

ESQUICIO DE UNA TEORÍA GENERAL DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS

por el Académico DR. SEGUNDO V. LINARES QUINTANA

*A la memoria de mi ilustre Maestro Profesor
Karl Loewenstein.*

En los últimos tiempos se ha intensificado la tendencia que, procurando cientificar al máximo la ciencia política y constitucional, procura lograr la mayor precisión posible en la determinación de los conceptos y su correspondiente terminología. Se reacciona de esta manera contra la característica y tradicional ambigüedad, cuando no equívoco, que hasta poco tiempo imperaba, en no pocos aspectos, en el ámbito del estudio científico de la política y la Constitución¹. Como hacen notar Almond y Powell, "el intento de lograr mayor precisión en el campo de los estudios políticos es una respuesta a la difusión generalizada de las actitudes científicas y tecnológicas en las sociedades occidentales. Esta tendencia ha ejercido influencia sobre la psicología y la economía durante cierto tiempo y ha penetrado también en el campo de la sociología y la antropología"².

Esa nueva orientación en el campo de la ciencia política y el derecho constitucional pone énfasis en la rigurosi-

¹ SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Sistemas de partidos y sistemas políticos: el gobierno de las leyes y el gobierno de los hombres*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1976, p. 29; Ídem, *Derecho constitucional e instituciones políticas: Teoría empírica de las instituciones políticas*, 2ª ed., Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1976, t. 3, p. 9.

² G. A. ALMOND y G. B. POWELL, *Política comparada*, versión española de Juan F. Marsal, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972, p. 16.

dad científica que deben revestir todos los aspectos de la investigación. Quienes investigan tienen conciencia, cada vez mayor, de los límites que resultan de la tarea misma de la ciencia. Han llegado a la convicción de que “los instrumentos característicos de la ciencia son la observación de los hechos, la medición y el pensamiento lógico. Todo lo que no puede conseguirse con estos medios tiene que presentarse, no como un producto científico, sino abierta y honradamente como la opinión personal del autor, como expresión de su idea política o religiosa, como hipótesis provisional o cosa parecida”³.

Hoy se pretende elaborar la teoría empírica de la política. O sea, como lo hace Friedrich, “recorrer y resumir la experiencia política de la humanidad, con el fin de establecer conclusiones generales sobre los factores que propician u obstaculizan el orden político y el bien común”. Búscase así sistematizar la teoría política de la experiencia humana, entendida la teoría —diferenciada de la filosofía y de la opinión— como “el conjunto más o menos sistematizado de generalizaciones demostrables, o al menos coherentemente argüibles, basadas en el análisis riguroso de hechos comprobables”⁴.

El estacionamiento que en algún momento de su evolución y desarrollo mostró la ciencia política, así como la mayoría de los errores en que incurrieron no pocos de sus estudiosos, se ha debido a la reluctancia por el uso de los procedimientos científicos exigidos para la investigación de una verdadera ciencia. Las críticas que con fundamento se dirigen a algunos investigadores actuales de la política, en particular en los Estados Unidos, en realidad no están motivadas por el enfoque científico, sino por el menosprecio de la teoría y de la elaboración sistemática y orgánica de los principios que caracterizan a toda ciencia. Como ha dicho Duverger, “las ciencias sociales, como todas las ciencias, son experimentales, parten de los hechos. Nadie discute esta opinión. Quienes reprochan a los sociólogos norteamer-

³ ARNOLD BRECHT, *Teoría política*, versión española de Juan M. Mauri, Ediciones Ariel, Barcelona, 1963, p. 3.

⁴ CARL J. FRIEDRICH, *El hombre y el gobierno: una teoría empírica de la política*, versión española de J. A. González Cassanova, Editorial Tecnos, Madrid, 1968, pp. 11 y 13.

ricanos su hiperfactualismo, critican el empirismo en la búsqueda y análisis de los hechos, la ausencia de sistematización y de hipótesis, pero no el propio principio de la observación y la búsqueda”⁵.

Como ciencia que es, la ciencia política exige para su investigación procedimientos y técnicas tan rigurosamente científicos como los que requiere cualquier otra ciencia. Por eso, ha podido decir Deutsch que “la moderna ciencia social también ha aumentado nuestras facultades para observar y comparar sistemáticamente este mundo empírico de hechos que nos rodea, y para someter a muchos de estos hechos a medición cuantitativa y análisis lógico y matemático. Al mismo tiempo, las ciencias del comportamiento nos han proporcionado una buena cantidad de información nueva y parcialmente verificable acerca de cómo la gente piensa, percibe y actúa, individualmente y en grupos”.⁶

El vocablo *gobierno* indica la acción y el efecto de mandar con autoridad, ordenar, dirigir y regir. Los términos *dirigir*, *regir* y *dirección* tienen raíz común con *regla*, *recta*, *recto*, y éste con *derecho*.⁷ En la semántica constitucional, y en su significado primario y elemental, el gobierno es la organización mediante la cual la voluntad del Estado es formulada, expresada y realizada.⁸

Garner alude a la “completa organización o sistema legislativo, ejecutivo y judicial, a través del cual la voluntad del Estado es formulada, expresada y realizada”.⁹ Para Duguit, el gobierno es “el conjunto de los órganos directivos del Estado”.¹⁰ Esmein entiende que, en su sentido propio y general, el gobierno designa “el ejercicio por el soberano de la autoridad pública”, y agrega que “es la

⁵ MAURICE DUVERGER, *Métodos de las ciencias sociales*, versión española de Alfonso Sureda, Ediciones Ariel, Barcelona, 1962, p. 113.

⁶ KARL DEUTSCH, *Nation and world*, cit. por Ithiel de Sola Pool, *Contemporary political sciences*, Mc Graw-Hill Book Co., Nueva York, 1967, p. 13.

⁷ RODOLFO RIVAROLA, *Diccionario manual de instrucción cívica y práctica constitucional argentina*, Buenos Aires, 1934, p. 256.

⁸ JAMES WILFORD GARNER, *Political science and government*, cit., p. 49, nota 1.

⁹ JAMES WILFORD GARNER, *Political science and government*, cit., p. 49, nota 1.

¹⁰ LEÓN DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, cit., t. 2, § 47, p. 768.

soberanía puesta en ejecución”.¹¹ Criticando estas dos últimas definiciones, De la Vigne de Villeneuve distingue una noción subjetiva y otra objetiva del gobierno. Desde el ángulo objetivo, el gobierno es el ejercicio de la autoridad pública; vale decir, la institución que asegura la dirección jurídica y política de un país. Desde el punto de vista subjetivo, el gobierno es el conjunto de los individuos que componen dicha institución directiva y aseguran el ejercicio del poder público.¹² Joaquín V. González define al gobierno como “la institución o conjunto de instituciones por las cuales la sociedad realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para hacer posible la vida de los hombres en una condición social, o que le son impuestas por los que poseen el poder y la autoridad para dictarlas”.¹³ Según Pinto Ferreira, “el gobierno es justamente el conjunto de individuos que dirigen la sociedad políticamente organizada”.¹⁴ En la acepción general del término, Sampaio Dória define al gobierno como la organización del poder público.¹⁵ Burdeau estima que “el establecimiento del gobierno es el hecho de la organización de la institución (estatal) que le procura los órganos de su actividad exterior”.¹⁶

A juicio de Jiménez de Aréchaga, “el gobierno es un sistema orgánico de autoridades, a través del cual se expresa el poder del Estado, creando, afirmando y desarrollando el orden jurídico”. Y agrega que el gobierno es un sistema de autoridades, o sea, un sistema de órganos; entendiéndose por órgano la institución jurídica constituida por uno o más individuos a los cuales el orden jurídico —la Constitución— les confiere el poder de manifestar una voluntad que es imputable al Estado.¹⁷ Por su parte, Posada observa que el gobierno —que es algo del Estado, pero

¹¹ A. ESMEIN et H. NÉZARD, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, cit., t. 1, p. 27.

¹² MARCEL DE LA VIGNE DE VILLENEUVE, *Traité général de l'État*, cit., t. 2, p. 7.

¹³ JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, cit., § 253, p. 261.

¹⁴ PINTO FERREIRA, *Princípios gerais do direito constitucional moderno*, cit., t. 1, p. 185.

¹⁵ A. DE SAMPAIO DÓRIA, *Direito constitucional*, cit., t. 1, p. 142.

¹⁶ GEORGES BURDEAU, *Traité de science politique*, cit., t. 2, § 183, p. 241.

¹⁷ JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Teoría del gobierno*, cit., t. 1, p. 24.

que no es el Estado— reconoce dos significados. En un sentido funcional, el gobierno son las funciones diferenciadas y específicas del Estado; vale decir, es el Estado en la realización específica de su actividad funcional. En un sentido estructural, el gobierno es la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivamente sus funciones específicas. Una noción o idea adecuada del gobierno abarca ambas acepciones¹⁸. A su vez, Dana Montaña considera que el gobierno es el “elemento esencial de la soberanía por medio del cual ésta se traduce en acto”; vale decir, es “el conjunto de los órganos, agentes o representantes por medio de los cuales obra el Estado, persona moral o jurídica, cuya incapacidad natural de obrar ellos remedian”¹⁹.

Biscaretti di Ruffia hace notar que el gobierno está constituido por el conjunto de los individuos o, más exactamente, por el conjunto de las insituciones, o de los órganos, que rigen el Estado. El gobierno es, por lo tanto, necesariamente autoritario, en el sentido amplísimo de que su voluntad —aunque se haya formado democráticamente— vincula y dirige coercitivamente las múltiples voluntades sometidas. Un capítulo concreto de la ciencia del derecho constitucional se consagra a estudiar las diferentes formas de gobierno; o sea, a analizar los distintos modos según los cuales el mismo gobierno se organiza en sus oficios directivos. Sin embargo, el gobierno no se identifica con el Estado, ya que este último, incluso desde el ángulo jurídico, debe considerarse constituido por otros diversos elementos además de su compleja organización gubernativa. Por otra parte, un gobierno, de cualquier modo constituido, jamás puede faltar en la estructura estatal²⁰.

Estado y gobierno son términos que designan conceptos distintos que no pueden ser confundidos sin incurrir en grave e inexcusable error. El Estado es la comunidad política íntegramente considerada, constituyendo la persona colectiva de la sociedad política en la función del derecho

¹⁸ ADOLFO POSADA, *Tratado de derecho político*, cit., t. 1, p. 502.

¹⁹ SALVADOR M. DANA MONTAÑO, *Principios de derecho público*, cit., t. 2, p. 7.

²⁰ PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho constitucional*, cit., § 14, p. 101; Idem, *Diritto costituzionale*, cit., § 14, p. 31.

y el sujeto activo de la soberanía. El gobierno, en cambio, es la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado.²¹ En tanto que el Estado abarca todos los ciudadanos y se constituye por la colectividad social en cuanto se la considera en su vida jurídica —como hace notar Posada—, el gobierno sólo abarca a los representantes específicos, de carácter reflexivo, o sea, los gobernantes.²² “Estado y gobierno —dice Groppali—, aun cuando sean comúnmente cambiados el uno por el otro, no son términos equivalentes: el primero designa al Estado en su unidad y en cuanto es el titular de la soberanía; el segundo, en cambio, expresa el conjunto de los poderes públicos, de los órganos, a los cuales es requerido el ejercicio efectivo de la soberanía; en otras palabras, el Estado representa el todo y el gobierno una parte, un elemento de él. El gobierno ha sido definido con gran precisión por Orlando como el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto, vale decir, como el conjunto de los institutos colocados en el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la soberanía; él se encuentra en el vértice de todo ordenamiento jurídico como aquello que representa el órgano central supremo que forma, manifiesta y opera la voluntad del Estado y en cuanto es a él que viene a parar toda la vida de la nación recibiendo impulsos y directivas”.²³

Si bien es el Estado el tema específico del derecho constitucional, no cabe duda alguna de que en último análisis surge el hombre como la sustancia propia de dicha disciplina, toda vez que es la persona humana el sujeto de la garantía estatal de su libertad y dignidad, a la vez que la ejecutora de la voluntad del Estado a través del ejercicio de las instituciones políticas cuyo conjunto constituye el gobierno. Como advierte, con acierto, Burdeau, va de suyo que la institución estatal no puede realizar la idea de derecho sino por intermedio de un gobierno, el cual supone la organización que procure a aquélla los órganos de su actividad exterior, los cuales están a cargo de individuos.

²¹ ADOLFO POSADA, *Tratado de derecho político*, cit., t. 1, p. 470.

²² ADOLFO POSADA, *Ciencia política*, Barcelona, s/f., p. 132.

²³ ALESSANDRO GROPPALI, *Dottrina dello Stato*, Milán, 1945, pp. 198-9.

Surge así la existencia de los gobernantes como una realidad indiscutible, hasta el extremo de que siendo en la vida corriente la encarnación del Estado, los profanos suelen emplear indiferentemente y como sinónimos los términos Estado y gobierno.²⁴

En cierto modo, no carece de verdad la difundida afirmación de que, en la práctica, la medida de la bondad de los gobiernos está dada por la medida de la bondad de los gobernantes. Claro está que en el Estado de Derecho adecuadamente organizado, el mal gobernante está contenido y controlado por instituciones y frenos que impedirán o al menos reducirán sus desatinos y, llegado el caso, darán lugar a su remoción. Félix Frías observa que “las instituciones políticas no tienen otra importancia que la de los hombres destinados a ponerlas en práctica”.²⁵ Por su parte Barbosa sostenía que “los pueblos tienen, en verdad, los gobiernos que se merecen, pero también, y no es menos verdad, los pueblos reflejan, copian e imitan a los gobiernos que tienen”.²⁶ De allí la tremenda acción corruptora que emana de los gobiernos corruptos. Como puntualiza Conde, la forma política “no es forma separada de los hombres en ella inscritos, sino conformación de sí mismos, de su vida real”; y agrega que “prendidos están los hombres en ella por su propia voluntad”, ya que “de su mismo ser y hacer ha brotado la forma que los mantiene en forma y es figura que perece cuando falta en su hacedor la voluntad de forma”.²⁷ Los gobernantes son la expresión humana de los gobernados y mal se puede pretender que por arte de magia aquéllos puedan ser mejores que éstos. Marañón pudo así escribir que “la gran lección que la historia nos da cada día, y que nosotros no queremos nunca aprender, es que no ha habido jamás tiranía que no hayan merecido los que la sufren”; porque, “en realidad, el tirano es siempre el halagador de nuestras propias culpas, y para que desaparezca, no es a él a quien hemos de vencer, sino a nosotros mis-

²⁴ GEORGES BURDEAU, *Traité de science politique*, cit., t. 2, § 181, p. 239, y § 183, p. 251.

²⁵ FÉLIX FRÍAS, *Escritos y discursos*, Buenos Aires, 1884, t. 1, p. 172.

²⁶ RUI BARBOSA, *A los tiradores bahianos*, en *Barbosa*, prólogo y selección de Renato de Mendonça, México, 1944, p. 162.

²⁷ FRANCISCO JAVIER CONDE, *Teoría y sistema de las formas políticas*, Madrid, 1948, p. 92.

mos”²⁸. Bien exclamaba Félix Frías, apenas acallado el estampido de los fusiles que en Caseros terminaron con Rosas, el 25 de mayo de 1852: “la tiranía no es flor del aire; cuando aparece en un país es porque tiene raíces muy sólidas en las costumbres de ese país. Un tirano supone un pueblo de rodillas; y cuando un pueblo está de rodillas durante veinte años, es bien claro que no ha penetrado en él la luz de la civilización; es claro que ni sus creencias ni sus costumbres han sido purificadas por el Evangelio, que es el verdadero y el único código de la civilización”.²⁹

Solamente la *educación para la libertad* —dirigida a la formación de auténticos ciudadanos de la República— habilitará a los habitantes para la función soberana de elegir y controlar, y al capacitarlos elevando su nivel cultural, capacitará también a quienes ejercen el poder, ya que los gobernantes no pueden salir sino del pueblo del que forman parte. “La educación del pueblo —decía Mitre desde su banca de senador— es lo que hace que la libertad sea fecunda, que la justicia sea buena, que el gobierno sea poderoso en el sentido del bien y que las conquistas del derecho se hagan ciencia y conciencia pública. En países nuevos como los nuestros, en que la educación constitucional recién se está formando, y sólo la instrucción del pueblo puede complementarla y perfeccionarla, educar al pueblo es condición de vida, de orden y de progreso, porque si la inteligencia no imprime su sello en la cabeza del pueblo, el pueblo será ignorante, y en posesión de la soberanía hará los gobiernos a imagen y semejanza suya, y el nivel político bajará tanto cuanto baje el nivel intelectual”.³⁰

Como señala Mario Justo López, “la democracia constitucional requiere protagonistas idóneos. No hay democracia constitucional sin hombres y mujeres democráticos. No hay instituciones democráticas sin costumbres democráticas. No es que haga falta el pueblo de dioses, a que aludía

²⁸ GREGORIO MARAÑÓN, *Crónica y gesta de la libertad*, Buenos Aires, 1938, p. 206.

²⁹ FELIX FRÍAS, *Escritos y discursos*, cit., t. 1, p. 179.

³⁰ BARTOLOMÉ MITRE, *Arengas*, colección de discursos parlamentarios, políticos, económicos y literarios, oraciones fúnebres, alocuciones conmemorativas, proclamas y alegatos *in voce*, pronunciados desde 1848 hasta 1888, Carlos Casavalle editor, Buenos Aires, 1889, p. 507.

Rousseau, pero se necesitan hombres comunes y normales con esquema mental democrático: un tipo de mentalidad, de actitud y de comportamiento que implica humildad, sinceridad, tolerancia, lealtad, confianza en sí mismo y en el prójimo, buen sentido y un mínimo de capacidad de adaptación a un mundo complejo y cambiante. Pero hacen falta también —y precisamente para adquirir la aptitud que nos falta, denunciada hace más de un siglo por Alberdi—, líderes idóneos, élites idóneas y partidos políticos idóneos”.³¹

Según advierte con razón Romero, la distinción entre formas de gobierno y formas de Estado es relativamente nueva, ya que data de algunas décadas. El siglo XIX no se preocupó por su esclarecimiento y la locución *formas de gobierno* cubría tanto las que corresponden a sus términos, como las denominadas hoy *formas de Estado* o *sistemas de gobierno* e, incluso, *regímenes políticos*. Y agrega que “también se han acuñado los términos *formas políticas* y *formas jurídicas del Estado*. Sin entrar en polémica con quienes se han ocupado del problema, acaso sólo podamos destacar que las *formas políticas* se conectan con las ideologías que subyacen e inspiran toda cosmovisión estatal, y ello corresponde al capítulo de las creencias constitucionales”. Y define su óptica como más humilde: “sólo quiere esclarecer las *formas jurídicas* que asume el Estado, si partimos de la premisa que nos interesa —a los fines de la asignatura constitucional— del concepto de poder político institucionalizado”.³²

La forma de gobierno es la manera de hacer efectiva la representación reflexiva y especial en que el gobierno consiste. El gobierno del Estado obra mediante instituciones políticas, por lo que su forma será según éstas se constituyan y combinen. Además, atendiendo al hecho de que esas instituciones políticas son ejercidas por magistrados, la forma de gobierno consistirá en la organización de las magistraturas del Estado. Por consiguiente, no es posible

³¹ MARIO JUSTO LÓPEZ, *La estabilidad de los sistemas políticos: requisitos funcionales*, en *Los presupuestos de la democracia*, Encuentro argentino de profesores de derecho político, Rosario, 1979, p. 11.

³² CÉSAR ENRIQUE ROMERO, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, 1975, t. 1, p. 89.

hablar de una forma de gobierno, ya que ella es circunstancial y se encuentra condicionada por las características de cada Estado; en especial: la naturaleza particular y el desarrollo y la posición del mismo. O sea —como expresa Posada— que “cada Estado tiene, pues, su forma propia de gobierno, que depende tanto de sus condiciones generales —extensión, intensidad y complejidad de la vida política— como de las circunstancias del medio, todo ello según las exigencias del momento”.³³

Con acierto, escribía Alberdi que “la política y el gobierno, considerados como ciencia abstracta y especulativa, ciencia de meras ideas filosóficas, es estudio de escuela que no merece inquietar a los pueblos ni dividir a los hombres. La política aplicada, los hechos, los pueblos, los intereses, las reglas prácticas que son objeto de ella, esto es realmente la política que merece este nombre y vale la pena de ocupar al mundo. Preguntar cuál es mejor en general, es decir, en abstracto, si la forma republicana o la monárquica, es una puerilidad de escuela. Se debe responder al instante: ¿de cuál república y de cuál monarquía se trata? Porque no se debe discutir jamás semejantes cuestiones, sino con aplicación a la república A o B o a la monarquía C o D”.³⁴ Por eso ponía énfasis el autor de las *Bases* en que “la elección de forma de gobierno no es materia de abstracciones; se hace por motivos prácticos de conveniencia”. “El hombre —afirmaba— no elige discrecionalmente su constitución gruesa o delgada, nerviosa o sanguínea; así tampoco el pueblo se da por su voluntad una Constitución monárquica o republicana, federal o unitaria. Él recibe esas disposiciones al nacer: las recibe del suelo que le toca por morada, del número y de la condición de los pobladores con que empieza, de las instituciones anteriores y de los hechos que constituyen su historia; en todo lo cual no tiene más acción su voluntad que la dirección dada al desarrollo de esas cosas en el sentido más ventajoso a su destino providencial”.³⁵ En lo que coincidía con

³³ ADOLFO POSADA, *Tratado de derecho político*, cit., t. 1, p. 520.

³⁴ JUAN B. ALBERDI, *La revolución de Sud América, Obras selectas*, cit., t. 13, p. 75.

³⁵ JUAN B. ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Obras selectas*, cit., t. 10, p. 100.

Avellaneda, para quien "los pueblos no se dan constituciones entretejiendo todos los elementos de perfección posibles, como Platón creaba desde el Sunio las leyes de su república, entregando su túnica al viento y dejando vagar su fantasía y sus miradas por los cielos y los mares de la Grecia. Las constituciones las reciben hechas los pueblos y antes que venga a formularlas la ley escrita, ellas están consignadas en las condiciones del suelo, en las costumbres, en los orígenes históricos, en todo lo que forma la vida moral y material de los pueblos".³⁶ Ya Montesquieu, aplicando el método empírico del análisis científico de los hechos, enseñaba, en su libro famoso, que "el gobierno más conforme a la naturaleza es el que se ajusta a la disposición particular del pueblo para el cual se establece".³⁷ Todo ello lo traducía sensata y simplistamente Sarmiento formulando un sabio axioma: "lo mejor ha sido siempre enemigo de lo bueno en política".³⁸

Andrés Bello pensaba con razón que "cada pueblo tiene su fisonomía, sus aptitudes, su modo de andar; cada pueblo está destinado a pasar con más o menos celeridad por ciertas fases sociales; y por grande y benéfica que sea la influencia de unos pueblos en otros, jamás será posible que ninguno de ellos borre su tipo peculiar y adopte un tipo extranjero; y decimos más, ni sería conveniente, aunque fuese posible. La humanidad, como ha dicho uno de los hombres que mejor han conocido el espíritu democrático, la humanidad no se repite".³⁹ Evidenciando la admirable prudencia política que demostraron en toda su labor constituyente, los miembros de la Comisión Examinadora de la Constitución de 1853, en el seno de la Convención provincial de Buenos Aires de 1860, afirmaban que "cada pueblo tiene su modo de ser peculiar, sus principios fundamentales de gobierno encarnados en sus costumbres, sus antecedentes históricos, sus instituciones de hecho que no están escritas y que tienen toda la fuerza de la ley acep-

³⁶ NICOLÁS AVELLANEDA, *La Constitución federal, Escritos y discursos*, cit., t. 10, p. 377.

³⁷ MONTESQUIEU, *Espíritu de las Leyes, Obras*, cit., libro I, cap. III, p. 44.

³⁸ DOMINGO F. SARMIENTO, *Obras completas*, cit., t. 51, p. 121.

³⁹ ANDRÉS BELLO, *Obras completas*, Santiago de Chile, 1885, t. 8, p. 286.

tada; y por consecuencia, que cada pueblo tiene en sí mismo su Constitución, y que no es posible organizar bien una nación en teoría, prescindiendo totalmente de las leyes del tiempo y del espacio. Pero ha reconocido también que, no obstante estas verdades prácticas, el legislador debe propender siempre a levantar los hechos a la altura de la razón, poniendo a la ley de parte de ésta, en vez de capitular con los hechos que no tienen razón de ser”.⁴⁰ Caro pagan los pueblos el terrible error de sus constituyentes. Con su profunda sabiduría práctica, San Martín reconocía amargamente: “yo estoy firmemente convencido que los males que afligen a los nuevos Estados en América no dependen tanto de sus habitantes como de las constituciones que los rigen. Si los que se llaman legisladores en América hubieran tenido presente que a los pueblos no se les debe dar las mejores leyes pero sí las mejores que son apropiadas a su carácter, la situación de nuestro país sería bien diferente”.⁴¹

Es por ello que Martí afirmaba que “el espíritu del gobierno ha de ser el del país. La forma del gobierno ha de avenirse a la constitución propia del país. El gobierno no es más que el equilibrio de los elementos naturales del país”. Y refiriéndose a la experiencia política iberoamericana agregaba que “las repúblicas han purgado en las tiranías su incapacidad para conocer los elementos verdaderos del país, derivar de ellos la forma de gobierno y gobernar con ellos”.⁴² Estimaba, por consiguiente, que “las formas de gobierno de un país han de acomodarse a sus elementos naturales”.⁴³ Por lo demás, nunca se necesita más de la prudencia que cuando se trata de formular juicios acerca de las experiencias políticas de los pueblos. “Para fundar las instituciones —decía Avellaneda— se necesita esa paciencia magnánima que no se desconcierta delante de los desastres, porque cuenta con la acción del tiempo y con el poder de la razón humana”.⁴⁴

⁴⁰ *Diario de sesiones de la Convención del Estado de Buenos Aires encargada del examen de la Constitución Federal*, Buenos Aires, 1860, p. 91.

⁴¹ JOSÉ DE SAN MARTÍN, *Epistolario selecto*, Buenos Aires, 1947, p. 240; carta a Bernardo O’Higgins, 13 setiembre 1833.

⁴² JOSÉ MARTÍ, *La pasión de América*, en MAURICIO MAGDALENO, *Martí*, México, 1942, ps. 27/8.

⁴³ JOSÉ MARTÍ, *La pasión de América*, en MAURICIO MAGDALENO, *Martí*, México, 1942, ps. 27 y 32.

⁴⁴ NICOLÁS AVELLANEDA, *Memoria del ministro de gobierno de la provincia de Buenos Aires*, 1867, *Escritos y discursos*, cit., t. 8, p. 59.

La forma de gobierno es la manera según la cual el gobierno actúa y exterioriza su actividad propia, a la vez que es la estructura mediante la cual son ejercidas sus funciones. En breves palabras —como observa Posada—, la forma de gobierno se refiere a la organización de éste. “Como el gobierno del Estado obra mediante aparatos más o menos adecuados, los cuales toman el nombre de instituciones políticas, realmente la forma de gobierno resulta del modo como estas instituciones se constituyen y combinan, y teniendo en cuenta que dichas instituciones se personalizan en los magistrados encargados de desempeñar las funciones a las mismas atribuidas, la forma del gobierno puede estimarse como la ordenación y organización de las magistraturas del Estado”.⁴⁵ Bien expresa Loewenstein que “el término *forma de gobierno* se refiere en general al ordenamiento funcional —coordinación o subordinación— de los diversos órganos en el proceso de determinación de la voluntad del Estado”.⁴⁶ Sostiene este mismo eminente juscomparatista que no debe confundirse *sistema político* con *forma de gobierno*. “*Sistema político* no es sinónimo de *forma de gobierno*. Es un término genérico que engloba, por regla general, diferentes *formas de gobierno* caracterizadas por una ideología política idéntica o similar. Así, el término *democracia constitucional* comprende diversas *formas de gobierno* (gobierno presidencial, parlamentario con supremacía de la legislatura o del gabinete, gobierno directorial), del mismo modo que la *autocracia totalitaria* (gobierno de asamblea del comunismo contemporáneo, sistema fascista del jefe, corporativismo y otros)”.⁴⁷

Según señala Wilson, las formas de gobierno no afectan a la esencia del mismo. “Las bayonetas del tirano, el acuerdo y la fuerza superior de una minoría organizada, la fuerza latente de una mayoría autogobernada, todo esto depende del carácter y organización y del desenvolvimiento

⁴⁵ ADOLFO POSADA, *Ciencia política*, cit., p. 142.

⁴⁶ KARL LOEWENSTEIN, *Réflexions sur la valeur des constitutions dans une époque révolutionnaire: Esquisse d'une antologie des Constitutions*, “*Revue Française de Science Politique*”, París, enero-marzo de 1952, vol. II, núm. 1, p. 17.

⁴⁷ KARL LOEWENSTEIN, *Les systèmes, les idéologies, les institutions politiques et le problème de leur diffusion*, “*Revue Française de Science Politique*”, París, octubre-diciembre de 1953, vol. III, núm. 4 y p. 679.

de la sociedad".⁴⁸ Dicha circunstancia en nada aminora la importancia ni la complejidad del tema. Al decir de Alberdi, "no se disminuye mucho la dificultad de la cuestión con decir que es de forma y no de fondo. En todas partes y tiempo, la cuestión de la forma ha dividido más a los hombres que la de fondo, tratándose de gobiernos, por la razón de que la cuestión de forma toca a las personas y a los intereses personales más que la de fondo".⁴⁹

No debe confundirse la *forma de gobierno* con la *forma de Estado*, pues mientras que la primera se refiere a la organización gubernativa, la segunda alude a la estructura estatal. "La forma del Estado —dice Posada— expresa la manera según la cual su actividad funciona, y al funcionar se concreta en una organización y en una estructura; refiérese, pues, la forma al modo estructural del poder o de los poderes políticos, o bien a la organización mediante la cual estos poderes realizan su respectiva acción eficaz: sus funciones".⁵⁰ Burdeau observa que "siendo poder el Estado, las formas de Estado corresponden a las formas del poder estatal. Solamente este poder puede ser contemplado en cuanto a su estructura, en cuanto a sus fines y en cuanto a sus modalidades de ejercicio. Es así que un poder estatal podrá ser unitario o federal (estructura), liberal (fines), presidencial (modalidad de ejercicio). Para abarcar en una visión total la situación política de una colectividad estatal, debe obligadamente considerarse al Estado desde ese triple

⁴⁸ WOODROW WILSON, *El Estado*, versión española de Adolfo Posada, Madrid, 1904, t. 2, § 1394, p. 381.

⁴⁹ JUAN B. ALBERDI, *Del gobierno en Sud América según las miras de su revolución fundamental*, *Obras selectas*, t. 13, cap. II, § VII, p. 82. También pensaba el *Padre de la Constitución Argentina* que "en materia de gobierno, la forma interesa más que el fondo, porque la cuestión de la forma de gobierno se resuelve prácticamente en la cuestión de saber a quien o a quiénes será dado el encargo de ejercer el gobierno: si a una, a muchos o a todos; si será dado por el país o será nacido sin la participación del país, aunque sí ejercido con ella. De aquí es que la cuestión de forma divide más a los pueblos que la cuestión de fondo del gobierno". Y agrega que "la cuestión de fondo no interesa más que una sola vez: es cuando el país se ocupa de ser o de no ser soberano e independiente. Una vez conquistado y definido este derecho, ya no vuelve a ser materia de cuestión ni división interior. Lo que queda en discusión en adelante es la forma en que ha de ser ejercido el poder adquirido por el país. En qué forma quiere decir por quiénes será creado o constituido y por quiénes será ejercido" (JUAN B. ALBERDI, *Libertad y gobierno*. *Obras selectas*, cit. t. 18, p. 36).

⁵⁰ ADOLFO POSADA, *Tratado de derecho político*, cit., t. 1, p. 472.

punto de vista”.⁵¹ Por ello, hace notar Groppali que la forma de gobierno se refiere a los modos de formación de los órganos esenciales del Estado, sus poderes y sus relaciones, mientras que la forma de Estado alude a la estructura de aquél y a las relaciones que se establecen entre el pueblo, el territorio y la soberanía, según que se concentren y acumulen en un ordenamiento estatal único o se distribuyan o descentralicen en los diversos ordenamientos estatales que se constituyen. Es así que el ordenamiento del Estado no se identifica con el ordenamiento del gobierno, de manera que la forma de aquél puede variar permaneciendo invariable la forma de éste y viceversa, dadas su recíproca independencia y autonomía.⁵²

“La forma de Estado —dice Ranelletti— está dada por su estructura; y desde este punto de vista los Estados pueden distinguirse en unitarios o simples y compuestos. La forma en que se realiza del modo más perfecto la idea del Estado es el Estado unitario, porque en él un solo pueblo será organizado sobre un único territorio bajo un solo poder público”.⁵³ Por su parte, Calmon hace notar que “distinguimos formas de Estado de formas de gobierno. En cuanto a las formas de gobierno, hay monarquías y repúblicas, presidencialismo y parlamentarismo, etc. En cuanto a las formas de Estado: unitarios y federales, simples y compuestos, soberanos y semisoberanos. En el primer caso nos importa el modo de realización del gobierno. En el segundo, la zona espacial en que esto ocurre”.⁵⁴

Para Romero, las formas de Estado se refieren a las diversas configuraciones que éste adopta en relación a sus propios elementos integrativos, esto es, a su particular estructura. Y las formas de gobierno aluden a los principios de organización y funcionamiento de sus instituciones y competencias supremas. Los términos estructura y función quizás tipifiquen la distinción. Por eso el principio federal se refiere a la estructura del Estado, porque su vigencia

⁵¹ GEORGES BURDEAU, *Traité de science politique*, cit., t. 2, § 242, p. 313.

⁵² ALESSANDRO GROPPALI, *Dottrina dello Stato*, cit., p. 199.

⁵³ ORESTE RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., t. 1, § 108, p. 147.

⁵⁴ PEDRO CALMON, *Curso de teoria geral do Estado*, cit., p. 219.

incide en su territorio —división territorial del poder—, su población —sujeta a dos ámbitos jurídicos disímiles en forma simultánea—, su poder —descentralización espacial—. Mientras que la república sí implica determinada distribución de poderes, esfera de libertades personales, limitación y control funcional, base democrática, etc. La primera comporta un concepto estático; la segunda, dinámico, funcional.⁵⁵

Clave básica de la ciencia política contemporánea es la distinción entre el *régimen constitucional* y el *régimen político*; o sea, entre lo normado por la Constitución y lo real, lo fáctico, lo vívido; vale decir, entre el conjunto de instituciones políticas que integran el orden establecido por la ley fundamental y la totalidad de las instituciones, regladas o no por la Constitución, factores, condiciones y demás elementos que, de derecho y en el hecho, componen la vida política de un país.⁵⁶

Burdeau ha señalado que, con raras excepciones, el régimen político efectivamente en vigencia en un Estado, no reproduce sino de una manera bastante infiel el modelo escrito en el texto de la Constitución. La comprobación puede ser penosa para el constitucionalista, cuyos esfuerzos de análisis se ven así heridos en su relativa vanidad, mas en todo caso no se trata sino de un hecho que la ciencia política no puede dejar de tener en cuenta y que no debe suscitar desaliento ni escepticismo. “Las constituciones —afirma con acierto el eminente politicólogo francés— no son inútiles, sino que se les debe tener como lo que son, es decir, como cuadros en cuyo interior las instituciones viven, se adaptan y evolucionan de acuerdo con las circunstancias”.⁵⁷

Pretender que el documento constitucional pueda encerrar dentro de la letra fría y escueta de sus cláusulas todo el conjunto de la vida política, comporta una ilusión tan vana y fuera del alcance de la posibilidad humana como la de prever el porvenir. Es por ello que, con prudente mo-

⁵⁵ CÉSAR ENRIQUE ROMERO, *Derecho constitucional*, cit., t. 1, p. 90.

⁵⁶ SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Sistemas de partidos y sistemas políticos: El gobierno de las leyes y el gobierno de los hombres*, cit., ps. 29 y sigts.

⁵⁷ GEORGES BURDEAU, *Traité de science politique*, cit., t. 3, § 127.

destia, Jiménez de Parga define a la Constitución como “un sistema de normas jurídicas, escritas o no, que pretende regular los aspectos fundamentales de la vida política de un pueblo”. De esta manera, no se dice que la Constitución regule los aspectos fundamentales de la vida política de un país, sino tan sólo que pretende regularlos; o sea, señalar cauces jurídicos que dejen adecuado margen a la dinámica de gobernantes y gobernados.⁵⁸

Puede ocurrir, y a menudo sucede con lamentable frecuencia, que el proceso político que se desarrolla en una comunidad se aparte de esos cauces delimitados por la Constitución; o sea, que orden político y orden constitucional no coinciden. Puede también acaecer que la Constitución regule tan sólo un sector de la vida política: en cuyo caso, orden político y orden constitucional solamente coinciden en forma parcial. Es que el régimen político de un pueblo tiene una estructura compleja determinada, en parte, por los poderes públicos oficiales y por la ideología que éstos dicen propugnar y, en parte, por el juego de los poderes fácticos que operan al margen de los esquemas constitucionales. Todo ello lleva a Jiménez de Parga a definir al *régimen político* como “la solución efectiva que adopta una comunidad, que será impuesta, en cada caso, por los poderes constitucionales y por una serie más o menos larga de poderes de hecho”.⁵⁹

Duverger considera que un *régimen político* es una cierta combinación de un sistema de partidos, de una forma de votación, de uno o varios tipos de decisión, de una o varias estructuras de grupos de presión, etc. Por tanto, define al régimen político como “el conjunto de instituciones políticas que funcionan en un país determinado”; y ve a los regímenes políticos como constelaciones cuyas instituciones políticas son las estrellas. Los regímenes políticos constituyen, en efecto, conjuntos coherentes y coordinados de instituciones; de ahí el error en que se incurriría si se tratase de separar sus elementos componentes, para estudiarlos aisladamente, ya que existe una estrecha relación entre todas las instituciones de un mismo régimen, al igual

⁵⁸ MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Tecnos, Madrid 1965, p. 25.

⁵⁹ MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA, *Regímenes políticos contemporáneos*, cit., p. 25.

que la hay entre los diversos regímenes políticos y las instituciones sociales, económicas, etc. Según Duverger, las instituciones políticas son aquellas que se refieren al poder, a su organización, a su ejercicio, a su legitimidad, etc., y a través de los tiempos estas instituciones se han combinado según diferentes tipos denominados regímenes políticos. Los regímenes políticos se refieren a los marcos institucionales directos dentro de los que se desenvuelve la vida política. Pero éstos se ubican, a su vez, en el conjunto constituido por las otras instituciones y por los elementos geográficos y demográficos de la sociedad considerada. De donde resulta la importancia particular que reviste el problema de la tipología o clasificación de los regímenes políticos.⁶⁰

Para Duverger, en la base de todo régimen político se encuentra el fenómeno esencial de la autoridad, el poder, la distinción entre gobernantes y gobernados. Tales son, a su juicio, los diferentes aspectos que constituyen las enmarcaciones naturales del estudio de los elementos que forman los regímenes políticos. Todo régimen político aparece como la respuesta dada a los siguientes problemas básicos: a) Problemas de la autoridad de los gobernantes y de la obediencia de los ciudadanos: ¿cuáles son los fundamentos del poder político que definen las bases ideológicas de un régimen?; b) Problemas relativos a la elección de los gobernantes: ¿cómo se designan los individuos que han de gobernar?; c) Problemas relativos a la estructura de los gobernantes: ¿cuál es la contextura de cada órgano gubernamental y cuáles son las relaciones entre los órganos?; d) Problemas relativos a la limitación de la autoridad de los gobernantes: ¿se considera que los gobernantes tienen el derecho de intervenir en todo o, por el contrario, se plantea el problema de poner límites a su intervención, asegurando a los gobernados un ámbito de libertad personal? Y si se admite el principio de tales límites, ¿qué procedimientos técnicos asegurarán su respeto?⁶¹

⁶⁰ MAURICE DUVERGER, *Introducción a una sociología de los regímenes políticos*, en GEORGES GURVITCH, *Tratado de sociología*, versión española de María C. Eguibar y León Dujovne, Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1963, t. 2, p. 3; Ídem, *Sociología política*, versión española de Jorge Esteban, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968, p. 109; Ídem, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, cit., p. 13.

⁶¹ MAURICE DUVERGER, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, cit., p. 15.

Al formular su teoría de los regímenes políticos, en su monumental *Tratado de Ciencia Política*, Burdeau define al *régimen político* como “el conjunto de reglas, recetas o prácticas según las cuales, en un país dado, los hombres son gobernados”. En tal sentido, el régimen es una modalidad del ejercicio del poder y su estudio es del resorte de lo que podría denominarse derecho constitucional puro. Pero si se considera que el derecho constitucional es la disciplina que rige las técnicas del mando, es decir, las técnicas de elaboración del derecho positivo, se comprueba que el mecanismo no tiene sentido sino por el papel que se le haga jugar. Es así que la realidad política, o sea, la naturaleza y el contenido del derecho que las fuerzas políticas preponderantes entienden querer imponer, se oculta bajo las apariencias constitucionales que constituyen los mecanismos gubernativos. Gobernar es imponer reglas, crear derecho. Describir un régimen teniendo únicamente en cuenta el modo de investidura de las personas competentes para establecer dichas reglas, los procedimientos de elaboración del derecho o las condiciones formales de validez de las normas adoptadas, es ceder a la engañosa objetividad de un *cómo*, que en la realidad es siempre mandado por un *por qué*, que toma en cuenta la acción de las fuerzas políticas.⁶²

Posteriormente, en su *Método de la Ciencia Política*, el mismo Burdeau define al régimen político como “el conjunto de instituciones en que se distribuyen los mecanismos de la decisión política”; y sostiene que sólo gracias al conocimiento del régimen puede obtenerse una visión de conjunto de tales mecanismos, del lugar que ocupan en el proceso que culmina en la decisión, así como de las relaciones que se establecen entre ellos. Para este autor, el régimen político es un completo en el que se interpretan valores, un medio social y técnicas jurídicas. Los valores son los que suponen los fines que el poder establecido asigna tanto a los comportamientos individuales como a las actividades colectivas; no hay régimen sin filosofía, oficial o tácita. El medio no es solamente la sociedad tal como la ponen de manifiesto el tipo de jerarquía que implica y las

⁶² GEORGES BURDEAU, *Traité de science politique*, cit., t. IV, p. 21.

instituciones privadas o públicas que disciplinan las relaciones sociales, sino también toda la atmósfera espiritual por la que se traduce la originalidad del grupo. Las técnicas jurídicas, en fin, son los instrumentos por cuyo intermedio se establecen las normas de derecho.⁶³

Jiménez de Parga busca la verdad política del *régimen político* de cada país a través de la respuesta a tres preguntas fundamentales: ¿quién manda en el régimen?; ¿cómo manda?; ¿para qué manda? Con la primera se descubre, oculto tras los velos retóricos, al poseedor real del mando político; con la segunda, conocemos el modo de mandar; y con la tercera, el fin a que se orienta ese mando efectivo de una comunidad.⁶⁴ Para este especialista español, el régimen político “es la solución que se da de hecho a los problemas políticos de un pueblo”. Como tal solución efectiva, el régimen puede coincidir o no con el sistema de soluciones establecido por la Constitución; como tal solución política, un régimen podrá valorarse siempre con normas jurídicas y con criterios morales. En esa solución que es el régimen intervienen poderes oficiales o de derecho y poderes fácticos o de hecho. Entre los elementos que forman la realidad política del régimen, Jiménez de Parga distingue dos categorías: los supuestos y los principios estructurales. El territorio y un grupo de hombres en relación social, por ejemplo, son supuestos; es decir, condiciones básicas que posibilitan el hacer político concreto; pero no son principios configuradores de la realidad política. En cambio, el poder y el derecho son principios estructurales de lo político, elementos definidores de tal realidad. Sobre esta base, Jiménez de Parga entiende que todo régimen está formado por los siguientes elementos: a) *Supuestos*: las condiciones geográficas, la riqueza material, el nivel de vida, la tradición, las costumbres, la organización y la economía; en suma, todas las posibilidades que facilitan o dificultan una solución política; b) *Principios*: las normas jurídicas y los poderes: 1) entre las normas jurídicas ocupa el primer lugar la Constitución como ley fundamen-

⁶³ GEORGES BURDEAU, *Método de la ciencia política*, versión española de Juan Carlos Puig, Ed. Asociación Argentina de Ciencia Política, Buenos Aires, 1964, p. 440.

⁶⁴ MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA, *Régimenes políticos contemporáneos*, cit., p. 20.

tal del régimen; en la estructura de éste influyen, además, las normas políticas de segundo grado: leyes orgánicas, leyes electorales, reglamentos de las cámaras legislativas, etc.; 2) entre los poderes hay que distinguir los poderes oficiales o de derecho, o sea, los poderes establecidos formalmente por la Constitución y las leyes políticas complementarias de los poderes de hecho, extraconstitucionales, pero que también articulan la solución real del régimen: partidos políticos, grupos de presión, fuerzas técnicas, etc. Y piensa este autor que en determinados regímenes, el conocimiento de algunos de estos elementos resulta singularmente difícil. El esqueleto socioeconómico, por ejemplo, suele enmascararse cuidadosamente al posible investigador. Los responsables de tales regímenes padecen lo que el autor denomina temor a la radiografía sociológica.⁶⁵

De acuerdo con Stammen, “preguntar por el *sistema de gobierno* de un Estado no significa otra cosa que preguntar por el modo y la manera cómo ese Estado es gobernado”; vale decir, es referirse “al sistema de las instituciones y procedimientos políticos que hace posible y asegura el gobierno”. Este distinguido catedrático de la Universidad de Múnich considera que los rasgos decisivos y más característicos de un sistema de gobierno se ponen al descubierto mediante la respuesta a las preguntas: a) ¿Cuáles son las instituciones supremas y decisivas en un sistema de gobierno y cuál es su relación entre sí? Esta primera pregunta apunta hacia las instituciones políticas e interroga por su nexo funcional en el sistema de gobierno. Al mismo tiempo, pregunta acerca de la amplitud del poder de cada una de dichas instituciones, y aparte de esto, por la distribución del poder en ese sistema gubernamental. Finalmente, alude asimismo a las posibilidades de mutuo control de los gobernantes; b) ¿Cómo son ocupados los puestos de mando existentes en las instituciones políticas? Aquí se pregunta acerca de los procedimientos y las técnicas legales y políticoconstitucionales que son determinantes en un sistema de gobierno para la ocupación de los cargos de gobierno. Esta segunda pregunta, por consiguiente, apunta a la sin-

⁶⁵ MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA, *Regímenes políticos contemporáneos*, cit., p. 115.

gularidad de la construcción del proceso de la formación de la voluntad política en un sistema de gobierno; c) ¿De qué manera y hasta qué punto la sociedad de un Estado está integrada en el proceso político de un sistema de gobierno? Pregúntase aquí por la relación de la sociedad y los grupos sociales con el proceso de gobierno de un Estado; es decir, por la intensidad de la integración política —a la que se aspira o que está realizada— de esa sociedad en el proceso de gobierno.⁶⁶

Verdú distingue la *forma de gobierno*, el *sistema de gobierno* y el *régimen político*. Sostiene este autor que la consideración moderna de las formas políticas no interroga tanto sobre el número de participantes en el ejercicio del poder, sino acerca del modo de organización y ejercicio del poder en una comunidad. El modo de organización obedece a criterios estructurales, en tanto que el ejercicio versa sobre el funcionamiento de los órganos políticos. La forma política no se manifiesta hoy solamente en cuanto estricta configuración formal —*cuántos* participan y *cómo* lo ejercen— sino que interesa mucho más *cómo* se organiza y funciona el poder en una estructura social y según una interpretación ideológica. La calidad estética de las formas políticas —para Verdú— estriba ahora en la exteriorización o expresividad mediante normas e instituciones jurídicas, de los contenidos estructurantes de aquéllas (ideologías y factores sociopolíticos). Ya no tiene como antes valor esencial, sino subsidiario, puesto que es resultado, expresión de otros factores estructurales.⁶⁷

Advierte Verdú que asistimos hoy al declinar de la forma de gobierno por lo que tiene de mera expresividad plástica, al paso que se registra, sucesivamente, una sobreestimación de los sistemas de gobierno y de los regímenes políticos. Este fenómeno significa que la teoría política se esfuerza en construir síntesis científicas, sobre las formas políticas que capten mejor sus contenidos y en interpretar la necesidad, experimentada por el ciudadano, de cuadros jurídico-institucionales que funcionen satisfactoriamente, en una justa estructura social. Verdú entiende por *sistema*

⁶⁶ THEO STAMMEN, *Sistemas políticos actuales*, versión española de José R. Chocomeli Lera, Editorial Guadarrama, Madrid, 1969, p. 33.

⁶⁷ PABLO LUCAS VERDÚ, *Principios de ciencia política*, cit., t. 2, p. 93.

de gobierno “la organización normativo-institucional del funcionamiento de los controles y responsabilidades constitucionales relativos al proceso de orientación política”.⁶⁸ En todo sistema de gobierno existe una correlación entre los elementos jurídicos, normativo-institucionales, y políticos, correspondientes a la orientación política.

Agrega Verdú que el *sistema de gobierno* se caracteriza porque la pluralidad de órganos constitucionales de una comunidad se conexas mediante el juego de los controles y responsabilidades constitucionales (nombramiento y revocación de titulares de los órganos, negación de la confianza al gobierno por el parlamento, disolución de éste por el ejecutivo, etc.), que garantiza la identidad y coherencia de la orientación política. La interrelación verificada por medio de tales controles y responsabilidades es una conexión técnico-jurídica (normativo-institucional) imprescindible para el funcionamiento de toda la comunidad. O sea, que el sistema de gobierno es una estructura del dinamismo político, en la medida en que la conexión e interrelación, aparentemente formal, que se opera mediante controles y responsabilidades normados en la Constitución, se dinamizan en función de la orientación política. Cuando se movilizan los controles y se ponen en juego las responsabilidades, el poder libera energías suficientes para el despliegue de la orientación política. Verdú distingue, entre los sistemas de gobierno, el gobierno parlamentario, el gobierno presidencialista y el gobierno convencional.⁶⁹

Señala Verdú que la investigación sobre los *regímenes políticos* es más bien reciente y depende de varios factores característicos de la historia política contemporánea. Las revoluciones modernas contra el absolutismo monárquico (revoluciones inglesas) o frente a la sumisión de la metrópoli apoyada en medidas fiscales opresoras (revolución norteamericana) reparan la existencia de datos socioeconómicos que condicionan la convivencia. Lo mismo ocurre con la revolución francesa, pero aquí se agregan importantes matices jurídico-políticos y filosóficos generales. La revolución rusa agudiza la presencia de los factores socioeconómicos que tipifican el régimen que establece. A ello con-

⁶⁸ PABLO LUCAS VERDÚ, *Principios de ciencia política*, cit., t. 2, p. 94.

⁶⁹ PABLO LUCAS VERDÚ, *Principios de ciencia política*, cit., t. 2, p. 94.

tribuye la interpretación que hace del marxismo y a su oportuna y eficaz comprensión de los factores socioeconómicos que intervienen en la política internacional. Las contrarrevoluciones fascista, nacionalsocialista y similares contribuyen a subrayar la importancia del régimen en cuanto configuración política. Para el Estado totalitario reaccionario, las formas de gobierno son anacronismos insuperables, los sistemas de gobierno son bizantinismos liberales; en cambio, el régimen político constituye la consagración de los postulados ideológicos y de las estructuras y pautas socioeconómicas que han de mantenerse mediante la tutela vigilante del partido único.⁷⁰

Verdú adhiere a las definiciones de *régimen político* formuladas por Chiarelli y Burdeau. Para Chiarelli, "régimen político es un conjunto de instituciones jurídicas coordinadas con el fin de realizar una determinada concepción política del Estado y de la sociedad".⁷¹ Recordemos que para Burdeau, "régimen político es el estado de equilibrio en que se fija, en un momento dado, una sociedad estatal y que caracteriza las soluciones en que se detiene en cuanto a la fuente, objeto y modo de establecimiento del derecho positivo".⁷² Verdú considera que ambas definiciones se complementan, pero aclara que la definición de Chiarelli tiene alcance teleológico, en tanto que la de Burdeau mira al punto de consolidación del régimen.⁷³

Verdú se preocupa por correlacionar y delimitar los conceptos de *forma de Estado*, *forma de gobierno*, *sistema de gobierno* y *régimen político*. La *forma de Estado* configura los tres elementos que la constituyen: pueblo, territorio, poder soberano en una síntesis estructural. El Estado engloba a la forma de gobierno y al sistema de gobierno, y su ulterior calificación se especifica en el régimen político. El *régimen político* engloba también a la forma de gobierno y al sistema de gobierno, en la medida que los factores ideológicos que lo animan y los factores socioeconómicos que lo estructuran, condicionan a su vez a las configura-

⁷⁰ PABLO LUCAS VERDÚ, *Principios de ciencia política*, cit., t. 2, p. 99.

⁷¹ GIUSEPPE CHIARELLI, *Il concetto di regime nel diritto pubblico*, Archivo Giuridico, Modena, fasc. II, octubre 1932, p. 212, cit. por PABLO LUCAS VERDÚ, *Principios de ciencia política*, cit., t. 2, p. 102.

⁷² GEORGES BURDEAU, *Traité de science politique*, cit., t. 4, p. 22, cit. por PABLO LUCAS VERDÚ, *Principios de ciencia política*, cit., t. 2, p. 102.

⁷³ PABLO LUCAS VERDÚ, *Principios de ciencia política*, cit., t. 2, p. 103.

ciones anteriores. La conexión entre forma de Estado, forma de gobierno, sistema de gobierno y régimen político es clara, pero variable. Así, Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Italia, Suiza, países escandinavos, son formas de Estado diferentes, unitarios todos ellos, menos Suiza y Estados Unidos, que son federales. Existen regímenes políticos semejantes pero formas de gobierno y sistemas de gobierno diferentes: hay entre ellos monarquías, repúblicas, sistemas parlamentarios, presidenciales y convencionales".⁷⁴

Según Sánchez Agesta, un *régimen constitucional* está esencialmente compuesto de tres elementos:

a) Un núcleo central de ideas que constituyen el *principio o principios criterio del orden*. Estos principios no siempre son fáciles de deslindar, porque contienen confusamente entremezcladas legitimaciones del poder que se aceptan como fundamento de la obediencia y concepciones del fin que el Estado debe proponerse. Los fundamentos de legitimidad definen lo que en términos generales puede llamarse la *forma de gobierno*, como definición de los fundamentos de las instituciones básicas del poder —monarquía, democracia, etc.—; forma de gobierno que es normalmente compleja o mixta, esto es, que responde a varios fundamentos del poder vinculados entre sí; por ejemplo, monarquía democrática. En cambio, las concepciones del fin entrañan una concepción de la libertad, positiva o negativa, como definición de las tareas que el Estado debe realizar.

b) Una *ordenación de las instituciones del gobierno* en sentido estricto, o más simplemente la atribución del poder a uno o más órganos, cuya estructura, competencias y equilibrios se definen. Esta ordenación de poderes tiene por fin constituir y articular una voluntad y un poder común o que valga como común, en un grupo político; en suma establecer una voluntad unitaria de poder, dividiendo y coordinando sus diversos elementos: poder ejecutivo, poder deliberante legislativo, etc. Como tal, es en cierta manera un elemento artificioso y móvil, cuyas transformaciones no repercuten normalmente de una manera inmediata en el orden sustancial de un pueblo. Es obra del

⁷⁴ PABLO LUCAS VERDÚ, *Principios de ciencia política*, cit., t. 2, p. 103.

ingenio y de la técnica humana y por eso en gran parte, el contenido del derecho constitucional escrito que establece las reglas para la ordenación de esa voluntad de poder, determinando las instituciones a quien compete su organización interna, cuál sea su competencia y cuál la relación recíproca de las diversas instituciones que comparten el poder.

c) El tercer elemento lo constituye un *orden económico y social* que comprende aquellas instituciones en que se basa el orden mismo de la comunidad: familia, propiedad, economía, grupos profesionales, económicos o políticos y los derechos individuales y sociales, mediante los que esas instituciones desenvuelven su vida. En este sentido comprende el orden vivo de una comunidad, la coordinación de la vida múltiple de la sociedad y de cada uno de los miembros que la componen. Así como el poder es el elemento artificioso, obra en gran parte de la técnica jurídica, estas otras instituciones son en cierta manera su sustancia, manifestación espontánea y directa de la vida humana, en cuanto están informadas por el espíritu de un pueblo, como conjunto de creencias que informan su vida".⁷⁵

Hace notar Sánchez Agesta que estos tres elementos están íntimamente vinculados. Los principios, que fundan la legitimidad del poder y señalan sus tareas, se reflejan en la estructura social básica. Estos elementos no sólo representan el equilibrio estático de un orden, sino que son el motor dinámico de sus transformaciones. Las ideas transforman los equilibrios de poder y se proyectan sobre el orden social. Las transformaciones del orden social a su vez alteran el equilibrio de poder e influyen en la evolución de las ideas.⁷⁶

La importancia de estos elementos es diversa. Las transformaciones políticas que afectan a la organización del poder no repercuten normalmente de una manera inmediata en el orden sustancial de un pueblo; los que se refieren a su constitución social sí entrañan una grave consecuencia en su vida. "Las verdaderas revoluciones —dice Sánchez Agesta— no son, por consiguiente, aquellas que

⁷⁵ LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *Derecho constitucional comparado*, Editora Nacional, Madrid 1963, p. 33.

⁷⁶ LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 35.

modifican la estructura o los titulares de la voluntad de poder, sino las que afectan a ese otro estrato más profundo de su constitución social. Es más, podríamos decir que éstas son verdaderas revoluciones, dejando para las primeras el apelativo más superficial y espectacular de golpe de Estado". Ello no significa que la constitución social y la organización del poder estén disociadas como dos elementos autónomos, unidos mecánicamente, sino que por el contrario, la fuerza de los principios que se proyectan sobre el orden tiende a constituir esos dos elementos con una cierta coherencia. Un poder sin raíces en las fuerzas vivas del medio social será frágil e inoperante; y en la medida misma una sociedad que se siente mandado por un poder extraño es indócil y rebelde. Los factores reales de poder están determinados por la constitución social del pueblo y por las ideas sobre la legitimación del poder y las tareas que le competen, que tienen vigencia en una comunidad.⁷⁷

Sánchez Agesta puntualiza que una "Constitución no sólo es derecho escrito, sino una forma o sistema de gobierno que resulta del funcionamiento real de unas instituciones de acuerdo con unos principios conscientes o latentes en la conciencia de los hombres, y que se reflejan en datos reales que pertenecen más bien a la ciencia histórica y a la sociología política que a la ciencia estrictamente jurídica". Agrega el ilustre maestro español que desde Aristóteles se ha considerado que la actividad de una comunidad política se desenvolvía estableciendo normas y aplicándolas, bien en la vía ordinaria de su ejecución, subsumiendo en la ley general el caso concreto, bien en la vía extraordinaria de la jurisdicción, cuando existía una violación o una duda razonable o contenciosa sobre su aplicación. Y sobre este esquema, aunque con otro fin, el de limitar el poder, se estableció y remozó esa doctrina en los análisis de la *división de poderes* de Locke y Montesquieu. La concepción jurídica de la actividad del Estado en la doctrina alemana de Laband y Kelsen, y en Francia, de Carré de Malberg, perfiló estas funciones como formas de manifestarse el derecho, bien como definición de derecho objetivo en la función legislativa, bien como decisiones sobre las relacio-

⁷⁷ LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *Derecho constitucional comparado*, cit., p. 35.

nes jurídicas que definen derechos y obligaciones en las funciones administrativa y judicial. La doctrina casi mítica del Estado de Derecho, vino a confirmar esta concepción que ofrecía un cómodo cuadro de funciones jurídicas en que el Estado manifestaba su actividad: legislación, ejecución o administración y jurisdicción. Destaca Sánchez Agesta que en el siglo xx se ha ido consolidando, cada vez con más firmeza, la evidencia de que en la vida del Estado habría otras formas de actividad de estas funciones jurídicas, que debían ser tenidas en consideración. Esta revelación se ha fundado unas veces en la dificultad de encajar en esas funciones jurídicas hechos que claramente los desbordaban. Otras veces, en la exploración con nuevos métodos de los fenómenos que se desenvuelven en la vida del Estado, en la que ha sido especialmente fecunda la inquietud de esa ciencia política renovada en los últimos cincuenta años.⁷⁸

Advierte Sánchez Agesta que la consecuencia de todas estas investigaciones es reconocer que en la vida del Estado hay fenómenos políticos, antecedentes, concomitantes o resultantes de la actividad jurídica del Estado, que tienen un valor sustantivo y que exigen ser conocidos para conocer la vida jurídica efectiva del Estado; existe un cuadro de funciones políticas que se superponen a las funciones jurídicas tradicionales. Estos fenómenos han suscitado, en la ciencia política contemporánea, los más diversos enfoques, bien con un criterio sistemático general centrado en los procesos de decisión, como por ejemplo en Lasswell, bien como análisis de algunos de esos fenómenos que no tienen encaje en el cuadro de las funciones jurídicas, como hizo Michoud al final del siglo pasado, o sobre una perspectiva de la ciencia política, como lo ha realizado Dahl en Estados Unidos, o sobre una concepción institucional del derecho, como Mortati en Italia. Estas investigaciones permiten construir un cuadro del proceso de decisión que funde en un solo cuerpo las funciones jurídicas y políticas del Estado como partes del sistema de una Constitución. Afirma Sánchez Agesta que "los procesos estrictamente políticos se nos presentan como factores que envuelven y mo-

⁷⁸ LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *El sistema político de la Constitución española de 1978: ensayo de un sistema*, Editora Nacional, Madrid, 1979, p. 15.

delan los procesos jurídicos". En esos procesos hay tres grandes funciones que son sin duda complementarias y que nos sirven para entender más adecuadamente la estructura estática y los procesos dinámicos de los sistemas políticos contemporáneos: la articulación y agregación de la voluntad del pueblo a través de los grupos y partidos; la *función de gobierno* y la *función de control*. Considera el distinguido juspublicista español que estas dos funciones políticas están claramente manifiestas y residenciadas en dos órganos comunes a los órdenes políticos de Europa Occidental: el que por antonomasia se llama el Gobierno, que ejerce esa función de gobierno como distinta de la función ejecutiva, y el Parlamento, incluso como una función cada vez más limitada en la función legislativa, y que cada día se perfila más como un órgano de vigilancia, limitación, participación y legitimación del Gobierno, con una función de control. Los partidos, a su vez, son el nuevo protagonista reconocido por todas las constituciones de la postguerra, en tanto los grupos sociales esperan muchas veces su reconocimiento constitucional.⁷⁹

Loewenstein distingue un sentido amplio y un sentido específico en la expresión *sistema político*. En su significado más lato, todo Estado con unas determinadas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, expresadas en la forma de unas instituciones gubernamentales permanentes, es un sistema político. Su rasgo esencial es el aparato o mecanismo a través del cual se lleva a cabo la dirección de la comunidad o el ejercicio del dominio. Empleado en esta acepción, el término sistema político, al ser susceptible de ser aplicado a cualquier Estado, se ensancha de manera tal que resulta prácticamente insertible, a no ser que se llene dicha estructura con un contenido determinado.⁸⁰ Loewenstein considera que la clave para una diferenciación eficaz entre los distintos sistemas políticos, se encuentra en las diversas ideologías y en las típicas instituciones correspondientes a aquellas por medio de las cuales funciona cada sociedad estatal concreta. To-

⁷⁹ LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *El sistema político de la Constitución española de 1978: ensayo de un sistema*, cit., p. 16.

⁸⁰ KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 30; ídem, *Political power and the governmental process*, cit., p. 9.

dos los sistemas políticos están montados sobre determinadas instituciones o ideologías. Las instituciones son el aparato mediante el cual es ejercido el poder en una sociedad organizada como Estado. O sea, que las instituciones son todos los elementos o componentes de la maquinaria estatal, verbigracia, el presidente o el gabinete según se trate de un régimen presidencial o parlamentario, el congreso o el parlamento, los tribunales judiciales, los partidos políticos, etc. En cambio, las ideologías son los valores y los sistemas de valores que dan sentido a las instituciones y determinan su *telos*. Según Loewenstein, la ideología es un sistema cerrado de pensamientos y creencias que explican la actitud del hombre frente a la vida y su existencia en la sociedad, y que propugnan una determinada forma de conducta y acción que corresponde a dichos pensamientos y creencias, y que contribuye a su realización. Vale decir, que las ideologías son el *telos* o el espíritu del dinamismo político en una determinada sociedad.⁸¹ La relación entre las ideologías y las instituciones, según Loewenstein, no ha merecido la atención que merece. Son raras las instituciones con una finalidad estrictamente utilitaria; pocas son indiferentes o neutrales frente a los valores ideológicos de la organización política concreta. La generalidad de las instituciones están imbuidas por el *telos* de una ideología determinada. Un enfoque ontológico de la historia de las instituciones políticas podría quizás demostrar, a juicio del precitado autor, que las ideologías sociopolíticas han creado en cada caso las instituciones adecuadas para servir las. La mayor parte de las instituciones, por consiguiente, están fundadas, condicionadas y acuñadas por una ideología. Esta íntima correspondencia entre ideologías e instituciones explica el hecho frecuentemente observado de que las instituciones desarrolladas en el específico ámbito ideológico para cuyo servicio fueron creadas, pierden su identidad funcional cuando son trasplantadas mecánicamente a un sistema político con ideología distinta; en cuyo caso, tales instituciones experimentan automáticamente una transformación. Elecciones, parlamentos, congresos, presidencias, gabinetes, partidos políticos y en general las insti-

⁸¹ KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 30; ídem, *Political power and the governmental process*, cit., p. 10.

tuciones desarrolladas en el sistema político del Estado democrático constitucional, para la realización de su ideología liberal e igualitaria, cambian su significado intrínseco y llegan con frecuencia a ser utilizadas en un sentido abiertamente diferente, cuando son aplicadas en un sistema político autoritario para servir a una ideología autocrática o totalitaria. Ello se comprueba nítidamente en la Constitución rusesoviética de 1936, vigente en la actualidad, que adopta formalmente la fachada del Estado democrático constitucional de occidente, con instituciones aparentemente similares a las que sirven la ideología liberal e igualitaria, pero que en ella están en función de la ideología totalitaria, verbigracia: la adopción del *status* del Estado federal, el sufragio universal, la apariencia de una declaración de derechos, la distribución del poder que en el hecho resulta totalmente concentrado a través del partido único, etcétera.⁸²

Por todo ello Loewenstein llega a definir, en un sentido específico, al sistema político como una sociedad estatal que vive bajo una ideología concreta política, sociopolítica, ética o religiosa, a la cual corresponden determinadas instituciones destinadas a realizar dicha ideología dominante. Con tal significado estricto existen pocos sistemas políticos, pudiéndose mencionar históricamente entre los más importantes a la teocracia, la monarquía absoluta basada en una legitimación dinástica, el constitucionalismo liberal e igualitario, el colectivismo corporativo, social o comunista y el fascismo de orientación minoritaria elitista que incluye al fascismo propiamente dicho y al nacionalismo socialismo. Bien afirma Loewenstein que “es característico de la conciencia ideológica en el proceso del poder político de nuestros días, que aun aquellos regímenes políticos que se basan en el simple hecho de la fuerza, se sientan obligados a colgar de sus bayonetas una bandera ideológica cuyo color generalmente es de tipo nacionalista”.⁸³

Dentro de su concepción, Loewenstein cuida de advertir que el concepto de *sistema político* no coincide con

⁸² KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 31; ídem, *Political power and the governmental process*, cit., p. 10.

⁸³ KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 31; ídem, *Political power and the governmental process*, cit., p. 10.

el de *forma* o *tipo de gobierno*. Como concepto genérico, el sistema político abarca por lo general una serie de tipos gubernamentales que están unidos por la identidad o afinidad de sus ideologías y de las instituciones que corresponden a éstas. De esta manera, el sistema político del constitucionalismo democrático incluye diversos tipos de gobierno que, según queda conformada la interacción de los diferentes detentadores del poder en la formación de la voluntad estatal, se institucionalizan como el presidencialismo, el parlamentarismo con supremacía de la asamblea o del gabinete, el gobierno de asamblea, el gobierno directorial, la democracia directa o semidirecta. Todos estos tipos de gobierno responden a una misma ideología, que considera la voluntad popular como el poder supremo. Frente a éste, el sistema político de la autocracia presenta un repertorio más amplio de ideologías políticas que dominan el proceso del poder; advirtiéndose, entre otros, sistemas de valores de tipo minoritario elitista, de legitimación mágica, timocrático, proletario, racial, corporativo, caracterizados todos por negar el principio de la igualdad. Correspondiendo a la respectiva ideología y como materialización de ella, se constituyen las más variadas formas de gobierno: monarquía absoluta, gobierno de asamblea practicado por los países comunistas, dictadura personal del fascismo y del nazismo, así como los distintos regímenes autoritarios, orientados hacia un neopresidencialismo, cuyo *telos* ideológico no es sino una capa exterior que cubre el monopolio del poder que ejerce el dominador de hecho. Estas estructuras del poder son denominadas por el autor citado como gobiernos horizontales, ya que no están en absoluto enraizadas en los destinatarios del poder. Es así que para Loewenstein, el sistema político se refiere a la estructura ideológica, mientras que el tipo de gobierno o régimen político alude a la concreta conformación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal.⁸⁴

La concepción sistemática de la política, en torno al *sistema político*, de amplia y profunda proyección en el ámbito de la disciplina, fue iniciada por el profesor David

⁸⁴ KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 32; ídem, *Political power and the governmental process*, cit., p. 10.

Easton, de la Universidad de Chicago, en su libro *The Political System*, publicado en 1952, y vertido al español bajo el polémico título de *Política Moderna*. Posteriormente, Easton desarrolló su teoría sistemática en una serie de libros y artículos en revistas especializadas. Para Easton, la teoría sistemática corresponde, en el nivel del pensamiento, al concreto sistema político empírico de la vida diaria. Y afirma que la obtención de conocimientos científicos merecedores de confianza acerca de la vida política, depende de que elabore el tipo de instrumento analítico que denomina esquema conceptual. Toda investigación de la actividad política basada en los hechos, concentra su atención en unos cuantos factores variables, dentro de su enorme variedad, o en algunos tipos de relaciones políticas. La investigación racional exige que establezcamos el criterio mediante el cual haya de juzgarse la importancia de un factor variable en particular para la comprensión de la vida política. Precisamente, una teoría general proporciona ese tipo de criterio. Trata de identificar los principales factores variables que son importantes para comprender la vida política y para mostrar sus relaciones más fundamentales. Proporciona, por consiguiente, una prueba para determinar la importancia de cualquier caso de investigación empírica para la comprensión del conjunto total de la vida política. Agrega Easton que en un grado mínimo, los científicos políticos han adquirido implícitamente un interés común a través del hecho de que han estado explorando la forma en que los valores son distribuidos autoritativamente en una sociedad. Colectivamente, estas actividades pueden ser llamadas *sistema político empírico*. Correspondiendo a éste, para propósitos de investigación, Easton considera deseable elaborar un esquema analítico, compuesto de conceptos que identifiquen los factores políticos variables más importantes y sus posibles relaciones. Esto constituye el *sistema político analítico o teórico*. Ha explicado Easton que la orientación conceptual que propone, y que denomina *análisis sistemático*, parte de la premisa fundamental de que la vida política puede considerarse como sistema de conducta. El análisis sistemático se basa en las siguientes premisas generales: a) *sistema*: es útil considerar la vida política como sistema de conducta; b) *ambiente*: un sistema se

puede distinguir del ambiente en que existe y está abierto a influencias que proceden de él; c) *respuesta*: las variaciones que se produzcan en las estructuras y procesos dentro de un sistema, se pueden interpretar con provecho como esfuerzos alternativos constructivos o positivos, por parte de los miembros del sistema, para regular o hacer frente a una tensión, que procede tanto de fuerzas ambientales como internas; d) *realimentación o retroacción*: la capacidad de un sistema para subsistir frente a una tensión está en función de la presencia y la naturaleza de la información y demás influencias que vuelven a sus actores y a los que toman las decisiones. "Como yo lo concibo —sostiene Easton—, el análisis sistemático arranca en general de la concepción de la vida política como un conjunto delimitado de interacciones, inserto en otros sistemas sociales y rodeado por ellos, y a cuya influencia está constantemente expuesto. En tal sentido, resulta útil interpretar los fenómenos políticos como constitutivos de un sistema abierto que debe abordar los problemas generados por su exposición a las influencias procedentes de otros sistemas ambientales. Para que subsista es necesario que consiga retroalimentarse en grado suficiente de sus realizaciones pasadas y que pueda tomar medidas para regular su conducta futura".⁸⁵

Recepcionando la concepción sistemática de Easton, Almond ha propuesto un reajuste conceptual y terminológico, dentro del cual, en lugar del concepto de Estado, Nación o Gobierno, limitado por su significación legal e institucional, prefiere el de sistema político; en cambio de la noción de poderes, que también posee una connotación legal, se inclina por la de funciones; y en esta línea de ideas, asimismo, sustituye el concepto de cargos, de evidente sentido jurídico, por el de roles; el de instituciones, de clara vinculación normativa, por el de estructuras; el de opinión pública por el de cultura cívica y el de adiestramiento ciudadano por el de socialización política. Almond advierte que no se coloca contra el derecho y la filosofía como disciplinas, sino que simplemente las desplaza, para permitir

⁸⁵ DAVID EASTON, *Política moderna*, versión española de L. M. Trejo de Hernández, Editorial Letras, México, 1968, pp. 317 y 238; Ídem, *Esquema para el análisis político*, versión española de Aníbal C. Leal, Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1969, p. 47.

el desarrollo largamente postergado de la teoría política.⁸⁶

Como señalan Almond y Powell, la terminología usual en la ciencia política contemporánea, al utilizar con frecuencia la expresión *sistema político*, en lugar de los términos Gobierno, Nación o Estado —empleados en la semántica tradicional—, no comporta una mera cuestión de nomenclatura sino realmente una nueva manera de considerar los fenómenos políticos. Los términos antiguos —Gobierno, Nación, Estado— están limitados por significados legales e institucionales, dirigiendo la atención a un conjunto determinado de instituciones que normalmente forman parte de las modernas sociedades occidentales. Al aceptarse la idea de que el análisis de tales instituciones constituye la única preocupación y el objeto específico de la ciencia política, muchos problemas dejarán de ser considerados. El papel desempeñado por las instituciones formales del gobierno, como las legislaturas y los tribunales, varía considerablemente en las distintas sociedades. En muchas de ellas, particularmente en las que se encuentran fuera del mundo occidental, sus funciones pueden no ser tan importantes como las de otras instituciones y procesos. “En todas las sociedades —afirman los autores citados— el papel de las instituciones formales del gobierno está delimitado por los grupos de carácter informal, por las actitudes políticas y por una multitud de relaciones interpersonales. Si la ciencia política aspira a encarar eficazmente los fenómenos políticos en toda clase de sociedades, sin distinción de cultura, grado de modernización y desarrollo, necesitamos un marco de análisis más amplio. El concepto de sistema político ha adquirido gran difusión, porque dirige la atención hacia el espectro total de las actividades políticas de una sociedad, sin determinar dónde y en qué sociedad pueden ser localizadas tales actividades”.⁸⁷

La concepción sistemática, por consiguiente, describe a las estructuras políticas a través del análisis estructuro-funcional; lo que supone: a) La consideración del Estado

⁸⁶ GABRIEL A. ALMOND, *Introduction: a functional approach to comparative politics*; GABRIEL A. ALMOND and JAMES S. COLEMAN, *The politics of the developing areas*, Princeton University Press, Princeton, 1960, p. 4.

⁸⁷ GABRIEL A. ALMOND y G. B. POWELL, *Política comparada: una concepción evolutiva*, versión española de Juan F. Marsal, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972, p. 23.

y de otras estructuras políticas como sistemas políticos, evitando las consideraciones legales o juridizantes; b) El abarque de las estructuras, roles políticos, modelos de interacción entre los actores —tanto individuos como grupos— y de los procesos políticos, dentro de una cultura política, como lo exponen Verba y otros; c) La descripción del flujo entre el sistema político y el medio social, que corre según un modelo de *inputs*, insumos, y *outputs*, productos, y retorna o vuelve incesantemente al sistema político.⁸⁸

No sin razón, se han formulado críticas a la concepción sistemática de la política. Así, por ejemplo, se le ha observado su elevado grado de sofisticación, que petrifica la complejidad y la variabilidad sociopolíticas. También se le ha objetado su exagerada simplificación gráfica, que prescinde de otros datos sociales y de magnitudes posicionales difíciles o imposibles de representar de modo tan simplista. Por otra parte, no siempre ocurre que todas las decisiones autoritativas estén en el sistema político y procedan de éste y que todas las demandas y apoyos estén en el medio social y procedan de éste, como describe demasiado simplistamente el modelo sistémico de *inputs* y *outputs*. Se ha dicho, así, que en definitiva la representación gráfica del sistema político según dicha concepción es una visión y un análisis descarnados de los elementos, estructuras y motivaciones e influjos normativos, institucionales, ideológicos, económicosociales, psicosociales e históricos.⁸⁹

Despojada de sus exageraciones, la concepción de Easton y sus seguidores deja aportaciones positivas. De todas ellas la más rescatable es, a nuestro juicio, su énfasis en abarcar, dentro del concepto del sistema político, a la totalidad de la vida política, así como también el acento que pone en el dinamismo del acontecer político, difícil si no imposible de encerrar dentro del marco rígido de un sistema.

El propio Duverger —uno de los más entusiastas y convencidos difusores del término y concepto *régimen político*— ha admitido la insuficiencia de éstos para rotular

⁸⁸ PABLO LUCAS VERDÚ, *Principios de ciencia política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1969, t. 2, p. 32.

⁸⁹ PABLO LUCAS VERDÚ, obra citada, t. 2, p. 33.

y definir la vida política, cuando afirma que “los marcos de la contienda política están integrados, en primer lugar, por el conjunto de las instituciones, de las tradiciones, de las mentalidades, de las creencias de las representaciones colectivas y de los sistemas de valores de la sociedad en que se desarrollan, en una palabra, por la cultura de esta sociedad”. Y agrega que “cada pueblo, cada país y cada civilización confiere a la lucha de clases, a los conflictos individuales y a la resistencia al poder, una fisonomía particular. No es posible separar la política, salvo riesgo de empobrecerla, de este contexto cultural global”.⁹⁰

Dahl define al sistema político como “cualquier sistema persistente de relaciones humanas que comprende, en una extensión significativa, gobierno, autoridad o poder”. Admite que su definición es muy amplia. Significa, efectivamente, que muchas asociaciones que ordinariamente no se consideran como políticas, poseen sistemas políticos: clubes privados, empresas, sindicatos, organizaciones religiosas, grupos cívicos, tribus primitivas, clanes y hasta quizás familias. Y formula tres consideraciones que pueden ayudar a esclarecer la noción desacostumbrada de que casi toda asociación humana tiene un aspecto político: 1) En lenguaje común hablamos del gobierno de un club, de una empresa, etc. De hecho, hasta estamos en condiciones de calificar un gobierno semejante como dictatorial, democrático, representativo o autoritario, y a menudo se comenta sobre la política que se produce en dichas asociaciones. 2) Un sistema político es únicamente un aspecto de una asociación. Cuando decimos de una persona que es médico o maestro o agricultor, no suponemos que sea únicamente médico o únicamente maestro o únicamente agricultor. Probablemente, ninguna asociación humana es exclusivamente política en todos sus aspectos. 3) La definición no dice nada en absoluto sobre los motivos humanos. Ciertamente, no implica que en cada sistema político la gente trata de dominar a otros, desea autoridad y lucha por el poder, o cosas parecidas. De hecho, las relaciones de autoridad podrían existir aun entre personas que no tengan ningún deseo particular de ejercerla, o en situaciones en

⁹⁰ MAURICE DUVERGER, *Introducción a la política*, versión española de Jorge Esteban, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965, p. 115.

que la gente con la máxima autoridad tiene el menor deseo de ella.⁹¹

Dahl determina un conjunto de características regulares que se pueden encontrar en una gran proporción en todos los sistemas políticos, pero que integran la definición del sistema político: a) el control sobre los recursos políticos está distribuido en forma irregular, aun entre las personas mayores; b) algunos miembros del sistema político tratan de ganar influencia sobre la política, las normas y las decisiones impuestas por el gobierno, es decir, influencia política; c) la influencia política se halla distribuida irregularmente entre los miembros adultos de un sistema político; d) algunos miembros de un sistema político persiguen objetivos que se encuentran en conflicto, los cuales son tratados, entre otros medios, por el gobierno del sistema político; e) los dirigentes de un sistema político tratan de asegurar que siempre que se usan medios gubernamentales para resolver conflictos, las decisiones que se toman sean aceptadas ampliamente, no tan sólo por miedo a la violencia, al castigo, o a la coacción, sino también como consecuencia de la creencia de que es moralmente correcto y justo proceder de esta manera; f) los dirigentes de un sistema político generalmente abrazan una serie de doctrinas integradas, más o menos persistentes, con el fin de explicar y de justificar su hegemonía en el sistema; g) la forma en que se comporta un sistema político está influida por la existencia de otros sistemas políticos; y h) todos los sistemas políticos sufren cambios. "Hasta los demócratas —dice Dahl— algunas veces sostienen que la democracia es una etapa final en la evolución política del hombre. Sin embargo, en toda la historia de las instituciones políticas, ningún sistema político ha sido nunca inmutable".⁹²

En definitiva, consideramos que la expresión *sistema político* es la más adecuada para designar al conjunto de la vida política de un país; que es decir, el modo o la forma de vivir políticamente de un pueblo, el estado de actividad

⁹¹ ROBERT A. DAHL, *Modern political analysis*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 2^ª ed., 1970, p. 6; Ídem, *Análisis sociológico de la política*, versión española de Antonio de P. Kühlman, Editorial Fontanella, Barcelona, 1968, p. 14.

⁹² ROBERT A. DAHL, *Modern political analysis*, cit., p. 35; Ídem, *Análisis sociológico de la política*, cit., p. 23.

de gobernantes y gobernados, la lucha política que se desarrolla en el seno de dicha comunidad, dentro y fuera del marco jurídico-institucional fijado por la Constitución, con todas las implicancias económico-sociales, dado que resulta imposible aislar el fenómeno político de la compleja e intrincada trama económico-social en que se halla inserto. El sistema político es, por consiguiente, el conjunto coherente y coordinado de las ideas, normas, principios, comportamientos, fuerzas, procesos, interacciones y en general todos los demás factores y circunstancias que constituyen, caracterizan, integran y definen el quehacer y la vida política de un país. De lo que resulta claro que las formas jurídicas de Gobierno y de Estado no son sino elementos o aspectos que integran el conjunto total del sistema político.

Es que sobre todo en el ámbito de la ciencia política y constitucional, el investigador nunca debe olvidar que existe siempre una diferencia —pequeña o grande, según los casos— entre el régimen normado por la Constitución y el sistema político vivido, entre la teoría y la práctica, entre lo ideal y lo posible. Con acierto observa Aron, que “entre la idea de un régimen y su funcionamiento, entre la democracia con la que todos hemos soñado en las épocas de tiranía y el sistema de partidos que se ha instaurado en la Europa Occidental, existe un abismo no fácilmente salvable. Pero esta decepción es en parte inevitable. Toda democracia es oligarquía, toda institución es imperfectamente representativa, todo gobierno que se ve obligado a obtener el asentimiento de múltiples grupos o personas, actúa con lentitud y ha de tomar en cuenta la estupidez y el egoísmo de los hombres”. Y sienta, con razón, que “la primera lección que un sociólogo debe transmitir a sus alumnos, aun a riesgo de decepcionar sus ansias de creer y de servir, es la de que *jamás ha existido un régimen perfecto*”.⁹³

Claro está que no debe confundirse la democracia real o posible, que se da en la práctica institucional y que, aunque con imperfecciones se encuadra o tiende a encuadrarse en el marco de lo que se entiende en la teoría y en la letra

⁹³ RAYMOND ARON, *Introducción a: Max Weber, El político y el científico*, versión española de Francisco Rubio Llorente, Alianza Editorial, Madrid, 1969, p. 30.

de las Constituciones por democracia constitucional, con la antidemocracia o las deformaciones patológicas de aquélla, aunque aparezcan disfrazadas con el manto del Estado constitucional. “Hay, por un lado —ha escrito Julián Marías—, la *democracia política*, el mejor sistema de gobierno que hasta ahora se ha inventado; hay, por otro lado, la *democracia morbosa*, fuera de lugar, extravasada, aplicada a lo que nada tiene que ver con la elección de los gobernantes o las decisiones políticas, destinada a llevar a cabo la negación o inversión de valores, a eliminar toda superioridad, a hacer imposible todo perfeccionamiento. ¿Cuál es la situación actual de ambas? Es sabido —aunque no generalmente reconocido— que la democracia política no florece más que en partes reducidas del mundo. Si se examina la lista de miembros de las Naciones Unidas, la democracia política impera en muy pocas, y la democracia morbosa triunfa especialmente, no exclusivamente, donde la política falta”.⁹⁴

⁹⁴ JULIÁN MARIÁS, *Democracia política y democracia morbosa*, “La Nación”, 14 noviembre 1978, p. 8.