

del individuo como una esfera inaccesible e intocable para todos los detentadores del poder (capítulo XI) y el papel de los grupos pluralistas, que juegan como un cojinete entre los detentadores y los destinatarios del poder (capítulo XII).

CAPÍTULO II

SOBRE LA ANATOMÍA DEL PROCESO GUBERNAMENTAL

LA NECESIDAD DE UNA CLASIFICACIÓN DE ESTADOS Y GOBIERNOS

Aquel que desde la perspectiva de nuestros días eche una mirada a las páginas de la historia, no puede dejar de sentirse impresionado por la serie inacabable de sociedades estatales que vinieron y pasaron, así como por la desconcertante variedad de técnicas de gobierno que en ellas se han practicado. Algunos Estados son recordados por la excelencia de sus instituciones políticas, a las cuales los historiadores atribuyen sus éxitos; otros lo son por sus hazañas, sin producir su tipo de gobierno admiración alguna, y otro, si hay lugar a ello, serán tan sólo recordados como meros lazos de unión entre civilizaciones políticas más notables.

El deseo de clasificar según criterios racionales de semejanza o diferencia, la multiplicidad de Estados y sus tipos o formas de gobierno se presenta como algo más que la simple satisfacción de una curiosidad intelectual. La ciencia política empezó clasificando las formas de gobierno, y el interés sobre este punto se ha continuado manteniendo. Por otra parte, en nuestra época se dan una serie de razones adicionales para que esta necesidad siga persistiendo. Teóricamente, una exacta clasificación de los tipos de gobierno puede ayudar a la mejor comprensión, en nuestro mundo cada vez más reducido, tanto de los sistemas políticos extranjeros como del nuestro propio. Prácticamente, una clasificación real de las diferentes estructuras gubernamentales puede tener valor en un mundo dividido en dos para distinguir al amigo y al enemigo. De esa realidad política que se conoce generalmente como «el mundo libre», se suele decir que goza de un sistema político con instituciones gubernamentales dirigidas a proteger la libertad individual, mientras que dicha libertad no puede existir en el sistema político calificado como totalitarismo. Esta necesidad de clasificar los diversos tipos de gobierno se ha convertido en una tarea tanto más imperativa como también más difícil, dada la simi-

litud aparente de las instituciones y técnicas políticas de los Estados constitucionales y autocráticos, que oculta la fundamental diferencia que los separa. Efectivamente, ambos sistemas poseen una forma exterior semejante: elecciones, partidos políticos, parlamentos, gobiernos, tribunales y aparato burocrático, y hasta sus mismas técnicas de gobierno presentan una notable similitud.

Es necesario indicar que los tipos de gobierno no pueden ser comprendidos exclusivamente a partir de las instituciones y técnicas, tal como están descritas en los textos constitucionales. Si una clasificación ha de tener sentido, tendrá que estar basada en un análisis de la realidad política del proceso gubernamental que, en general, no podrá deducirse de la constitución. Criterios realistas de clasificación se deberán obtener de la anatomía del proceso del poder, es decir, a través del análisis de la forma y manera en la que se obtiene, ejerce y controla el poder político en una determinada sociedad estatal.

LAS CLASIFICACIONES TRADICIONALES DE LAS «FORMAS DE GOBIERNO»

La necesidad de clasificar y valorar las sociedades estatales según su tipo de gobierno es tan antigua como el pensar político del hombre.¹ Si este esfuerzo intelectual hubiese sido llevado a cabo en virtud tan sólo de una actitud de *l'art pour l'art* del científico de la política, el trabajo empleado en esta tarea a lo largo de los siglos podría considerarse como infructuoso. Ocurre, sin embargo, que dado que la insatisfacción con su propio orden político parece ser un rasgo esencial del hombre como *zoon politikon*, dicho esfuerzo estaba fundamentalmente dirigido a descubrir las ventajas cualitativas de cada «forma de gobierno», así como estaba presidido por la búsqueda de la mejor de dichas formas. Se puede por ello afirmar que cualquier pensador político comprometido en dicha empresa llegaba finalmente a establecer una distinción entre las formas «buenas» y «malas» de gobierno.

Aristóteles. — De todos estos intentos, la clasificación aristotélica de las formas de gobierno se ha convertido en clásica. Siguiendo a Heródoto y a Platón, Aristóteles desembocó en su célebre división tripartita, tras haber valorado una cantidad de material hasta entonces no alcanzada y que él y sus discípulos habían acumulado en investigaciones sobre diversas localidades. Partiendo del criterio cuantitativo del número de los detentadores del poder, Aristóteles distinguió: monarquías, aristocracias y

1. Cfr. KARL LOEWENSTEIN, *Political Reconstruction* (Nueva York, 1946), página 105 y ss.

politeias, designando con esta última palabra al Estado que se denomina, con expresión moderna, democracia constitucional. Pero Aristóteles era demasiado realista y moralista para no darse cuenta de los defectos de una clasificación mecanicista y puramente cuantitativa. El necesario complemento a este análisis lo encontró el Estagirita por medio de las transformaciones «pervertidas» o degeneradas de estos «tipos ideales»: cuando el dominador o dominadores usan el poder para sus propios fines —es decir, en beneficio de una persona, de una clase, o en la polis, de la masa de los destinatarios del poder— en lugar de ejercerlo para el bien común, el tipo de dominio se transformará respectivamente en tiranía, oligarquía u oclocracia (dominio de la masa, expresión aristotélica para democracia). Esta sistematización sirvió de base para la famosa teoría aristotélica del proceso cíclico del poder político, esto es, la indefectible sucesión de las diversas formas de gobierno. Pero Aristóteles fue bien consciente del hecho de que no existen tipos de institucionalización del poder político buenos o malos en sí, sino que su valor depende en cada ocasión del uso que del poder político hagan sus detentadores.

La forma «mixta» de gobierno. — Aristóteles consideró como la más deseable estructura de la sociedad a la politeia basada en la clase media; de esta manera introdujo el elemento sociológico en la investigación sobre las formas de gobierno. Continuando esta línea, algunos de sus más importantes sucesores creyeron que se llegaría a la «mejor» forma de gobierno —sin menoscabo de la clásica división tripartita según el número de los detentadores del poder— integrando a las diferentes clases sociales en el Estado, estando cada clase representada por un propio órgano estatal. Polibio, deslumbrado por la gloria de la Roma republicana, se encuentra a la cabeza de esa impresionante línea ancestral constituida por los representantes y difusores de la teoría de la forma mixta de gobierno, que alcanza su punto máximo en la escolástica medieval y en santo Tomás de Aquino. Sus repercusiones influyeron en la primitiva teoría del constitucionalismo moderno que, desarrollada pragmáticamente por primera vez en la Inglaterra puritana, constituye su contribución de incalculable valor a la civilización política de Occidente y a la del mundo. Defendida por Harrington, Locke, Bolingbroke, Montesquieu y los federalistas, la idea del gobierno «mixto» dio la posibilidad de establecer un equilibrio en el poder político por medio de la incorporación de las clases sociales en correspondientes instituciones gubernamentales. Por otro lado, los pensadores políticos absolutistas —sobre todo Maquiavelo, así como Hobbes y Rousseau, y la primitiva doctrina ultrademocrática de la Revolución francesa— mostraban una fuerte propensión a las formas «puras» de gobierno, indiferentemente de si se trataba de monarquía absoluta o de democracia total; esta última fue a su vez condenada como

forma tiránica por Burke, de Tocqueville, Donoso Cortés y Burckhardt. Sea como sea, es necesario tener bien claro que tanto para los pensadores relativistas como para los absolutistas, la clasificación de las formas de gobierno fue sólo un medio para distinguir las diferentes sociedades estatales: la naturaleza de ésta se determina a partir de la forma de gobierno en la que había quedado inscrita. Sobre este punto están de acuerdo poco menos que todas las teorías sobre la clasificación de los tipos gubernamentales.

Maquiavelo.— La tradición nos ha provisto dos diferentes, pero claramente relacionados, esquemas de clasificación, y la teoría política no se ha cansado desde entonces de enfrentarlos y combinarlos en variaciones más o menos ingeniosas. La clasificación tripartita aristotélica fue recogida con una inteligente simplificación por Maquiavelo. Influidado de manera perceptible por sus experiencias dentro del ámbito italiano, en el cual coexistían Ciudades-Estado republicanas y un neoabsolutismo post-feudal, Maquiavelo estableció que en un principado (monarquía) la soberanía radicaba exclusivamente en el detentador del poder, bien por derecho o por fuerza —significativamente, el secretario de Estado florentino fue bastante más consciente del elemento poder en la política que sus predecesores—, mientras que la soberanía en una república está distribuida en una mayoría o una colectividad de personas que constituyen los detentadores del poder. Distanciándose del nominalismo cuantitativo de la vieja escuela, Maquiavelo no reconoce a la aristocracia como una forma especial y la adscribe a la república. Aristocracia y democracia constituirán entonces una sola categoría, la de la república, ya que si ambas formas políticas presentan una diferente substancia sociológica, poseen la misma estructura gubernamental.

En tiempos posteriores, esta alternativa monarquía-república fue aceptada sin mucha reflexión y espíritu crítico por la mayor parte de los teóricos de la política —Hobbes, Rousseau—, la Revolución francesa y el primer liberalismo del siglo XIX, y esto pese a que había sido abandonada por Montesquieu con su orientación sociológica. Y todavía se la encuentra en la Carta del Atlántico, cuyo famoso artículo III, según el cual «cada pueblo tiene el derecho de elegir la forma de gobierno bajo la que desee vivir», limita la elección a la república democrática a la monarquía parlamentaria; se supone así —quizá con cierto optimismo— que ninguna nación escogería libremente la esclavitud de una autocracia, o podría ser inducida a ella contra su voluntad.

Montesquieu.— Difícilmente otro teorema político se ha mostrado tan tenazmente alejado de la realidad como las doctrinas sobre las que se basa la clasificación de las formas o tipos de gobierno. El camino para

una nueva orientación urgentemente necesitada está bloqueado por la terminología convencional. Los dos esquemas tradicionales de clasificación son hoy completamente inútiles y probablemente ya en el tiempo de su formulación no estaban de acuerdo con la realidad. Indiferentes frente al contenido ideológico incorporado a las instituciones gubernamentales, las clasificaciones tradicionales se fijan tan sólo en la estructura externa del gobierno y dejan de lado la propia dinámica del proceso del poder. Este defecto se explica por la circunstancia de haber sido considerada la mística del poder como un fenómeno natural del hombre radicado en la sociedad estatal, y porque la magia del poder estaba tan profundamente unida a la idea de gobierno que no era posible crear, por medio de instituciones, el contrapeso que lo neutralizara. Sólo a algunos soñadores ilusos —que, si de algo, eran más conscientes del elemento religioso que del político— se les pasó por la cabeza la idea de establecer unos límites al poder gubernamental para proteger la dignidad humana y la libertad personal. Sobre el papel inexpugnable y jamás puesto en duda que ha representado el poder absoluto, cualquiera que sea su hábito, la historia universal enseña: tras la desaparición del constitucionalismo clásico en Grecia y en la República romana no parece haber surgido fuera del mundo occidental cristiano ni la sombra de una institución política que hubiese limitado el poder del gobierno. La única aparición que debe ser considerada como una excepción, el censorado chino, tuvo un cuño más ético que político.

Fue Montesquieu, cuyo genio brilla más con el transcurso del tiempo, el que concibió a las instituciones gubernamentales como el marco de organización para el desenvolvimiento de las fuerzas sociales operando en la sociedad estatal —habla del «clima» o del «espíritu de las leyes—, acercándose de esta manera a la realidad del elemento poder en el gobierno. Montesquieu amplió en dos puntos la clasificación tradicional de los Estados, a la cual sólo se podía llegar —se seguía pensando— a través de las formas de sus instituciones gubernamentales. Por una parte, atribuyó a cada tipo tradicional un principio moral o idea social —hoy diríamos un telos ideológico—: virtud a la democracia, moderación a la aristocracia y honor a la monarquía. Esta consideración ideológica renovó y modificó a Aristóteles al unir el elemento cualitativo al cuantitativo; el error radicaba en que los valores fundamentales escogidos por Montesquieu no eran adecuados a las correspondientes formas de gobierno, y que su material histórico no confirmaba sus principios. Pero en su segunda innovación, Montesquieu mostró particularmente su aguda capacidad de percepción: de la monarquía, y como una forma especial, separó, como ya en la Antigüedad lo había hecho Jenofonte, el despotismo como el ejercicio ilegal, arbitrario y tiránico del poder político a través de un único detentador del poder. Nadie podrá censurarle el no haber podido

anticipar la forma actual de la tiranía de un grupo colectivo organizado como partido. Montesquieu contrapuso el despotismo a las formas monárquicas y republicanas que quedaban agrupadas bajo el concepto de «Estado constitucional», es decir, en expresión moderna, Estado de derecho. Esta nueva clasificación quedó coronada con su análisis del proceso del poder que hizo época; la trilogía de las funciones estatales o «poderes», y la necesidad, debida a razones ideológicas, de establecer límites a dichos «poderes» por medio de frenos y contrapesos (los conocidos *checks and balances* de la posterior Constitución americana).²

Guglielmo Ferrero. — Una contribución nueva y completamente original a la clasificación de los Estados ha sido llevada a cabo por Guglielmo Ferrero, el historiador italiano cuyos estudios sobre historia romana y el cesarismo plebiscitario bajo Napoleón le llevaron a conocer la importancia del elemento poder en el proceso gubernamental. Para Ferrero, el número de los detentadores del poder no es esencial. El valor de un régimen político no radica tampoco en su conformación como monarquía o república. Lo realmente decisivo es la relación sociopsicológica entre los detentadores y los destinatarios del poder. Para ser reconocido por la masa del pueblo el gobierno necesita estar dotado de autoridad legítima. La nueva dicotomía de Ferrero distingue entre el gobierno legítimo y el revolucionario. El fenómeno del poder será enfocado a partir de la situación psicológica: ¿teme el gobierno al pueblo, o, por el contrario, el gobierno es temido por el pueblo? El gobierno legítimo se basa en el consentimiento voluntario, sin miedo y fuerza, por parte del pueblo: el gobierno revolucionario está obligado a apoyarse en la opresión por medio de la fuerza, generando por tanto el miedo. La liberación del miedo es la libertad de ser libre; el temor esclaviza tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder. Aunque Ferrero mismo consideró al gobierno revolucionario como al peor tipo de todos, no pudo ignorar como historiador que el gobierno revolucionario puede alcanzar la legitimidad y, de esta manera, normalizarse. Cuando los destinatarios del poder con el transcurso del tiempo se han acostumbrado al régimen y se dan cuenta de lo que éste efectivamente realiza por ellos, llegará el momento en que lo acepten como legítimo y estén dispuestos a vivir en armonía con él.

Ninguna de estas clasificaciones es hoy totalmente satisfactoria: ninguna corresponde completamente a las realidades del proceso actual del poder. Con la introducción del sufragio universal ha desaparecido la aristocracia como una forma especial de gobierno. La monarquía, que en su tiempo estuvo imbuida por el misticismo del derecho divino, no es hoy sino un pálido reflejo de su pasado, como lo muestra la total racio-

nalización y democratización de las instituciones monárquicas en Europa occidental. En los raros casos en los que se aproxima a la dictadura, la monarquía no se basa en la magia de la realeza, sino en los tanques y fusiles de las fuerzas armadas. Tampoco el concepto de gobierno republicano es una categoría unívoca; esta forma de gobierno puede identificarse, como ocurre frecuentemente, con un dominio democrático. Pero el concepto de república puede también comprender un ejercicio autocrático y tiránico del poder político, careciendo por esto de valor la distinción formal entre monarquía y república. La forma republicana de gobierno puede ser hoy la estructura para el monopolio del poder por un único detentador del poder con un carácter bastante más absoluto que el monarca de tiempos pasados, y sin embargo no podrá ser calificado dicho régimen de monarquía. La mayor parte de las actuales monarquías son tan democráticas como las repúblicas democráticas. Según las denominaciones de república y monarquía, Gran Bretaña y la Arabia Saudí entrarían en la misma categoría, mientras que, por otra parte, habría que clasificar en el mismo grupo al republicano Tercer Reich y los republicanos Estados Unidos. En una palabra, las clasificaciones tradicionales carecen hoy completamente de sentido para valorar las formas de gobierno según las realidades del proceso del poder que operan en ellas.

Esta actitud escéptica ante una clasificación basada en la simple distinción de las instituciones gubernamentales se fortalece si se tiene en cuenta que la nueva sociología histórica de Mosca, Pareto, Michels y Max Weber —por no citar a Giovanni Battista Vico— ha mostrado de manera convincente que no existe en absoluto una relación causal entre la estructura del mecanismo gubernamental y la localización fáctica del poder. La dirección de cualquier sociedad estatal, independientemente de la institucionalización de su «forma de gobierno», yace en las manos de una minoría manipuladora constituida por los detentadores del poder, bien los oficiales y legítimos, o los no oficiales e invisibles. Es esta minoría la que, como en toda organización colectiva, maneja las hilos de la maquinaria estatal. Descubriendo a esa oligarquía dominante y dirigente, se penetra en el núcleo del proceso del poder. Esta situación extraordinariamente complicada será simplificada, con su manera de pensar unilateral, por los marxistas al presentar un esquema blanco-negro de la clase capitalista dominante y el explotado proletariado. Por otra parte, la teoría neopluralista de la dinámica socioeconómica y política tiende a insistir en el supuesto equilibrio de las fuerzas sociales concurrentes y a ignorar totalmente la existencia de una clase dominante.

2. *Vid. infra*, pág. 54 y ss.

LA CLASIFICACIÓN SOCIOLOGICA DE LOS ESTADOS

Cabría preguntarse si un enfoque sociológico no presenta un camino para salir de ese callejón sin salida que son las clasificaciones tradicionales basadas en la forma de las instituciones gubernamentales. ¿Pueden distinguirse las sociedades estatales tras un análisis de sus estructuras socioeconómicas? Cualquier sociedad estatal, histórica o contemporánea, presenta un peculiar perfil, una específica *Gestalt* (conformación) compuesta entre otros de elementos etnológicos, geográficos, históricos, socioeconómicos. Aun dentro de una misma familia de pueblos, se diferencian Italia de Francia, Noruega de Dinamarca y Egipto de Irak. Consideradas, sin embargo, de una manera global, algunas de estas individualidades estatales presentan gran afinidad con otras por razón de su estructura socioeconómica y desarrollo tecnológico. ¿Es posible encontrar denominadores comunes según los cuales cabría clasificar las sociedades estatales, en lugar de agruparlas según las formas de sus instituciones gubernamentales, más o menos accidentales?

Por muy sugestivo que dicho análisis sociológico pueda ser, esta clasificación sobrepasa las posibilidades de nuestra actual preparación metodológica. Es evidente la relación causal entre la estructura socioeconómica de esa sociedad estatal y el aparato gubernamental que aquélla ha formado. En este sentido el determinismo económico del marxismo aparece como un principio de conformación indiscutible. Algunos ejemplos: la democracia directa de la Ciudad-Estado griega, en realidad una oligarquía, aunque con base amplia, fue sólo posible sobre el fundamento de una economía preindustrial basada en la esclavitud. El Estado romano en los dos últimos siglos de la República encarnó los intereses gubernamentales y económico-políticos de la nueva clase ecuestre. La fragmentación de la autoridad estatal en la sociedad feudal tuvo sus raíces en la autarquía de las unidades económicas locales. El parlamentarismo británico clásico, tal como fue ejercido por la alta clase media entre 1780 y 1880, correspondió al sistema de competencia económica del primitivo capitalismo al que por otra parte debe su nacimiento. La economía dirigida del capitalismo estatal soviético no puede separarse de la técnica de institucionalización monolítica del poder en un partido.

Sin embargo, por profunda que sea la impresión que deje el material histórico, éste será siempre insuficiente para obtener una teoría ontológica racional dotada de la necesaria precisión para una clasificación comparada de las sociedades estatales. Por otra parte, los elementos de lo que cada vez se entenderá por «clase dominante» son demasiado indeterminados para que sirvan como categorías en una clasificación sociológica. Empíricamente, cabe distinguir ciertos determinantes sociales en el pro-

ceso del poder como son los elementos militares, burocráticos, capitalistas e industriales, plutocráticos, comerciales, proletarios, «señoriales», autocráticos, burgueses, agrarios, feudales y clérigo-teocráticos del orden social. Además, puede ser posible que cualquiera de estos componentes sociales esté en situación de influir de manera determinante en la estructura institucional de la maquinaria estatal y, por lo tanto, en su forma de gobierno. Sin embargo, en la sociedad estatal moderna y tecnológica los tipos «puros» o «ideales» han desaparecido casi por completo, y persisten sólo en lugares alejados y aislados, como en algunos Estados árabes y en la teocracia del lama, en el Tíbet agrario. Y hay que indicar que estas pocas excepciones desaparecen rápidamente en cuanto se ponen en contacto con los grupos tecnológicos occidentales y comunistas.

Considerado sociológicamente, el Estado moderno está ampliamente estandarizado, o se acerca a esa estandarización. Todas las sociedades estatales, en esta era de una nueva revolución mundial, se han convertido —o se están convirtiendo— en unas estructuras pluralistas en las cuales elementos industriales, capitalistas, socialistas, militares, burocráticos y aun clericales, correspondiendo a las fuerzas socioeconómicas existentes, se encuentran inseparablemente mezclados y confundidos. Tanto el otorgar a un determinado elemento socioeconómico la cualidad de ser una o la clase dominante, así como el calificar a una sociedad estatal como «militarista», «feudal» —un concepto particularmente equívoco— «teocrática», etc., es generalmente más una cuestión de apreciación subjetiva que el resultado de la aplicación de métodos científicos. Al observador individual le puede parecer justo el caracterizar, por ejemplo, a la moderna sociedad estatal americana como «plutocrática», al imperio alemán guillermiano como una sociedad estatal determinada por los intereses de la alianza entre la industria, burocracia y militares, o al sistema soviético como «proletario». Pero todas estas clasificaciones son arbitrarias, dejando de lado, por otra parte, el hecho de que el predominio de un determinado elemento pluralista en una sociedad estatal constantemente fluctuante sólo puede ser temporal. Así, pues, habría que llegar a la conclusión de que las sociedades estatales como tales no podrían ser ordenadas en una consecuente teoría de clasificación.

DISTRIBUCIÓN Y CONCENTRACIÓN DEL EJERCICIO DEL PODER COMO BASE PARA UNA CLASIFICACIÓN

Por lo tanto, sólo se podrá obtener una útil clasificación de los Estados a través de una investigación comparada de sus estructuras reales de gobierno. En las páginas siguientes se sugiere un nuevo enfoque para suplir el necesitado criterio de clasificación. Este criterio radica en la manera y forma de ser ejercido y controlado el poder político en la sociedad

estatal concreta. La distinción entre la distribución del ejercicio y control del poder político y la concentración del ejercicio del poder, que está libre de control, crea el cuadro conceptual para la fundamental dicotomía de los sistemas políticos en constitucionalismo y autocracia. La utilidad de este principio yace en el hecho de que todas las formas de gobierno, tanto del pasado como del presente, pueden ser catalogadas en ambas categorías. Se probará que la distinción entre el constitucionalismo como sistema de distribución del ejercicio del poder, y la autocracia como sistema de concentración del ejercicio del poder, constituye la clave con cuya ayuda cualquier régimen político puede ser ubicado en la categoría que a él le corresponda. Importa sin embargo hacer una importante reserva; dado que la evolución política no es un proceso mecánico, existen tipos con rasgos institucionales tomados de ambos sistemas.

Constitucionalismo. — El Estado constitucional se basa en el principio de la distribución del poder. La distribución del poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal. Las funciones que les han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder; como está distribuido, el ejercicio del poder político está necesariamente controlado. Es una verdad de Pero Grullo que donde dos cabezas tienen que tomar una decisión una sola no podrá prevalecer con su opinión.

Es evidente que no sería conveniente —y prácticamente paralizaría todo el proceso del poder en la política— si todas las acciones, sin excepción, de cada detentador del poder estuviesen sometidas a dichos controles. Para ser independiente, el detentador del poder necesita una amplia autonomía, es decir, debe ser capaz de actuar sin una interferencia exterior. Cada específica forma de gobierno se basa en el grado o medida de autonomía y respectiva interdependencia de los diferentes detentadores del poder. Por otra parte, la recíproca interdependencia de los diversos detentadores del poder no puede ser completamente simétrica y perfectamente igual. Como se expondrá en el próximo capítulo, los diversos tipos de gobierno dentro del sistema político del constitucionalismo se distinguen por el diferente peso que la constitución y el proceso fáctico del poder asignan a los diferentes detentadores del poder. Según la específica situación institucional, el grado de autonomía y respectiva interdependencia es igualmente variable. Existe menos independencia y mayor interdependencia cuando el gobierno está incorporado en la asamblea como parte integrante —interdependencia por integración— como ocurre en el parlamentarismo, que cuando el gobierno y el parlamento son prácticamente autónomos —interdependencia por coordinación— como ocurre en el presidencialismo americano.

En el marco de la técnica del poder distribuido y, por lo tanto, controlado, existe un circuito abierto del poder en el cual las ideologías que compiten y las fuerzas sociales que las apoyan circulan libre e igualmente.

El proceso del poder en tal sistema político es pluralista y dinámico. El constitucionalismo caracteriza a una sociedad estatal basada en la libertad e igualdad y que funciona como Estado de derecho.

Autocracia. — En el sistema político opuesto existe un solo detentador del poder; éste puede ser una persona (dictador), una asamblea, un comité, una junta o un partido. Dado que no existe ningún detentador del poder independiente de él, el ejercicio del poder no está distribuido, sino concentrado en sus manos. Tampoco se encuentra ningún control efectivo sobre su poder. El monopolio político del único detentador del poder no está sometido a ningún límite constitucional; su poder es absoluto. Este sistema político tiene necesariamente que funcionar en un circuito cerrado del poder, en el cual se excluye la competencia de otras ideologías y de las fuerzas sociales que las propugnan. El sistema político de concentración del ejercicio del poder será denominado «autocracia».

Configuraciones intermedias. — Clasificaciones complejas no cumplen su fin y la dicotomía que aquí se expone de la autocracia como concentración y del constitucionalismo como distribución del ejercicio del poder puede por lo menos vanagloriarse de su simplicidad. La inmediata asignación de un determinado régimen político a su correspondiente categoría se dificulta frecuentemente porque a lo largo del desarrollo histórico, elementos del sistema político autocrático y constitucional se combinan y se unen. Estas formas híbridas o intermedias surgen frecuentemente en épocas de transición de un sistema político a otro, bien cuando la autocracia se desenvuelve hacia el constitucionalismo, o por el contrario cuando un Estado que hasta ahora estuvo regido constitucionalmente adquiere la forma autocrática del ejercicio del poder.³ Este tipo híbrido aparece en nuestros días con gran frecuencia porque los regímenes autocráticos tienen la costumbre de encubrirse adoptando técnicas y procedimientos tomados del constitucionalismo. Buen ejemplo de este fenómeno lo ofrece el Estado pseudoconstitucional neopresidencialista tanto en el ámbito soviético como en el ambiente latinoamericano de nuestro tiempo: la razón íntima de este mimetismo yace en la validez que en nuestros días se otorga a la legitimación democrática del poder político. Para parecer respetable ante el mundo, y quizás, aunque cueste creerlo, también ante los sometidos a su poder, el régimen autocrático o autoritario se siente obligado a someterse por lo menos externa y formalmente a la uni-

3. Para una exposición detallada de esta compleja situación en relación con el análisis sobre el Estado autoritario, *vid. infra*, pág. 76 y ss.

versalmente aceptada ideología de la soberanía popular. Esta situación hace frecuentemente difícil la tarea de clasificar un determinado régimen político en una de las dos categorías generales. Dado que el texto constitucional en estos casos es deliberadamente semántico, tendrá que procederse en cada caso a un análisis empírico del proceso fáctico del poder.⁴

LAS TÉCNICAS FUNCIONALES DEL CONSTITUCIONALISMO Y DE LA AUTOCRACIA

Existen, sin embargo, ciertos puntos de apoyo para facilitar la identificación de un sistema político y de las formas de gobierno abarcadas por él. Cada sistema político utiliza muy determinadas y peculiares técnicas políticas que generalmente son rechazadas por el otro sistema. Se debe traer aquí a colación la distinción anteriormente hecha entre ideologías e instituciones⁵ y que será completada por la distinción entre instituciones y técnicas. Las instituciones son dispositivos organizadores montados para la realización de las funciones que les están asignadas.^{5a} A manera de ejemplo, el parlamento sirve como institución de la legislación y del control del gobierno; la institución de las fuerzas armadas y la institución de la policía protegen respectivamente la seguridad exterior y la interior; los tribunales resuelven los conflictos de intereses que surgen al aplicarse las normas legales.

Para el cumplimiento de la tarea que le ha sido encomendada, la correspondiente institución desarrolla determinadas técnicas y procedimientos adecuados a esta específica función. Para hacer esto más claro: la asamblea parlamentaria está organizada en sesiones plenarias y comités para llevar a cabo su función legislativa. Trabaja para ello con un determinado procedimiento, llamado «parlamentario», compuesto de mociones, debates, deliberaciones y votaciones. Ninguna otra técnica sería susceptible de realizar la tarea parlamentaria. La burocracia de la administración pública —y por lo demás, cualquier otra burocracia— funciona asignando determinadas tareas a determinados funcionarios que, si bien las resuelven bajo su propia responsabilidad, permanecen sometidos a una supervisión jerárquica y al control por parte de sus superiores. El reclutamiento y ascenso de los funcionarios, así como el desenvolvimiento

4. Sobre la clasificación de las constituciones en normativas, nominales y semánticas, *vid. infra*, pág. 216 y ss.

5. *Vid. supra*, págs. 30 y 31. Cfr. también KARL LOEWENSTEIN, «Political Systems, Ideologies, and Institutions and the Problem of their Circulation», en *Western Political Science Quarterly*, VI (1953), pág. 696 y ss.

5a. En la edición inglesa (pág. 32) se encuentra el término *organizational*, traducido al alemán por *organisatorisch* (pág. 29). LUCAS VERDÚ, *REP*, 108, pág. 39, ha traducido este término en su cita de la definición de Loewenstein por organizador. J. DE PARGA, *Los regímenes políticos*, 1962, págs. 105, 110 y ss., emplea el término «organizacional» para designar la realidad de «lo político».

del aparato burocrático están regulados por normas concretas. Los tribunales desempeñan su función jurisprudencial con la ayuda de las técnicas de celebrar sesiones, interrogatorio de partes, toma de pruebas, interpretación de la ley, subsunción del caso concreto bajo la norma general. Estas técnicas específicas no son intercambiables; ni el parlamento puede funcionar por medio de una subordinación jerárquica, ni la burocracia por medio de deliberaciones políticas y decisiones mayoritarias.

No será siempre fácil distinguir entre una institución y la técnica utilizada por ella. Los partidos políticos, por ejemplo, podrían ser considerados únicamente como la técnica de movilizar y capacitar para la acción política al electorado. Pero al mismo tiempo se han convertido, indudablemente, en auténticas instituciones políticas: en el Estado constitucional manejan las elecciones y determinan la pertenencia al parlamento y la composición política del gobierno; en las autocracias totalitarias, el partido estatal se ha convertido en una institución oficial fusionada y formando una unidad con el Estado y el gobierno.

El carácter de una determinada forma de gobierno puede ser frecuentemente reconocido en las específicas técnicas con cuya ayuda operan sus instituciones. Autocracia y constitucionalismo han desarrollado sus propias técnicas que no encajan en la estructura teológica del sistema político opuesto, y que cuando son trasplantados a otro medio político no producen los resultados esperados.

Entre las técnicas características del sistema político del constitucionalismo se encuentran en primera línea las elecciones, en las cuales diversas ideologías, representadas por candidatos y partidos, luchan por obtener el voto del elector, el cual, por su parte, puede elegir libremente entre las posibilidades que le son ofrecidas. Absolutamente indispensable es la libertad en el acto de votar, el sometimiento del parlamento bajo la decisión de la mayoría, la inmovilidad de los detentadores del cargo durante la duración prescrita legalmente y la respectiva consulta y colaboración entre los diversos detentadores del poder. En una palabra, dominan formas de conducta política que se basan en la persuasión y la comprensión, así como en el toma y daca de ese recíproco ajustamiento, tal como lo exige el respeto de la mayoría a los derechos de la minoría.

El *telos* del sistema político de la autocracia, por otra parte, genera unas técnicas políticas completamente diferentes. Se basan en el orden y en la obediencia —orden emitida por el único detentador del poder y la obediencia prestada tanto por parte de los destinatarios del poder como por parte de todos los órganos subordinados, que han sido creados por el único detentador del poder en razón de la división del trabajo y de la ejecución de sus órdenes. La relación entre orden y obediencia está tomada de la técnica de las fuerzas armadas y rige necesariamente para éstas también en el Estado constitucional. Ningún ejército puede ser diri-

gido por medio de deliberaciones, discusiones y decisiones mayoritarias, como los grupos de combate anarquistas en la guerra civil española tuvieron que aprender para su propia desgracia. La autocracia moderna está dotada, por ello, de un inconfundible cuño militar. La subordinación de todas las funciones estatales bajo el mando de un único detentador del poder es, por lo tanto, inherente a una jefatura estatal autocrática. A esto corresponde el hecho de que el nombramiento y cese de los funcionarios yace en la discrecionalidad del único detentador del poder, así como la investidura de los miembros de la pseudoasamblea parlamentaria, que serán designados por el partido único o por otros procedimientos autoritarios. Característico de la estructura del Estado constitucional es el consentimiento otorgado desde abajo, que se realiza a través de la celebración de elecciones y en las decisiones mayoritarias. Coacción desde arriba es, por contra, la inevitable técnica del proceso del poder en la autocracia. Para decirlo una vez más, la técnica dominante de la orden y la obediencia está frecuentemente camuflada por elecciones aparentes inspiradas por la técnica del Estado constitucional, las cuales, sin embargo, no afectan al monopolio del poder ejercido por el detentador único.

UNA ANTIGUA TEORÍA: LA «SEPARACIÓN» DE PODERES

La dicotomía fundamental aquí propuesta de distribución y concentración en el ejercicio del poder político sugiere un examen crítico de uno de los dogmas políticos más famosos que constituye el fundamento del constitucionalismo moderno: la así llamada «separación de poderes», esto es, de los «poderes» legislativo, ejecutivo y judicial. El dogma de la equiparación del constitucionalismo y de la separación de poderes encontró su formulación clásica en el artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre, de agosto de 1789: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée et la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.» Y en la Asamblea constituyente, Lally-Tollendal explicaría con lógica convincente que tenía que haber tres —ni más ni menos— poderes separados: «Un pouvoir unique finira nécessairement par dévorer tout. Deux se combattraient jusqu'à l'un aurait écrasé l'autre. Mais trois se maintiendraient dans un parfait équilibre de manière que si deux lutteront ensemble, le troisième, également intéressé au maintien de l'un et de l'autre, se joigne à celui qui est opprimé contre qui opprime, et amène la paix entre tous.»⁶ Esta manifestación es una perfecta ilustración del pensar mecanicista, al cual debe su nacimiento

6. Sesión de la Asamblea Nacional de 31 de agosto de 1789, citado por JULES LAFERRIÈRE, *Manuel de droit constitutionnel* (París, 1947), pág. 630, nota 1.

to la doctrina de la separación de poderes. La unión del principio de la separación de poderes con la idea de garantizar la libertad individual, es obra genuina de Montesquieu, el cual la había tomado a su vez de Locke: sólo cuando los diversos detentadores del poder son independientes entre sí y se controlan respectivamente, dándose de esta manera el jaque —le pouvoir arrête le pouvoir—,⁷ los destinatarios del poder estarán protegidos del abuso del poder por parte de alguno de sus detentadores. La aplicación de esta teoría en las constituciones americanas posteriores, tanto la federal como las de los Estados, proviene de esta misma fuente espiritual.

Desde entonces, el principio de la separación de poderes pertenece al bagaje estándar del Estado constitucional. Incluso la más joven colección de constituciones después de la segunda guerra mundial se mantiene firme en dicho principio, sin tener en cuenta su superación y alejamiento de la realidad en el siglo xx. Un simple vistazo a la forma más corriente de gobierno, el parlamentarismo, hubiera podido convencer a los autores constitucionales de que el poder legislativo y el ejecutivo no están separados ni personal ni funcionalmente. Los miembros del gobierno son miembros del parlamento; se ha producido, pues, una integración de estos dos poderes. Sin embargo, es necesario reconocer que no sólo cuenta el hecho de que dogmas arraigados no pueden ser fácilmente descartados, sino que las razones para esta actitud conservadora de las nuevas constituciones yace en las dificultades casi insuperables de formular la nueva conformación del poder en el texto constitucional.

Lo que en realidad significa la así llamada «separación de poderes»,⁸ no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones —el problema técnico de la división del trabajo— y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de «poderes», pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente

7. La exposición en el texto hace referencia al famoso capítulo VI del libro XI del *Esprit des lois*.

8. Para un examen realista de la doctrina de Montesquieu, cfr. KARL LOEWENSTEIN, «The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law», en *University of Chicago Law Review*, V (1938), pág. 538 y ss.

figurativa. En la siguiente exposición se preferirá la expresión «separación de funciones» a la de «separación de poderes».

Es necesario tener bien claro que el principio de la necesaria separación de las funciones estatales según sus diversos elementos substanciales y su distribución entre diferentes detentadores, ni es esencial para el ejercicio del poder político, ni presenta una verdad evidente y válida para todo tiempo. El descubrimiento o invención de la teoría de la separación de funciones estuvo determinado por el tiempo y las circunstancias como una protesta ideológica del liberalismo político contra el absolutismo monolítico de la monarquía en el siglo XVII y XVIII. Al desmontar el Leviatán en sus diferentes elementos, el racionalismo liberal quería destruir el misticismo estatal del absolutismo divino de la monarquía. Este proceso recibió su cuño específico ante la necesidad ideológica de establecer y proteger la libertad individual. Sólo el liberalismo constitucional identificó la libertad individual con la separación de «poderes». Esto queda aclarado por una breve digresión histórica.

Es curioso observar que el constitucionalismo de la Antigüedad funcionó sin la separación de funciones y frecuentemente en conflicto con dicho principio. Es cierto que tanto en la *polis* como en la República romana se asignaban determinadas tareas a funcionarios elegidos; sin embargo, funciones materialmente diferentes —ejecución, legislación, judicial— estaban frecuentemente unidas en la persona de una misma magistratura. Los griegos no parecen haberse alarmado ante el hecho de que la *ekklesia* ateniense realizara simultáneamente funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, aunque por razones prácticas —para evitar colisiones temporales y en interés de la división del trabajo— estas actividades estaban a cargo de diferentes comités y departamentos inferiores. Tampoco preocupó al alto sentido de justicia y rectitud de los romanos el hecho de que la magistratura —cónsul, pretores, ediles, tribunos del pueblo— reuniese estas tres funciones. Probablemente, la razón íntima de esta indiferencia fue el poco interés que el constitucionalismo clásico tuvo por la libertad, centrándolo todo en la igualdad ante la ley y el Estado de derecho. Ni la *polis* griega ni la República romana reconocieron derechos del individuo inviolables para el poder estatal. Frente a la ideología del constitucionalismo liberal de la época moderna, la separación de funciones y su asignación a diferentes órganos estatales no fue, para la ética política de los antiguos, un principio esencial en su concepción del Estado de derecho.

Hay teóricos de la política que pretenden haber encontrado en la *Política* de Aristóteles el núcleo de la moderna separación de poderes.⁹

9. La exposición hace referencia a la *Política* IV, 1279 b 1289 b 20. Cfr. también HERMANN REHM, *Geschichte der Staatsrechtswissenschaft* (Leipzig, 1896), páginas 84-85.

El Estagirita distinguió tres partes o segmentos —el término griego es *μοῖρα*— en las funciones estatales — *τὸ βουλευόμενον περὶ τὸν κοινόν* («las deliberaciones sobre asuntos de interés común»); *τὸ περὶ τὰς ἀρχάς* («la organización de cargos o magistraturas»); y *τὸ περὶ δίκασιν* («la función judicial»). No se puede dejar de admirar la modernidad del padre de la ciencia política, cuando al principio de esta exposición declara que la diferencia entre las diversas constituciones —es decir, en expresión moderna, diversas formas de gobierno— yace en la diferente disposición de estas tres funciones estatales. Sin embargo, la comprensión aristotélica de la diferencia entre estas categorías no puede equipararse con la exigencia actual de separación de funciones tal como se ha pretendido deducir del texto en cuestión. De la exposición que sigue a las citas mencionadas, resulta que Aristóteles intentó —lo cual ya es en sí mérito considerable— un análisis de las funciones estatales según su substancia. Nada permite deducir que Aristóteles observase empíricamente o desease teóricamente la atribución de estas tres funciones a diferentes órganos o personas. Y justamente en este punto yace la importancia ideológica de la doctrina de la separación de poderes del liberalismo constitucional de la primera época. El constitucionalismo de la Antigüedad no se adscribió a la teoría de la separación de poderes.

DISTRIBUCIÓN DEL PODER Y TÉCNICA DE LA REPRESENTACIÓN

Cualquiera que sea el valor del descubrimiento aristotélico de la separación de funciones —si fue esto lo que él descubrió—, el hecho es que se perdió para la posteridad. Durante el milenio, y más todavía, que siguió al constitucionalismo griego y romano, el monarca absoluto ejerció el poder concentrado, por derecho o por fuerza, y reunió en su persona las tres funciones, aunque por razones prácticas las delegaba según su arbitrio a funcionarios, autoridades o consejos subordinados. La concentración del poder en un dominio absoluto fue regla general durante este período, prescindiendo de algunas excepciones en las ciudades italianas del medioevo y en algún otro lugar. ¿Por qué nació, pues, en el umbral de la época constitucional, la teoría y la práctica de la separación de funciones y distribución del poder, convirtiéndose en un hito de la historia política de la humanidad? Se va a intentar aquí contestar a esta pregunta con una nueva teoría. La idea de la distribución del poder está esencialmente unida a la teoría y práctica de la representación, así como a la técnica gubernamental que se basa en ella. La naturaleza jurídica de la representación es que los representantes —cualquiera que sea la manera de su investidura— reciben por adelantado el encargo y la

autorización de actuar conjuntamente en nombre de sus representados, y de ligarles por sus decisiones colectivas. La técnica de la representación política fue completamente desconocida en la Antigüedad y en la Edad Media. Si hubiese existido antes, los agudos juristas romanos, a los cuales les era completamente familiar la relación del mandato, la habrían tratado e incorporado en su sistema.¹⁰ En los Estados constitucionales de la Antigüedad, en Grecia y Roma, se celebraron frecuentemente elecciones para cubrir determinados cargos unidos a determinadas funciones; esta técnica fue escogida por la organización de la Iglesia católica y de sus órdenes religiosas, que sirvieron así de importante lazo de unión. Pero en absoluto se puede equiparar elección y representación, aunque la elección es una técnica indispensable en un auténtico, es decir, no sólo simbólico, proceso de representación. Sólo en un sentido simbólico, los magistrados elegidos «representaron» la autoridad de la comunidad estatal y la masa de los destinatarios del poder. En último término, los mandaban.

Por ello, no es una mera coincidencia que la auténtica separación de las funciones estatales y su atribución a separados detentadores del poder, tuviese que esperar hasta que la técnica de la representación fuese inventada, o mejor dicho, descubierta. Al final del siglo XIV, cuando el feudalismo se extinguía, surgieron casi simultáneamente en diversos Estados de Europa occidental —sobre todo, en España (Aragón, Castilla, León),¹¹ Francia e Inglaterra— instituciones representativas, bien en virtud de deliberada imitación, o lo que es más probable, en virtud de la ley de convergencia. Sigue siendo una de las controversias más fascinantes de la historia política cómo ocurrió realmente este fenómeno, siendo tanto más problemático por el hecho de que no se formasen dichos cuerpos representativos en ningún otro medio estructurado feudalmente, como Egipto, Bizancio, India, Japón, China o el mundo islámico.¹² Las teorías

10. Parece que la polémica sobre el tema no tiene fin, cfr. la reciente exposición de J. A. O. LARSEN, *Representative Government in Greek and Roman History* (Berkeley, 1955), pág. 126 y ss., que es tan erudita como poco convincente. Los grandes terratenientes y los funcionarios que se reunieron en los consejos provinciales de la última época del Imperio romano no representaban a nadie, nada más que a sí mismos. Y cuando sus acuerdos afectaban también a los destinatarios del poder que no estaban representados en la asamblea, esto era sólo consecuencia de su poder fáctico, pero no como consecuencia jurídica.

11. La transformación de los consejos feudales de los reyes en España —Aragón, Castilla, León, Cataluña— en auténticos cuerpos representativos está menos investigada y es menos investigable que la situación semejante en Inglaterra y Francia (se encuentra algún material en MARIE R. MADDEN, *Political Theory and Law in Medieval Spain*, Nueva York, 1930, pág. 159 y ss.). Las instituciones representativas pueden, quizás, haber surgido simultáneamente a la sustitución de los fueros —derecho consuetudinario— por los principios mejor elaborados del Código de Justiniano.

12. RUSHTON COULBORN (editor), *Feudalism in History* (Princeton, N. J., 1956).

más diversas han sido expuestas con cierta periodicidad para aclarar esta cuestión: la teoría romántica, profesada ingenuamente por Montesquieu, según la cual la representación había surgido en los bosques teutónicos; la suposición sentimental y mística que veía su fuente en el alma anglosajona sedienta de libertad; o la suposición de que la tradición de las asambleas provinciales «representativas» de la última época del imperio romano, sobreviviendo en el subconsciente, volvieron a renacer en España y en la Galia. La teoría más moderna, y probablemente la más correcta, apunta a la recepción por las organizaciones seculares de las técnicas representativas que desde hacía largo tiempo estaban establecidas en la Iglesia católica y en las órdenes religiosas.¹³

Las raíces de la técnica representativa no pueden ser establecidas hoy con toda claridad; se produjo el siguiente proceso, sobre el cual es particularmente significativa la situación en Inglaterra:¹⁴ al final del período feudal, cuando la corona estaba necesitada de dinero, los delegados de las capas sociales poderosas financieramente que estaban convocados por el rey, se emanciparon —probablemente en virtud de los primitivos medios de comunicación— de las instrucciones y mandatos imperativos que habían recibido, y tomaron allí mismo sus decisiones bajo su propia responsabilidad. De esta manera obligaron y «representaron» a los grupos o asociaciones de personas, de los que eran portavoces y mandatarios.

Cualquiera que haya sido el origen de la técnica de la representación, fue en todo caso la condición previa e indispensable para distribuir el poder político entre diferentes detentadores del poder. Durante los siglos siguientes estos prometedores comienzos fueron aplastados en toda Europa por el absolutismo monárquico, que montó cada vez con más eficacia su aparato administrativo constituido por una burocracia profesional formada en el derecho romano. Solamente en Inglaterra, el parlamento se elevó a la categoría de separado e independiente detentador del poder, representando los intereses financieros y territoriales. Sin estar totalmente dominadas por la corona y en frecuente oposición a ella, estas capas sociales aspiraron a una legítima participación en el proceso del poder. En virtud de un sabio autocontrol, el parlamento, como institu-

13. Cfr. LEO MOULIN, «Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes», en *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle* (N. S.), Nr. 10 (1953), pág. 106 y ss., en especial pág. 141 y ss.; del mismo, «Le Gouvernement des communautés religieuses comme type de gouvernement mixte», en *Revue française de science politique*, II (1952), pág. 335 y ss.; del mismo, «Une forme originale du gouvernement des hommes: Le gouvernement des communautés religieuses», en *Revue internationale du droit comparé*, VII (1955), pág. 753 y ss.

14. V. GEORGE L. HASKINS, *The growth of the English Representative Government* (Filadelfia, 1948).

ción, superó el período del despotismo de la familia Tudor. De nuevo por razones totalmente determinadas por el ambiente, el Parlamento triunfó finalmente sobre la prerrogativa real en la Revolución puritana y en la *Glorious Revolution*, elevándose al puesto de detentador central del poder en la nueva sociedad estatal, que quedó así convertida en «constitucional».

Todo esto es bien conocido. Fue esta configuración del poder la que condujo al desarrollo de la teoría de la separación de los órganos estatales y de la distribución del poder político, llevada a cabo por Harrington, Locke, Bolingbroke y finalmente por Montesquieu y la Ilustración francesa. No deja de tener cierta ironía que cuando Montesquieu visitó Inglaterra (1729-1731) malinterpretó fundamentalmente el orden constitucional británico, entonces existente, al resaltar una separación entre el legislativo y el ejecutivo, que virtualmente había desaparecido desde Guillermo III y Ana, y prácticamente desde la subida al trono de la casa de Hannover. Esto hace recordar a Polibio, glorificador de la Constitución romana, cuando ésta estaba ya en plena decadencia.

— Retrospectivamente, aparece claro que la invención o descubrimiento de la técnica de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y del mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica. Un gobierno es siempre indispensable para una sociedad estatal organizada. Pero fue la técnica de la representación la que hizo posible la institución del parlamento como un detentador del poder separado e independiente del gobierno. La independencia de los tribunales fue el complemento lógico de todo un sistema de detentadores del poder independientes entre sí. Sin la introducción del principio de la representación, el poder político hubiese permanecido monolítico indefinidamente, como así ha ocurrido fuera del mundo occidental hasta que finalmente en estos territorios el absolutismo ha sucumbido al tomar contacto con la idea del constitucionalismo liberal. Es seguro que también han contribuido a este proceso las influencias espirituales del Renacimiento y de la Reforma, que relajaron la mística tradicional del sometimiento incondicionado bajo el dominador. Pero el papel jugado por la teoría política difícilmente podrá ser sobrevalorado. El honor corresponde a John Locke: interpretando retrospectivamente el resultado de la *Glorious Revolution*, lo proyectó como conjunto de reglas válidas para el futuro; en una operación gigantesca, seccionó el todopoderoso Leviatán del poder estatal en diferentes segmentos funcionales, quebrando así de una vez para siempre su poder. Un mérito no menos importante corresponde a Montesquieu, que añadió a la separación técnica de las funciones estatales y a su atribución a diferentes detentadores del poder,

el valor ideológico que corresponde a esta teoría como salvaguardia de la libertad de los súbditos.

No faltaron los elementos trágicos con caracteres de conmoción mundial, en aquel esfuerzo en el que estaba empeñada la teoría política pre-revolucionaria al querer escindir el Leviatán para dominarlo. Cortada según las medidas de la sociedad estatal relativamente homogénea del período preindustrial, la teoría política de esta época aspiró sin embargo, a una validez absoluta para todas las sociedades estatales futuras. Pero lo que ni Locke, ni Montesquieu, ni la Revolución francesa para su propia desgracia no vieron o no quisieron ver —y esto es comprensible dado que su intención ideológica se dirigía contra el absolutismo tradicional— es que todo gobierno es poder. Su racionalización del proceso del poder gubernamental les indujo a creer que el poder podía ser neutralizado y que su carácter demoníaco podía ser exorcizado. Las inevitables consecuencias de esta actitud fueron primero el Terror impuesto por la Convención y, tras otro período de caos político, la dictadura napoleónica.

El constitucionalismo de esta primera época se había olvidado de la sencilla verdad de que esa alma mística de la ciudad estatal, que se creía ver en la «voluntad general», no actúa por sí misma, sino que tiene que ser dirigida unitaria y consecuentemente por lo que hoy se llama «liderazgo político» (*political leadership*). El liderazgo político no es sino el ejercicio, consciente de su objetivo, del poder político. En la concepción originaria de Rousseau sobre la *volonté générale*, el poder era un elemento dado y sobrentendido; esta concepción, pues, por definición y consecuencia, era totalitaria. Pero la subsiguiente construcción mecanicista del Estado y del gobierno dividió el proceso del poder en dos partes equilibradas de las que en virtud de la supuesta bondad y deseo de cooperación de la naturaleza humana, se esperaba con optimismo que estuviesen dispuestas a un conjunto juego armónico en beneficio del bien común. La experiencia política del siglo XVIII ha mostrado que todas las funciones estatales son instrumentos para el ejercicio del liderazgo político. La tarea del gobierno no está limitada, si es que alguna vez lo estuvo, a ejecutar la voluntad popular tal como está formulada en las leyes emitidas por las asambleas. Es el liderazgo político el que dirige y guía a la voluntad popular. La legislación y la ejecución de las leyes no son funciones separadas o separables, sino sencillamente diferentes técnicas del liderazgo político. Y pertenece a la biología del proceso del poder que el liderazgo político esté en manos del gobierno, un grupo reducido, eficaz y con capacidad para la acción, en lugar de ser ejercido por una asamblea con múltiples miembros, lenta e incapaz frecuentemente de formar una voluntad política unida.

Es difícil desalojar un esquema mental que está profundamente enraizado, y el dogma de la separación de poderes es el más sagrado de la teoría y práctica constitucional. El iconoclasta no puede sentirse satisfecho con sólo remover de su pedestal al ídolo de la triple separación del orden del dominio en los «poderes» legislativo, ejecutivo y judicial; en su lugar estará obligado a colocar otro análisis de la dinámica del poder más de acuerdo con la sociedad pluralista de masas de nuestro siglo. A continuación se expone una nueva división tripartita: la decisión política conformadora o fundamental (*policy determination*); la ejecución de la decisión (*policy execution*) y el control político (*policy control*).¹⁶

15. La tradicional clasificación tripartita es criticada de forma interesante por FRANK J. GOODNOW, *Politics and Administration* (Nueva York, 1900), en el primer capítulo; el autor expone la hipótesis de que solamente hay dos funciones de «gobierno», esto es, la legislación y la administración, lo que correspondería en nuestra exposición a la *policy decision* y *policy execution*; sin embargo, no reconoce el control político como una función especial y separada. Tampoco consigue captar el problema LEÓN DUGUIT, *Law in the Modern State* (Nueva York, 1919), pág. 69 y ss. Lo que el autor francés distingue son dos clases de legislación, esto es, «la legislación propiamente dicha» y «la legislación con carácter, realmente, de administración» (pág. 81); bajo esta última comprende Duguit la potestad gubernamental de emitir reglamentos jurídicos. Un apunte de la nueva división tripartita se encuentra en el artículo citado en la nota 8 de este capítulo (pág. 576 y ss.). Ciertos signos de rebeldía contra la división tradicional se encuentran en Alemania; *vid.*, por ejemplo, PETER SCHNEIDER, «Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart», en *Archiv des öffentlichen Rechts*, LXXXII (1957), pág. 1 y ss. y 12 y ss.; WERNER WEBER, *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem* (Stuttgart, 1951). El autor tuvo conocimiento del trabajo de HERMANN JAHREISS, «Die Wesensverschiedenheit der Akte des Herrschens und das Problem der Gewaltenteilung», en *Mensch und Staat*, Köln-Berlin, 1957, pág. 173 y ss. (con bibliografía en la nota 1 de la pág. 175) tras la publicación de la edición americana. JAHREISS se enfrenta de forma fundamental con el problema y llega a la conclusión (pág. 186 y ss.), tras rechazar la teoría tradicional de la separación de poderes, de que el poder estatal está constituido sólo por dos «poderes», esto es, del poder que establece la norma y del poder que decide en cada caso concreto, excluyendo, por lo tanto —de acuerdo completamente con la tesis defendida en este libro— a la función judicial, como poder subsidiario no equiparable (págs. 186 y 189 y ss.). No hay posibilidad aquí de polemica con la tesis de Jahreiss. Sea, sin embargo, señalado de que este autor no hace ninguna distinción entre «distribución» de poderes y «separación» de poderes; la primera es una necesidad funcional de distribución de trabajo immanente a cualquier Estado organizado, pero la última es un problema que pertenece al proceso del poder o, como Jahreiss diría, al «orden del dominio». Por otra parte, parece que la división bipartita de Jahreiss tiene un carácter más formalista que real-político, ya que para él, aparentemente, ambos tipos de ejercicio del «poder» pueden estar fundamentados y unidos en el mismo detentador del poder. ¿Qué es lo que se ha ganado entonces para el telos histórico originario, y qué desde entonces siempre se ha mantenido vivo, de toda separación de poderes, esto es, la protección de la libertad de los sometidos al dominio? Por otra parte, parece que la restricción de Austin del acto del dominio a la relación de orden y obediencia no es apropiada a la esencia del proceso del poder que tiene lugar preferentemente en formas no captables jurídicamente. Pero las observaciones de Jahreiss son dignas de atención como protesta contra el esquema tripartito clásico tradicional y falsamente atribuido a Montesquieu.

16. La traducción de las expresiones contenidas en los paréntesis, perfectamente

LA DECISIÓN POLÍTICA FUNDAMENTAL

La determinación de la decisión política fundamental, o toma de la decisión política, consiste en la elección de una, entre varias posibilidades políticas fundamentales frente a las que se encuentra la comunidad estatal. Como decisiones políticas fundamentales, deben considerarse aquellas resoluciones de la sociedad que son decisivas y determinantes, en el presente y frecuentemente en el futuro, para la conformación de dicha comunidad. Conciernen tanto a asuntos extranjeros como internos, materialmente pueden ser de naturaleza política, socioeconómica y hasta moral, por ejemplo, cuando se refieren a cuestiones religiosas. Dado que la demarcación entre el contenido político y económico de una decisión ha desaparecido prácticamente, y dado que ambos campos están unidos inseparablemente, no cabe que se dé una decisión política fundamental con una substancia exclusivamente política o económica.

La decisión conformadora más importante con la que se enfrenta una nación es la elección de su sistema político y, dentro de ese sistema, de la forma específica de gobierno bajo la cual desea vivir, en el supuesto que la voluntad constituyente del pueblo tenga la posibilidad de dicha elección y no le sea impuesto un régimen por la fuerza. Todas las constituciones presentan, pues, una decisión política fundamental: si la nación desea adoptar la monarquía constitucional o la república, el parlamentarismo o el presidencialismo. Sin embargo, estas oportunidades para el ejercicio del poder constituyente se suelen dar raramente. En otros campos, se tendrán que tomar decisiones políticas fundamentales cuando se haga necesaria una solución ante el enfrentamiento de diferentes intereses e ideologías. En la mayor parte de estas decisiones conformadoras las circunstancias obligan a un compromiso. En el más reciente aconte-

claras y consolidadas en inglés, ha producido muchos quebraderos de cabeza al traductor y al autor. Decisión política conformadora o fundamental (*Gestaltungs- oder Grundentscheidung*) es la terminología que más se acerca al original. Pero a lo largo del texto se traducirá frecuentemente, para más sencillez, *policy determination*, por «toma» o «determinación» de la decisión política, o, todavía para más concisión, como «decisión política» (*N. del A.*). El traductor español no tiene mucho que añadir a esto; se ha seguido la traducción alemana de esta terminología que reproduce y matiza con acierto el sentido peculiar del concepto inglés de *policy* en este contexto. *Vid.* al respecto EASTON, *The Political System*, Nueva York, 1960, págs. 129-130, y LASSWELL-KAPLAN, *policy* = un programa de objetivos axiológicos y acciones, y LERNER-LASSWELL, *policy* = un cuerpo de principios para guiar la acción. Cfr. las consideraciones que sobre *policy* hacen dos autores de lenguas románicas, J. de PARGA, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, 1962, pág. 102 y ss., y MEYNAUD, *Introduction à la science politique*, París, 1959, págs. 89-90 (*policy* = línea de conducta adaptada en un ámbito cualquiera, pág. 90). Se observará, pues, que precisando la tercera función (*policy control*) se debería traducir por «control de la decisión política», pero, como en el caso de «*policy determination*», se traduce para mayor sencillez por «control político».

cer político se pueden observar gran cantidad de ejemplos: la elección entre el libre cambio y el proteccionismo; la actitud del Estado frente a las cuestiones religiosas, como por ejemplo la separación del Estado y de la Iglesia y las escuelas confesionales; la dirección que se deberá dar a la educación, humanista o técnica, o si cabe encontrar un equilibrio; la alternativa entre un sistema económico con empresa privada libre del control estatal o un sistema de economía dirigida; el paso al Estado de bienestar; las relaciones entre los empresarios y los empleados y trabajadores en el proceso de producción; la disposición de las riquezas naturales; la socialización y nacionalización de partes o de la totalidad de la economía nacional; la subvención a la economía agraria; el paso de una economía agraria a una economía industrial; la política fiscal y monetaria; el sistema impositivo y su influencia en la distribución de la riqueza.

En el campo de las relaciones internacionales, las decisiones políticas fundamentales se han hecho más frecuentes. Dado que también han desaparecido las fronteras entre las cuestiones de carácter interno y las de carácter internacional, la repercusión de éstas en el orden interno es muy amplia. Ejemplos de ello son la entrada en una alianza o retirarse de ella; la neutralidad frente a las asociaciones internacionales; una actitud ofensiva ante el comunismo o la resolución de coexistir con él; la ayuda para los países subdesarrollados; el reconocimiento de un gobierno extranjero; problemas de la seguridad nacional; el desarme; la actitud frente al llamado colonialismo e imperialismo.

Pese a que en nuestros días se ha acelerado el ritmo de la transformación revolucionaria de los valores y, necesariamente, las decisiones políticas fundamentales tanto en asuntos internos como internacionales, se han hecho más frecuentes, se puede decir que dichas decisiones son relativamente raras. En la práctica puede que no resulte siempre fácil distinguir las auténticas decisiones conformadoras de las que no lo son. En una sociedad pluralista que se encuentra bajo la influencia de la opinión pública, será siempre un indicio de si se trata de una verdadera decisión conformadora, el interés que una determinada medida despierte en la comunidad.

Es evidente que las decisiones políticas fundamentales serán iniciadas y conformadas por un número relativamente pequeño de personas. La ley sociológica del papel dominante que juega la élite u oligarquía en el proceso del poder de cualquier sociedad estatal, cualquiera que sea su sistema político o su forma de gobierno, rige con más fuerza en el ámbito de la decisión fundamental. Aunque las decisiones políticas están frecuentemente inspiradas e influidas por detentadores del poder invisibles, su formulación y realización están en las manos de los detentadores del poder legítimos, es decir, del gobierno y, en su caso, del parlamento. Según sea el tipo de gobierno, la iniciativa partirá del gobierno o del

parlamento. Pertenece, sin embargo, a la esencia del constitucionalismo que en un determinado momento del proceso del poder tenga que darse por lo menos una colaboración entre el gobierno y el parlamento.

En general, la gran masa de los destinatarios del poder está excluida de la iniciativa de la decisión política fundamental, aun cuando en la democracia constitucional participan posteriormente en una función confirmadora, bien directamente a través de referéndum o indirectamente a través de elecciones. Cuanto más completo sea el aparato democrático en el correspondiente régimen político, tanto más se insistirá en la intercalación del electorado en el proceso del poder. Por esta razón se exige frecuentemente que las reformas constitucionales sean ratificadas por un referéndum. Pero en absoluto se puede decir que todas las enmiendas constitucionales contengan decisiones políticas fundamentales, ni aun en los Estados Unidos, donde la enmienda formal está sujeta a un procedimiento especialmente difícil. Desde la guerra de Secesión, sólo pueden considerarse como decisiones fundamentales las enmiendas referentes al impuesto federal sobre la renta y la elección popular de los senadores (números XVI y XVII, 1913) y la prohibición (números XVIII y XXI, 1919 y 1933, respectivamente). La mayor parte de las enmiendas de la Constitución suiza, tras haber sido tomada a principio de siglo la decisión fundamental en favor de una ampliación de la competencia federal a costa de la competencia de los cantones, no han sido sino subsiguientes medidas de ejecución.

Evidentemente, desde un punto de vista técnico, el primer medio para la realización de la decisión política es la legislación. Las decisiones políticas internas requieren, sin excepción, la forma legal. Cuando la iniciativa para una tal decisión parte del gobierno, lo cual suele constituir la regla, la aprobación del parlamento es expresión de la distribución del poder: el parlamento asume su responsabilidad en dicha medida. Si el parlamento rechaza o modifica la medida, ejerce control político sobre el liderazgo del gobierno. En oposición a otras épocas, la legislación es el medio normal para la realización de las decisiones políticas en el campo de las cuestiones internacionales. Aquí se presenta el tercer poder de Locke, el «federativo», con cuño particularmente moderno. La mayor parte de las constituciones exigen una ratificación parlamentaria de los acuerdos internacionales. Dado, por otra parte, que casi ninguna decisión política en asuntos internacionales puede ser llevada a cabo sin la disposición de medios financieros, el parlamento tiene otra oportunidad más para participar en la toma de la decisión. Cuando en casos excepcionales, la iniciativa para una decisión fundamental en política internacional corresponde exclusivamente al detentador del ejecutivo —como fue el caso en la entrega de cincuenta destructores por el presidente Roosevelt a Gran Bretaña y que originó la entrada de los Estados Unidos en la guerra

contra el Eje—, la posterior legalización por medio de la ley de Préstamos y Arriendos incorporó debidamente al Congreso en el proceso de la toma de la decisión.

Si se aplica la categoría de «tomar la decisión política» en el sistema político del constitucionalismo y de la autocracia, se podrá decir que, en el primer sistema, gobierno y parlamento se distribuyen esta función, pudiendo ser posible la subsiguiente participación del electorado en dicho proceso; en contra de esto, en el sistema autocrático el único detentador del poder monopoliza la función de tomar la decisión política, aun cuando, para producir la apariencia de una solidaridad nacional, ordenase la aprobación por el parlamento o la ratificación por medio de un referéndum.

LA EJECUCIÓN DE LA DECISIÓN POLÍTICA FUNDAMENTAL

Bajo la categoría de «ejecución de la decisión política», se comprende llevar a la práctica dicha decisión. La ejecución de la decisión puede alcanzar cualquier campo de las actividades estatales; frecuentemente consiste en la ejecución de la legislación. La mayor parte de las leyes que componen nuestros códigos son, o bien los instrumentos para la ejecución de anteriores decisiones políticas, que trasladan ahora dichas resoluciones a la vida de la comunidad, o bien tienen un carácter estrictamente utilitario al regular exclusivamente el desarrollo normal de las relaciones sociales. Ejemplos de tales leyes puramente técnico-utilitarias son disposiciones sobre la sanidad pública, sobre medidas y pesos, y regulaciones análogas. Su cualidad específica es que son axiológicamente neutrales y no afectadas por los contrapuestos intereses pluralistas. La legislación ha dejado, pues, de ser una categoría funcional separada o separable del resto de las otras actividades estatales, tal como era concebida en la teoría clásica de la separación de poderes.

La administración es el aspecto de la ejecución de decisiones políticas que surgen con más frecuencia en la vida diaria, y este aspecto corresponde a lo que tradicionalmente se ha llamado «ejecutivo». Bajo esta categoría se debe entender la aplicación, tanto de las decisiones políticas como de aquellas disposiciones de carácter técnico-utilitario a las necesidades de la vida de la comunidad. Para este fin, la función de la ejecución política está equipada con un plantel de personas —funcionarios, burocracia gubernamental— que aplican al caso concreto las normas generales de la legislación. En la sociedad estatal del siglo XX, se puede considerar como el fenómeno más digno de ser resaltado la transformación del Estado legislativo en el Estado administrativo. Por el enorme crecimiento que han experimentado las intervenciones administrativas

llevadas a cabo por el Estado de bienestar en la vida de la comunidad, ha habido necesidad de delegar la mayor parte de la función legislativa del parlamento en el gobierno y en las autoridades. Esto ha dado lugar a que los contactos entre el ciudadano y las autoridades estatales se hicieran mucho más frecuentes. Cuantitativamente, a la administración le corresponde la mayor parte de la ejecución de la decisión política y de la totalidad de la actividad estatal.

La legislación y la administración no son, sin embargo, las únicas posibilidades para la realización de las decisiones fundamentales. La función judicial, el tercero de los poderes equiparado a los otros dos en la división tripartita clásica, debe sufrir también bajo la nueva división una significación *capitis deminutio*. Cuando John Locke escribió su *Two Treatises on Government* (1662), no estaba todavía en vigencia el Act of Settlement (1700), que fundamentaba la independencia de los jueces y no le fue necesario, por lo tanto, reconocer al poder judicial como un poder propiamente dicho. Tampoco se sintió obligado Montesquieu a conceder a la función judicial el mismo rango que a los otros dos detentadores del poder, gobierno y parlamento. La famosa y —para muchos misteriosa— frase de que el poder judicial «devient pour ainsi dire, invisible et presque nul» adquiere, pues, una significación muy definida:¹⁷ lo que el juez realmente hace es aplicar la norma general al correspondiente caso concreto. Dado, pues, que el juez ejecuta la ley en una forma parecida, aunque con diferentes técnicas a como lo hace la administración, no realiza una función independiente en el proceso del poder. La función judicial es fundamentalmente ejecución de la decisión política fundamental tomada anteriormente y que se presenta en forma legal.

La independencia de los jueces fue un postulado político y no funcional, motivada en Inglaterra por el deseo de quebrar la prerrogativa real y de introducir el Estado de derecho. En Francia, las constituciones revolucionarias, influidas por las experiencias habidas con los *parlements*, prescindieron significativamente de elevar la función judicial a la categoría de *partner* con los mismos derechos en el proceso político, mientras que pusieron, es bien cierto, especial empeño en insistir sobre la independencia judicial.

El *judicial review* americano (control judicial), por el cual los tribunales al oponerse a las decisiones del congreso y del presidente se han constituido en un tercero y auténtico detentador del poder, no pertenece en absoluto a la teoría clásica de la separación de poderes. Material-

17. *Esprit des lois*, libro VI, capítulo XI; leído en el contexto esta afirmación se refiere a la despersonalización del detentador del poder judicial: «On n'a point continuellement le juges devant les yeux, et on craint la magistrature et non les magistrats.»

mente, pertenece a la categoría del control político y será tratado en su lugar apropiado.¹⁸

Si se aplican ahora las categorías de la ejecución de la decisión política fundamental al sistema político del constitucionalismo y de la autocracia, se podrá decir que en el constitucionalismo dicha función, igual que la función de la decisión política, está distribuida entre diferentes detentadores del poder. El parlamento participa al formular a través de la legislación la decisión política tomada, y al establecer para la comunidad las reglas puramente técnico-utilitarias. El gobierno participará en esta función a través de la administración por medio de sus autoridades y funcionarios y, finalmente, los tribunales lo harán al resolver los casos concretos de conflictos de intereses, así como al controlar ampliamente la legalidad de la administración, es decir, si la actividad administrativa se encuentra de acuerdo con la ley. En una autocracia, por otro lado, el único detentador del poder monopoliza la ejecución de la decisión fundamental, y si bien puede delegar, según considere oportuno, la función en ayudantes y órganos jerárquicamente subordinados, no les otorgará sin embargo ninguna auténtica independencia que se escape a su exclusivo poder de mando y control.

EL CONTROL POLÍTICO

El núcleo de la nueva división radica en la tercera función, es decir, el control político.¹⁹ En una perspectiva histórica, el constitucionalismo ha sido la búsqueda del medio más eficaz para moderar y limitar el poder político, primero el del gobierno y después el de todos y cada uno de los detentadores del poder. El hombre racional desconfía por naturaleza de todo poder ilimitado, y con toda razón. Si el fin más noble de la sociedad es alcanzar aquel estado que permita el máximo desarrollo de la personalidad de cada miembro, se puede decir que el grado de acercamiento a dicho fin se corresponde con los progresos que cada sociedad estatal ha realizado en relación con aquellas instituciones destinadas a controlar y limitar el poder político. El actual retroceso que experimenta la libertad se refleja en la poca fuerza o eliminación de dichas instituciones de control. El mecanismo más eficaz para el control del poder político consiste en la atribución de diferentes funciones estatales a diferentes detentadores del poder u órganos estatales, que si bien ejercen dicha función con plena autonomía y propia responsabilidad están obligados,

18. Vid. *infra*, pág. 308 y ss.

19. MAURICE DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Paris, 1955), dedica a este aspecto una sección maestra (pág. 197 y ss.) bajo el título «La limitation des gouvernants».

en último término, a cooperar para que sea posible una voluntad estatal válida. La distribución del poder entre diversos detentadores significa para cada uno de ellos una limitación y un control a través de los *cheks and balances* —frenos y contrapesos—, o, como dijo Montesquieu en fórmula famosa, «le pouvoir arrête le pouvoir».

¿Cómo se ejerce la función de control? La respuesta varía según el tipo de gobierno, y de hecho la diferencia entre las formas de gobierno radica en el modo de establecer la función de control entre los diferentes detentadores del poder, así como en la intensidad con la que funcionan dichos controles. En la época de formación del constitucionalismo, estos controles fueron sólo eficaces entre el gobierno —la corona— y el parlamento. Posteriormente, este dualismo originario se transformó en la conocida conformación triangular del poder, en la cual al electorado le corresponde una función de control, como árbitro entre los otros dos detentadores del poder. El punto crítico en el que el elector entra en la escena política se produce con el triunfo de Pitt (1784) en las elecciones generales después de la coalición de Fox-North.²⁰ Pero el reconocimiento total del electorado como supremo detentador del poder se hizo esperar casi un siglo en Inglaterra; fue en las reformas de 1867 y 1884 cuando se democratizó el derecho electoral. La irrupción del electorado, o del «pueblo», en la realidad política debe ser atribuida a la teoría y práctica de la Revolución francesa. Al principio, la Asamblea constituyente de 1789 tendió al concepto de representación de tipo élite tal como se encuentra en Montesquieu. La Constitución de la Convención (1793), estableció firmemente el principio de que el poder del gobierno sólo deriva su legitimidad de la voluntad del pueblo, e introdujo así el sufragio universal (sólo varones) como realización de la *volonté générale* de Rousseau. El siglo XIX aceptó, como algo dado, la base democrática del proceso del poder, poniéndose ésta de manifiesto en la ampliación del derecho de voto, en las elecciones libres que expresan la verdadera voluntad del electorado y en la libre competición de los partidos políticos en los que se organizaba el electorado como detentador del poder independiente. La función de control se distribuye así entre todos los detentadores del poder: el gobierno, el parlamento y el electorado.

En este punto es necesario hacer una importante aclaración: la *distribución* del poder político y el *control* del poder político no son dos categorías iguales, sino que se diferencian. La distribución del poder significa en sí un recíproco control del poder. Cuando dos detentadores del

20. Sobre esto se insiste en una de las obras clásicas del parlamentarismo: ROBERT REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung in ihrer echten und ihrer unechten Form* (Tubinga, 1918), pág. 18 y ss.; del mismo, *Le régime parlementaire* (Paris, 1924), pág. 18 y ss. Cfr. también las notas críticas de ERNST FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tubinga, 1958, pág. 53 y ss.

poder en el ejercicio de una función, por ejemplo de la legislación, están obligados a cooperar, no puede imponer el uno al otro su opinión. La división de la función legislativa entre las dos cámaras parlamentarias en el sistema bicameral, la exigencia de una confirmación del Senado para un nombramiento hecho por el presidente americano, la necesidad de refrendo por el gabinete de un acto político del monarca o del presidente de la república, el plebiscito prescrito para la enmienda constitucional — todos éstos son ejemplos de la función de control en virtud de la Constitución, según la cual un acto político sólo será eficaz cuando diversos detentadores del poder participan y cooperan en su realización. Pero la distribución del poder no agota la esencia de controlar el poder. Aparte de las indicadas, existen unas técnicas del control autónomas que el detentador del poder puede usar *discrecional* e independientemente; el detentador del poder es libre de aplicarlas, es decir, puede hacerlo, pero no está obligado a ello. Así, pues, estas técnicas no aparecen necesariamente en el proceso político. Se pueden citar como ejemplos: el voto de no confianza del parlamento al gobierno; el derecho del gobierno a disolver el parlamento; el derecho del electorado a rechazar en un plebiscito una ley emitida por el parlamento y por el gobierno; el veto del presidente americano a una ley del Congreso; el derecho judicial a controlar la constitucionalidad de las leyes del Congreso o del Parlamento. Todos éstos son medios de control autónomos y están reservados a un determinado detentador del poder, que los ejerce independientemente de la acción de los otros. En el Estado constitucional, la función de control es doble: por una parte consiste en el hecho de que un acto estatal sólo tiene lugar cuando los diversos detentadores del poder están dispuestos a una común actuación. Aquí se da el control por la distribución del poder. Pero el control puede también consistir en que un detentador del poder impida la realización de un acto estatal, o que ponga en juego su existencia como ocurre en el caso de un voto de no confianza del parlamento al gobierno, o la disolución del parlamento por el gobierno. Aquí se da el control autónomo del poder. Distribución y control del poder no son en todas las circunstancias idénticos. El punto crítico de la función de control político yace en la posibilidad de exigir responsabilidad política. Existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada, por ejemplo, el gobierno al parlamento, el parlamento al gobierno y, en último término, ambos al electorado.

La responsabilidad política es también una invención del constitucionalismo moderno. La responsabilidad de un funcionario elegido fue una institución perfectamente corriente en el constitucionalismo de la Antigüedad; así, por ejemplo, los funcionarios atenienses tenían que dar cuen-

ta a una autoridad de tipo judicial,²¹ las formas diferentes de responsabilidad a las que estaba sometido el funcionario republicano en Roma con relación al cumplimiento de los deberes de su cargo, o la permanente, sin ningún plazo de prescripción, responsabilidad de todos los funcionarios en la notable organización estatal de la república oligárquica veneciana. Aun dentro de un ambiente autocrático, la responsabilidad personal de los funcionarios subordinados frente al único detentador del poder es un requisito indispensable del monopolio del poder.

La responsabilidad como institución de control constitucional es nuevamente una invención de los ingleses. Sustituyó las previas y toscas formas de responsabilidad penal por medio de la acusación (*impeachment*) y actos semejantes de la justicia legislativa (*bills of attainder*), usadas por el parlamento contra los consejeros y funcionarios del rey. La importancia de la responsabilidad política para el control constitucional del poder político difícilmente puede ser sobrestimada. Fue el ariete racional que el constitucionalismo usó frente a la sumisión mística de los destinatarios del poder bajo la autoridad de origen divino del gobierno. Cuando el principio de la responsabilidad política estuvo incorporado al proceso político, fue posible privar al gobierno o al parlamento que estuviesen en el cargo del derecho a ejercer el poder, pudiendo ser destituidos y sustituidos de una forma constitucional, es decir, sin recurrir a la fuerza o la violencia.

La responsabilidad política se institucionaliza según el tipo de gobierno en el voto de no confianza del parlamento al gobierno; en la posibilidad concedida al gobierno de disolver el parlamento; y finalmente en las nuevas elecciones por medio de las cuales el pueblo puede confirmar o rechazar a los detentadores de cargos parlamentarios o gubernamentales. La responsabilidad política se ha convertido en la técnica más eficaz para controlar al detentador del poder.

Y aplicando ahora la categoría del control político en los sistemas políticos del constitucionalismo y de la autocracia: el constitucionalismo no es solamente un gobierno con una base de Estado de derecho, sino que significa un gobierno responsable. Un gobierno se puede considerar como responsable cuando el ejercicio del poder político está distribuido y controlado entre diversos detentadores del poder. Las técnicas del control en su totalidad están ancladas en la constitución. La supremacía de la constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos.

21. El funcionario estaba sometido no sólo a la *dokimasia* — la investigación sobre su conducta intachable como ciudadano y su lealtad democrática antes de ocupar el cargo —, sino también a un intenso examen del ejercicio de su cargo, tras finalizar el periodo de éste, ante la *logistai* y *euthynoi* (Cfr. GEORG BUSOLT, *Griechische Staatskunde* (Parte II, de HEINRICH SVOBODA) (Munich, 1926), págs. 1072 y ss., 1076 y ss.

El gobierno autocrático está caracterizado por la ausencia de cualquier tipo de técnicas por las cuales se pudiese hacer real la responsabilidad política del único detentador del poder; la revolución es, aquí la *ultima ratio*. El poder no está sometido a ningún límite, está fuera de cualquier control político. Caso de que estuviese subordinado a otro detentador del poder que estuviera en situación de controlarle, el sistema habría dejado de ser autocrático.

CAPÍTULO III

LOS TIPOS DE GOBIERNO EN LA AUTOCRACIA

LA CLAVE PARA LA CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE GOBIERNO

En los capítulos precedentes se ha puesto la base con la cual se puede ahora abordar la investigación de los elementos que diferencian los diversos tipos de gobierno que, a lo largo de la historia, han aparecido en el marco de los dos sistemas políticos de la autocracia y del constitucionalismo. Como clave servirá la distinción entre distribución y concentración del ejercicio del poder político.

El sistema político de la autocracia se caracteriza por la existencia de un único detentador del poder cuya competencia abarca la función de tomar la decisión política fundamental, así como su ejecución, y que además está libre de cualquier control eficaz. En oposición a esto, el constitucionalismo presenta un sistema político en el cual coexisten diversos e independientes detentadores del poder que cooperan en la formación de la voluntad estatal.

En la ordenación específica de los dispositivos para el interjuego y la coordinación de los diferentes detentadores del poder en la decisión política, la ejecución de dicha decisión y el control político, proceso éste que conduce a la formación de la voluntad estatal, yace el criterio diferenciador de los diversos tipos de gobiernos constitucionales.

Sin embargo, es necesario tener bien claro que pese al carácter fundamental de la dicotomía de los sistemas políticos, tanto «autocracia» como «constitucionalismo» son conceptos genéricos. Dentro de cada uno de estos sistemas se producen considerables variaciones en la configuración del orden del poder, que estará cada vez determinado por la tradición nacional de la correspondiente sociedad estatal y por el clima sociopolítico de un determinado período histórico. La distinción se complica todavía más por la existencia de situaciones transitorias y configuraciones intermedias, fenómeno que ha dado lugar a que se desarrolle una especie