

Traducción de
JOSÉ F. FERNÁNDEZ SANTILLÁN



Documento de uso
exclusivo para
docencia

Estado, gobierno y sociedad

Por una teoría general de la política

por NORBERTO BOBBIO

GUSTAVO E. MEDINA



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en italiano, 1985
Primera edición en español, 1989
Cuarta reimpresión, 1996

ADVERTENCIA

Recopilo en este texto, sin correcciones sustanciales, cuatro términos escritos para la Enciclopedia Einaudi, respectivamente en los volúmenes IV (1978), *democracia/dictadura*, XI (1980), *público/privado*, XIII (1981), *sociedad civil y Estado*. Son temas adyacentes que se reclaman mutuamente, a veces, y me disculpo con el lector por algunas inevitables repeticiones. El primero y el segundo están presentes directamente bajo forma de antítesis. El tercero y el cuarto representan, a su vez, los términos de otra antítesis, no menos crucial en la historia del pensamiento político: sociedad civil/Estado.

Una de las ideas inspiradoras de la Enciclopedia, el análisis de algunos términos clave junto con su opuesto, me era particularmente cercana. En 1974 escribí un artículo sobre la distinción clásica entre derecho privado y derecho público y lo intitulé: "La gran dicotomía".¹ La antítesis *democracia/dictadura* reproduce con términos del lenguaje común la contraposición filosófica, que he propuesto muchas veces, a través de Kelsen y remontándome hasta Kant, entre autonomía y heteronomía. La antítesis *sociedad civil/Estado* la había ya ilustrado históricamente mediante la obra de Hegel,² de Marx, de

¹ En N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milán, 1984, pp. 145-163.

² N. Bobbio, *Studi hegeliani. Diritto, società civile, Stato*, Einaudi, Turín, 1981, pp. 147-158.

Título original

Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica

© 1985, Giulio Einaudi editore, s.p.a., Turín

ISBN 88-06-58818-4

D. R. © 1989, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, S. A. DE C. V.

D. R. © 1996, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Carretera Picacho-Ajusco 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-3142-0

Impreso en México

III. ESTADO, PODER Y GOBIERNO

I. PARA EL ESTUDIO DEL ESTADO

Las disciplinas históricas

PARA EL estudio del Estado las dos fuentes principales son la historia de las instituciones políticas y la historia de las doctrinas políticas. Que la historia de las instituciones pueda derivar de la historia de las doctrinas no quiere decir que las dos historias deban ser confundidas. Por ejemplo: una cosa es la historia de los parlamentos europeos, y otra la historia de los escritores parlamentarios. No hay duda de la importancia de la obra política de Aristóteles para el estudio de las instituciones políticas de las ciudades griegas, o el libro VI de las *Historias* de Polibio para el estudio de la constitución de la república romana; pero ninguno se conformaría con leer a Hobbes para conocer el ordenamiento de los primeros grandes estados territoriales de la época moderna, o a Rousseau para conocer el ordenamiento de las democracias modernas. Por lo demás, si el estudio de las obras de Aristóteles o de las historias de Polibio es importante para conocer el ordenamiento de las ciudades griegas y de la república romana, se necesitan otras fuentes, literarias y no literarias, desde la época antigua hasta la edad moderna, para

conocer a fondo los mecanismos muchas veces complejos mediante los cuales son instituidas o modificadas las relaciones de poder en un sistema político. Por razones fácilmente entendibles, pero fundamentalmente por la gran dificultad que presenta la recopilación de las fuentes, la historia de las instituciones se desarrolló después que la historia de las doctrinas, de manera que frecuentemente los ordenamientos de un sistema político determinado han sido conocidos o nos hemos conformado con conocerlos mediante la reconstrucción, e incluso la deformación o idealización, hecha por los escritores. Han sido identificados: Hobbes con el Estado absoluto, Locke con la monarquía parlamentaria, Montesquieu con el Estado limitado, Rousseau con la democracia, Hegel con la monarquía constitucional, etcétera.

La primera fuente para un estudio autónomo de las instituciones frente a las doctrinas está constituida por los historiadores: comentando a Tito Livio, Maquiavelo reconstruye la historia y el ordenamiento de las instituciones de la república romana; Vico, para reconstruir la historia civil de las naciones desde el estado ferino hasta los grandes estados de su tiempo, denuncia la arrogancia de los doctos "que desean que lo que saben sea tan antiguo como el mundo" [1744, ed. 1967, p. 72] y para su investigación desea comportarse "como si no hubiese libros en el mundo" [*ibid.*, p. 115].

Posterior al estudio de la historia viene el estudio de las leyes que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, el conjunto de las normas que constituyen el derecho público (también una categoría doctrinal). Las primeras historias de las instituciones fueron historias del derecho, escritas por

juristas que frecuentemente tuvieron experiencia directa en los asuntos de Estado. Hoy la historia de las instituciones no sólo se ha emancipado de la historia de las doctrinas sino que ha ampliado el estudio de los ordenamientos civiles mucho más allá de las formas jurídicas que les han dado forma, y orienta sus investigaciones hacia el análisis del funcionamiento concreto en un determinado periodo histórico, de un instituto específico a través de los documentos escritos, los testimonios de los actores, el juicio de los contemporáneos, avanzando del estudio de un instituto fundamental como el parlamento y sus vicisitudes en los diversos países al estudio de institutos particulares, como el secretario de Estado, el intendente, el gabinete secreto, etcétera, mediante los cuales se logra describir el paso del Estado feudal a la monarquía absoluta, o la formación gradual del aparato administrativo, mediante el cual se reconstruye el proceso de formación del Estado moderno y contemporáneo.

Filosofía política y ciencia política

Por encima de su desarrollo histórico el Estado es estudiado en sí mismo, en sus estructuras, funciones, elementos constitutivos, mecanismos, órganos, etcétera, como un sistema complejo considerado en sí mismo y en sus relaciones con los otros sistemas contiguos. Hoy, convencionalmente, el inmenso campo de investigación está dividido entre dos disciplinas didácticamente diferentes: la filosofía política y la ciencia política. Como todas las distinciones convencionales, también ésta es lábil y discutible. Cuando Hobbes llamaba *philosophia civilis* (filosofía

civil) al conjunto de los análisis sobre el hombre en sus relaciones sociales en ella incluía una serie de consideraciones que hoy entrarían en la ciencia política; por el contrario, Hegel dio a sus *Principios de filosofía del derecho* [1821] el subtítulo de *statatwissenschaft im Grundrisse* "Principios de ciencia del Estado". En la filosofía política están comprendidos tres tipos de investigación: a) sobre la mejor forma de gobierno o sobre la óptima república; b) sobre el fundamento del Estado, o del poder político, con la consiguiente justificación (o injustificación) de la obligación política; c) sobre la esencia de la categoría de lo político o de la politicidad, con la disputa preponderante sobre la distinción entre la ética y la política. Estas tres versiones de la filosofía política están representadas ejemplarmente al inicio de la época moderna por tres obras que han dejado huellas indelebles en la historia de la reflexión sobre la política: la *Utopía* de Moro [1516], diseño de república ideal; el *Leviatán* de Hobbes [1651], que pretende proporcionar una justificación racional y por tanto universal de la existencia del Estado y de señalar los motivos por los cuales sus órdenes deben ser obedecidas; el *Príncipe* de Maquiavelo [1513], en el cual, por lo menos bajo una de sus interpretaciones, la única por lo demás que ha dado origen a un "ismo" (el maquiavelismo), se mostraría en qué consiste la propiedad específica de la actividad política y cómo se distingue, en cuanto tal, de la moral.

Hoy entendemos por "ciencia política" una investigación en el campo de la vida política que satisfaga estas tres condiciones: a) el principio de verificación o de falsificación como criterio de aceptabilidad de sus resultados; b) el uso de técnicas de la razón que permitan dar una explicación causal en sentido

fuerte y también en sentido débil del fenómeno indagado; c) la abstención o abstinencia de juicios de valor, la llamada "avaluatividad". Considerando las tres formas de filosofía política descritas anteriormente, obsérvese cómo a cada una le falta por lo menos una de las características de la ciencia política. La filosofía política como búsqueda de la óptima república no tiene carácter "avaluativo"; como indagación del fundamento último del poder no pretende explicar el fenómeno del poder sino justificarlo, operación que tiene por objeto calificar un comportamiento como lícito o ilícito, lo que no se puede hacer sin remitirse a valores; como investigación de la esencia de la política se aleja de toda verificación o falsificación empírica, en cuanto lo que se llama presuntuosamente esencia de la política deriva de una definición nominal y como tal no es verdadera ni falsa.

Punto de vista sociológico y jurídico

Por encima de la distinción de los dos campos llamados convencionalmente "filosofía" política y "ciencia" política, el tema del Estado puede ser abordado desde diversos puntos de vista. Con la *Doctrina general del Estado* [1910], de Georg Jellinek, entró por largo tiempo en el uso de las teorías del Estado la distinción entre doctrina sociológica y doctrina jurídica del Estado. Esta distinción se volvió necesaria luego de la tecnificación del derecho público y de la consideración del Estado como persona jurídica que había derivado de tal tecnificación. A su vez la tecnificación del derecho público era la consecuencia natural de la concepción del Estado como

Estado de derecho, como Estado concebido principalmente como órgano de producción jurídica, y en su conjunto como ordenamiento jurídico. Esta reconstrucción del Estado como ordenamiento jurídico, por lo demás, no había hecho olvidar que el Estado también era, a través del derecho, una forma de organización social y que como tal no podía ser separado de las sociedades y de las relaciones sociales subyacentes. De aquí la necesidad de una distinción entre el punto de vista jurídico, para reservarlo a los juristas que por lo demás habían sido durante siglos los principales artífices de los tratados sobre el Estado, y el punto de vista sociológico que habría debido valerse de la contribución de los sociólogos, de los etnólogos, de los estudiosos de las diversas formas de organización social: una distinción que no podría ser concebida antes del advenimiento de la sociología como ciencia general que engloba la teoría del Estado.

La distinción de Jellinek fue reconocida como una aportación importante, y fue acreditada por Max Weber, quien, partiendo precisamente de la *Doctrina general del Estado*, sostuvo la necesidad de distinguir el punto de vista jurídico del punto de vista sociológico. Jellinek había afirmado que la doctrina social del Estado "tiene por contenido la existencia objetiva, histórica y natural del Estado", mientras que la doctrina jurídica se ocupa de las "normas jurídicas que en aquella existencia real deben manifestarse" [1900, trad. it., 1, p. 73] y había basado la distinción en la contraposición, destinada a tener éxito, entre la esfera del ser y la esfera del deber ser. Weber, al iniciar el estudio de la sociología jurídica, de la cual es considerado uno de los fundadores, afirma que "cuando se habla de dere-

cho, ordenamiento jurídico, norma jurídica, es necesario un especial rigor para distinguir el punto de vista jurídico del punto de vista sociológico" [Weber 1908-20, trad. it., I, p. 309], una distinción que él traduce en la diferenciación entre validez ideal, de la que se ocupan los juristas, y validez empírica de las normas de la que se ocupan los sociólogos. Para Weber, esta distinción era una premisa indispensable para hacer entender que se ocuparía del Estado como sociólogo y no como jurista. Tal estudio se vuelve un capítulo de la teoría de los grupos sociales, de los cuales una especie son los grupos políticos, que a su vez se vuelven estados (en el sentido de "Estado moderno") cuando están dotados de un aparato administrativo que logra con éxito apropiarse del monopolio de la fuerza en un determinado territorio. Únicamente con Kelsen [1922], que critica el doble punto de vista de Jellinek (que llama *Zweiseitentheorie* –teoría dual–), el Estado se resuelve totalmente en el ordenamiento jurídico y por tanto desaparece como entidad consistente en la producción y ejecución de normas jurídicas. De todas las tesis kelsenianas la reducción radical del Estado a ordenamiento jurídico es la que ha tenido menos éxito.

Con la transformación del puro Estado de derecho en Estado social, las teorías meramente jurídicas del Estado, condenadas como formalistas, han sido abandonadas por los mismos juristas, y han tomado fuerza los estudios de sociología política que tienen por objeto el Estado como forma compleja de organización social (de los cuales el derecho sólo es uno de los elementos constitutivos).

Funcionalismo y marxismo

Entre las teorías sociológicas del Estado, dos han acaparado el campo en estos últimos años, con frecuencia en polémica entre sí, pero más a menudo ignorándose, yendo cada una por su propio camino como si la otra no existiese: la teoría marxista y la teoría funcionalista, esta última dominante en la *political science* norteamericana, pero que también ha tenido gran influencia en Europa y ha sido tomada durante años como la ciencia política por excelencia. Entre las dos teorías existen diferencias respecto a la concepción de la ciencia en general como en referencia al método; pero la diferencia fundamental radica en la ubicación del Estado en el sistema social considerado en su conjunto. La concepción marxista de la sociedad distingue en toda sociedad histórica, por lo menos desde una cierta etapa del desarrollo económico, dos momentos, que no son puestos en el mismo nivel con respecto a su fuerza determinante y su capacidad de condicionar el desarrollo del sistema y el paso de un sistema a otro: la base económica y la superestructura. Las instituciones políticas, en una palabra el Estado, pertenecen al segundo momento. El momento subyacente que comprende las relaciones económicas, caracterizadas en toda época por una determinada forma de producción, es el momento determinante, aunque no siempre, de acuerdo con algunas interpretaciones, dominante; al contrario, la concepción funcionalista (que proviene de Parsons) concibe el sistema global en su conjunto dividido en cuatro subsistemas (*pattern-maintenance, goal-attainment, adaptation, integration*), caracterizados por las funciones igualmente esenciales que cada uno desem-

peña para la conservación del equilibrio social, y en cuanto tales recíprocamente interdependientes. Al subsistema político corresponde la función del *goal-attainment*, lo cual quiere decir que la función política realizada por el conjunto de las instituciones que constituyen el Estado es una de las cuatro funciones fundamentales de todo sistema social. Es verdad que también en la concepción marxista la relación entre base económica y superestructura política es una relación de acción recíproca, pero es válida la idea (sin la cual una de las características esenciales de la teoría marxista vendría a menos) de que la base económica a pesar de todo sea en última instancia determinante. En la teoría funcionalista no existe diferencia de niveles entre las diversas funciones de las que todo sistema social no puede dejar de prescindir. En todo caso, el subsistema al que se le atribuye una función preponderante no es el subsistema económico sino el cultural, porque la mayor fuerza cohesiva de todo grupo social dependería de la adhesión a los valores y a las normas establecidas, a través del proceso de socialización de un lado (interiorización de los valores sociales) y de control social de otro lado (observancia de las normas que regulan la generalidad de los comportamientos).

Las dos diversas, más aún, opuestas concepciones pueden ser llevadas al diferente problema de fondo que se plantean y pretenden resolver: mientras la teoría funcionalista, especialmente su versión parsoniana, está dominada por el tema hobbesiano del orden, la teoría marxista está dominada por el tema de la ruptura del orden, por el paso de un orden a otro, concebido como paso de una forma de producción a otra, mediante la explosión de las

contradicciones internas del sistema, especialmente de la contradicción entre fuerzas productivas y relaciones de producción; mientras la primera se preocupa esencialmente del problema de la conservación social, la segunda se preocupa fundamentalmente del cambio social. Los cambios que le interesan a la teoría funcionalista son los que se presentan dentro del sistema y que éste tiene la capacidad de absorber mediante pequeños ajustes previstos por el mecanismo mismo del sistema. Marx y los marxistas siempre han preconizado, analizado y prefigurado el gran cambio, que pone en crisis un sistema determinado y crea, por medio de un salto cualitativo, otro. De acuerdo con el lugar común (pero no por esto erróneo) del pensamiento sociológico, la gran división es la que opone los sistemas que destacan el momento de la cohesión a los sistemas que subrayan el momento de antagonismo, los sistemas llamados integracionistas a los sistemas nombrados conflictualistas. Dificilmente se encontraría en la historia del pensamiento sociológico dos prototipos de esta gran división más puros que el marxismo y el funcionalismo. Se puede agregar que la concepción funcionalista es en ciertos aspectos semejante a aquella contra la que Marx desencadenó una de sus batallas teóricas más célebres, la concepción de la economía clásica de acuerdo con la cual la sociedad civil, a pesar de los conflictos que la sacuden, obedece a una especie de orden preestablecido, y goza de las ventajas de un mecanismo, el mercado, orientado a mantener el equilibrio mediante un ajuste continuo de los intereses en competencia.

En los últimos años el punto de vista que ha terminado por prevalecer en la representación del Estado es el sistémico derivado, aunque con poco rigor

y con algunas variantes, de la teoría de sistemas (*in primis*, en primer lugar, David Easton y Gabriel Almond). La relación entre el conjunto de las instituciones políticas y el sistema social en general está representada como una relación demanda-respuesta (*input-output*). La función de las instituciones políticas es la de dar respuesta a las demandas que provienen del ambiente social o, de acuerdo con una terminología común, de convertir las demandas en respuestas. Las respuestas de las instituciones políticas son dadas bajo forma de decisiones colectivas obligatorias para toda la sociedad; a su vez tales respuestas influyen en la transformación del ambiente social, del que, dependiendo de la manera en que son dadas las respuestas, nacen nuevas demandas en un proceso de cambio continuo, que puede ser gradual cuando existe correspondencia entre demanda y respuesta, y puede ser brusco cuando debido a una sobrecarga de las demandas sobre las respuestas se interrumpe el flujo de retroalimentación; esto conlleva a que las instituciones políticas vigentes al no lograr ya dar respuestas satisfactorias sufren un proceso de transformación que puede llegar a la fase final de su cambio completo. La representación sistémica del Estado es perfectamente compatible con las dos teorías generales de la sociedad de las que hablé poco antes, pero no cambia la diferente interpretación de la función del Estado en la sociedad. La representación sistémica del Estado intenta proponer un esquema conceptual para analizar la manera en que las instituciones políticas funcionan, la forma en que cumplen las funciones que les son propias, y cuál sea su interpretación.

Estado y sociedad

Lo que ha cambiado, que incluso se ha invertido completamente en el curso de la reflexión secular sobre el problema del Estado, es la relación entre el Estado y la sociedad. Durante siglos la organización política fue el objeto por excelencia de toda consideración sobre la vida social del hombre, sobre el hombre como animal social, como *πολιτικόν ζῶον*, donde *πολιτικόν* estaba comprendido sin diferenciación del doble significado actual de "social" y "político". Con esto no se quiere decir que el pensamiento antiguo no haya resaltado la existencia de formas asociativas humanas diferentes del Estado, pero la familia es tomada en cuenta por Aristóteles como la primera forma embrional e imperfecta de la *πόλις* y su estudio es ubicado al inicio de la *Política*. Por lo que hace a las otras formas de sociedad o *χοινωνίαι*, que son constituidas por acuerdo o por necesidad de los individuos con objeto de alcanzar fines particulares, son abordadas por el mismo Aristóteles en el capítulo de la *Ética nicomaquea* dedicado a la amistad, y precisamente en cuanto son formas para el logro de fines particulares, la navegación de parte de los navegantes, la victoria en la guerra de parte de los hombres de armas, el placer y la molicie de parte de quienes se reúnen en un banquete, están subordinadas a la sociedad política que no se orienta a una utilidad particular o momentánea sino a la utilidad general y durable que involucra a toda la vida del hombre [1160 a]. La relación entre la sociedad política que únicamente es la *societas perfecta* y las sociedades particulares es una relación entre el todo y sus partes, en la que el todo, el ente que engloba, es la *πόλις*, las partes englobadas son la

familia y las asociaciones. En todo el estudio de la política hasta Hegel incluido, esta relación entre el Estado y las sociedades menores o parciales es constante. En el *Leviatán* de Hobbes [1651], además del capítulo sobre la familia y la sociedad patronal, que es común a todos los tratados de política de aquel tiempo, hay también un capítulo (el XXII) sobre las sociedades parciales llamadas grecamente *systems*, de las cuales se presenta una rica ejemplificación con una tipología, que hoy constituiría uno de los capítulos principales de un tratado de sociología; la teoría política de Hegel, como es presentada en la tercera parte de los *Líneamientos de filosofía del derecho* [1821], es una teoría del Estado como momento culminante del espíritu objetivo, culminante en cuanto resuelve y supera los dos momentos anteriores de la familia y de la sociedad civil, y donde es ubicado, entre otros, el estudio de las corporaciones, típicas sociedades parciales con fines particulares en el sentido tradicional. Con la emancipación de la sociedad civil-burguesa, en el sentido marxista, o de la sociedad industrial, en el sentido saintsimoniano, frente al Estado, la relación entre instituciones políticas y sociedad se invierte. Paulatinamente la sociedad en sus diversas articulaciones se vuelve el todo del que el Estado, considerado de manera restringida como el aparato coactivo con el que un sector de la sociedad ejerce el poder sobre otro sector, es degradado en parte. Si el curso de la humanidad hasta ahora se ha desarrollado de las sociedades menores como la familia al Estado, ahora finalmente, de un lado, con el descubrimiento de las leyes económicas que permiten al hombre una convivencia armónica con la mínima necesidad de un aparato coercitivo y por tanto de

poder político, de otro lado, con el desarrollo de la organización industrial de la que se ocupan los científicos junto con los propios industriales que de ahora en adelante podrán prescindir de la espada de César, se desarrollará un proceso inverso, del Estado opresivo a la sociedad liberada. De este cambio nace una de las ideas dominantes del siglo XIX, común tanto al socialismo utópico como al socialismo científico, lo mismo a las diversas formas de pensamiento libertario que al pensamiento liberal en sus expresiones más radicales, de la inevitable extinción del Estado o por lo menos de su reducción a los términos mínimos. Por lo que se refiere a los estudios del Estado, éstos se vuelven cada vez más parciales con respecto al análisis general de la sociedad. Pocos años después de la muerte de Hegel se edita el *Cours de philosophie positive* (1830-42) que culmina en la teoría general de la sociedad o sociología del que el tema del Estado constituye tan sólo una parte. En la misma Alemania de Hegel, con Lorenz von Stein desaparece la *gesamte Staatswissenschaft* "ciencia general del Estado", y a una *Staatswissenschaft*, "ciencia del Estado", cada vez más restringida en su objeto y reducida a un estudio del Estado diferente de la sociedad global, se contrapone una *Gesellschaftswissenschaft*, "ciencia de la sociedad". Hoy la sociología política es una parte de la sociología general; la ciencia política es una de las ciencias sociales; el Estado como sistema político es con respecto al sistema social un subsistema.

De parte de los gobernantes o de los gobernados

Al lado de las diferentes maneras de considerar el problema del Estado que hemos examinado hasta

aquí con respecto al objeto, el método, al punto de vista, a la concepción del sistema social, es necesario mencionar una contraposición que generalmente es descuidada, pero que divide en dos campos opuestos las doctrinas políticas quizá más que cualquier otra dicotomía: nos referimos a la contraposición que deriva de la diversa posición que los escritores adoptan con respecto a la relación política fundamental, gobernantes-gobernados, o soberano-súbdito, o Estado-ciudadanos, relación que generalmente es considerada como una relación entre superior e inferior, salvo en una concepción democrática radical donde gobernantes y gobernados se identifican por lo menos idealmente en una sola persona y el gobierno se resuelve en el autogobierno. Al considerar la relación política como una relación específica entre dos sujetos de los cuales uno tiene el derecho de mandar, otro el deber de obedecer, el problema del Estado puede ser tratado fundamentalmente desde el punto de vista del gobernante o desde el punto de vista del gobernado: *ex parte principis* (de la parte del príncipe) o *ex parte populi* (de la parte del pueblo). En realidad por una larga tradición que va del *Político* de Platón al *Príncipe* de Maquiavelo, de la *Ciropeedia* de Xenofonte al *Princeps christianus* de Erasmo (1515), los escritores políticos han tratado el problema del Estado principalmente desde el punto de vista de los gobernantes: temas esenciales, el arte de gobernar bien, las virtudes, habilidades o capacidades que se piden al buen gobernante, las diversas formas de gobierno, la distinción entre buen gobierno y mal gobierno, la fenomenología de la tiranía en sus más diversas formas, derechos, deberes, prerrogativas de los gobernantes, las diferentes funciones del Es-

tado y los poderes necesarios para desempeñarlos correctamente, los diversos segmentos de la administración, conceptos fundamentales como *dominium* (dominio), *imperium* (imperio), *maiestas* (majestad), *autoritas* (autoridad), *potestas* (potestad) y *summa potestas* (potestad suprema), todos los cuales se refieren a uno solo de los dos sujetos de la relación, al que está arriba y que de tal manera se vuelve el verdadero sujeto activo de la relación, el otro es tratado como el sujeto pasivo, la materia con respecto a la forma (formante). No es que haya permanecido completamente ausente la otra perspectiva, la sociedad política contemplada desde abajo, desde los intereses, las necesidades, los derechos de los destinatarios de los beneficios (o maleficios según los casos) del gobierno; pero la persistencia o insistencia de ciertas metáforas, el pastor que presupone una grey, el *gubernator* (gobernador en el sentido original de "timonel") que presupone una chusma, el padre que presupone hijos menores de edad y que necesitan protección, el amo que presupone esclavos, muestran más que una larga ejemplificación el sentido y la dirección preponderantes en los siglos pasados del discurso político. También la metáfora utilizada por Platón en el *Político* del gobernante-tejedor —"el fin de la tela de la acción política es un buen tejido" [311 b]— no sale de esta perspectiva: el arte de tejer es el que "indica a cada quien cuáles son las obras que deben terminarse" [*ibid.*, 308 e].

El cambio, el descubrimiento de la otra cara de la Luna, se presenta al inicio de la época moderna con la doctrina de los derechos naturales que pertenecen al individuo. Estos derechos son anteriores a la formación de cualquier sociedad política y por tanto

de cualquier estructura de poder que la caracteriza. A diferencia de la familia o de la sociedad patrimonial, la sociedad política comienza a ser entendida fundamentalmente (anteriormente también había estado en la época clásica) como un producto voluntario de los individuos que deciden con un acuerdo recíproco vivir en sociedad e instituir un gobierno. Johannes Althusius, uno de los mayores artífices de esta nueva forma de ver las cosas, define la política de la siguiente manera: "La política es el arte por medio del cual los hombres se asocian con objeto de instaurar, cultivar y conservar entre sí la vida social. Por tal motivo se define simbiótica" [1603, ed. 1932, 1, 1]. Althusius parte de los "hombres" y se mueve a través de la obra de los hombres hacia la descripción de la comunidad política. El punto de partida de Aristóteles, que predominó durante siglos, es exactamente lo opuesto: "Es evidente. . . que el Estado existe por naturaleza [y por tanto no es instituido por los hombres] y que es anterior a cualquier individuo" [*Política*, 1253a, 25]. ¿Qué implica este cambio del punto de partida, aunque Althusius no lo llevó a sus últimas consecuencias? Implica la relevancia dada a los problemas políticos que son diferentes de los tratados normalmente por quien se pone *ex parte principis*: la libertad de los ciudadanos (de hecho o de derecho, civil o política, negativa o positiva) y no el poder de los gobernantes; el bienestar, la prosperidad, la felicidad de los individuos tomados uno por uno, y no solamente la potencia del Estado; el derecho de resistencia a las leyes injustas, y no sólo el deber de obediencia (activa o pasiva); la articulación de la sociedad política en partes incluso contrapuestas (los partidos que ya no son juzgados exclusivamente como facciones que dañan el

tejido del Estado), y no sólo su unidad compacta; la división y contraposición vertical y horizontal de los diferentes centros de poder y no únicamente el poder en su concentración y centralización; el mérito de un gobierno que debe buscarse más en la cantidad de derechos de los que goza el individuo que en la medida de los poderes de los gobernantes. Para Locke, la finalidad del gobierno civil es la garantía de la propiedad que es un derecho individual, cuya formación es anterior al nacimiento del Estado; para Spinoza y Rousseau es la libertad, no la *libertas* que Hobbes leía en los muros de las ciudades fortificadas, e interpretaba correctamente como independencia frente a las otras ciudades (la autosuficiencia de la que había hablado Aristóteles). La más alta expresión práctica de esta mutación son las Declaraciones de los derechos norteamericanas y francesas, en las cuales está enunciado solemnemente el principio de que el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno, un principio que no sólo ha influido en todas las constituciones que vinieron después, sino también la reflexión sobre el Estado. Tal principio se ha vuelto, por lo menos idealmente, irreversible. En la reflexión política, por lo menos de la Revolución francesa en adelante, la modificación más importante ha sido la que se refiere a la idea de "cambio", en el sentido del libro v de la *Política* aristotélica, es decir, del paso de una forma de gobierno a otra. Considerado este paso generalmente como un mal (conclusión lógica de una doctrina política que durante siglos privilegió y exaltó la estabilidad y juzgó a la guerra civil como el peor de los males), adquiere un valor positivo de parte de los movimientos revolucionarios que miran en el cambio el inicio de una

nueva era; así como la guerra civil representa la crisis del Estado vista *ex parte principis*, la revolución, interpretada positivamente, representa la crisis del Estado contemplada *ex parte populi*.

2. EL NOMBRE Y LA COSA

Origen del nombre

Es indiscutible que la palabra "Estado" se impuso por la difusión y el prestigio del *Príncipe* de Maquiavelo. Como se sabe, la obra comienza con las siguientes palabras: "Todos los estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados" [1513, ed. 1977, p. 5]. Esto no quiere decir que la palabra fue introducida por Maquiavelo. Minuciosas y amplias investigaciones sobre el uso de "Estado", en el lenguaje de los siglos xv y xvi, muestran que el paso del significado común del término *status* de "situación" a "Estado" en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica *status rei publicae*. El mismo Maquiavelo no hubiera podido escribir tal frase precisamente al comienzo de la obra si la palabra en cuestión no hubiese sido ya de uso corriente.

Ciertamente, con el autor de *El Príncipe* el término "Estado" sustituyó paulatinamente, si bien a través de un largo camino, los términos tradicionales con los que había sido designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando:

civitas que traducía el griego *πόλις*, y *res publica*, con lo que los escritores romanos designaban al conjunto de las instituciones políticas de Roma, precisamente de la *civitas*. El largo camino se demuestra por el hecho de que, todavía a finales del siglo xvi, Jean Bodin intitulara su tratado político *De la république* [1576], dedicado a todas las formas de Estado y no sólo a las repúblicas en sentido restringido, y que en el siglo xvii Hobbes usará preponderantemente los términos *civitas* en las obras latinas y *commonwealth* en las obras inglesas en todas las acepciones en las cuales hoy se usa "Estado". No es que los romanos no conociesen y usaran el término *regnum* para señalar un ordenamiento diferente del de *civitas*, un ordenamiento regido por el poder de uno solo, pero a pesar de que fuese bastante clara la distinción entre el gobierno de uno solo y el gobierno de un cuerpo colectivo, jamás tuvieron una palabra que sirviese para designar el género, del que *regna* y *res publica* en sentido restringido fuesen las especies, de suerte que *res publica* fue usada a la vez como especie y como género: "Cum penes unum est omnium summa rerum, regem illum unum vocamus et regnum eius rei publicae status" [Cicerón, *De re publica*, I, 26, 42]. Por lo demás, la misma historia romana ofrecía un ejemplo altamente significativo y perfectamente reconocido del paso de una forma de régimen político a otro, en la transición del *regnum* a la *res publica*, de la *res publica* al *principatus*. Cuando, durante el dominio de César, Cicerón escribe: "rem publicam verbo retinemus, re ipsa vero iam pridem amisimus" [*ibid.*, v, I, 2] muestra estar perfectamente consciente del sentido ambiguo del término *res publica* y de tener bien clara la distinción entre la república como forma de go-

bierno específica, o sea, como la forma de gobierno de la Roma "republicana", y otras posibles formas de gobierno. La única palabra de género conocida por los antiguos para señalar las diversas formas de gobierno era *civitas*, pero ya en Europa en tiempos de Maquiavelo, el término *civitas* debía haberse considerado, especialmente para quien hablaba en vulgar, como cada vez más inadecuado para representar la realidad de los ordenamientos políticos que territorialmente se extendían mucho más allá de los muros de una ciudad, incluidas las repúblicas que tomaban el nombre de una ciudad, como la república de Venecia; la necesidad de disponer de un término de género más acorde para representar la situación real debió ser más fuerte que el vínculo de una larga y reconocida tradición. De aquí el éxito del término "Estado" que pasó a través de cambios no del todo claros de un significado genérico de situación a un significado específico de posesión permanente y exclusiva de un territorio y de situación de mando sobre sus habitantes, como aparece en el propio fragmento de Maquiavelo, en el que el término "Estado" apenas introducido, inmediatamente es acompañado del término "dominio". A pesar de la novedad del fragmento en el que "Estado" es usado como el término de género, y "república", como el término de especie, para señalar una de las dos formas de gobierno, y la importancia que ha tenido para la formación del léxico que se usa hasta ahora, el significado tradicional de estos términos no es abandonado del todo por Maquiavelo, y su uso continúa siendo común, como lo muestra el siguiente fragmento de los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, en el que Maquiavelo aborda el tema de las formas de gobierno, teniendo como guía

a Polibio: "Algunos de los que han escrito de las repúblicas distinguen tres clases de gobierno que llaman principado, notables y popular, y sostienen que los legisladores de una ciudad deben preferir al que juzguen más a propósito" [1513-19, ed. 1977, página 130].

Argumentos en favor de la discontinuidad

El problema del nombre "Estado" no sería tan importante si la introducción del nuevo término en los umbrales de la época moderna no hubiese dado ocasión para sostener que no solamente corresponde a una necesidad de claridad terminológica sino que resolvió la exigencia de encontrar un nombre nuevo para una realidad nueva: la realidad del Estado precisamente moderno que debe considerarse como una forma de ordenamiento tan diferente de los ordenamientos anteriores que ya no puede ser llamado con los nombres antiguos. Efectivamente, es una opinión muy difundida y sostenida con autoridad por los historiadores, juristas y escritores políticos que con Maquiavelo no únicamente se inicia el éxito de una palabra sino la reflexión sobre una realidad desconocida para los escritores antiguos, y de la cual la nueva palabra es un ejemplo, de manera que sería oportuno hablar de "Estado" únicamente para las formaciones políticas que nacen de la crisis de la sociedad medieval, y no para los ordenamientos anteriores. Dicho de otro modo: el término "Estado" debería usarse con cuidado para las organizaciones políticas que existieron antes del ordenamiento que de hecho fue llamado por primera vez "Estado"; el nombre nuevo

no es más que el símbolo de una cosa nueva. Frecuentemente el debate ha asumido la forma de una respuesta a preguntas de este tipo: "¿Existió una sociedad política que pueda llamarse "Estado" antes de los grandes estados territoriales con los cuales comienza la historia del Estado moderno?" O bien: "¿El adjetivo 'moderno' es necesario para distinguir una realidad que nació con el nombre 'Estado' y para la cual, en consecuencia, cualquier otra aclaración es inútil?" O incluso: "¿Qué cosa agrega el denso significado de 'Estado' al adjetivo 'moderno', que no esté ya en el sustantivo que ciertamente los antiguos no conocían?"

Preguntas de este tipo se enlazan con un problema todavía más amplio y sobre el cual las respuestas son infinitamente variadas y radicalmente contrastantes: el problema del origen del Estado. Entre los historiadores de las instituciones que han descrito la formación de los grandes estados territoriales sobre la disolución y transformación de la sociedad medieval hay una tendencia a sostener la continuidad entre los ordenamientos de la Antigüedad y del medievo y los de la época moderna, y por tanto a considerar el Estado como una formación histórica que no sólo no ha existido siempre, sino que nació en una época relativamente reciente. No faltan los argumentos en favor de una tesis de este tipo. El mayor argumento es el proceso inexorable de concentración del poder de mandar en un territorio determinado incluso muy vasto, que se da a través de la monopolización de algunos servicios esenciales para el mantenimiento del orden interno y externo, como la producción del derecho mediante la ley, que a diferencia de la costumbre proviene de la voluntad del soberano, y el aparato coactivo nece-

sario para la aplicación del derecho contra los reticentes; pero también a través del reordenamiento de la imposición y de la exención fiscal, necesarios para el ejercicio efectivo de los poderes que van haciéndose cada vez más grandes. Quien describió con extraordinaria lucidez este fenómeno fue Max Weber que contempló en el proceso de formación del Estado moderno un fenómeno de expropiación de parte del poder público de los medios de servicio, como las armas, el cual corre paralelamente al proceso de expropiación de los medios de producción poseídos por los artesanos de parte de los poseedores de capital. De esta observación deriva la concepción weberiana, que ya se ha vuelto *communis opinio* (opinión común), del Estado moderno definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza.

Cualesquiera que sean los argumentos en favor o en contra de la continuidad de una organización política de la sociedad, la cuestión de si el Estado existió siempre o si se puede hablar de Estado solamente a partir de una cierta época es un asunto cuya solución depende únicamente de la definición del Estado de la que se parte: si se da una definición amplia o restringida. La preferencia por una definición depende de criterios de oportunidad y no de verdad. Se sabe que cuanto más numerosas son las connotaciones de un concepto tanto más se restringe el campo que él denota, es decir, su extensión. Quien considera como elemento constitutivo del concepto de Estado un determinado aparato administrativo y la realización de ciertas funciones que sólo el Estado moderno desempeña, forzosa-

mente deberá sostener que la *πόλις* griega no es un Estado, que la sociedad feudal no tenía un Estado, etcétera. El problema real del que debe preocuparse quien tenga interés por entender el fenómeno del ordenamiento político no es si el Estado existe como tal únicamente de la época moderna en adelante, sino más bien si encuentra semejanzas y diferencias entre el llamado Estado moderno y los ordenamientos anteriores, si deben resaltarse más unas que otras, cualquiera que sea el nombre que quiera darse a los diferentes ordenamientos. Quien considere que sólo puede hablarse de Estado cuando se hace referencia a los ordenamientos políticos sobre los que trataron Bodin, Hobbes o Hegel, se comporta de esta manera porque observa más la discontinuidad que la continuidad, más las diferencias que las semejanzas; quien habla indiferentemente de Estado tanto en referencia al Estado de Bodin como en el caso de la *πόλις* griega, contempla más las analogías que las diferencias, más la continuidad que la discontinuidad. Al poner la cuestión en estos términos, se debe ir más allá del propio léxico para ubicar y describir los cambios que se presentaron en el paso de una forma de ordenamiento a otra, lo que permaneció y lo que cambió, los elementos de discontinuidad, y los elementos de continuidad sin que sorprenda la apariencia de un nombre nuevo.

Argumentos en favor de la continuidad

Si en favor de la discontinuidad son válidos los argumentos anteriormente indicados, para la continuidad son válidos otros argumentos igualmente fuertes. Ante todo la constatación de que un tratado

de política como el de Aristóteles orientado al análisis de la ciudad griega no ha perdido nada de su eficiencia descriptiva y explicativa con respecto a los ordenamientos políticos que se fueron dando de entonces a la fecha. Piénsese, por ejemplo, en la tipología de las formas de gobierno que ha llegado hasta nosotros y que ha sido utilizada, si bien con correcciones y adaptaciones, por los mayores escritores políticos que han hecho objeto de sus reflexiones al Estado moderno. O, para dar otro ejemplo, en la definición que da Aristóteles de "constitución" (*πολιτεία*), como ordenamiento de las magistraturas, y en las magistraturas que constituyen el ordenamiento de una ciudad, en la distribución de los cargos y de las funciones que permiten análisis comparados con los ordenamientos políticos modernos. O bien, considérese el análisis de los cambios, es decir, de las diversas formas de transición de una forma de gobierno a otra, al que está dedicado el libro v, un análisis en el que cualquier lector de hoy puede encontrar elementos útiles de confrontación con fenómenos semejantes a los que siempre han estado expuestos los estados en el curso de su evolución histórica. De manera semejante las relaciones entre las ciudades griegas, caracterizadas por guerras, represalias, treguas, tratados de paz que se reproducen a un nivel cuantitativamente superior, pero no cualitativamente diferente, en las relaciones entre los estados de la época moderna en adelante. Quien lea el *De iure belli ac pacis* (Derecho de guerra y de paz) de Grocio [1625], no deberá sorprenderse si se topa con una gran cantidad de ejemplos de *ius gentium* (derecho de gentes) tomados del mundo antiguo cuando los estados modernos, en el sentido que le atribuyen a esta expresión los modernistas, toda-

vía no existían. Así como la *Política* de Aristóteles para las relaciones internas, también las *Historias* de Tucídides para las relaciones externas son todavía hoy una fuente inagotable de enseñanzas, de puntos de referencia y de comparación. Por lo demás, el propio Maquiavelo leyó y comentó la historia romana, no como un historiador, sino como un estudioso de política para derivar enseñanzas prácticas aplicables a los estados de su tiempo. El estudio de la historia romana través de los grandes historiadores, de Tito Livio a Tácito, siempre ha sido una de las fuentes principales del estudio de la política que acompaña la formación y crecimiento del Estado moderno. También Montesquieu escribió sus *Consideraciones sobre las causas de la grandeza y decadencia de los romanos* [1734]. Rousseau dedica la última parte del *Contrato social* [1762] a un examen de las magistraturas romanas, los comicios, el tribunado, la dictadura, la censura, no con el objeto de desfogar una fácil e inútil erudición sino fundamentalmente para mostrar su perenne vitalidad. No podría explicar esta continua reflexión sobre la historia antigua y las instituciones de los antiguos si en un cierto momento del desarrollo histórico se hubiese dado una fractura tal que hubiese dado origen a un tipo de organización social y política incomparable con las del pasado, tan incomparable que él solo mereciera el nombre de "Estado".

El mismo discurso se puede hacer y se ha hecho para el largo periodo de historia que va de la caída del imperio romano al nacimiento de los grandes estados territoriales, y para el cual se ha presentado con interés particular la cuestión de la continuidad, tanto al inicio, es decir, en referencia a la sociedad y a las instituciones económicas y sociales del bajo

imperio, con dos preguntas diferentes: "¿el bajo imperio ya contiene algunos elementos del medievo o bien el alto medievo conserva residuos de la Antigüedad clásica?; como al final, en el proceso de siempre mayor concentración del poder que da origen a la realidad y a la idea de Estado que sobreviven hasta hoy. Una vez más, nada muestra con mayor claridad la relatividad de la noción de continuidad histórica que la disputa sobre la larga época de transición y de supuesta decadencia (la "barbarie que regresa" de Vico) que habría sido el medievo: ¿continuidad respecto a qué cosa? ¿En referencia a las instituciones políticas como la organización del poder central o con respecto a las instituciones económicas como la gran propiedad territorial y el modo de tenencia de la tierra?; ¿hay continuidad entre las ciudades romanas y las medievales, entre los *collegia* (colegios) y las corporaciones? Sobre todo, por lo que hace a la organización política, ¿se puede hablar propiamente de Estado, que implica la idea de la unidad del poder en un determinado territorio, en una sociedad fraccionada y policéntrica como la de los primeros siglos, en la época de los reinos bárbaros en los que las principales funciones que ahora se suelen atribuir al Estado y sirven para caracterizarlo son desempeñadas por poderes periféricos, donde no hay distinción ni abajo ni arriba entre el poder propiamente político y el poder económico, donde las relaciones de derecho público están reguladas por institutos típicos del derecho privado como el contrato, que es una relación de *do ut des* (doy y das), donde predominan las relaciones personales sobre las territoriales, de acuerdo con la conocida distinción entre el *Personen-Verbandstaat* y el *institutioneller Flächenstaat*?; ¿dónde

disminuye y se diluye la idea abstracta de Estado tan bien designada por el término latino *res publica* y el Estado cada vez más es identificado en el poder personal de un hombre investido por deseo divino del mando sobre otros hombres? Así y todo, también en el alto medievo no decae la idea del *regnum* y del *imperium*, o sea, de un poder que es el único autorizado para ejercer en última instancia la fuerza, porque tiene como fin supremo de su preeminencia el mantenimiento de la paz y el ejercicio de la justicia (*rex a recte regendo*): dos funciones que no pueden ser realizadas más que por quien posee un poder coactivo superior y legítimo, y precisamente porque es de esta manera, como observó Marc Bloch, ha conservado durante siglos un vigor que sobrepasó el sistema de la sociedad feudal, y se volvió uno de los principios básicos del estudio del Estado que llega hasta nuestros días. Así y todo, es precisamente durante el medievo cuando los juristas elaboran la concepción jurídica del Estado que no era desconocida para la teoría política romana (recuérdese el *Coetus multitudinis iuris consensu* de Cicerón), pero que solamente a través de la elaboración de los primeros comentaristas del *Corpus iuris* llega intacta casi hasta hoy, la relación entre *lex* y *rex* (ley y rey), la teoría de la soberanía como independencia (*superiorem non recognoscens*) y por tanto como poder de dictar leyes sin autorización (la ciudad *sibi princeps* que reproduce el sentido del *αὐτοχράτης* griego), y que mediante las diferentes interpretaciones de la *lex regia de imperio*, pone en discusión el problema del fundamento del poder. Pertenece a los estudios medievales y atraviesa toda esa época uno de los temas más constantes de la teoría política, la distinción entre rey y tirano, que a fin de cuentas

es el problema del buen gobierno. Éste es uno de los temas principales del *Polycraticus*, de John of Salisbury (siglo XII), y luego de uno de los más conocidos tratados de Bartolo da Sassoferrato (*Tractatus de regimine civitatis* y de Coluccio Salutati (*De tyranno* finales del siglo XIV) con el cual se llega a los umbrales de la época moderna. En fin, a través del debate sobre el fundamento del poder puesto en términos jurídicos nace la idea del contrato social y del contrato de sujeción, destinada a inspirar las doctrinas contractualistas que tanta parte tuvieron en el debate sobre el origen y fundamento del Estado en la época moderna; doctrinas que el siglo XIX rechazó pero que hoy se han vuelto de nuevo de gran actualidad porque son útiles para explicar la función mediadora de los grandes conflictos sociales, propia del Estado contemporáneo, más que las teorías orgánicas del Estado en nombre de las cuales el contractualismo fue abandonado.

¿Cuándo nació el Estado?

Por lo demás, incluso quien considera que el concepto de Estado y la correspondiente teoría deban ser tan amplios que abarquen ordenamientos diferentes del Estado moderno y anteriores a él, y en consecuencia no tienen ninguna dificultad en dissociar el origen del nombre del origen de la cosa, no puede dejar de plantearse el problema de si el Estado existió siempre o si es un fenómeno histórico que aparece en un cierto momento de la evolución de la humanidad. Una tesis recorre con extraordinaria continuidad toda la historia del pensamiento político: el Estado, entendido como ordenamiento

político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa). Mientras para algunos historiadores contemporáneos, como hemos dicho, el nacimiento del Estado señala el inicio de la época moderna, de acuerdo con esta más antigua y común interpretación el nacimiento del Estado representa el paso de la época primitiva, dividida en salvaje y bárbara, a la época civil, donde "civil" significa al mismo tiempo "ciudadano" y "civilizado" (Adam Ferguson). En toda la tradición iusnaturalista el estado de naturaleza que es anterior al estado civil es representado indiferentemente como una condición de aislamiento puramente hipotética o como la situación en la cual habrían vivido los pueblos primitivos y viven hasta hoy los salvajes; en ambos casos, como la condición en la que los hombres viven cuando todavía no ha surgido el Estado llamado no por casualidad, en antítesis al estado de naturaleza, *societas civilis* (civil, precisamente, como no natural y al mismo tiempo como no salvaje). Para Vico la primera forma de Estado en sentido estricto está precedida por el estado ferino (asocial) y por el estado de las familias, que es un estado social, pero todavía no es propiamente político, y nace cuando después de la revuelta de los "sirvientes" los jefes de familia se ven obligados a unirse y a dar vida a la primera forma de Estado, la república aristocrática.

Una conocida variante de esta tesis es la de los primeros antropólogos, como Charles Morgan, adoptada y divulgada por Engels que la trasplantó a la teoría marxista del Estado como instrumento de

dominio de clase. También para Engels el Estado nace de la disolución de una sociedad gentilicia basada en relaciones familiares, y el nacimiento del Estado señala el paso de la barbarie a la civilización (donde el término civilización es usado roussonianamente con una connotación negativa). En contraste con todas las interpretaciones anteriores sobre el origen del Estado y la misma teoría de Morgan, Engels se distingue por la interpretación exclusivamente económica que da de este acontecimiento extraordinario cual es la formación del Estado. Se trata de una interpretación que recuerda la reconstrucción fantástica de Rousseau que hace surgir la *societas civilis* de quien por primera vez cercó un terreno y dijo "esto es mío", es decir, de la institución de la propiedad privada. Para Engels en la comunidad primitiva, sea ella la *gens* de los romanos o las tribus de los iroqueses, rige el régimen de la propiedad colectiva. Con el nacimiento de la propiedad privada nace la división del trabajo, con la división del trabajo la sociedad se divide en clases, en la clase de los propietarios y en la clase de los desposeídos, con la división de clases nace el poder político, el Estado cuya función esencialmente es la de mantener el dominio de una clase sobre otra incluso recurriendo a la fuerza y por tanto de impedir que la sociedad dividida en clases se transforme en un estado de anarquía permanente.

De acuerdo con esta tradición de pensamiento el problema del surgimiento del Estado en las sociedades primitivas es uno de los grandes temas de debate de la antropología cultural: ¿las sociedades primitivas conocieron y conocen ordenamientos de convivencia que pueden llamarse estados o deben considerarse "sociedades sin Estado", o como ha

sido dicho con intenciones polémicas, "sociedad contra el Estado" (lastres)? Este debate en gran parte es nominalista en cuanto está condicionado por la variedad de sentidos del término "Estado"; una alternativa aparente es la que toman cada vez con más frecuencia los antropólogos que evitan hablar de Estado, término demasiado comprometido debido al uso que se hace de él para designar al Estado moderno, y hablan más bien de organización política o de sistema político (véase al respecto la obra fundamental en este campo de Evans-Pritchard y Fortes [1940]). Digo que es una alternativa aparente porque no resuelve la obligación de delimitar y definir el concepto de política que es igualmente ambiguo que el de Estado, aunque ofrezca la ventaja de tener tradicional y convencionalmente una extensión mayor (la *πόλις* griega puede no entrar en la definición de Estado, pero no sería posible dejarla fuera de la definición de ordenamiento político). La preferencia por alguna de las dos afirmaciones siguientes: hay sociedades primitivas sin Estado en cuanto no tienen una organización política o bien hay sociedades primitivas que aunque no son estados tienen una organización política, dependen de una convención inicial sobre el significado de términos como "política" y "Estado". Una vez más lo que importa es el análisis de las semejanzas y diferencias entre las diversas formas de organización social, cómo se pasa de una a otra, cuándo se llega a una formación que presenta tales caracteres diferenciales en referencia a la anterior que lleva a atribuirle un nombre diferente o una especificación diferente del mismo nombre. Por ejemplo, cuando un estudioso distingue tres tipos de sociedades sin Estado a las que llama "sociedad

con gobierno mínimo", "con gobierno difuso" y "con gobierno en expansión", no excluye que estas sociedades puedan ser consideradas sociedades políticas, como el uso del término *government* deja entender (La Mair). Al llegar a este punto el problema se traslada a otro lugar: ¿existen sociedades primitivas que ni siquiera sean organizaciones políticas en el sentido más amplio de la palabra? Para dar otro ejemplo, quien distingue sociedades acéfalas de aquellas que tienen un jefe considera sociedades no políticas a las primeras porque introducen como criterio distintivo una cierta concentración de poder y la necesidad de un guía en el vértice; si en cambio el Estado en un primer momento es identificado con la organización de un poder concentrado, pero luego se introduce otra distinción entre poder coactivo, el cual utiliza la fuerza para hacerse valer, y poder de las palabras, poder del gesto, de los símbolos, es posible sostener que solamente son sociedades políticas las primeras.

3. EL ESTADO Y EL PODER

Teorías del poder

Antes de la aparición y del uso corriente del término "Estado" el problema de la distinción entre ordenamiento político y Estado ni siquiera se planteaba; pero la identificación entre la esfera de la política y la esfera del Estado va mucho más allá de la aparición del término "Estado". Desde la *Politica methodice digesta* de Johannes Althusius [1603] hasta la *Politica* de Heinrich von Treitschke [1874-96], pasando por

la *Política in nuce* de Croce [1925], el estudio de los temas del Estado continúa apareciendo bajo el nombre de "política", derivado originalmente de aquella forma particular de ordenamiento político que es la *πόλις*. En estos últimos años los estudiosos de los fenómenos políticos han abandonado el término "Estado" para sustituirlo por uno más comprensivo, "sistema político". Entre otras ventajas que ofrece esta expresión se encuentra la de tener un significado axiológicamente más neutral que el término "Estado", el cual resiente por un lado la divinización, y por otro la satanización, que ha sido hecha, respectivamente por los conservadores y por los revolucionarios, de los ordenamientos con gran concentración de poder que desde Maquiavelo han sido llamados así cada vez con más frecuencia.

Lo que el "Estado" y la "política" tienen en común (y es la razón de su intercambiabilidad) es la referencia al fenómeno del poder. Del griego *χρᾶτος* "fuerza", "potencia" y *ἀρχή* "autoridad", nacen los nombres de las antiguas formas de gobierno "aristocracia", "democracia", "oclocracia", "monarquía", "oligarquía", y todas las palabras que de vez en vez han sido utilizadas para indicar formas de poder: "fisiocracia", "burocracia", "partidocracia", "poliarquía", "exarquía", etcétera. No hay teoría política que no parta de alguna manera directa o indirectamente de una definición de "poder" y de un análisis del fenómeno del poder. Tradicionalmente el Estado es definido como el portador de la *summa potestas* (poder supremo); y el análisis del Estado se resuelve casi totalmente en el estudio de las diferentes potestades que le competen al soberano. La teoría del Estado se entrelaza con la teoría de los tres poderes (legislativo, ejecutivo, judici-

de sus relaciones. De acuerdo con un texto canónico de nuestros días, *Power and Society* (Poder y sociedad) de Lasswell y Kaplan [1952], el proceso político es definido como "la formación, la distribución, el ejercicio del poder". Si la teoría del Estado puede ser considerada como una parte de la teoría política, la teoría política a su vez puede ser considerada como una parte de la teoría del poder.

En la filosofía política el problema del poder ha sido presentado bajo tres aspectos, con base en los cuales se pueden distinguir tres teorías fundamentales del poder, sustancialista, subjetivista y relacional. Una típica interpretación sustancialista del poder es la de Hobbes, según la cual "EL PODER de un hombre. . . son los medios que tiene en el presente para obtener algún aparente bien futuro" [1651, trad. it., p. 82]. Que estos medios sean dotes naturales, como la fuerza y la inteligencia, o bien adquiridas, como la riqueza, no cambia el significado específico del poder, entendido como algo que sirve para alcanzar lo que es objeto de nuestro deseo. Semejante es la muy conocida definición de Bertrand Russell [1938] de acuerdo con la cual el poder consiste en la "producción de los efectos deseados" y cuanto tal puede adoptar tres formas: poder físico y constrictivo, que tiene su expresión concreta más visible en el poder militar; psicológico, con base en amenazas de castigos o promesas de recompensas, en el que consiste principalmente el dominio económico y mental, aquel que se ejerce mediante la persuasión o la disuación, y tiene su forma elemental y presente en todas las sociedades mediante la educación. Una típica interpretación subjetivista del poder es la expuesta por Locke [1694, II, quien por "poder" no entiende la cosa que

sirve a alcanzar el objetivo sino la capacidad del sujeto de obtener ciertos efectos, por lo que se dice que "el fuego tiene el poder de fundir los metales" de la misma manera que el soberano tiene el poder de hacer leyes y al hacerlas influye en la conducta de sus súbditos. Esta forma de entender el poder es la que adoptan los juristas para definir el derecho subjetivo: que un sujeto tenga un derecho subjetivo quiere decir que el ordenamiento jurídico le atribuyó el poder de obtener ciertos efectos. Ahora bien, la interpretación más utilizada en el discurso político contemporáneo es la tercera, que se refiere al concepto relacional de poder y para la cual por "poder" se debe entender una relación entre dos sujetos de los cuales el primero obtiene del segundo un comportamiento que éste de otra manera no habría realizado. La más conocida y sintética de las definiciones relacionales es la de Robert Dahl: "La influencia [concepto más amplio que abarca al de poder] es una relación entre actores, en la que uno de ellos induce a los otros a actuar de un modo en el que no lo harían de otra manera" [1963, trad. it., p. 68]. En cuanto relación entre dos sujetos, el poder así definido está estrechamente ligado al concepto de libertad, de manera que los dos conceptos pueden ser definidos uno mediante la negación de otro de la siguiente forma: "El poder de A implica la no-libertad de B"; "La libertad de A implica el no-poder de B."

Las formas de poder y el poder político

Una vez ubicado el concepto de Estado en el discurso político, y el concepto de política en el de r

debemos distinguir ahora el poder político de todas las otras formas que puede asumir la relación de poder. La teoría política de todos los tiempos se ha ocupado de este tema con infinitas variaciones. La tipología clásica transmitida durante siglos es la que se encuentra en la *Política* de Aristóteles, donde se distinguen tres tipos de poder con base en el criterio de la esfera en la que se ejerce: el poder del padre sobre el hijo, del amo sobre el esclavo, del gobernante sobre los gobernados. Aristóteles agrega que los tres tipos de poder también se pueden distinguir con base en el diferente sujeto que se beneficia del ejercicio del poder: el poder paternal es ejercido en interés de los hijos, el patronal o despótico en interés del amo, el político en interés de quien gobierna y de quien es gobernado (de donde derivan las formas corruptas de régimen político donde el gobernante, convertido en tirano, únicamente gobierna para su provecho). Esta tipología ha tenido relevancia política porque ha servido para proponer dos esquemas de referencia para definir las formas corruptas de gobierno: el gobierno paternalista o patriarcal en el que el soberano se comporta con los súbditos como un padre, y los súbditos son tratados eternamente como menores de edad (la crítica más célebre a esta forma de gobierno fue hecha por Locke en el segundo de los *Dos ensayos sobre el gobierno civil* [1690], en polémica con el *Patriarca* de Robert Filmer [1680], y fue retomada por Kant con la crítica del Estado eudemonológico que se preocupa por la felicidad de sus súbditos en vez de limitarse a garantizarles la libertad); el gobierno despótico en el que el soberano trata a los súbditos como esclavos a los que no se les reconocen derechos de ninguna especie (esta forma de gobierno ya fue

claramente señalada por Aristóteles que la consideró adecuada para los pueblos esclavos por naturaleza como son los orientales, los bárbaros, los cuales soportan el peso del poder opresivo sin lamentarse o rebelarse, y tendrá reconocimiento pleno, siempre en referencia a los pueblos orientales, en Montesquieu y Hegel). La tripartición de las formas de poder en paternal, despótico y civil, es uno de los *τόποι* de la teoría política clásica y moderna. En sus obras políticas Hobbes, antes de tratar del poder civil, analiza el gobierno familiar y el gobierno patronal. Locke comienza el segundo *Ensayo* manifestando el propósito de buscar en qué cosa se distingan el poder del padre sobre sus hijos, del capitán de una galera sobre los galeotes (que es la forma moderna de esclavitud), del gobierno civil. Sin embargo, el estudio de Locke se distingue del de Aristóteles por el diferente criterio de diferenciación, que se refiere al diverso fundamento de los tres poderes, hoy se diría del diferente principio de legitimidad: el poder del padre es un poder cuyo fundamento es natural en cuanto deriva de la procreación, el patronal es el efecto del derecho de castigar a quien se ha hecho culpable de un delito grave y por tanto es acreedor a una pena igualmente grave como la esclavitud; el poder civil, únicamente entre todas las otras formas de poder, está fundado en el consenso manifiesto y tácito de quienes son sus destinatarios. Como se puede apreciar, se trata de las tres formas clásicas del fundamento de toda obligación: *ex natura*, *ex delicto*, *ex contractu*.

Esta división clásica, a pesar de su éxito, no permite distinguir el poder político de otras formas de poder. Los dos criterios, el aristotélico, basado en el interés, y el lockiano, fundado en el principio de

legitimidad, no son criterios analíticos sino axiológicos, en cuanto son útiles para distinguir el poder político como debería ser y no como es, las formas buenas de las formas corruptas. Tan es así que lo mismo Aristóteles que Locke deben reconocer que existen gobiernos en los que el poder es ejercido en las otras dos formas. Una teoría realista del poder político, como forma de poder diferente de cualquier otra, se forma mediante la elaboración, debida a los juristas medievales, del concepto de soberanía o *summa potestas*. Mientras la sociedad antigua no conoce más que una sociedad perfecta, el Estado que abarca a todas las otras sociedades menores, la sociedad medieval conoce dos, el Estado y la Iglesia. La disputa secular sobre la preeminencia de uno o de otra exige una delimitación de las dos esferas de competencia y por tanto de dominio, y consecuentemente la delimitación de los caracteres específicos de las dos *potestates*. Se vuelve una opinión común la distinción entre la *vis directiva*, que es prerrogativa de la Iglesia y la *vis coactiva*, que es prerrogativa del Estado. En contraposición a la potestad espiritual y a sus pretensiones, los defensores y los detentadores de la potestad temporal tienden a atribuirle al Estado el derecho y el poder exclusivo de ejercer sobre un determinado territorio y en referencia a los habitantes del territorio la fuerza física, dejando a la Iglesia el derecho y el poder de enseñar la religión verdadera y los preceptos de la moral, de salvaguardar la doctrina de los errores, de dirigir las conciencias hacia el logro de los bienes espirituales, el primero entre todos la salvación del alma. De esta manera el poder político se identifica con el ejercicio de la fuerza, y es definido como el poder que para obtener los efectos deseados (retomando la defini-

ción hobbesiana) tiene derecho de servirse, si bien en última instancia, como *extrema ratio* (razón extrema), de la fuerza. Aquí, el criterio de distinción entre el poder político y el poder religioso de nueva cuenta es el medio utilizado para hacerlo valer: el poder espiritual se sirve de la amenaza de penas o de la promesa de premios ultraterrenales; el poder político utiliza la constricción física como es la que se ejerce mediante las armas.

Para la definición del poder político el uso de la fuerza física es la condición necesaria, pero no es la condición suficiente. De acuerdo con la doctrina que se afirma en las grandes controversias entre el Estado y la Iglesia, lo que distingue al Estado frente a la Iglesia es el ejercicio de la fuerza; pero una controversia igualmente decisiva para la definición del poder político es la que observa como contrapuestos los reinos al imperio universal y las ciudades a los reinos. Aquí el problema es otro; no es el del derecho de usar la fuerza, sino el de la exclusividad de este derecho sobre un determinado territorio. Quien tiene el derecho exclusivo de usar la fuerza sobre un determinado territorio es el soberano. Como la fuerza es el medio más resolutivo para ejercer el dominio del hombre sobre el hombre, quien detenta el uso de este medio excluyendo a todos los demás dentro de ciertos confines es quien dentro de esos confines tiene la soberanía entendida como *summa potestas*, como poder supremo; *summa* en el sentido de que no reconoce superior alguno (*superiorem non recognoscens*), suprema en el sentido de que no tiene ningún poder por encima de sí misma. Si el uso de la fuerza es la condición necesaria del poder político, sólo el uso exclusivo de este poder es la condición suficiente. Las fórmulas que

anticipan el concepto de soberanía, que se vuelve a través de los escritores políticos de la época moderna el concepto fundamental para la definición del Estado, son la distinción entre las *civitates superiores recognoscentes* y *superiorem non recognoscentes* de los juristas medievales que defienden la autonomía jurídica y en consecuencia la política de las ciudades, y el principio *rex in regno suo imperator*, afirmado por los juristas franceses que defienden la soberanía del rey de Francia de las pretensiones del emperador.

Aquel que es tomado como el teórico de la soberanía (en realidad más que el teórico, el reconocido expositor de un concepto que tiene tras de sí una larga y consolidada tradición), Jean Bodin, define al Estado como "un gobierno justo de muchas familias y de lo que les es común con poder soberano" y al poder soberano como "el poder absoluto y perpetuo" [1576, trad. it., pp. 345 y ss], donde "absoluto" significa que no está sometido a otras leyes más que a las naturales y divinas, y "perpetuo" significa que logra obtener obediencia a sus mandatos con continuidad también gracias al uso exclusivo del poder coactivo. El tema de la exclusividad del uso de la fuerza como característica del poder político es el tema hobbesiano por excelencia; el paso del estado de naturaleza al Estado está representado por el paso de una condición en la que cada cual utiliza indiscriminadamente su fuerza contra todos los demás a la situación en la que el derecho de usar la fuerza le corresponde solamente al soberano. A partir de Hobbes, el poder político asume una connotación que permanece constante hasta hoy cuando en el escrito de juventud *La constitución de Alemania* [1799-1802] Hegel lamenta que Alemania ya no sea un Estado, observa que "una multitud de

hombres puede darse el nombre de Estado solamente si está unida por la defensa común de todo lo que es su propiedad" (trad. it., p. 22) y repite más adelante: "Donde una multitud forme un Estado es necesario que constituya un aparato militar y un poder estatal comunes" (*ibid.*, p. 23). Con un lenguaje tomado de la economía, Weber define al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima. Para Kelsen el Estado es un ordenamiento coercitivo, en particular: "El Estado es una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza" [1945, trad. it., p. 194]. En uno de los manuales de ciencia política más difundidos en estos últimos años se lee: "Estamos de acuerdo con Max Weber que la fuerza física legítima es el hilo conductor de la acción del sistema político" [Almond y Powell, 1966, trad. it., p. 55].

Las tres formas de poder

Desde el punto de vista de los diversos criterios que han sido adoptados para distinguir las diversas formas de poder, la definición del poder político como el poder que está en posibilidad de recurrir en última instancia a la fuerza (y es capaz de hacerlo porque detenta su monopolio) es una definición que se refiere al medio del que se sirve quien detenta el poder para obtener los efectos deseados. El criterio del medio es el que se utiliza comúnmente porque permite una tipología a la vez simple y clara, la llamada tipología de los tres poderes, económico, ideológico y político, o sea, de la riqueza, del saber y de la fuerza. El poder económico es el que se vale de la posesión de ciertos bienes, necesarios o conside-

rados como tales, en una situación de escasez, para inducir a quienes no los poseen a adoptar una cierta conducta, que consiste principalmente en la realización de un trabajo útil. En la posesión de los medios de producción reside una enorme fuente de poder de parte de quienes los poseen frente a los que no los poseen, precisamente en el sentido específico de capacidad de determinar el comportamiento ajeno. En cualquier sociedad donde existen propietarios y no propietarios, el poder del propietario deriva de la posibilidad que la posesión exclusiva de un bien le da de obtener que el no propietario (o propietario solamente de su fuerza de trabajo) trabaje para él bajo las condiciones que él imponga. El poder ideológico es el que se sirve de la posesión de ciertas formas de saber, doctrinas, conocimientos, incluso solamente de información, o de códigos de conducta, para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a los miembros del grupo a realizar o dejar de realizar una acción. De este tipo de condicionamiento deriva la importancia social de quienes saben, los sacerdotes en las sociedades tradicionales, los literatos, los científicos, los técnicos, los llamados "intelectuales", en las sociedades secularizadas, porque mediante los conocimientos que ellos difunden o los valores que predicán e inculcan se realiza el proceso de socialización del que todo grupo social tiene necesidad para permanecer unido. Lo que tienen en común estas tres formas de poder es que ellas contribuyen conjuntamente a instituir y mantener sociedades de desiguales divididas en fuertes y débiles con base en el primero, en ricos y pobres con base en el segundo, en sabientes e ignorantes con base en el tercero. Genéricamente entre superiores e inferiores.

Después de todo, definir el poder político como el poder cuyo medio específico es la fuerza sirve para hacer entender por qué siempre haya sido considerado el poder supremo, o sea, el poder cuya posesión distingue en toda sociedad al grupo dominante. En efecto, el poder coactivo es aquel del que todo grupo social tiene necesidad para defenderse de ataques externos o para impedir su disgregación interna. En las relaciones entre los integrantes de un mismo grupo social, a pesar del estado de subordinación que la expropiación de los medios de producción crea en los expropiados, a pesar de la adhesión pasiva a los valores transmitidos de parte de los destinatarios de los mensajes emitidos por la clase dominante, sólo la utilización de la fuerza física sirve para impedir la insubordinación y para apaciguar toda forma de desobediencia. En las relaciones entre los grupos sociales, no obstante la presión que puede ejercer la amenaza o la ejecución de sanciones económicas para persuadir al grupo adversario a desistir de un comportamiento considerado nocivo u ofensivo (en las relaciones entre grupos los condicionamientos de naturaleza ideológica cuentan menos), el instrumento decisivo para imponer la propia voluntad es el uso de la fuerza, es decir, la guerra.

Estas distinciones entre los tres tipos principales de poderes sociales, si bien manifestada de diferentes maneras, es un dato casi constante en las teorías sociales contemporáneas, en las cuales el sistema social en su conjunto aparece directa o indirectamente articulado en tres subsistemas: la organización de las fuerzas productivas, la organización del consenso y la organización del poder coactivo. Incluso la teoría marxista puede ser interpretada en

este sentido: la base real comprende el sistema económico, mientras la superestructura, escindiéndose en dos momentos diferentes, abarca el sistema ideológico y el más propiamente jurídico-político (del que Marx, es necesario no olvidarlo, toma sobre todo el aspecto represivo, resaltando especialmente el aparato de coacción). El sistema gramsciano es más claramente tricotómico, donde el momento superestructural es distinguido en dos momentos, el momento de la hegemonía o del consenso que es llamado "sociedad civil" y el momento del dominio o de la fuerza llamado "Estado". Por lo demás, durante siglos los escritores políticos han distinguido el poder espiritual que hoy se llamaría ideológico del poder temporal, y siempre han interpretado el poder temporal constituido por la conjunción del *dominium*, que es el poder sobre las cosas, constitutivo del poder económico, con el *imperium*, que es el poder de mando sobre los hombres, constitutivos del poder político en sentido estricto. Así, en la dicotomía tradicional como en la marxista se encuentran las tres formas de poder, con tal de que se interprete correctamente como compuesto por dos momentos, tanto en un caso como en otro, el segundo término. La diferencia esencial radica en el hecho de que en la teoría tradicional el poder principal está representado por el poder ideológico en cuanto el poder económico-político es concebido como dependiente del espiritual, mientras en la teoría marxista el poder principal es el económico en cuanto las ideologías y las instituciones políticas tienen la función de garantizar la permanencia de determinadas relaciones de producción (por lo menos hasta que la contradicción misma que explota en un cierto momento del desarrollo de estas

relaciones produce el cambio). Al inicio de la época moderna es ejemplar el *De cive* de Hobbes [1642], dividido en tres partes: *libertas, potestas, religio*, que corresponden respectivamente a la esfera de la libertad natural donde se desarrollan las relaciones de intercambio en las cuales el poder político debe intervenir lo menos posible (hay quien como Macpherson ha creído poder observar en el estado de naturaleza hobbesiano una prefiguración de la sociedad de mercado), al poder político, que detenta las dos espadas de la justicia y de la guerra, y al poder espiritual, al que corresponde una tarea fundamentalmente de enseñanza. En Hobbes, el poder por excelencia es el poder político, el cual, legitimado para ello por una delegación específica de individuos aislados y aterrorizados, impulsados por la necesidad de salir del estado de naturaleza, controla lo mismo el poder espiritual que el poder económico. También bajo este aspecto Hobbes puede ser considerado el primero y también el máximo teórico del Estado moderno, es decir, del Estado cuya formación es acompañada por la persistente idea de la primacía de la política.

La primacía de la política

La diversa relación entre los tres poderes y la diferente manera de disponerlos en orden jerárquico están entre los rasgos más característicos de las grandes corrientes del pensamiento político y de la filosofía de la historia. La primacía de la política que distingue al pensamiento político moderno, de Maquiavelo a Hegel, se contrapone tanto a la primacía del poder espiritual, que distingue a la época me-

dieval de las grandes controversias entre el Estado y la Iglesia y a la cual la Iglesia romana y las otras iglesias jamás han renunciado, como a la primacía del poder económico cuyo descubrimiento coincide con el nacimiento del mundo burgués y el inicio de la reflexión sobre el modo de producción capitalista.

La doctrina de la razón de Estado está íntimamente vinculada a la idea de la primacía de la política. No por casualidad tal doctrina nace y se desarrolla al lado de la teoría del Estado moderno. Una de las formas en las que se manifiesta la primacía de la política es la independencia del juicio político frente al juicio moral, o inclusive la superioridad del primero sobre el segundo; que exista una razón de Estado diferente de la razón de los individuos quiere decir que el Estado, y más concretamente el hombre político, es libre de perseguir sus propios objetivos sin estar obligado a tomar en cuenta los preceptos morales con los que está comprometido el individuo en sus relaciones con los otros individuos. A la concepción de la primacía de lo espiritual corresponde la doctrina de la subordinación completa de la acción política a la leyes de la moral, que son los preceptos de la religión dominante: subordinación que se refleja en la figura del príncipe cristiano; en cambio, a la concepción de la primacía de la política corresponde la doctrina de la necesaria inmoralidad o amoralidad de la acción política que debe contemplar su objetivo propio, la *salus rei publicae*, sin sentirse obligada o comprometida por rémoras de otra naturaleza; primacía que se refleja en la figura del príncipe maquiavélico con respecto al cual los medios de los que se sirve para vencer y conquistar el Estado, siempre son, cualesquiera que ellos sean,

“juzgados honorables, y loados por cada cual” [1513, ed. 1977, p. 88]. En la *Filosofía del derecho* de Hegel, que concluye (lo que Hobbes abre) la teoría del Estado moderno, el último momento del espíritu objetivo que cubre el territorio tradicional de la filosofía práctica, no es la moral sino la eticidad, de la cual la figura suprema es el Estado. Abordando el tema clásico de la distinción entre la moral y la política, o sea, de la razón de Estado, Hegel manifiesta con la máxima fuerza la idea de la primacía de la segunda sobre la primera, en un fragmento que puede ser considerado justamente la quintaesencia de esta idea y contiene el argumento principal para su justificación:

El bien de un Estado tiene un derecho totalmente diferente del bien del individuo, porque el Estado, que es la “sustancia ética”, “tiene su existencia, es decir, su derecho, inmediatamente en una existencia no abstracta sino concreta. . . y solamente esta existencia concreta, no una de las tantas proposiciones generales, sujetas a preceptos morales, puede ser principio de su acción y de su comportamiento” [1821, trad. it., p. 286]

¿Qué quiere decir este fragmento? Significa que el principio de acción del Estado debe ser buscado en su propia necesidad de existencia, que es la condición misma de la existencia (no sólo de la existencia sino también de la libertad y del bienestar) de los individuos. Prueba de ello es que el tribunal que juzga las acciones del Estado no es ni el externo instituido por el propio Estado para juzgar las acciones de los súbditos ni el que cada individuo erige en su interior para responder a su conciencia o a Dios, sino el tribunal de la historia universal, cuyos sujetos no son los individuos sino los estados.

4. EL FUNDAMENTO DEL PODER

El problema de la legitimidad

En referencia al poder político tradicionalmente no sólo se ha presentado el problema de su definición y de las características que lo distinguen de las otras formas de poder, sino también el de su justificación. El problema de la justificación del poder nace de la pregunta: “¿Admitiendo que el poder político sea el poder que dispone del uso exclusivo de la fuerza en un determinado grupo social, es suficiente la fuerza para hacerlo aceptar por aquellas personas sobre las cuales se ejerce, para persuadir a sus destinatarios a obedecerlo?” Una pregunta de este tipo puede tener y ha tenido dos respuestas según si es interpretada como una pregunta sobre lo que el poder es de hecho o sobre lo que debe ser. Como sucede en el estudio de los problemas políticos, también estas dos respuestas frecuentemente han sido confundidas entre sí o sobrepuestas, de manera que no siempre se logra entender si quien se plantea el problema de la relación entre el poder y la fuerza suponga un problema de mera efectividad (en el sentido de que un poder basado solamente en la fuerza no puede durar) o también un problema de legitimidad (en el sentido de que un poder basado únicamente en la fuerza de hecho puede ser efectivo pero no puede ser considerado legítimo). Una cosa es sostener que el poder político no puede ser únicamente fuerte en el sentido de que no es *posible*, y otra cosa muy diferente es que no puede ser solamente fuerte en el sentido de que no es *lícito*. Desde el punto de vista de los destinatarios del poder, el mismo cuestiona-

miento ha sido visto como problema de la obligación política; pero también el problema de la obligación política puede ser planteado como análisis de las razones por las cuales se obedecen las órdenes de quien detenta un cierto tipo de poder o como determinación de los casos en los cuales se debe obedecer y de los casos en los que es lícita la desobediencia o la obediencia pasiva.

La filosofía política clásica, que, como se ha dicho (ver la parte referente a ciencia política y filosofía política), considera que su tarea es plantearse el problema del fundamento del poder, se ha inclinado a negar que un poder únicamente fuerte, independientemente del hecho de que sea capaz de durar, pueda ser justificado. De aquí la distinción ya no analítica sino axiológica entre poder legítimo y poder ilegítimo, con base en el argumento ritual: "¿Si nos limitamos a fundar el poder exclusivamente en la fuerza, cómo se logra distinguir el poder político del de una banda de ladrones?"

Este problema fue presentado de manera contundente por San Agustín en el famoso fragmento sobre el cual se han vertido una infinidad de comentarios: "¿Sin la justicia qué serían en realidad los reinos si no bandas de ladrones?, ¿y qué son las bandas de ladrones si no pequeños reinos?" Fragmento seguido por el también célebre intercambio de palabras entre Alejandro y el pirata:

preguntándole este rey qué le parecía cómo tenía inquieto y perturbado el mar, con arrogante libertad le dijo: por el mismo motivo por el que tú infestas la tierra; mas porque yo lo hago con un pequeño bajel me llaman corsario, y a ti, porque lo haces con un gran ejército, te llaman emperador. [*De civitate Dei*, La ciudad de Dios, iv, 4, 1-15].

Dos de los más famosos libros de teoría política, la *República* de Platón y el *Contrato social* de Rousseau, comienzan con un debate sobre la relación entre la justicia y la fuerza, en el que se rechaza la tesis del "derecho del más fuerte". También Rousseau recurre al ejemplo del bandido: "¿Si un bandido me sorprende en un bosque, estaré, no solamente por la fuerza, sino aun pudiendo evitarlo, obligado en conciencia a entregarle mi bolsa? Porque, en fin, también la pistola que él tiene es un poder." [1762, trad. it., p. 14]. Para Bodin el Estado es "el gobierno justo [en francés *droit*, en latín *legitimus*] que se ejerce. . ." [1576, trad. it., p. 159]. El mismo Hobbes afirma que por la seguridad de los súbditos, que es el fin superior del Estado, y en consecuencia de las instituciones del poder político, es necesario que alguien, no importa si sea una persona física o una asamblea, "detente legítimamente en el Estado el poder supremo" [1642, trad. it., p. 165]. Por lo demás, precisamente con base en esta atribución de un carácter ético o jurídico, durante siglos se ha hecho la distinción entre poder político bueno y poder político malo, entre rey y tirano (cuando "tiranía" no sea tomada en la acepción de mal gobierno, como en la Antigüedad clásica, sino de usurpación del poder); es ésta una distinción que implica consecuencias importantes con respecto al problema de la obligación política, de suerte que el mismo Hobbes, teórico de la obediencia absoluta, afirma que el usurpador, es decir, el príncipe ilegítimo, debe ser tratado como un enemigo.

La consideración recurrente según la cual el poder supremo, que es el poder político, deba tener una justificación ética (o lo que es lo mismo, un fundamento jurídico) ha dado lugar a la variada

formulación de principios de legitimidad, o sea, de las diversas maneras bajo las cuales se ha buscado dar una razón, en referencia a quien detenta el poder, de mandar, y a quien lo sufre, de obedecer; lo que Gaetano Mosca llamó con una expresión afortunada la "fórmula política", explicando que,

en todas las sociedades discretamente numerosas y llegadas a un cierto grado de cultura hasta ahora ha sucedido, que la clase política no justifica exclusivamente su poder únicamente con la posesión de hecho, sino que busca darle una base moral y legal, haciéndolo emanar como consecuencia necesaria de doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad que esa clase política dirige [1896, ed. 1923, p. 108].

Mosca reconocía exclusivamente dos fórmulas políticas, la que hace derivar el poder de la autoridad de Dios y la que lo hace derivar de la autoridad del pueblo. Aunque las consideraba como meras ficciones pensaba que correspondían a una necesidad real, a la necesidad de gobernar y de sentirse gobernados "no solamente con base en la fuerza material e intelectual, sino también con base en un principio moral" [ibid., p. 110].

Los diversos principios de legitimidad

En realidad los principios de legitimidad adoptados a lo largo de la historia no son únicamente los dos indicados por Mosca. Sin ser exhaustivos podemos indicar por lo menos seis, que se reclaman en parejas antitéticas a tres grandes principios unificantes: la Voluntad, la Naturaleza y la Historia. Los dos

principios de legitimidad que se reclaman a una voluntad superior son los recordados por Mosca: los gobernantes reciben su poder de la voluntad de Dios o de la voluntad del pueblo. La fórmula clásica de este tipo de legitimación es la hobbesiana: "No es la razón, sino la autoridad la que hace la ley." ¿Pero, cuál es la fuente última de la autoridad? En una concepción descendente del poder (concibiendo la estructura de poder como una pirámide el poder baja del vértice a la base) la autoridad última es la voluntad de Dios; en una concepción ascendente (de acuerdo con la cual el poder sube de la base al vértice), la autoridad última es la voluntad del pueblo. Ficción por ficción los dos principios, por antitéticos que puedan ser, en algunas doctrinas se refuerzan entre sí: *vox populi vox Dei* (la voz del pueblo es la voz de Dios). A las doctrinas voluntaristas siempre se opusieron las doctrinas naturalistas que dieron origen a las diversas formas de derecho natural. También éstas se presentan en dos versiones aparentemente antitéticas: la naturaleza como fuerza originaria *χώρας*, de acuerdo con la preponderante concepción clásica del poder, y la naturaleza como orden racional por lo que la ley natural se identifica con la ley de la razón de acuerdo con la preponderante interpretación del iusnaturalismo moderno. Apelar a la naturaleza para fundar el poder significa, en la primera versión, que el derecho de mandar de unos y el deber de obedecer de otros deriva del hecho ineluctable que hay naturalmente, y por tanto independientemente de la voluntad humana; fuertes y débiles, sabientes e ignorantes, o sea, individuos y también pueblos enteros aptos para mandar e individuos y pueblos capaces de obedecer; en cambio apelar a la naturaleza como

orden racional significa fundar el poder en la capacidad del soberano de identificar y aplicar las leyes naturales que son las leyes de la razón. Para Locke, el principal deber del gobierno es el de hacer posible, mediante el ejercicio del poder coactivo, la observancia de las leyes naturales para el respeto de las cuales no habría necesidad de algún gobierno si todos los hombres fueran seres racionales. En cuanto los hombres no son racionales, Locke necesita del consenso para fundar el Estado, pero el consenso mismo, esto es, el acuerdo necesario para salir del estado de naturaleza e instituir el gobierno civil, es, con todo, un acto racional. No hay necesidad del consenso solamente allí donde el príncipe mismo que gobierna es racional de conformidad con las leyes naturales que le revelan los iniciados; al llegar a este punto el gobierno de la naturaleza, la fisiocracia, sustituye completamente al gobierno de los hombres. También el apelo a la Historia tiene dos dimensiones según si la historia de cuya autoridad se busca derivar la legitimación del poder sea la pasada o la futura. El reclamo a la historia pasada instituye como principio de legitimación la fuerza de la tradición y en consecuencia está en la base de las teorías tradicionalistas del poder de acuerdo con las cuales el soberano legítimo es quien ejerce el poder desde tiempos inmemoriales. El poder de mandar también se puede adquirir, con base en un principio general de derecho, apoyado en el uso que se trasmite en el tiempo, como se adquiere la propiedad o cualquier otro derecho. En sus *Reflexiones sobre la revolución francesa* [1790], Edmund Burke enunció la teoría de la prescripción histórica que justifica el poder de los reyes (de donde no por casualidad nacen las pretensiones legitimistas de los

soberanos despotestados) contra los intentos subversivos de los revolucionarios. Mientras la referencia a la historia pasada constituye un típico criterio para la legitimación del poder constituido, la referencia a la historia futura es uno de los criterios para la legitimación del poder por constituirse. El nuevo ordenamiento que el revolucionario tiende a imponer desarticulando al viejo puede ser justificado en cuanto se le represente como una nueva etapa en el curso histórico, una etapa necesaria, inevitable, y más avanzada axiológicamente, en referencia a la anterior. Un ordenamiento que no existe todavía, que está en ciernes, no puede encontrar su fuente de legitimación más que *post factum*. El conservador tiene una concepción estática de la historia: está bien lo que dura. El revolucionario, una concepción dinámica: está bien lo que cambia en correspondencia con el movimiento; predeterminado y finalmente comprendido, del progreso histórico. Ambos pretenden estar en la historia (representan dos posiciones históricas); pero el primero considera que la respeta aceptándola, el segundo anticipándola (e incluso estimulándola).

El debate sobre los criterios de legitimidad no solamente tiene un valor doctrinario; el problema de la legitimidad está íntimamente vinculado al de la obligación política con base en el principio de que la obediencia se debe solamente al mandato del poder legítimo. Donde termina la obligación de obedecer a las leyes (la obediencia puede ser activa o solamente pasiva) comienza el derecho de resistencia (que a su vez puede ser solamente pasiva o activa). El juicio sobre los límites de la obediencia y la validez de la resistencia depende del criterio de legitimidad que se asuma. Un poder que con base en un criterio es

afirmado como legítimo, con base en otro puede ser considerado ilegítimo. De los seis criterios enlistados algunos son más favorables al mantenimiento del *statu quo*, es decir, están *ex parte principis*, otros son más favorables al cambio, o sea, están *ex parte populi*. De una parte, el principio teocrático, el apelo a la naturaleza como fuerza originaria, la tradición; de otro, el principio democrático del consenso, el apelo a la naturaleza ideal, el progreso histórico. Quien contemple los movimientos de resistencia, en el sentido más amplio de la palabra, del mundo actual, no tardará en darse cuenta de la persistencia de estos criterios: contra un gobierno despótico, contra una potencia colonial o imperialista, contra un sistema económico o político considerado injusto y opresivo, el derecho de resistencia o de revolución es justificado: mediante el reclamo a la voluntad general conculcada, y por consiguiente a la necesidad de un nuevo contrato social; a través del derecho natural a la autodeterminación que vale no sólo para los individuos sino también para los pueblos; mediante la necesidad de remodelar lo que está condenado por la historia y de meterse en el cauce del devenir histórico que se mueve inexorablemente hacia nuevas y más justas formas de sociedad.

Legitimidad y efectividad

Con el advenimiento del positivismo jurídico el problema de la legitimidad cambió completamente. Mientras de acuerdo con todas las teorías anteriores el poder debe estar apoyado por alguna justificación ética para poder durar, y en consecuencia la legitimidad es necesaria para la efectividad, con las

teorías positivistas se abre paso la tesis de que sólo el poder efectivo es legítimo: efectivo en el sentido del principio de efectividad del derecho internacional, según el cual, con las palabras de Kelsen que ha sido uno de sus más respetables partidarios,

una autoridad de hecho constituida es el gobierno legítimo, el ordenamiento coercitivo puesto en práctica por tal gobierno es un ordenamiento jurídico, y la comunidad constituida por ese ordenamiento es un Estado en el sentido del derecho internacional, en cuanto este ordenamiento es en conjunto eficaz [1945, trad. it., p. 123].

Desde este punto de vista la legitimidad es un puro y simple estado de hecho. Lo que no quita que un ordenamiento jurídico legítimo en cuanto eficaz y reconocido como tal por el ordenamiento internacional pueda ser sometido a juicios axiológicos de legitimidad, que pueden llevar a una gradual, más o menos rápida, inobservancia de las normas del ordenamiento, y por tanto a un proceso de deslegitimación del sistema. Sin embargo, permanece el hecho de que con base en el principio de efectividad un ordenamiento continúa siendo legítimo hasta que la ineficacia ha llegado a tal punto que hace probable o previsible la eficacia de un ordenamiento alternativo.

En el ámbito del positivismo jurídico, es decir, de una concepción en la que se considera derecho solamente al que está puesto por las autoridades delegadas para ello por el mismo ordenamiento y hecho eficaz por otras autoridades previstas por el propio ordenamiento, el tema de la legitimidad ha tomado otra orientación, ya no la de los criterios axiológicos, sino la de las razones de la eficacia de la que deriva la

legitimidad. Bajo esta orientación se presenta la famosa teoría weberiana de las tres formas de poder legítimo. Weber no se planteó el problema de enlistar las diversas maneras con las cuales toda clase política ha buscado en todo tiempo justificar su poder, sino de ubicar y describir las formas históricas de poder legítimo, una vez definido el poder legítimo (*Herrschaft*), diferente de la mera fuerza (*Macht*), como el poder que logra determinar el comportamiento de los miembros de un grupo social emitiendo mandatos que son obedecidos habitualmente en cuanto su contenido es tomado como máxima de la conducta. Los tres tipos puros o ideales de poder legítimo son, de acuerdo con Weber, el poder tradicional, el poder legal-racional y el poder carismático. Describiendo estos tres tipos de poder legítimo Weber no pretende presentar fórmulas políticas en el sentido mosquiano de la palabra, sino intenta comprender cuáles son las diferentes razones por las que se forma en una determinada sociedad esa relación estable y continua de mandato-obediencia que distingue al poder político. Los tres tipos de poder representan tres tipos diferentes de motivación: en el poder tradicional el motivo de la obediencia (o lo que es lo mismo, la razón por la que el mandato tiene éxito) es la creencia en la sacralidad de la persona del soberano, sacralidad que deriva de la fuerza de lo que dura, de lo que siempre ha sido y, en cuanto siempre ha sido, no hay razón para cambiarlo; en el poder racional, el motivo de la obediencia deriva de la creencia en la racionalidad del comportamiento conforme a las leyes, esto es, a normas generales y abstractas que instituyen una relación impersonal entre gobernante y gobernado; en el poder carismático, por la creencia en las dotes

extraordinarias del jefe. En otras palabras: con la teoría de los tres tipos de poder legítimo Weber quiso mostrar cuáles han sido hasta ahora en la historia los fundamentos reales, no los presuntos o declarados, del poder político. Lo que no excluye que pueda existir una relación entre ellos. Tanto la tradición como la racionalidad del poder son por un lado un motivo de obediencia así como un principio de legitimación y es difícil establecer dónde termina uno y comienza otro.

En esta perspectiva, que no contempla los criterios axiológicos sino el proceso real de legitimación (y de deslegitimación) en un determinado contexto histórico, se ubica el reciente debate sobre la teoría de Niklas Luhmann, de acuerdo con el cual, en las sociedades complejas que han concluido el proceso de positivización del derecho la legitimidad no es el efecto de la referencia a valores, sino es producto de la aplicación de ciertos procedimientos (*Legitimität durch Verfahren*) establecidos para producir decisiones vinculantes, como las elecciones políticas y los procedimientos legislativo y judicial. Allí donde los mismos sujetos participan en el procedimiento, si bien dentro de los límites de las reglas establecidas, la legitimidad es representada como una prestación del mismo sistema [1972, trad. it., p. 263].

5. ESTADO Y DERECHO

Los elementos constitutivos del Estado

Al lado del problema del fundamento del poder, la doctrina clásica del Estado siempre se ha ocupado

del problema de los límites del poder, que generalmente es planteado dentro de las relaciones entre el derecho y el poder (o derecho y Estado).

Desde que los juristas se adueñaron del problema del Estado, éste es definido mediante los tres elementos constitutivos del pueblo, del territorio y de la soberanía (concepto jurídico por excelencia, elaborado por los juristas y aceptado universalmente por los escritores de derecho público). Para citar una definición conocida y respetada, el Estado es "un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él" [Mortati, 1969, p. 23]. En la reducción rigurosa que Kelsen hace del Estado a ordenamiento jurídico, el poder soberano se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho (o sea normas vinculantes) en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer recurriendo en última instancia a la fuerza, y en consecuencia por el hecho de ser no solamente legítimo sino también eficaz (legitimidad y eficacia se reclaman mutuamente). El territorio se convierte en el límite de validez espacial del derecho del Estado, en el sentido de que las normas jurídicas emanadas del poder soberano únicamente valen dentro de determinados confines. El pueblo se vuelve el límite de validez personal del derecho del Estado, en cuanto las mismas normas jurídicas solamente valen, salvo casos excepcionales, para determinados sujetos que de tal manera constituyen los ciudadanos del Estado. Definiciones de este tipo prescinden completamente del fin o de los fines del Estado. Para Weber

no es posible definir un grupo político —y tampoco al Estado— indicando el objetivo de su acción de grupo. No hay ningún objetivo que grupos políticos no se hayan propuesto en alguna ocasión desde el esfuerzo por proveer a la sustentación hasta la protección del arte; y no hay nada que no hayan perseguido, desde la garantía de la seguridad personal hasta la determinación del derecho. [1908-20, trad. it. I, pp. 53-54].

Con la terminología de Kelsen, el Estado en cuanto ordenamiento coactivo es una técnica de organización social: en cuanto tal, es decir, en cuanto técnica, o conjunto de medios para lograr un objetivo, puede ser empleado para los objetivos más diversos. Una definición de este tipo puede ser corroborada por un fragmento famoso del *Espíritu de las leyes*, en el que Montesquieu, allí donde quiere exaltar a la nación cuya constitución tiene como objetivo la libertad política (Inglaterra), agrega: "Aunque todos los estados en general tengan el mismo fin, que es el de conservarse, cada uno tiende a desear un objetivo particular", en consecuencia presenta algunos ejemplos curiosos: "El engrandecimiento era el fin de Roma; la guerra, el de los espartanos; la religión, el de las leyes hebreas; el comercio, de los marseleses, etcétera" [1748, trad. it., I, p. 274]. La definición formal y la concepción instrumental del Estado se apoyan mutuamente.

Desde el punto de vista de una definición formal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de

los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones. Lo que no quiere decir que el poder estatal no tenga límites. Justamente Kelsen, además de los límites de validez espacial y personal que redefinen en términos jurídicos los dos elementos constitutivos del territorio y del pueblo, toma en consideración otras dos especies de límites: los límites de validez temporal por los que cualquier norma tiene una validez limitada en el tiempo que corre entre el momento de la emancipación, salvo que se le atribuya efecto retroactivo, y el momento de la abrogación, y el límite de validez material en cuanto existen: a) materias que de hecho no pueden ser sometidas, objetivamente, a alguna reglamentación, de donde proviene el viejo dicho de que el parlamento inglés puede hacer todo excepto transformar al hombre en mujer (un ejemplo, en honor a la verdad, hoy no muy apropiado), o la afirmación de Spinoza [1670, cap. iv] de que aun el soberano que tenga el derecho de hacer todo lo que quiera no tiene el poder de hacer que una mesa coma pasto; b) materias que pueden ser hechas indisponibles por el propio ordenamiento, como sucede en todos los ordenamientos en los que está garantizada la protección de algunos espacios de libertad, representados por los derechos civiles, en los que el poder estatal no puede intervenir, y una norma, aunque fuese válida, que los violase puede ser considerada ilegítima por un procedimiento previsto por la misma Constitución.

El gobierno de las leyes

Desde la Antigüedad, el problema de la relación entre el derecho y el poder fue planteado con esta

pregunta: “¿Es mejor el gobierno de las leyes o el gobierno de los hombres?”

Platón, distinguiendo el buen gobierno del mal gobierno, dice:

Veo pronto la destrucción en el Estado. . . donde la ley es súbdita y no tiene autoridad; en cambio donde la ley es patrona de los magistrados y éstos son sus siervos yo veo la salvación y toda clase de bienes que los dioses dan a los Estados [*Leyes*, 715 d].

Aristóteles, al iniciar el discurso sobre las diversas constituciones monárquicas, se plantea el problema de si sea “más conveniente ser gobernados por el mejor hombre o por las mejores leyes” [1286a, 9]. En favor de la segunda opción enunció una máxima destinada a tener una larga duración: “La ley no tiene pasiones que necesariamente se encuentran en cualquier alma humana” [*Ibid.*, 20]. La supremacía de la ley con respecto al juicio casuístico del gobernante (el *gubernator* platónico, que salva a los compañeros en los peores momentos, “no redacta leyes escritas, sino que proporciona como ley su arte” [*Política*, 297a]) reside en su generalidad y en su constancia, en no estar sometida a lo variable de las pasiones; este contraste entre las pasiones de los hombres y lo desapasionado de las leyes llevará al *lóγος* igualmente clásico de la identificación de las leyes con la voz de la razón. Uno de los puntos fundamentales de la doctrina política medieval es la subordinación del príncipe a la ley de acuerdo con el principio enunciado a manera de aforismo por Bracton: “Rex non debet esse sub homine, sed sub Deo et sub lege, quia lex facit regem” [El rey no debe estar subordinado a ningún hombre, sino a Dios y a la ley, ya que es la ley la que hace al rey]. [*De legibus et*

Consuetudinibus Angliae I, 8,5] En la tradición jurídica inglesa el principio de la subordinación del rey a la ley conduce a la doctrina de la *rule of law*, o gobierno de las leyes, que es el fundamento del Estado de derecho entendido, en su acepción más restringida, como el Estado cuyos poderes son ejercidos en el ámbito de leyes prestablecidas. Para Santo Tomás el *regimen politicum* (régimen político) se distingue del *regimen regale* (régimen real) por el hecho de que mientras este último está caracterizado por la *plenaria potestas* (potestad plena) del gobernante, el primero tiene lugar “quando ille qui praeest habet potestatem coarctatam secundum aliquas leges civitatis” [cuando quien está a la cabeza del Estado tiene limitado su poder con base en algunas leyes de la ciudad]. [*In octo libros Politicorum Aristotelis expositio*, I, 13].

Naturalmente una respuesta de este tipo produce un cuestionamiento de fondo: ¿ya que las leyes generalmente son puestas por quien detenta el poder, de dónde vienen las leyes a las que debería obedecer el propio gobernante? Las respuestas dadas por los antiguos a esta pregunta abrieron dos caminos. El primero: por encima de las leyes puestas por los gobernantes hay otras leyes que no dependen de la voluntad de los gobernantes, y son las leyes naturales, derivadas de la propia naturaleza del hombre que vive en sociedad; o bien, las leyes cuya fuerza obligatoria proviene del estar arraigadas en lo que es la tradición.

Una y otras son leyes “no escritas” o “leyes comunes”, como aquellas a las que obedeció Antígona violando el mandato del tirano, o aquellas a las que obedeció Sócrates que rechazó huir de la prisión para salvarse del castigo. El segundo: al inicio

de un buen ordenamiento de leyes hubo un hombre sabio, el gran legislador, que dio a su pueblo una constitución a la que los futuros regidores se deberán apegar escrupulosamente. Esta idea del buen legislador que cronológica y axiológicamente es anterior a los regidores está ejemplarmente representada por la leyenda de Licurgo que, ordenado el Estado, anunció al pueblo reunido en asamblea que le era necesario alejarse de Esparta para consultar al oráculo y recomendó que no se cambiara nada de las leyes que estableció él hasta que no regresara, y jamás regresó.

Tanto uno como otro camino han sido recorridos a lo largo de la historia del pensamiento político: los regidores que si bien son los artífices de las leyes positivas están obligados a respetar las leyes superiores a las leyes positivas, como las leyes naturales, que en la tradición del pensamiento medieval son las leyes de Dios (“Jus naturale est quod in lege et Evangelio continetur” *Decretum Gratiani* [I,1, en Migne, *Patrologia latina*, CLXXXVII, col. 20]), o las leyes del país, la *Common law*, de los juristas ingleses, que es considerada una ley de la razón, a la que los propios soberanos están sometidos. Cuando la idea del derecho natural se extenuó, Rousseau retomó el mito del gran legislador, del “hombre extraordinario”, cuya función es excepcional porque “no tiene nada de común con la autoridad humana” y debe establecer las condiciones de un sabio y durable dominio [1762, trad. it., p. 57]. Las primeras constituciones escritas, así la norteamericana como la francesa, nacieron bajo la insignia de la misión extraordinaria de quien instaura con un nuevo cuerpo de leyes el reino de la razón interpretando las leyes de la naturaleza y transformándolas en leyes

positivas con una constitución que brotó de un solo gesto de la mente de los sabios.

Los límites internos

Esta idea recurrente del gobierno de las leyes como superior al gobierno de los hombres puede parecer contraria al principio de acuerdo con el cual el *princeps es legibus solutus*. Tal principio, derivado de un fragmento de Ulpiano [*Digesto*, I, 3, 31], inspiró y guió la conducta de los soberanos en las monarquías absolutas del continente europeo.

El principio no quiere decir —como por motivos polémicos de parte de los escritores liberales posteriores, o por error, se ha creído—, que el poder del príncipe no tenga límites; las leyes a las que se refiere el principio son las leyes positivas, es decir, las leyes puestas por la propia voluntad del soberano, quien no está sometido a las leyes que él establece porque nadie puede dar leyes a sí mismo. Esto de ninguna manera excluye que esté sometido, en cuanto hombre, como todos los hombres, a las leyes naturales y divinas. Bodin señala: “Por lo que hace. . . a las leyes naturales y divinas, todos los príncipes del mundo están sujetos a ellas, no está en su poder transgredirlas, si no quieren hacerse culpables de lesa majestad divina” [1576, trad. it., p. 361]. Incluso otros partidarios de la monarquía absoluta van más allá: el poder del príncipe no sólo está limitado por las leyes naturales y divinas, sino también por las leyes fundamentales del reino, como por ejemplo las leyes que regulan la sucesión al trono, que son leyes transmitidas, leyes consuetudinarias, y como tales positivas. El problema de las

leyes fundamentales y su fuerza obligatoria es un tema que aparece en todos los escritos de los juristas que se preocupan por fijar con normas claras y ciertas los límites del poder del rey; son las normas de aquella constitución no escrita que regula las relaciones entre gobernantes y gobernados. El rey que viola las leyes naturales y divinas se vuelve un tirano *ex parte exercitii*; el rey que viola las normas fundamentales es un usurpador, o sea, un tirano *ex defectu tituli*. En fin, hay un tercer límite que más que cualquier otro es útil para distinguir la monarquía real de la monarquía despótica: el poder del rey no se extiende hasta invadir la esfera del derecho privado (que es considerado un derecho natural) salvo en casos de clara y justificada necesidad. En polémica con la doctrina de la comunidad de bienes propuesta por Platón, Bodin afirma que “no hay nada público allí donde no hay nada privado” y “los estados han sido ordenados por Dios” con el objeto de que el Estado cuide de lo que es público y de lo que a cada cual le corresponde en su propiedad privada” [*ibid.*, p. 178].

De diferente naturaleza es la disputa entre los partidarios de la monarquía absoluta, como Bodin y Hobbes, y los simpatizantes de la monarquía limitada, moderada, temperada o regulada, como los escritores ingleses que defienden la monarquía constitucional reclamándose al modelo ideal del gobierno mixto o los escritores franceses que apoyan la resistencia de los estamentos contra el proceso de concentración y centralización de todo el poder estatal en las manos del rey, interpretando la monarquía francesa como gobierno mixto. Para unos y otros el poder del rey debe estar limitado no solamente por la existencia de leyes superiores que

nadie pone en discusión, sino también por la existencia de centros de poder legítimos como las órdenes o estados —el clero, la nobleza, las ciudades— con sus órganos colegiados que pretenden tener derecho de deliberar en determinadas materias como la imposición fiscal. Se trata de un límite que deriva de la misma composición y organización de la sociedad y como tal, allí donde los estamentos tuvieron éxito como en Inglaterra, más fuerte que el límite puesto, pero no impuesto, por las leyes superiores. Por lo demás, también allí donde la resistencia de las órdenes fue destruida, como en Francia, que representa el prototipo de los estados absolutistas, y en general de los grandes estados (mientras el Estado estamental sobrevive principalmente en los pequeños estados alemanes), y el rey gobierna exclusivamente a través de sus funcionarios y comisarios, el proceso de transformación no se presenta en plenitud, y jamás logra oscurecer la idea de la monarquía controlada por la presencia de los cuerpos intermedios, que Montesquieu, tomando en cuenta a Inglaterra, considera necesarios también para su propio país. Si el respeto de las leyes superiores sirve para distinguir el reino de la tiranía, la presencia de los cuerpos intermedios es útil para distinguir la monarquía del despotismo. No hay partidario del absolutismo que no sepa distinguir claramente el poder monárquico del tiránico, de una parte, y del despótico, de otra.

Una siguiente fase del proceso de limitación jurídica del poder político es la que se afirma en la teoría y práctica de la separación de poderes. Mientras la lucha entre los estamentos y el príncipe se refiere al proceso de concentración del poder del que nacieron los grandes estados territoriales modernos, la disputa entre la divisibilidad o indivisibilidad del

poder se refiere al proceso paralelo de concentración de las funciones típicas que son competencia de quien detenta el poder supremo en un territorio determinado, el poder de hacer leyes, de hacerlas ejecutar y juzgar con base en ellas lo justo y lo injusto. Aunque los dos procesos corran paralelamente, deben ser distinguidos porque el primero tiene su mayor realización en la división del poder legislativo entre el rey y el parlamento, como sucedió primeramente en la historia constitucional inglesa; el segundo desemboca en la separación y recíproca independencia de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, que tiene su máxima afirmación en la constitución escrita de los Estados Unidos. No es casual que por encima de la famosa exposición de la doctrina de la separación de poderes hecha por Montesquieu ("Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder" [1748, trad. it., I, p. 274], la más clara y completa exposición de la doctrina se encuentra en algunas cartas de *El Federalista*, atribuidas a Madison, donde se lee que

Concentrar... todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial en las mismas manos, sean éstas las de muchos, pocos o uno. . . puede con mucha razón ser definido como la verdadera dictadura [Hamilton, Jay y Madison 1787-88, trad. it., p. 370].

Contrariamente de una opinión común que los mismos autores de *El Federalista* se proponen confutar, separación de poderes no quiere decir que los tres poderes deban ser recíprocamente independientes, sino que deba excluirse que quien posea

todos los poderes de un sector determinado posea también todos los poderes de otro de manera que pueda subvertir el principio en el que se basa una constitución democrática, y por tanto sea necesaria una cierta independencia entre los tres poderes a fin de que a cada uno le sea garantizado el control constitucional de los demás.

La última lucha por la limitación del poder político es la que se combatió en el terreno de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, comenzando por los derechos personales, ya enunciados en la *Magna Charta* (Carta Magna) de Enrique III (1225), hasta los diversos derechos de libertad, religión, opinión política, prensa, reunión y asociación, que constituyen la materia de los *Bill of Rights* de los estados americanos y de las *Declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano* emanadas durante la revolución francesa. Cualquiera que sea el fundamento de los derechos del hombre, Dios, la naturaleza, la historia, el consenso de las personas, ellos son considerados como derechos que el hombre tiene en cuanto tal, independientemente del ser puestos por el poder político y que por consiguiente el poder político no solamente debe respetar sino proteger. Según la terminología kelseniana, estos derechos constituyen límites a la validez material del Estado. En cuanto tales son diferentes de los límites considerados anteriormente, porque no tocan tanto la cantidad del poder sino su extensión. Solamente su reconocimiento pleno dio origen a la forma de Estado limitado por excelencia que es el Estado liberal y a todas las formas sucesivas que, aun reconociendo otros derechos fundamentales, como los derechos políticos y los derechos sociales, no vinieron a menos en el respeto de los derechos de liber-

tad. Se suele llamar "constitucionalismo" a la teoría y la práctica de los límites del poder; el constitucionalismo encuentra su completa expresión en las constituciones que establecen límites no solamente formales sino también materiales al poder político, bien representados por la barrera que los derechos fundamentales una vez reconocidos y protegidos jurídicamente elevan contra el intento y presunción del detentador del poder soberano de someter a reglamentación cualquier acción que los individuos o los grupos intenten emprender.

Los límites externos

Ningún Estado está solo. Todo Estado existe al lado de otros estados en una sociedad de estados. Como las ciudades griegas, así los estados contemporáneos. Toda forma de convivencia, incluso aquella sin leyes del estado de naturaleza, implica límites en la conducta de cada uno de los convivientes: límites de hecho, como los que cualquier individuo tiene con respecto a todos los demás individuos en el estado de naturaleza, donde cada cual tiene tanto derecho como poder (como decía Spinoza [1670, cap. XVI]), pero ninguno, excepto Dios, es omnipotente; o límites jurídicos, como aquellos puestos por el derecho que regula desde tiempo inmemorial las relaciones entre los estados soberanos, o *ius gentium* (derecho de gentes), límites que derivan de tradiciones que se han vuelto obligatorias (las costumbres internacionales) o de acuerdos recíprocos (los tratados internacionales). La soberanía tiene dos caras, una que mira hacia el interior, otra que mira hacia el exterior. En consecuencia, se encuentra con dos

tipos de límites: los que derivan de las relaciones entre gobernantes y gobernados, y son los límites internos y los que derivan de las relaciones entre los estados, y son los límites externos. Entre las dos especies de límites hay una cierta correspondencia en el sentido de que cuanto un Estado es más fuerte y por tanto sin límites en el interior, tanto más es fuerte y por tanto con menores límites en el exterior; al proceso de unificación interior corresponde un proceso de emancipación exterior; mientras un Estado logra vincular más a sus súbditos, más logra hacerse independiente de los otros estados. Así ha sucedido en la formación del Estado moderno: el proceso de unificación de los poderes difusos y de diversas formas en conflicto entre ellos, que caracteriza la sociedad medieval, corre paralelamente al proceso de liberación del poder unificado por las dos *summae potestates* tendencialmente universales de la Iglesia y el imperio. Cada vez que el poder se vuelve más ilimitado en lo interno, lo que quiere decir unificante, también se vuelve más ilimitado en lo externo, lo que quiere decir independiente. La fórmula que los juristas franceses enunciaron en favor de las pretensiones del rey de Francia en el siglo XIII, *rex in regno suo imperator*, expresa bien el doble proceso: en el momento en que el rey es emperador en su reino, el emperador ya no es rey en el reino ajeno. El rey y el emperador se cambian las partes: lo que el rey gana el emperador lo pierde (un buen ejemplo de la teoría que considera el poder como una relación de suma cero). El final del imperio como potencia, es decir, como verdadero y propio Estado universal unificante, coincide con el renacimiento del derecho internacional; renacimiento, no nacimiento u origen, como frecuente-

mente se ha dicho, porque allí donde existen estados más potentes, independientes o autosuficientes, siempre se ha reconocido la necesidad de un derecho que regule sus relaciones. Cuando Pufendorf, uno de los restauradores del derecho internacional, después de Alberico Gentili y Hugo Grocio, se plantea el problema del "status imperii germanici", es decir, si el imperio germánico sea todavía un Estado en el pleno sentido de la palabra, lo define una "res publica irregularis" (república irregular), queriendo decir que ya no es un Estado en sentido propio, polemizando con quienes lo consideran un Estado verdadero y propio en la forma peculiar del gobierno mixto, y al mismo tiempo es algo diferente de una simple confederación de estados [1672, VII, 2,15]. Ciento cincuenta años más tarde Hegel iniciará su escrito juvenil sobre la constitución de Alemania con la misma constatación: "Alemania [entendiendo el imperio germánico] ya no es un Estado" [1799-1802, trad. it., p. 12].

Al proceso de disolución gradual del imperio al que corresponde la formación de los estados territoriales y nacionales, se contraponen procesos inversos de unificación paulatina de pequeños estados en uniones más vastas que pasan a través de la confederación, en la que cada Estado conserva su independencia no obstante la unión perpetua con los otros estados (como sucedió originalmente con Suiza), para llegar por primera vez a la formación nueva y original de los estados federales con la constitución de los Estados Unidos (1787). Mientras el proceso de disolución del imperio representa un relajamiento de poder hacia los nuevos estados, el proceso de formación de un Estado más grande por la unión de estados pequeños significa un reforza-

miento de poder del primero sobre los segundos; lo que éstos ganan en fuerza en el exterior uniéndose a otros, lo pierden en independencia interna. Lo había visto bien Montesquieu, a cuya autoridad se reclaman los autores de *El Federalista*, cuando escribió el elogio de la "república federativa" que "al ser capaz de resistir a las potencias extranjeras, puede mantenerse en su grandeza sin corromperse en el interior" [1748, trad. it., I, p. 238]. Únicamente a través de la unión federativa, la república, considerada durante siglos, después del final de la república romana, una forma de gobierno adecuada para los pequeños estados, puede volverse la forma de gobierno de un gran Estado como los Estados Unidos; lo que había entendido Mably cuando hizo el elogio de la república federal americana en las *Observaciones sobre el gobierno y las leyes de los Estados Unidos de América* (1784). La fuerza sugestiva de la idea federativa, es decir, del modelo de una república grande que se forma a través de la agregación de pequeños estados, es tal que hace plausible la idea de una república federativa universal que al abrazar a todos los estados existentes haga practicable de nuevo el ideal universalista del imperio, si bien bajo un proceso contrario, no ya descendente de arriba hacia abajo sino ascendente de abajo hacia arriba. La república universal de los Estados federados, propuesta por Kant en su *Paz perpetua* (*Zum ewigen Frieden*, 1796), representa una verdadera y propia alternativa que puede llamarse democrática por su inspiración y por sus posibles desarrollos, a la idea medieval del imperio universal. Desarrollos, si bien parciales, de esta república universal contrapuesta al imperio universal han sido la Sociedad de Naciones después de la primera Guerra

Mundial, y la Organización de las Naciones Unidas, después de la segunda; incluso en la fórmula seleccionada "naciones unidas", los estados que participaron en la formación de la nueva confederación universal mostraron los antecedentes en los que se inspiraron (las Provincias *unidas*, los Estados *unidos*).

Desde el punto de vista de sus relaciones exteriores la historia de los estados europeos (y ahora no solamente europeos), es un proceso continuo de descomposición y recomposición y, por tanto, de vinculación y desvinculación de límites jurídicos. La formación de estados independientes y nacionales desde el siglo pasado hasta nuestros días, primero en los Estados Unidos, luego en América Latina, posteriormente en Europa, para terminar en los países del Tercer Mundo mediante el proceso de descolonización, algunas veces se presenta por descomposición de estados más grandes y otras por recomposición de estados pequeños; pero siempre la recomposición tiende a reforzar los límites internos, mientras la descomposición tiende a relajar los límites externos. La tendencia actual hacia la formación de estados o de constelaciones de estados cada vez más grandes (las llamadas superpotencias) implica un aumento de los límites externos de los estados que son absorbidos en el área más grande (los estados satélites) y una disminución de los límites externos del super-Estado. Cuando se llegase a la formación del Estado universal, éste solamente tendría límites internos y ya no límites externos.

6. LAS FORMAS DE GOBIERNO

Tipologías clásicas

En la teoría general del Estado se distinguen, aunque no sea siempre neta la línea de demarcación, las formas de gobierno de los tipos de Estado. En la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder; en la tipología de los tipos de Estado se toma más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico.

Las tipologías clásicas de las formas de gobierno son tres: la de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu. Se remonta a la *Política* de Aristóteles, en particular a los libros III y IV, el éxito extraordinario de la clasificación de las constituciones con base en el número de gobernantes: monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos, con la consecuente duplicación de las formas corruptas, por lo que la monarquía degenera en tiranía, la aristocracia en oligarquía, la *πολιτεία* (que es el nombre que Aristóteles le asigna a la forma buena del gobierno de muchos) en democracia. Maquiavelo en el *Príncipe* las reduce a dos, monarquía y república, ubicando en el género de las repúblicas tanto a las aristocráticas como a las democráticas, con base en la consideración de que la diferencia esencial está entre el gobierno de uno solo, de una persona física, y el gobierno de una asamblea, de un cuerpo colec-

tivo, al ser menos relevante la diferencia entre una asamblea de notables y una asamblea popular, porque ambas, a diferencia de la monarquía donde la voluntad de uno solo es ley, deben adoptar algunas reglas, como el principio de mayoría, para llegar a la formación de la voluntad colectiva. Montesquieu regresa a una tricotomía, pero diferente de la aristotélica: monarquía, república, despotismo. Diferente en el sentido de que combina la distinción analítica de Maquiavelo con la axiológica tradicional en cuanto define el despotismo como el gobierno de uno solo pero "sin leyes ni frenos", en otras palabras como la forma degenerada de la monarquía. Además Montesquieu agrega un nuevo criterio de distinción, el criterio con base en los "principios", o sea, con base en los diferentes resortes (*ressorts*) que inducen a los sujetos a obedecer: el honor en las monarquías, la virtud en las repúblicas, el miedo en el despotismo. Este criterio hace pensar en las diferentes formas de poder legítimo de acuerdo con Weber. Weber como Montesquieu (pero sin alguna influencia directa) ubica los diferentes tipos de poder distinguiendo las diferentes posibles posiciones de los gobernados frente a los gobernantes; la diferencia entre uno y otro radica en el hecho de que Montesquieu se preocupa por el funcionamiento de la máquina del Estado, Weber por la capacidad de los gobernantes y sus aparatos para obtener la obediencia. La novedad de la tipología de Montesquieu con respecto a las dos anteriores depende de la introducción de la categoría del despotismo, hecha necesaria por la exigencia de dar más espacio al mundo oriental para el que la categoría del despotismo había sido elaborada por los antiguos.

En el siglo XIX obtiene un éxito particular la tipología de Montesquieu que es utilizada por Hegel para delinear el curso histórico de la humanidad que habría pasado de una fase primitiva de despotismo correspondiente al nacimiento de los grandes estados orientales, para luego llegar a la época de las repúblicas, democrática en Grecia, aristocrática en Roma, y terminar con las monarquías cristiano-germánicas que caracterizan la época moderna. A pesar de las correcciones e innovaciones subsecuentes la tipología tradicional no pierde nada de su prestigio, y también es retomada en los tratados de derecho público, si no como punto de llegada sí como punto de partida obligado de toda discusión sobre el tema (por ejemplo en la *Teoría de la constitución* de Schmitt [1928]).

La única innovación interesante es la que introduce Kelsen, quien, partiendo de la definición del Estado como ordenamiento jurídico, critica como superficial la tipología aristotélica basada en un elemento extrínseco como el número, por tanto sostiene que la única manera rigurosa para distinguir una forma de gobierno de otra consiste en conocer el diverso modo en el que una constitución regula la producción del ordenamiento jurídico. Estos modos no son tres sino dos: el ordenamiento jurídico puede ser creado (y continuamente modificado) o desde arriba o desde abajo: desde arriba, cuando los destinatarios de las normas no participan en la creación de las mismas; desde abajo, cuando sí participan. Reclamándose a la distinción kantiana entre normas autónomas y heterónomas, Kelsen llama a la primera forma de producción heterónoma, a la segunda autónoma. A estas dos formas de producción corresponden dos formas

puras o ideales de gobierno, la autocracia y la democracia. Anteriormente se había visto la forma en que ya Maquiavelo había reducido a dos las formas clásicas de gobierno; pero la tipología maquiaveliana resulta de la unificación de la aristocracia y de la democracia en la forma de la república, mientras la kelseniana proviene de la unificación de la monarquía y de la aristocracia en la forma de la autocracia. Naturalmente Kelsen tiene cuidado de precisar que ningún Estado existente corresponde en sentido estricto a las dos definiciones, la autocracia y la democracia, definidas así siendo formas puras. A ello pueden corresponder solamente expresiones ideológicas de una y otra. Cuando Hegel define el despotismo oriental como el régimen en el que uno solo es libre (el déspota), proporciona una definición correcta de la forma de gobierno autocrática en el sentido kelseniano; así la república roussoniana corresponde perfectamente a la forma democrática en la que mediante la formación de la voluntad general se lleva a cabo el principio del pueblo que se da leyes a sí mismo.

Monarquía y república

La distinción que resistió más el tiempo, aunque llegó cada vez más extenuada hasta nuestros días, es la de monarquía-república, de Maquiavelo. Más extenuada porque con la caída de la mayor parte de los gobiernos monárquicos, después de la primera y de la segunda Guerras Mundiales, corresponde siempre menos a la realidad histórica. La tradicional relación entre la monarquía y la república en los últimos cincuenta años ha cambiado completa-

mente: el gran Estado territorial moderno nace, crece y se consolida como Estado monárquico; es el *regnum* no contrapuesto a la *res publica* sino a la *civitas*. Los grandes escritores políticos que con sus reflexiones contribuyeron a dar cuerpo a una verdadera y propia doctrina del Estado moderno son preponderantemente partidarios de la monarquía, Bodin, Hobbes, Vico, Montesquieu, Kant y Hegel. En tres escritores como Vico, Hegel y Montesquieu, que con el paso de una forma de gobierno a otra constituyen su filosofía de la historia y su teoría del progreso, la monarquía representa la forma de gobierno de los modernos, la república la de los antiguos, o bien, en la época moderna, la forma de gobierno adecuada para los pequeños estados. La primera república que después de la de Roma nace en un territorio vasto, la república federal de las trece colonias americanas, se da una constitución que es concebida a imagen y semejanza de una constitución monárquica, en la que el jefe de Estado no es hereditario sino electivo. También por otra razón, esta vez conceptual y no histórica, la distinción entre la monarquía y la república pierde poco a poco cualquier relevancia porque pierde su significado original. En un primer momento monarquía es el gobierno de uno solo, república, en el sentido maquiaveliano de la palabra, el gobierno de muchos, o con más precisión de una asamblea. Hoy, después de que en las monarquías, comenzando por la Iglesia, el peso del poder se desplaza del rey al parlamento, la monarquía, que se vuelve primero constitucional y luego parlamentaria, se ha transformado en una forma de gobierno diferente de aquella para la cual la palabra había sido acuñada y usada durante siglos: es una forma mixta, mitad

monarquía y mitad república. No por casualidad Hegel contempla en la monarquía constitucional de su tiempo la nueva encarnación del gobierno mixto de los antiguos. Al llegar a este punto la distinción entre la monarquía y la república se diluye tanto que en los tratados de derecho constitucional que todavía la utilizan es inútil encontrar un criterio convincente de distinción entre una y otra. Cuando Maquiavelo escribía que todos los estados son principados o repúblicas, presentaba una afirmación que correspondía perfectamente a la realidad de su tiempo y distinguía lo que en realidad era diferente: la monarquía de Francia de la república de Venecia. La misma distinción repetida hoy constriñe la realidad en un esquema inadecuado si no incluso deformante porque distingue lo que no es fácilmente distinguible: por ejemplo la monarquía inglesa de la república italiana.

Una vez que se han difundido progresivamente los gobiernos caracterizados por la distinción (si no precisamente separación) entre el poder del gobierno propiamente dicho y el poder legislativo, el único criterio adecuado de distinción se ha vuelto aquel que pone en evidencia la diferente relación entre los dos poderes, independientemente del hecho de que el titular de uno de los dos poderes sea un rey o un presidente de la república. Ya Kant llama forma republicana a aquella en la cual rige el principio de la separación de poderes, aunque el titular del poder del gobierno sea un monarca. De tal manera "república" adquiere un nuevo significado, que ya no es el de Estado en general, y tampoco el de gobierno asambleario contrapuesto al gobierno de uno solo, sino es el de una forma de gobierno que tiene una cierta estructura interna,

incluso compatible con la existencia de un rey. La diferente relación entre los dos poderes ha constituido el criterio para la distinción ahora común entre la forma de gobierno presidencial y la parlamentaria: la primera es aquella en la que rige una neta separación entre poder del gobierno y poder de hacer las leyes, separación basada en la elección directa del presidente de la república, que también es jefe de gobierno, y en la responsabilidad de los miembros del gobierno frente al presidente de la república y no frente al parlamento; la segunda es aquella en la que más que separación hay un juego completo de poderes recíprocos entre el gobierno y el parlamento basado en la distinción entre jefe de Estado y jefe de gobierno, en la elección indirecta del jefe de Estado de parte del parlamento y en la responsabilidad del gobierno frente al parlamento que se expresa mediante el voto de confianza o de desconfianza. Entre estas dos formas puras existen muchas formas intermedias: baste pensar en la quinta república francesa, instaurada en 1958, república presidencial *sui generis*, que ha conservado la figura del presidente del consejo diferente de la del presidente de la república. Pero no tiene caso detenernos a describirlas detalladamente, además porque la distinción común entre gobierno presidencial y gobierno parlamentario, por el hecho de ser puramente formal, construida sobre los mecanismos con los que debería funcionar el sistema de los poderes constitucionales más que en su operación efectiva, ha sido poco a poco suplantada por tipologías más atentas a la relevancia de los poderes reales aunque informales.

La mayor cantidad de poder político real aunque no siempre reconocido formalmente es el que se ha

acumulado en las democracias modernas y también en los estados no democráticos dentro de los partidos políticos, sea por el proceso de democratización que ha hecho necesaria la agregación de las demandas provenientes de la sociedad, sea por la formación de las sociedades de masas en las que sólo los partidos, o también el partido único, logran expresar una voluntad y una orientación política. Hoy ninguna tipología de las formas de gobierno puede dejar de tomar en cuenta el sistema de partidos, es decir, la manera en que están dispuestas y colocadas las fuerzas políticas de las que el gobierno toma vida; el sistema de partidos influye en la constitución formal hasta alterar su fisonomía. Desde hace tiempo Duverger observó que el sistema de partidos influye particularmente en el régimen de la separación de poderes. Un sistema bipartidista perfecto como el inglés, en el que únicamente hay dos partidos con vocación mayoritaria que se alternan en el gobierno y en el que por costumbre el líder del partido está destinado a ser el jefe de gobierno si su partido gana las elecciones, acerca la forma de gobierno parlamentaria a la presidencial en cuanto el primer ministro es electo, si bien indirectamente por los ciudadanos, los cuales en el momento mismo en el que seleccionan al partido también eligen al primer ministro. Un sistema monopartidista, cualquiera que sea la constitución formal, da origen a una forma de gobierno en la que el máximo poder está concentrado en el comité de partido y su secretario a despecho de todos los órganos colegiados y populares previstos por la constitución, tan es así que hoy la distinción tradicional entre despotismo y democracia pasa entre sistema monopartidista y sistema no monopartidista (que a su vez puede ser bi o

multipartidista). También hay diferencias entre sistemas bipartidistas y multipartidistas, según si el sistema multipartidista esté polarizado (o sea con dos partidos extremos extrasistema, a la izquierda y a la derecha) o no polarizado, es decir, con muchos partidos, pero todos intrasistémicos. También aquí las variaciones son muchas y no es posible (y quizá también inútil en este lugar) tomar en cuenta todas.

Para mostrar la manera en la que se dio la sobreposición entre la distinción clásica de las formas de gobierno y la distinción de los sistemas de partido nos limitaremos aquí a citar la tipología propuesta por un constitucionalista sensible a la necesidad de considerar los problemas del derecho público no de manera rígidamente formalista: gobierno parlamentario con bipartidismo rígido, gobierno parlamentario con multipartidismo moderado, gobierno parlamentario con multipartidismo exasperado, gobierno presidencial [Elia, 1970, p. 642], ejemplificados respectivamente por el gobierno parlamentario inglés, por el de las llamadas "pequeñas democracias", excepto Suiza (como las monarquías escandinava, belga y holandesa, la república austriaca), por la república italiana, por el gobierno de los Estados Unidos. Suiza es un caso especial con su forma de gobierno directorial, caracterizada por el consejo federal que es electo por el parlamento, pero no es responsable frente a él, compuesto por siete miembros que duran en el cargo cuatro años, de los cuales cada uno es presidente por un año.

Otras tipologías

Tomando como criterio de distinción no el partido sino la clase política, entendida, de acuerdo con

Gaetano Mosca, como el conjunto de las personas que detentan efectivamente el poder político, o, según la expresión introducida y hecha popular por Wright Mills, la élite del poder, se pueden tener nuevas tipologías diferentes de las tradicionales y de las comunes en el derecho público. Una vez admitido, como sostiene Mosca, que el gobierno en toda organización política pertenece a una minoría, las formas de gobierno ya no pueden ser distinguidas con base en el viejo criterio del número de gobernantes: desde este punto de vista todos los gobiernos son oligárquicos. Pero que todos los gobiernos sean oligárquicos no implica que no se pueda distinguir un gobierno de otro. Permaneciendo firme el principio de la necesidad de una clase política, las diversas formas de gobierno pueden distinguirse con base en la diferencia con respecto a la formación y organización de la clase política. Por lo que hace a la formación, Mosca distingue clases cerradas y clases abiertas, en referencia a la organización clases autocráticas cuyo poder viene de arriba y clases democráticas cuyo poder viene de abajo; de la combinación de las distinciones resultan cuatro formas de gobierno, aristocrático respecto a la formación y democrático respecto a la organización, etcétera; en cambio, a la noción de élite del poder se refiere la distinción introducida por Schumpeter entre gobiernos democráticos en los que suelen existir muchas élites en competencia para acceder al gobierno y gobiernos autocráticos en los que persiste el monopolio del gobierno de parte de una sola y exclusiva élite.

Tomando como punto de referencia ya no la clase política sino el sistema político entendido como el conjunto de las relaciones de interdependencia

entre los diversos entes que juntos contribuyen a desempeñar la función de mediación de los conflictos, de cohesión del grupo y de defensa frente a los otros grupos, se pueden construir otras tipologías; una de las más conocidas es la propuesta por Almond y Powell que distingue los sistemas políticos con base en los dos criterios de la diferenciación de los roles y la autonomía de los subsistemas. Colocando las dos características en una escala que va de abajo hacia arriba se identifican cuatro tipos ideales de sistema político: *a*) con baja diferenciación de los roles y baja autonomía de los subsistemas, como las sociedades primitivas; *b*) con baja diferenciación de los roles y alta autonomía de los subsistemas, como la sociedad feudal; *c*) con alta autonomía de los subsistemas y baja diferenciación de los roles, como las grandes monarquías nacidas de la disolución de la sociedad feudal; *d*) con alta diferenciación de los roles y alta autonomía de los subsistemas, como los estados democráticos contemporáneos.

El gobierno mixto

Nada muestra mejor la vitalidad de la tipología tradicional que la continuidad de la teoría del gobierno mixto, de acuerdo con la cual la mejor forma de gobierno es la que resulta de una combinación de las tres o de las dos (según la tipología de que se trate) formas de gobierno puras. Platón, en las *Leyes*, después de haber dicho que monarquía y democracia son las madres de todas las demás formas de gobierno agrega: "Es obligatorio y necesario participar de ambas si deberá existir la libertad y la concordia inteligente" [693 *d*]. Aristóteles presenta la

opinión según la cual "la mejor constitución debe ser una combinación de todas las constituciones" y por eso es exaltada la de Esparta porque en ella la autoridad real constituiría el elemento monárquico, la de los gerontes el elemento oligárquico y los éforos el elemento democrático en cuanto éstos provienen del pueblo [*Política*, 1265 *b*, 35]. Cuando expone su teoría de las formas de gobierno describe la *πολιτεία*, forma buena del gobierno popular, como "una mixtura de oligarquía y de democracia" [1293 *b*, 35]. La más completa teoría del gobierno mixto es la que expone Polibio en las *Historias*, allí donde el relato de los acontecimientos de la segunda guerra púnica es interrumpido por una presentación de la constitución romana, como el ejemplo más autorizado de gobierno mixto donde los consules representan el principio monárquico, el senado el oligárquico y los comicios del pueblo el democrático. La razón por la que el gobierno mixto es superior a todos los demás radica en el hecho de que, de acuerdo con Polibio, "cada órgano puede obstaculizar a los otros o colaborar con ellos" y "ninguna de las partes excede su competencia y sobrepasa la proporción" [vi, 18]; ésta es una razón que anticipa por siglos la famosa teoría del equilibrio de poderes (*balance of powers*) que será uno de los principales argumentos de los partidarios de la monarquía constitucional en polémica con los defensores de la monarquía absoluta. También Cicerón en *De re publica* [i,29,45], sostiene que la forma de gobierno "moderatum et permixtum" es superior a estas tres formas de gobierno. En la época moderna la doctrina del gobierno mixto sirve para exaltar la excelencia de la constitución inglesa frente a la monarquía francesa y en general frente a todo gobierno

que quiere ser alabado; gobierno mixto es la república de Venecia o la república de Florencia para quien propone una u otra como la forma ideal de gobierno o por lo menos como la forma que debe ser imitada sobre cualquiera otra.

Teóricos del absolutismo, es decir, de un Estado que no conoce ni reconoce entes intermedios, como Bodin y Hobbes, critican la doctrina del gobierno mixto por la misma razón por la que sus partidarios la sostienen: la distribución del poder soberano en órganos diferentes y distintos tiene como efecto el peor de los inconvenientes que pueden llevar un Estado a la ruina, la inestabilidad, precisamente la inestabilidad que Polibio consideraba como el carácter común de las formas puras destinadas a cambiar continuamente una por otra y que sólo la combinación de las tres formas habría podido detener.

Mediante la idealización que Montesquieu hace de la monarquía inglesa, en la que ve realizado el principio de la separación de poderes —si bien bajo una transposición del significado genuino de la doctrina, en cuanto una cosa es la combinación de las tres formas de gobierno y otra la separación de los tres poderes—, es interpretada como forma mixta de monarquía constitucional que se vuelve el modelo universal de Estado después de la revolución francesa por lo menos durante un siglo. Es significativo el hecho de que Hegel después de haber subrayado la insuficiencia de las tres formas antiguas para comprender la monarquía moderna afirme que ahora “se han reducido a momentos de la monarquía constitucional, el monarca es uno, con el poder gubernamental intervienen los pocos y con el poder legislativo se presenta la mayoría en general” [1821, trad. it., p. 237]. Todavía después de la primera

Guerra Mundial, uno de los periodos de mayor transformación constitucional que la historia haya conocido, Carl Schmitt sostiene que las constituciones del moderno Estado de derecho burgués son mixtas porque en ellas están siempre unidos y mezclados diversos principios y elementos (democracia, monarquía y aristocracia) y en cuanto tales confirman una antigua tradición según la cual el ordenamiento público ideal descansa en una unión y mezcla (*Verbindung und Mischung*) de los diversos principios políticos [1928, p. 202]. La teoría del gobierno mixto ocupa un lugar de importancia en la obra de Gaetano Mosca, quien, al concluir su *Historia de las doctrinas políticas* [1933], y por tanto como confirmación de su teoría de las formas de gobierno, escribe que del estudio objetivo de la historia se puede sostener que los mejores regimenes, y por “mejores regimenes” entiendo aquellos que han tenido mayor duración (una vez más el valor de una constitución reside en su estabilidad), son los gobiernos mixtos, donde por “gobiernos mixtos” entiendo no sólo aquellos en los que son combinados los diversos principios sino también aquellos en los que el poder religioso está separado del poder laico y el poder económico está separado del poder político.

7. LAS FORMAS DE ESTADO

Formas históricas

Siendo muchos los elementos que se toman en cuenta para distinguir las formas de Estado, especialmente en referencia a las relaciones entre la

organización política y la sociedad o bien en referencia a las diversas finalidades que el poder político organizado persigue en las diferentes épocas históricas y en las diversas sociedades, las tipologías de las formas de Estado son tan variables y cambiantes que hacen difícil, y quizá inútil, su exposición completa. Para poner un poco de orden en una materia tan rica y controvertida se pueden distinguir las diferentes formas de Estado con base en dos criterios principales, el histórico y el referente a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad (un criterio que también incluye el basado en las diversas ideologías).

Con base en el criterio histórico la tipología más común y acreditada entre los historiadores de las instituciones es aquella que propone la siguiente secuencia: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto y Estado representativo. La configuración de un Estado estamental, interpuesto entre el Estado feudal y el Estado absoluto, se remonta a Otto von Gierke y a Max Weber, y después de éste ha sido retomada por historiadores de las instituciones sobre todo alemanes. En los *Elementos de ciencia política*, de Mosca [1896], todavía campeaban los dos tipos ideales del Estado feudal, de un lado, caracterizado por el ejercicio acumulativo de las diversas funciones directivas de parte de las mismas personas y por la disgregación del poder central en pequeños núcleos sociales, y de otro, el Estado burocrático caracterizado por una progresiva concentración y al mismo tiempo por la especialización de las funciones de gobierno, también progresiva. Por "Estado estamental" (*Ständestaat*) se entiende la organización política donde se han venido formando órganos colegiados, los *Stände* o estados, que reúnen

a los individuos que tienen la misma posición social, precisamente los estamentos, y en cuanto tales defensores de derechos y privilegios que hacen valer frente a quienes tienen en sus manos el poder soberano mediante asambleas deliberantes como los parlamentos. Se debe sobre todo a Otto Hintze la distinción entre estados con dos asambleas como Inglaterra, la Cámara de los Lores que abarca al clero y la nobleza, y la Cámara de los Comunes que comprende a la burguesía, y estados estamentales con tres cuerpos diferentes, respectivamente el clero, la nobleza y la burguesía, como Francia. Mas la formación de instituciones que representan intereses de grupo, que hacen contrapeso a la potencia del príncipe, es común a todos los estados europeos. El contraste entre los estamentos y el príncipe, especialmente para establecer quién tiene el derecho de imposición fiscal, constituye gran parte de la historia y del desarrollo del Estado moderno en el paso del tipo extensivo al intensivo de conducción política (otra distinción de Hintze), entre el final del medievo y el inicio de la época moderna. Pero incluso allí donde el Estado estamental no se transforma directamente en Estado parlamentario, como en Inglaterra, o no sobrevive hasta después de la revolución francesa y más allá, como en los estados alemanes (la monarquía constitucional de Hegel es la idealización de esto), a excepción de Prusia, una línea neta de demarcación entre el Estado estamental y la monarquía absoluta no es siempre fácil de trazar. Ninguna monarquía se vuelve tan absoluta, como se ha señalado en repetidas ocasiones, que haya suspendido toda forma de poder intermedio (el Estado absoluto no es un Estado total). La idea de una monarquía moderada tiene una larga

vida; los partidarios de una monarquía *reglée*, como Claude de Seyssel, al inicio del siglo XVI, son los representantes de la idea de una monarquía controlada por el poder de las órdenes, así como en la teoría de las formas de gobierno, propuesta por Montesquieu, la monarquía se distingue del despotismo porque el poder monárquico está balanceado por los cuerpos intermedios. También para Hegel, mientras el déspota ejerza su poder sin intermediarios, "el monarca puede no ejercer inmediatamente todo el poder del gobierno, pero confiar una parte del ejercicio de los poderes particulares a colegios y también a clases del reino" [1808-12, trad. it., pp. 51-52]. El Estado estamental, como forma intermedia entre el Estado feudal y el Estado absoluto se distingue del primero, por una gradual institucionalización de los contrapoderes y también por la transformación de las relaciones personales, propias del sistema feudal, en relaciones entre instituciones; de un lado la asamblea del estamento, de otro el rey con su aparato de funcionarios que allí donde terminan por tener éxito dan origen al Estado burocrático característico de la monarquía absoluta; la diferenciación del segundo radica en la presencia de una contraposición de poderes en conflicto continuo entre sí, que el advenimiento de la monarquía absoluta tiende a suprimir.

La formación del Estado absoluto se da mediante un doble proceso paralelo de concentración y centralización del poder sobre un determinado territorio. Por concentración se entiende aquel proceso a través del cual los poderes ejercen la soberanía; el poder de dictar leyes válidas para toda la colectividad (a tal punto que las costumbres son consideradas derecho válido sólo en cuanto por una ficción

jurídica se presumen aceptadas y toleradas por el rey que no las ha abrogado expresamente), el poder jurisdiccional, el poder de usar la fuerza al interior y al exterior excluyendo a cualquier otro, en fin el poder de imponer tributos, son atribuidos por derecho al soberano por los juristas y ejercidos de hecho por el rey y los funcionarios que dependen directamente de él. Por centralización se comprende el proceso de eliminación o de desautorización de ordenamientos jurídicos inferiores, como las ciudades, las corporaciones, las sociedades particulares, las cuales sobreviven no ya como ordenamientos originales y autónomos sino como ordenamientos derivados de una autorización y por la tolerancia del poder central. En un capítulo del *Leviatán* de Hobbes [1651, trad. it., pp. 219 ss], en el que normalmente no se pone atención, dedicado a las sociedades parciales, se lee que de los sistemas regulares los únicos absolutos e independientes, es decir, no sujetos a nadie más que a sus representantes, son los estados: todos los demás, desde las ciudades hasta las sociedades comerciales, son independientes, esto es, subordinados del poder soberano y legítimos sólo en cuanto son reconocidos por él.

El estado representativo

Con el advenimiento del Estado representativo, primero bajo la forma de monarquía constitucional y luego parlamentaria, en Inglaterra después de la "gran rebelión", en el resto de Europa después de la revolución francesa, y bajo forma de república presidencialista en los Estados Unidos después de la revuelta de las trece colonias contra la madre patria,

se inició una cuarta fase de la transformación del Estado, que dura hasta hoy. Mientras en Inglaterra el Estado representativo nace a continuación del Estado feudal y del Estado estamental mediante la guerra civil y la "revolución gloriosa" de 1688, en la Europa continental nace sobre las ruinas del absolutismo monárquico. Como el Estado estamental, también el Estado representativo se afirma, por lo menos en un primer momento, como el resultado de un compromiso entre el poder del príncipe cuyo principio de legitimidad es la tradición y el poder de los representantes del pueblo (donde por "pueblo" se entiende inicialmente a la clase burguesa), cuyo principio de legitimidad es el consenso. La diferencia del Estado representativo con respecto al Estado estamental radica en el hecho de que la representación por rangos o corporativa (hoy se diría representación de intereses) es sustituida por la representación de los individuos (en un primer momento sólo los propietarios) a los que se les reconocen derechos políticos. Entre el Estado estamental y el Estado absoluto de una parte, y de otra, el Estado representativo cuyos sujetos soberanos ya no son ni el príncipe investido por Dios, ni el pueblo como sujeto colectivo e indiferenciado —una mera ficción jurídica que deriva de los juristas romanos y medievales—, está el descubrimiento y la afirmación de los derechos naturales del individuo, de derechos que todo individuo tiene por naturaleza y por ley, y que, precisamente porque son originarios y no adquiridos, todo individuo puede hacer valer contra el Estado recurriendo incluso al remedio extremo de la desobediencia civil y de la resistencia. El reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano, en una primera instancia sólo doctrinal

a través de los iusnaturalistas, luego también práctico y político mediante las primeras *Declaraciones de los derechos*, representa la verdadera y propia revolución copernicana en la historia de la evolución de las relaciones entre gobernantes y gobernados: el Estado ya no considerado *ex parte principis* sino *ex parte populi*. El individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo. Las partes son primero que el todo y no el todo primero que las partes (como en Aristóteles y Hegel). El presupuesto ético de la representación de los individuos tomados singularmente y no por grupos de interés, es el reconocimiento de la igualdad natural de los hombres; todo hombre cuenta por sí mismo y no en cuanto miembro de éste o de aquel grupo particular.

Que la igualdad natural de los hombres sea el postulado ético de la democracia representativa, llamada por sus adversarios atomística, no quiere decir que de hecho los estados representativos la hayan reconocido desde el principio. El desarrollo del Estado representativo coincide con las fases sucesivas de la ampliación de los derechos políticos hasta el reconocimiento del sufragio universal masculino y femenino; el cual, por lo demás, haciendo necesaria la constitución de partidos organizados, modificó profundamente la estructura del Estado representativo, a tal punto que provocó un cambio sensible en el propio sistema de representación que ya no es de los individuos, sino que está permeada por asociaciones poderosas que organizan las elecciones y reciben una delegación en blanco de los electores. Mientras en un sistema político representativo con sufragio restringido los individuos son los que eligen un individuo (especialmente bajo elec-

ciones conducidas por el colegio uninominal), y los partidos se forman dentro del parlamento, en el sistema político representativo con sufragio universal los partidos se forman fuera del parlamento y los electores seleccionan un partido más que una persona (especialmente bajo el sistema proporcional). Esta alteración del sistema de representación ha llevado a la transformación del Estado representativo en Estado de partidos en el que, como en el Estado estamental, los sujetos políticos relevantes ya no son los individuos sino los grupos organizados, aunque no organizados con base en los intereses de rango o corporativos sino intereses de clase o presuntamente generales. Ya Max Weber había señalado que, allí donde se confrontan grupos de intereses, el procedimiento normal para alcanzar las decisiones colectivas es el compromiso entre las partes y no la regla de la mayoría que es la regla de oro para la formación de decisiones colectivas en cuerpos constituidos por sujetos que se consideran inicialmente iguales. Weber hizo esta observación a propósito del Estado estamental. Ahora cada quien puede constatar lo que esta observación valga también para los actuales sistemas de partido, en los que las decisiones colectivas son el fruto de negociaciones y acuerdos entre los grupos que representan fuerzas sociales (los sindicatos) y fuerzas políticas (los partidos) más que de votaciones en asambleas donde rige la regla de la mayoría. De hecho, estas votaciones se efectúan para cumplir con el principio constitucional de acuerdo con el cual en el Estado representativo moderno los sujetos políticamente relevantes son los individuos y no los grupos (y allí donde los órganos capaces de tomar decisiones obligatorias para toda la colectividad son las asambleas, el pro-

cedimiento para la formación de una voluntad colectiva es la regla de la mayoría); pero terminan por tener un valor puramente formal de ratificación de decisiones tomadas en otro lugar mediante el procedimiento de la contratación.

Con base en la teoría de los juegos, una deliberación tomada por mayoría es el efecto de un juego cuyo éxito es a suma cero; una deliberación tomada mediante un acuerdo entre las partes es el efecto de un juego cuyo éxito es a suma positiva. Con la primera lo que la mayoría gana lo pierde la minoría, con la segunda ambas partes ganan alguna cosa (desde el momento en que el compromiso es posible únicamente cuando los dos socios consideran, examinados todos los pros y contras, obtener algún beneficio). En nuestras sociedades pluralistas constituidas por grandes grupos organizados, en conflicto entre sí, el procedimiento de la contratación sirve para mantener en equilibrio al sistema más que la regla de la mayoría, el que, dividiendo a los contendientes en dos grupos: vencedores y vencidos, permite el reequilibrio del sistema solamente allí donde se le permite a la minoría convertirse a su vez en mayoría.

Los estados socialistas

La última fase de la secuencia histórica anteriormente descrita ciertamente no agota la fenomenología de las formas de Estado que hoy existen. Más aún: la mayor parte de los estados que constituyen actualmente la comunidad internacional se sustraen a tal fenomenología si bien más *de facto* que *de jure*. Incluso las dictaduras militares, los estados despóti-

cos gobernados por jefes irresponsables, los estados de nueva formación dominados por oligarquías restringidas no controladas democráticamente, rinden homenaje a la democracia representativa, unas veces justificando su poder como temporalmente necesario para restablecer el orden turbado, para superar un periodo transitorio de anarquía, como un gobierno provisional en estado de emergencia, y por tanto no como rechazo del sistema democrático sino como una suspensión temporal en previsión de un retorno a la normalidad, otras veces como aplicación imperfecta de los principios sancionados por constituciones solemnemente aprobadas, pero muy rápidamente adoptadas por clases dirigentes formadas en Occidente e impuestas a países sin tradición de autogobierno y de lucha política regulada por el reconocimiento de derechos civiles. El Estado representativo como se formó en Europa en los últimos tres siglos es todavía hoy el modelo ideal de las constituciones escritas que se formaron en estas últimas décadas, incluso allí donde de hecho están suspendidas o son aplicadas mal (por lo demás la mala aplicación de una constitución no es un vicio particular de los estados del Tercer Mundo).

Los estados que no entran en esta clasificación en primera instancia son los estados socialistas, comenzando por el Estado-guía, la Unión Soviética. Si bien no es fácil decir cuál es la forma de Estado que ellos representen al ser demasiado grande la diferencia entre los principios constitucionales oficialmente proclamados y la realidad de hecho, entre la constitución formal y la material. No existe una definición generalmente aceptada por los juristas y politólogos de la forma de Estado de la Unión Soviética después de superar la fase de la dictadura del proletariado

que por lo menos era una fórmula histórica y doctrinariamente relevante; cada vez se ha vuelto más inaceptable la definición de república de consejos (o soviét) que solamente permanece en la titulación como recuerdo de los orígenes (ahora remotos).

A falta de una definición oficial, las caracterizaciones comunes son con frecuencia interpretaciones parciales y polémicas, intentos de ubicar el elemento o los elementos predominantes. Se pueden señalar algunos: en la línea del análisis weberiano del proceso de racionalización formal (no siempre acompañado por el proceso de racionalización material) que caracteriza al Estado moderno y tiene como consecuencia la ampliación del aparato burocrático despersonalizante y la transformación del Estado tradicional en Estado legal-racional, y de la previsión catastrófica del propio Weber sobre el ineludible advenimiento de un Estado burocrático en un universo completamente colectivizado, una de las interpretaciones más comunes del Estado soviético, que se valió en los años del predominio incontrastado de Stalin de la respetable confirmación de Trotsky, es la que lo considera un Estado burocrático dominado por una oligarquía que se renueva por coptación.

Pero una burocracia administrativa no gobierna. La interpretación del Estado soviético como Estado burocrático debe ser complementada por la constatación de que en un universo de estados de partidos como se han afirmado con la institución del sufragio universal y de la sociedad de masas, la diferencia esencial entre las democracias representativas y los estados socialistas está en el contraste entre sistemas multipartidistas y sistemas monopartidistas (de derecho como en la Unión Soviética, de hecho como

en las llamadas democracias populares). El dominio de un partido único reintroduce en el sistema político el principio monocrático de los gobiernos monárquicos del pasado y quizá constituye el verdadero elemento característico de los estados socialistas de inspiración leninista, directa o indirecta, en contraste con los sistemas poliárquicos de las democracias occidentales. El motor inmóvil del sistema es el partido, este príncipe colectivo que detenta el poder político y el ideológico, y en consecuencia no conoce alguna distinción entre *regnum* y *sacerdotium*; un soberano cuya legitimidad deriva del considerarse el único intérprete auténtico de la doctrina (un principio de la legitimidad curiosamente propio de las iglesias y no de los estados, y efectivamente no entra en ninguno de los que se ha hablado).

El análisis de los estados con partido único omnívadente y omnipotente ha dado origen a la figura del Estado total o totalitario, que por encima de las razones polémicas de las que nació la comparación entre los estados fascistas y los estados comunistas, históricamente incorrecta, permite la más fiel representación de una organización política en la que ha venido a menos una línea neta de demarcación entre el Estado y la Iglesia, de un lado (donde por "Iglesia" se entiende no solamente la esfera de la vida religiosa sino también de la vida contemplativa en el sentido clásico del término y la vida espiritual en el sentido moderno y laico), y entre el Estado y la sociedad civil, de otro (donde por "sociedad civil" se entiende en términos marxistas la esfera de las relaciones económicas), y que por tanto extiende su control sobre todo comportamiento humano, sin dejar algún intersticio en el cual se pueda desarrollar, más que ilícitamente, la iniciativa de los indivi-

duos y de los grupos. Finalmente, no debe olvidarse la interpretación del Estado soviético como despotismo oriental (*Wittfogel*), basada en una reconstrucción histórica más que en un análisis estructural como el anterior. Recuérdese que por "despotismo" siempre se entendió, por lo menos desde Aristóteles en adelante, la forma de gobierno en la que el gobernante impera sobre sus súbditos como el amo sobre los esclavos, o con la expresión acuñada por Maquiavelo "para uno príncipe, y todos los demás siervos" como en Turquía [1513, ed. 1977, p. 19].

Estado y no-Estado

La referencia a la categoría de Estado totalitario y su definición nos permite pasar al análisis del segundo criterio de clasificación de las formas de Estado que se mencionó anteriormente. En el Estado totalitario toda la sociedad está resuelta en el Estado, en la organización del poder político que reúne en sí al poder ideológico y al poder económico. No hay espacio para el no-Estado. El Estado totalitario representa un caso-límite, ya que el Estado en su acepción más amplia, que comprende también a la *πόλις* griega, se ha debido siempre enfrentar al no-Estado en su doble dimensión de la esfera religiosa (en el sentido más amplio de la palabra) y de la esfera económica. Incluso en el modelo ideal aristotélico, en el que el hombre es un animal político, la esfera económica se divide entre el gobierno de la casa y la crematística (que se refiere a las relaciones de intercambio), y no pertenece al Estado; la vida contemplativa de la que el mismo Aristóteles sostiene la superioridad con respecto a la vida activa, pertenece al sabio. El Estado hobbesiano, que si bien subor-

dina la Iglesia al Estado y atribuyéndose el derecho de prohibir las teorías sediciosas asume el monopolio del poder ideológico, deja la más amplia libertad económica a sus súbditos. En sentido inverso, el Estado ético de Hegel, que frecuentemente ha sido interpretado como un Estado-todo, es el momento final del Espíritu objetivo, luego del cual está el Espíritu absoluto que comprende las más altas expresiones de la vida espiritual, el arte, la religión y la filosofía. La presencia del no-Estado, en una de las dos formas o en ambas, siempre ha constituido un límite de hecho y de principio, en la realidad objetiva y en las especulaciones de los escritores políticos, a la expansión del Estado. Tal límite varía de Estado a Estado; la importancia de estas variaciones constituye por tanto un posible y también útil criterio de diferenciación de las formas históricas de Estado. Sin embargo, no debe confundirse el límite que el Estado recibe de la presencia más o menos fuerte del no-Estado con los límites jurídicos del poder político a los que se ha dedicado el parágrafo 5; éstos son límites *del* poder político, aquellos a los que se refieren los dos párrafos siguientes son límites *al* poder político.

Con el advenimiento del cristianismo —religión tendencialmente universal y que como tal sobrepasa las fronteras de los estados—, el problema de la relación entre la sociedad religiosa y la sociedad política se ha vuelto un problema permanente de la historia europea. Mientras en el mundo clásico el no-Estado bajo la forma, por ejemplo, de la república universal de los estoicos es un ideal de vida, no una institución, con la difusión del cristianismo el no-Estado se vuelve una institución con la que el Estado tiene continuamente que vérselas, un verdadero y propio

poder que desde el inicio afirma su supremacía sobre las potestades terrenales con el principio “imperator intra ecclesiam, non supra ecclesiam” [el emperador está dentro de la iglesia y no por encima de ella], [San Ambrosio, *Sermo contra Auxentium*, 36]. Según la doctrina que ha pasado a la historia como doctrina gelasiana (del papa Gelasio I): Duo sunt quibus principaliter mundus hic regitur: auctoritas sacrata pontificum et regalis potestas” [son dos los principios por los cuales este mundo está gobernado: la autoridad sagrada de los pontífices y la potestad real], [*Epistulae*, XII, 2]. También la *potestas regalis* toma su investidura de Dios (“nulla potestas nisi a Deo”) [San Pablo, *Epístola a los romanos*, 13, 1], pero su fin es de este mundo, es la paz en la tierra, tanto interna como externa, y como tal está subordinada al fin a la “auctoritas sacrata pontificum” [la autoridad sacra de los pontífices], que es la predicación y la realización de una doctrina de salvación. Espera el príncipe extirpar el mal y exterminar a los herejes, pero es privilegio de la Iglesia establecer qué es el bien y qué es el mal, quién hereje y quién no.

Para nuestros fines es interesante señalar que en una doctrina sobre la primacía del no-Estado, el Estado se resuelve en la determinación y ejercicio legítimo del poder coactivo, de un poder meramente instrumental en cuanto presta sus servicios, indispensable pero por su misma naturaleza inferior, a una potencia superior. Este señalamiento es interesante, porque la misma representación instrumental del Estado se presenta cuando el no-Estado que muestra sus propias pretensiones de superioridad frente al Estado es la sociedad civil-burguesa. En la sociedad feudal, poder económico y poder político son indisolubles entre sí, y más ade-

lante en el Estado patrimonial el *imperium* no puede subsistir sin alguna forma de *dominium* (por lo menos de *dominium eminens*); confusión que permanece hasta que un derecho tan específicamente patrimonial como el de la sucesión hereditaria continúa valiéndolo no sólo para los bienes, sino también para la transmisión del poder político y las funciones estatales. Con la formación de la clase burguesa, que lucha contra los vínculos feudales y por su emancipación, la sociedad civil como esfera de las relaciones económicas que obedecen a leyes naturales superiores a las leyes positivas (según la doctrina fisiocrática) o en cuanto regulada por una racionalidad espontánea (el mercado o la mano invisible de Adam Smith), pretende desprenderse del abrazo mortal del Estado; el poder económico se distingue netamente del poder político, y al final de este proceso el no-Estado se afirma como superior al Estado; sea en la doctrina de los economistas clásicos sea en la doctrina marxista, aunque con signo axiológico opuesto. La principal consecuencia de la primacía del no-Estado sobre el Estado es una vez más una concepción meramente instrumental del Estado, su reducción al elemento que lo caracteriza, el poder coactivo, cuyo ejercicio al servicio de los detentadores del poder económico debería ser el de garantizar el desarrollo autónomo de la sociedad civil, transformándolo en un verdadero y propio "brazo secular" de la clase económicamente dominante.

Estado máximo y estado mínimo

Estado cristiano y Estado burgués son dos casos-límite. Son dos representaciones del Estado, a las

que no siempre corresponde puntualmente la realidad que expresan el punto de vista del no-Estado. Desde el punto de vista del Estado las relaciones con el no-Estado varían de acuerdo con la mayor o menor expansión del primero hacia el segundo. También bajo este aspecto se pueden distinguir dos tipos ideales: el Estado que asume tareas que el no-Estado en su pretensión de superioridad reivindica para sí y el Estado indiferente o neutral.

En referencia a la esfera religiosa estas dos posiciones dan lugar a las dos figuras del Estado confesional y del Estado laico; en referencia a la esfera económica, a las dos figuras del Estado intervencionista, que asume varias formas históricas de las cuales la más persistente es la del *Wohlfahrt Staat*, del siglo XVIII, renacido en el *Welfare state* contemporáneo, y del Estado abstencionista. Como el Estado confesional, que asumiendo una determinada religión como religión de Estado se preocupa del comportamiento religioso de sus súbditos y a este fin controla sus actos externos, sus opiniones, sus escritos, impidiendo toda manifestación de disenso y persiguiendo a los disidentes, así el Estado que no considera para sí extraña la manera en que se desarrollan en su ámbito las relaciones económicas asume como propia una determinada doctrina económica (el mercantilismo del siglo XVIII, el keynesismo en los últimos cincuenta años), se adjudica el derecho eminente de regular la producción de bienes o la distribución de la riqueza, promueve ciertas actividades y desalienta otras, imprime una dirección al conjunto de la actividad económica del país. Así el Estado confesional como el Estado intervencionista pueden coincidir en la figura del Estado eudemonológico propia del siglo XVIII, es decir, del Es-

tado que propone como fin la felicidad de sus súbditos, entendida ésta en el sentido más amplio, como posibilidad de perseguir, además del mayor bien terrenal, el bien ultraterrenal que solamente la verdadera religión puede asegurar. El Estado liberal que polémicamente se contraponen al Estado eudemonológico es al mismo tiempo laico respecto a la esfera religiosa y abstencionista respecto a la esfera económica (y no por casualidad frecuentemente es llamado con un término del lenguaje religioso "agnóstico"). También es definido como Estado de derecho (en uno de los tantos significados de esta expresión), no teniendo otro fin más que el de garantizar jurídicamente el desarrollo lo más posible autónomo de las dos esferas confinantes, o sea, el más amplio crecimiento de la libertad religiosa y la mayor expansión de la libertad económica.

El proceso de secularización, o de emancipación del Estado del cuidado de los asuntos religiosos, y el proceso de liberación o de emancipación del Estado del cuidado de los asuntos económicos, en la época moderna, caminan paralelamente. Ambos son el efecto de una crisis de la concepción paternalista del poder y de aquel movimiento (el iluminismo) definido por Kant como la salida del hombre de la minoría de edad. El Estado-policía (o gendarme) se contraponen polémica y enfáticamente al Estado-providencia. Este doble proceso también puede ser descrito como proceso, de parte del Estado, de desmonopolización del poder ideológico, de un lado, y de desmonopolización del poder económico, de otra. Al Estado le queda, y le quedará, el monopolio de la fuerza mediante el cual debe ser asegurada la circulación libre de las ideas, el final de toda ortodoxia y la libre circulación de bienes, y por tanto el

final de toda forma de proteccionismo. En realidad, este proceso no fue tan lineal como creyeron los escritores liberales del siglo pasado. El Estado confesional reapareció bajo forma de Estado doctrinal, es decir, de Estado que tiene una doctrina (por ejemplo el marxismo-leninismo), con base en la cual se repropone la distinción entre ortodoxos y heréticos (o "renegados" que es una típica expresión del lenguaje religioso), para no hablar de los estados islámicos, surgidos por lo demás en países donde la secularización jamás se había dado o había sido impuesta forzosamente; el Estado que asume la tarea de dirigir la economía reapareció bajo forma de Estado socialista, y, si bien de manera más tenue, en referencia solamente al sistema distributivo y no al productivo, en el llamado *Sozialstaat*, o Estado social o Estado de justicia, promovido por los partidos socialdemócratas.

En honor a la verdad, aquí se presentan dos interpretaciones opuestas según si se juzguen favorablemente o no las transformaciones acontecidas en referencia al Estado liberal (liberista en lo interior y en todo caso proteccionista hacia el exterior); aquello que los intérpretes benévolos llaman Estado de justicia social —que corrigió algunas de las mayores deformaciones del Estado capitalista en beneficio de las clases menos favorecidas—, es para los críticos de izquierda que no renunciaron al ideal del socialismo o del comunismo, el "Estado del capital", el llamado *capitalistate*, el "capital que se ha hecho Estado" (Habermas), o con una expresión menos reciente pero retomada continuamente, el Estado del "capitalismo organizado" (Hilferding), un sistema de poder, en sustancia, del cual el sistema capitalista se sirve para sobrevivir y continuar prosperando,

como condición para su propia "valorización" en una sociedad en la cual a través de la democratización de las estructuras de poder, la fuerza del antagonismo (el movimiento obrero), creció enormemente. A juzgar por la situación actual del debate, la crítica de izquierda no ha tenido como efecto dar inicio a una más profunda transformación del Estado, llamado despectivamente "asistencial", en un Estado con mayor contenido social, sino de despertar nostalgias y esperanzas neoliberalistas.

8. EL FIN DEL ESTADO

La concepción positiva del Estado

Es bien conocida la tesis de Engels, según la cual el Estado, así como ha tenido un origen tendrá un final, y terminará cuando vengan a menos las causas que lo han producido. A la par del problema del origen del Estado también el problema del fin del Estado es un tema recurrente. Sin embargo, es preciso antes que todo distinguir el problema del fin del Estado del problema de la crisis del Estado del que se habla tanto en estos años, en referencia al tema de la creciente complejidad y a la consecuente ingobernabilidad de las sociedades complejas, o bien al fenómeno del poder difuso, cada vez más difícil de reconducir a la unidad decisional que ha caracterizado al Estado desde su nacimiento hasta hoy. Por crisis del Estado se entiende, de parte de los escritores conservadores, crisis del Estado democrático, que ya no logra hacer frente a las demandas que provienen de la sociedad civil provocadas por él

mismo; de parte de los escritores socialistas o marxistas, crisis del Estado capitalista que ya no logra dominar el poder de los grandes grupos de interés en competencia entre sí. Crisis del Estado quiere decir de una parte y de otra crisis de un determinado tipo de Estado, no terminación del Estado. Prueba de ello es que ha regresado a la orden del día el tema de un nuevo "contrato social", a través del cual se debería dar vida precisamente a una nueva forma de Estado, tan diferente del Estado capitalista o Estado de injusticia, como del Estado socialista o Estado de libertad.

El tema del fin del Estado está íntimamente vinculado al juicio de valor positivo o negativo que fue dado y se continúa dando sobre esta máxima concentración de poder que tiene el derecho de vida y de muerte sobre los individuos que se confían a él o que lo sufren pasivamente. Toda la historia del pensamiento político está recorrida por la contraposición entre la concepción positiva y la concepción negativa del Estado. Presupuesto necesario aunque no suficiente de la idea del fin del Estado es la concepción negativa. Quien da un juicio positivo del Estado, quien cree que el Estado sea, si no el máximo bien, una institución favorable al desarrollo de las facultades humanas, al progreso civil, una *civil society* en el sentido que se le dio a este término en el siglo XVIII, será inducido a no desear el fin del Estado sino en todo caso el desarrollo gradual de las instituciones estatales (*in primis*, del monopolio de la fuerza si bien controlado por organismos democráticos) hasta la formación del Estado universal. De hecho la utopía del Estado universal ha tenido tantos partidarios como aquella que se refiere al fin del Estado.

La concepción positiva del Estado tiene por autor ejemplar, de acuerdo con una tradición consolidada en el εὖ ζῆν (el *bonum vivere*), de Aristóteles, retomado por la filosofía escolástica luego de la traducción latina de la *Política* (segunda mitad del siglo XIII): la πόλις subsiste "para hacer posible una vida feliz" [*Política*, 1252 b, 30]; pero culmina en la concepción racional del Estado que va de Hobbes, pasando por Spinoza y Rousseau, hasta Hegel: racional porque está dominada por la idea de que fuera del Estado subsiste el mundo de las pasiones desencadenadas o de los intereses antagonistas e inconciliables, y que el hombre puede realizar su vida de ser racional únicamente bajo la protección del Estado. Naturalmente a la concepción positiva del Estado corresponde una concepción negativa del no-Estado, de la que se dan dos versiones principales que se refuerzan mutuamente: la versión del estado ferino, de Lucrecio a Vico, de una condición que se prolonga en el estado salvaje de los pueblos primitivos, y la versión del estado de anarquía, entendida hobbesianamente como guerra de todos contra todos. Las dos versiones difieren en lo siguiente: para la primera el no-Estado es una fase superable, y de hecho en muchas naciones se da como superada, de la historia humana; para la segunda es una condición en la que el hombre puede recaer, como de hecho sucede cuando estalla la guerra civil.

Las discusiones sobre la óptima república se vinculan con la concepción positiva del Estado. Tales discusiones presuponen la convicción de que los estados existentes sean imperfectos, pero perfectibles, y por consiguiente el Estado como fuerza organizada de convivencia civil no deba destruirse, sino llevarse a la plena realización de su esencia.

Caso extremo de la delineación de la óptima república son los diseños de repúblicas ideales, de repúblicas que nunca existieron y que jamás existirán en algún lugar (o son ubicadas en lugares imaginarios), y que son propuestas como ideales-límites de un ordenamiento perfectamente racional, donde cada comportamiento está rigurosamente previsto y estrictamente regulado. De la *República* de Platón a la *Ciudad de Dios* de Tommaso Campanella, las repúblicas ideales siempre son modelos de superestatalización, de una verdadera y propia hipertrofia de las funciones de regulación de la vida civil, de la que habría brotado la necesidad de la vida política, y en consecuencia son representaciones inspiradas en una concepción altamente positiva del Estado (cuya contrafigura es la utopía negativa como la de Orwell surgida como reacción a las prevaricaciones reales y previsibles del Estado-todo).

El Estado como mal necesario

Hay dos concepciones negativas del Estado, una más débil y otra más fuerte: el Estado como mal necesario y el Estado como mal no necesario; únicamente esta segunda lleva a la idea del fin del Estado.

La concepción negativa del Estado como mal necesario, a su vez, se ha presentado en la historia del pensamiento político bajo dos formas diferentes según si el Estado haya sido juzgado desde el punto de vista de la primacía del no Estado-Iglesia o del no-Estado-sociedad civil.

En la primera forma, característica del pensamiento cristiano primitivo, el Estado es necesario

como *remedium peccati* [remedio al pecado] porque la masa es malvada y debe ser mantenida a raya con el miedo (el miedo que para Montesquieu será el principio del despotismo y para Robespierre, conjugado con la virtud, el principio del gobierno revolucionario): "In gentibus principes, regesque electi sunt ut terrore suo populos a malo coererent atque ad recte vivendum legibus subderent" [En relación con las gentes, los príncipes y los reyes son instituidos para que el pueblo, por temor a ellos, quede disuadido del mal y se someta a las leyes para una vida justa], [Isidoro de Sevilla, *Sententiae*, III, 47, 1, en Migne, *Patrologia latina*, LXXXIII, col. 717]. Abandonada por el pensamiento escolástico que por influencia de la doctrina clásica recupera la tesis de la función positiva del gobierno civil, la doctrina negativa del Estado es retomada por Lutero, con una vehemencia que sólo será igualada por las doctrinas que justificarán el terrorismo de Estado, en la famosa carta a los príncipes cristianos *Sobre la autoridad secular* [1523], donde se lee que, siendo pocos los verdaderos cristianos,

Dios ha impuesto a los demás aparte del . . . reino de Dios, otro régimen, y los ha puesto bajo la espada, de manera que aunque lo hicieran de buen grado, no puedan practicar su maldad y, donde lo hagan, no sea sin temor, o con sinceridad y licencia; precisamente como con lazos y cadenas se ata a una bestia salvaje y feroz, a fin de que no pueda morder ni atacar según su instinto, aunque lo haría de buena gana (trad. it., p. 403).

Por encima de cualquier visión religiosa, la concepción negativa del Estado aparece en la corriente de pensamiento político realista, basada en una an-

tropología pesimista. De algunas famosas frases de Maquiavelo derivó la imagen de la "faz demoniaca" del poder; pero el nexo entre antropología pesimista y concepción negativa del Estado no es necesario. Hobbes tiene una visión pesimista del hombre, que abandonado a sí mismo es lobo de otro hombre; mas el Leviatán es el monstruo benéfico contrapuesto a Behemoth, el monstruo maléfico de la guerra civil.

Admitido el Estado como un mal, pero necesario, ninguna de estas doctrinas desemboca en la idea de la terminación del Estado; es mejor el Estado que la anarquía. En la visión cristiana del mundo más allá, e incluso por encima, del Estado está la Iglesia que se sirve del Estado para un fin bueno y por tanto tiene necesidad de él aunque lo considere un instrumento imperfecto. La negatividad del Estado tiene solución en su subordinación a la Iglesia (mientras en la concepción realista del Estado, éste no es rescatable más que en la potencia que es el fin último del príncipe). Por ello, aun en su negatividad el Estado puede y debe continuar sobreviviendo:

Et licet peccatum humanae originis per baptismi gratiam cunctis fidelibus dimissum sit, tamen aequus deus ideo discrevit hominibus vitam, alios servos constituens, alios dominos, ut licentia male agendi servorum potestate dominantium restringatur [Y aunque el pecado original haya sido borrado, mediante la gracia del bautismo, para todos los fieles, sin embargo el justo Dios separó las formas de vidas de los hombres, haciendo a algunos siervos y a otros señores, para que la posibilidad de actuar mal de los primeros fuese reprimida por el poder de los dominadores], [Isidoro de

Sevilla, *Sententiae*, III, 47, en Migne, *Patrologia latina*, LXXXIII, col. 717].

Cuando la sociedad civil, bajo forma de sociedad de libre mercado muestra la pretensión de restringir los poderes del Estado al mínimo indispensable, el Estado como mal necesario asume la figura del Estado mínimo, figura que se vuelve el denominador común de las mayores expresiones del pensamiento liberal. Para Adam Smith, el Estado debe limitarse a ver por la defensa externa y el orden interno, además de la ejecución de trabajos públicos. Nadie más incisivo que Thomas Paine manifestó la necesidad de la que nace la idea del Estado mínimo. Precisamente al inicio de *Common Sense* escribe:

La sociedad es producto de nuestras necesidades y el gobierno de nuestra maldad; la primera promueve nuestra felicidad *positivamente* uniendo nuestros afectos, el segundo *negativamente* frenando nuestros vicios. Una anima las relaciones, otro crea las distinciones: la primera protege, el segundo castiga. Bajo cualquier condición la sociedad es una bendición; el gobierno, aun en su forma mejor, no es más que un mal necesario, en su peor forma es insoportable [1776, trad. it., p. 69].

De Wilhelm von Humboldt a Benjamin Constant, de John Stuart Mill a Herbert Spencer, la teoría de que el Estado para ser un buen Estado debe gobernar lo menos posible domina todo el espacio en el que la sociedad burguesa se expande y triunfa, a decir verdad más en teoría que en la práctica, las ideas del libre mercado interno e internacional (el librecombio). Pero también en este caso, Estado mínimo no quiere decir sociedad sin Estado o que se

encamine a prescindir del Estado. La teoría del Estado mínimo no coincide con alguna de las formas que asume en el mismo siglo el anarquismo. Un libro que ha tenido gran éxito en estos años, tanto así que ha sido comparado con el *Ensayo sobre la libertad* de John Stuart Mill (1859), *Anarquía, Estado y utopía*, de Robert Nozick [1974],* se ha propuesto como objetivo fundamental defender el Estado mínimo sea contra la negación anarquista del Estado, sea contra el Estado de justicia, en particular contra las tesis, también ellas muy debatidas, de John Rawls [1971], argumentando amplia y sutilmente en favor de la tesis de que "el Estado mínimo es el Estado más extenso que se pueda justificar" [Nozick, 1974, trad. it., p. 290].

Una variante de la teoría del Estado mínimo, vecina de la teoría del fin del Estado, es la teoría anglosajona del *guild-socialism* que ha producido una verdadera y propia teoría del Estado pluralista, basado en la distinción entre descentralización funcional o de los grupos y descentralización territorial, y en la tesis de que el Estado deba restringir su función a la de coordinador supremo de los grupos funcionales, económicos y culturales. *La Declaración de los derechos sociales* de Georges Gurvitch [1944] puede ser considerada como un manifiesto del pluralismo jurídico y social, que tiene lejanos orígenes proudhonianos: el individuo no debe ser tomado en consideración como ente abstracto, sino como productor, consumidor, ciudadano; a toda actividad debe corresponder alguna asociación funcional y el Estado en cuanto ente suprafuncional debe tener tareas de coordinación, no de dominio.

*De próxima publicación en el Fondo de Cultura Económica.

El Estado como mal no necesario

¿Y si el Estado fuese un mal y por añadidura no necesario? La respuesta afirmativa a esta pregunta ha dado vida a las diversas teorías del fin del Estado. Conviene señalar que en todas estas teorías el Estado siempre es considerado como el detentador del monopolio de la fuerza y en consecuencia como la potencia que, única sobre un territorio determinado, tiene los medios para constreñir a los réprobos y recalcitrantes recurriendo en última instancia a la coerción. Así pues, fin del Estado quiere decir nacimiento de una sociedad que puede sobrevivir y prosperar sin necesidad de un aparato coercitivo. Dicho de otro modo: más allá del estado mínimo que se ha liberado primero del monopolio del poder ideológico, permitiendo el desarrollo de las más diversas creencias religiosas y opiniones políticas; luego, del monopolio del poder económico, permitiendo la posesión libre y la trasmisión libre de los bienes; está como último término de la emancipación del no-Estado frente al Estado, la sociedad sin Estado, que se ha liberado de la necesidad del poder coactivo. El ideal de la sociedad sin Estado es un ideal universalista: la república de los sabios, pensada por los estoicos, que por lo demás consideraba necesario el Estado para el vulgo, o la vida monacal, que no desecha, cuando sea necesaria, la protección de los poderosos de este mundo, pueden ser interpretadas como imágenes de una sociedad sin Estado; mas ellas por sí solas no prueban su practicabilidad.

La mas popular de las teorías que sostienen la practicabilidad e incluso el advenimiento necesario de una sociedad sin Estado es la marxista, o mejor

dicho engelsiana, con base en un razonamiento que reducido a sus mínimos términos puede ser expuesto de la siguiente manera: el Estado nació de la división de la sociedad en clases contrapuestas como consecuencia de la división del trabajo, con el objeto de permitir el dominio de la clase que está arriba sobre la clase que está abajo; cuando después de la conquista del poder de parte de la clase universal (la dictadura del proletariado) caiga la sociedad dividida en clases, también se disipará la necesidad del Estado; el Estado se extinguirá, perecerá de muerte natural, porque ya no será necesario. Esta teoría es quizá la más ingeniosa entre las que defienden el ideal de la sociedad sin Estado, pero no es menos discutible, porque tanto la premisa mayor del silogismo (el Estado es un instrumento de dominio de clase) como la premisa menor (la clase universal está destinada a destruir la sociedad de clases) no han resistido el formidable argumento que son, como diría Hegel, las "duras réplicas de la historia".

Ciertamente la teoría marx-engelsiana de la terminación del Estado es la más popular, pero no es la única. Indicaremos, sin alguna pretensión de ser exhaustivos, por lo menos otras tres. Ante todo está, antigua y siempre renaciente, la aspiración a una sociedad sin Estado de origen religioso, común a muchas sectas heréticas cristianas que, predicando el regreso a las fuentes evangélicas, a una religión de la no violencia y de la fraternidad universal, rechazan la obediencia a las leyes del Estado, no le reconocen las dos funciones esenciales, la milicia y los tribunales; además de ello consideran que una comunidad que viva de acuerdo a los preceptos evangélicos no tenga necesidad de las instituciones políticas. En el extremo opuesto el ideal del fin de la

sociedad política y de la clase política que abusivamente se beneficia de ella ha sido predicado por una concepción que hoy se llamaría tecnocrática del Estado, como la expuesta por Saint-Simón de acuerdo con el cual en la sociedad industrial en la que los protagonistas ya no son los guerreros y los juristas, sino los científicos y los productores, ya no habrá necesidad de la "espada de César". Este ideal tecnocrático en Saint-Simon es acompañado por una fuerte inspiración religiosa (el *nouveau christianisme*), como sugiriendo que este salto fuera de la historia que es la sociedad sin Estado no sea concebible prescindiendo de una idea mesiánica. Al mismo tiempo el modelo tecnocrático ha ejercido una fuerte influencia en algunos teóricos marxistas. Piénsese en lo que ha sido definido *le rêve mathématique*, de Bucharin, manifestado claramente en algunas afirmaciones del *ABC del comunismo*, según el cual, al llegar la revolución "la dirección central [en el ordenamiento social comunista] será confiada a varios oficiales de contabilidad y oficiales de estadística" [Bucharin y Preobrazhensky, 1919, trad. it., p. 66].

En fin, el ideal de la sociedad sin Estado ha dado origen a una verdadera y propia corriente de pensamiento político y a varios movimientos correspondientes que desde finales del siglo XVIII hasta hoy no han dejado de alimentar el debate político y realizar acciones de acuerdo con los ideales propugnados: el anarquismo. Llevando a sus últimas consecuencias el ideal de la liberación del hombre de toda forma de autoridad religiosa, política y económica, y viendo en el Estado el máximo instrumento de la opresión del hombre sobre el hombre, el anarquismo imagina una sociedad sin Estado ni leyes, basada en la espontánea y voluntaria coopera-

ción de los individuos asociados, libres e iguales entre sí. Aunque diversos, sea por los presupuestos filosóficos, sea por la preferencia de algún medio —¿persuasión o violencia?—, sea por las reformas económicas y políticas de las que son promotores, los movimientos anarquistas representan el ideal recurrente de una sociedad sin opresores ni oprimidos. Más que una convicción religiosa o en supuestas teorías científicas, se basan en una concepción optimista del hombre, diametralmente opuesta a aquella que invoca al Estado fuerte para domar a la "bestia salvaje".