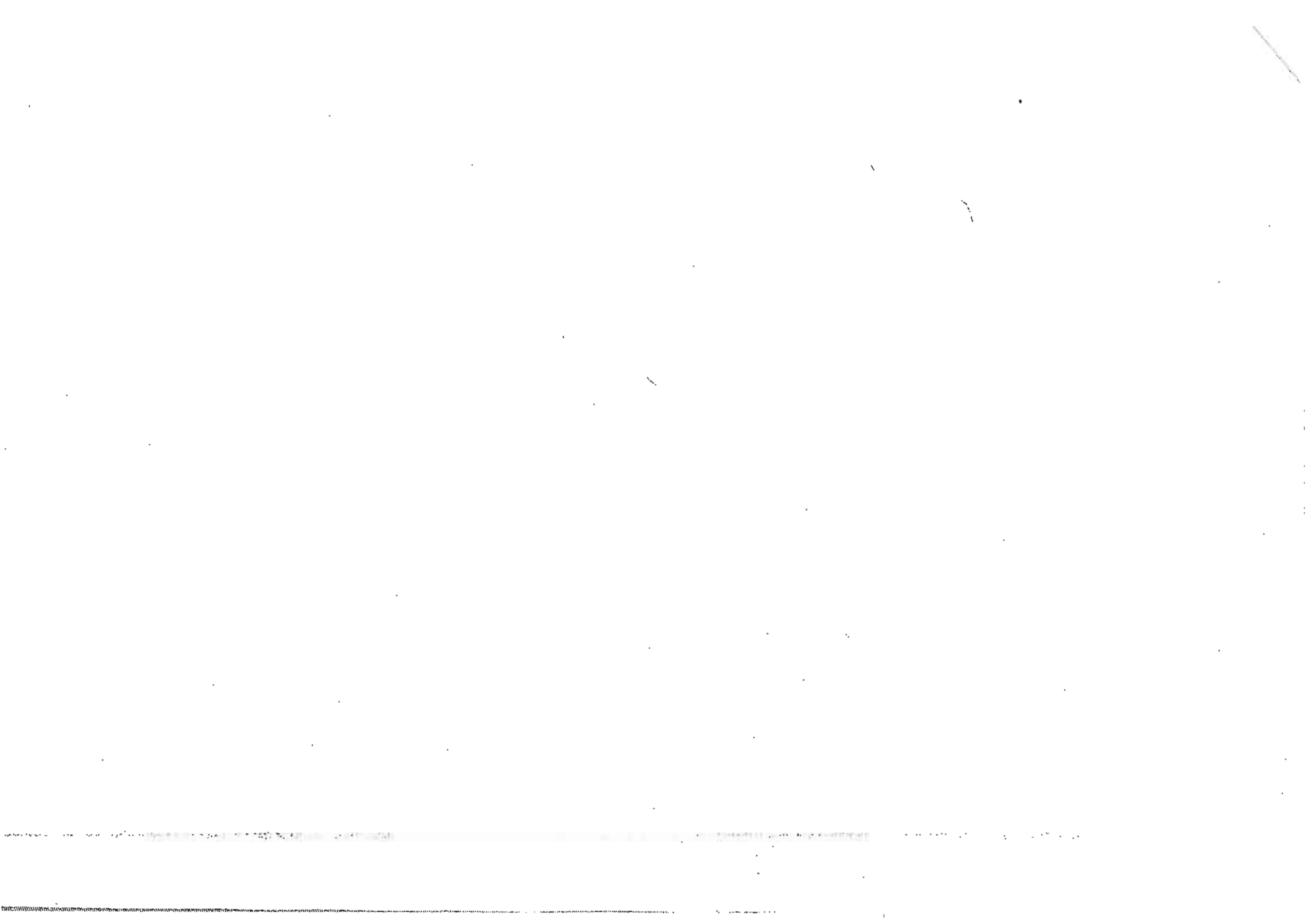
Además de las examinadas —"referéndum", "plebiscito", "iniciativa popular", *recall*—, existen otras "formas semidirectas".

Duverger señala, entre ellas, el "veto" y la "opción". El "veto", que algunos llaman "referéndum de veto", es una especie de "referéndum facultativo", que consiste en la ~~decreción de una ley~~, que ha comenzado a regir y que seguirá rigiendo si nadie inicia el procedimiento. La "opción", en cambio, ~~es un procedimiento que consiste en someter a la consideración del cuerpo electoral una sentencia judicial que declara la inconstitucionalidad de una ley~~. A título de ejemplo de esta última institución, Duverger señala el caso de leyes norteamericanas que establecen varios regímenes administrativos para las circunscripciones locales, entre las cuales cada una de aquéllas puede determinar el que prefiere y, en Francia, el llamado "referéndum" del 21 de octubre de 1945 que sometía al pueblo la opción entre tres sistemas (retorno a la Constitución de 1875, Constituyente soberana, Constituyente con poderes limitados).

La "apelación popular" es un procedimiento que consiste en someter a la consideración del cuerpo electoral una ~~sentencia judicial que declara la inconstitucionalidad de una ley~~. El sistema fue propiciado en los Estados Unidos de América por Teodoro Roosevelt durante la campaña presidencial de 1912, y poco después fue adoptado por la Constitución del Estado de Colorado, donde el 5 por ciento del cuerpo electoral tiene la facultad de solicitar que se someta a "referéndum" una ley que ha sido declarada inconstitucional por una sentencia de la Corte Suprema del Estado correspondiente.

Se terminó de imprimir
en abril de 1999,
en Talleres CONTACTO GRÁFICO S.R.L.,
Espinosa n° 3022, Buenos Aires.

Tirada: 1500 ejemplares.



e) Otras "formas semidirectas". La opción,
La apelación de sentencias

Además de las examinadas —"referéndum", "plebiscito", "iniciativa popular", *recall*—, existen otras "formas semidirectas".

Duverger señala, entre ellas, el "veto" y la "opción". El "veto", que algunos llaman "referéndum de veto", es una especie de "referéndum" facultativo, que consiste en la ~~disposición de la ley~~, que ha ~~comenzado a regir~~ y que ~~seguirá rigiendo~~ si nadie inicia el procedimiento. La "opción", en cambio, ~~consiste en la facultad de elegir entre dos o más alternativas~~. A título de ejemplo de esta última institución, Duverger señala el caso de leyes norteamericanas que establecen varios regímenes administrativos para las circunscripciones locales, entre las cuales cada una de aquéllas puede determinar el que prefiere y, en Francia, el llamado "referéndum" del 21 de octubre de 1945 que sometía al pueblo la opción entre tres sistemas (retorno a la Constitución de 1875, Constituyente soberana, Constituyente con poderes limitados).

La "apelación popular" es un procedimiento que consiste en someter a la consideración del cuerpo electoral una ~~sentencia judicial~~ que declara la ~~inconstitucionalidad~~ de una ley. El sistema fue propiciado en los Estados Unidos de América por Teodoro Roosevelt durante la campaña presidencial de 1912, y poco después fue adoptado por la Constitución del Estado de Colorado, donde el 5 por ciento del cuerpo electoral tiene la facultad de solicitar que se someta a "referéndum" una ley que ha sido declarada inconstitucional por una sentencia de la Corte Suprema del Estado correspondiente.

Se terminó de imprimir
en abril de 1999,
en Talleres CONTACTO GRÁFICO S.R.L.,
Espinosa n° 3022, Buenos Aires.

Tirada: 1500 ejemplares.

