

Capítulo cuarto	
LA TEORÍA DEL GOBIERNO	49
I. Funciones del Estado. Función jurídica del Estado	49
II. Poder del Estado y formas de Estado	51
III. El gobierno: Teoría del Gobierno	53
IV. Teorías clásicas, mixtas y contemporáneas	56

CAPÍTULO CUARTO

LA TEORÍA DEL GOBIERNO

I. FUNCIONES DEL ESTADO. FUNCIÓN JURÍDICA DEL ESTADO

En cierto sentido, la palabra función denota actividad y su contenido es la realización de actos. Cuando nos referimos a las funciones del Estado, estamos señalando aquel conjunto de actos, de operaciones, de actividades imputadas todas a un ser dotado de personalidad y revestido de autoridad soberana que nace para cumplir determinados fines en donde, además, encuentra su justificación.

Estos actos forman un conjunto complejo y abigarrado que se suceden ininterrumpidamente y pueden reducirse a una unidad suprema cuando reparamos en la personalidad que los lleva a cabo pero, que se disgregan, al advertir su diversidad resultante de su naturaleza, su contenido, su técnica, sus características.

En efecto, cuando esta multiplicidad de actos la podemos agrupar de acuerdo con ciertos caracteres análogos por atender a una misma necesidad, a un mismo modo de obrar y con un idéntico propósito estamos ante una “función del Estado”.

Hacer una clasificación de las funciones del Estado significa distinguir una serie de actividades con singularidad tal que permita agruparlas según criterios funcionales y distinguirlos de otros. Estos criterios funcionales no deben establecerse en abstracto, *a priori*, sino surgir de la observación de la actividad del Estado, de su dinámica moderna.

No debe confundirse entre funciones y fines del Estado. Estos últimos pertenecen más bien al ámbito de la política y consisten en aquellos cometidos, metas u objetivos que deben lograrse mientras que las funciones son una actividad coherente, continua y especial realizada para alcanzar tales metas u objetivos. La posición que podemos identificar como tradi-

cional, apoyada en la triada de Montesquieu,³⁹ clasifica las funciones del Estado en función legislativa, judicial y ejecutiva o administrativa teniendo en consideración el órgano que realiza tal actividad. Tal clasificación resulta insatisfactoria, simplista y desmentida por la realidad social y jurídica, sin embargo, resulta relevante a los efectos de nuestro estudio puesto que pretendemos en principio caracterizar las funciones. Luego abordaremos una clasificación más adecuada.

El Estado, para lograr sus fines, ejercita cierta actividad a través de sus órganos y a estas actividades podemos definir las como funciones. Así, función legislativa es la actividad estatal llevada a cabo por el Poder Legislativo y tiene por objeto la creación de normas generales. Por su intermedio es como el Estado construye su ordenamiento jurídico, diseña su derecho objetivo y lo modifica. El acto en que se manifiesta como función es la ley o “norma jurídica”. Este precepto, de carácter imperativo, obliga absolutamente a los destinatarios e impone conductas generales deseables conformando un orden. Lógicamente, regula la conducta sea tanto de los ocupantes del gobierno como de los demás miembros de la sociedad. La característica común en esta función es la generalidad y la impersonalidad.

La función jurisdiccional del Estado supone una controversia, constituye el derecho en acción y es ejercitada por el Poder Judicial. En el sistema jurídico se producen conflictos de intereses entre sus miembros y debe evitarse, para la resolución de los mismos, la utilización de métodos que alteren la paz y el orden social. Así, el Estado moderno, en ejercicio de esta función y ostentando el monopolio de la fuerza, dirime la cuestión mediante un acto jurisdiccional. Una vez que se han cumplido un conjunto de actuaciones ante un magistrado, éste dictará sentencia en la cual se declarará el derecho de una de las partes a la que le asiste la razón.

La función ejecutiva o administrativa es la llevada a cabo por el Poder Ejecutivo y comprende un conjunto de actividades tendientes al ejercicio del gobierno. Suele también caracterizarse con carácter residual, afirmando que constituye tal, aquella que no es ni legislativa ni jurisdiccional.

Debe advertirse, a título ilustrativo, que no obstante esta distinción, cualquiera de los poderes aludidos realiza además de su propia función las otras restantes pero de índole menor. Así, por ejemplo, el Congreso Nacional, tiene facultades administrativas respecto de sus empleados o

³⁹ Montesquieu, *Sécondat*, *op. cit.*, nota 28.

sancionatorias respecto de los legisladores por incumplimiento del reglamento de la honorable cámara.

II. PODER DEL ESTADO Y FORMAS DE ESTADO

Aunque en otra parte de esta obra se ha tratado el tema, creemos necesario hacer algunas breves consideraciones acerca de este elemento del Estado que nos facilitarán abordar el tema de las formas de Estado.

Como ya se sabe, no basta para que exista un Estado con los elementos territoriales y personales sino además la existencia de un poder que sea organizador de la vida en común en un espacio físico determinado. El poder constituye una potestad de imperio, de autoridad, que procura y si es necesario impone, el orden ineludible para el cumplimiento de determinados fines.

En efecto, el Estado, concebido como una institución-cuerpo, como un orden, es consecuencia del ejercicio del poder que se revela mediante la potestad o atribución de dictarse sus propias normas (derecho) y de establecer su forma de organización.

Esta organización implica no sólo el reconocimiento de un conjunto de derechos fundamentales sino también el establecimiento de ciertos órganos e instituciones que legítimamente ejercitarán tal poder. Los actos de gobierno, ejecutados por estos órganos o instituciones, implican el efectivo ejercicio del poder y revelan la voluntad del Estado.

En cuanto a las formas de Estado, este concepto padece de cierta ambigüedad cuando se lo relaciona con otras expresiones como formas de gobierno o formas políticas. Lo cierto es que la doctrina no es unánime a la hora de conceptualizar cada una de las expresiones y varía según los autores. No es intención en esta obra entrar en un fatigoso análisis de lo que dice cada uno de ellos.

Cuando se habla de formas de Estado, algunos autores como Posada⁴⁰ se refieren a la manera general de cómo este se organiza, otros a cómo se articula interna y territorialmente una comunidad política y otros, al ejercicio del poder en plenitud o con modalidades particulares.

Lo relevante para nuestro estudio es considerar que la expresión formas de Estado hace referencia a la clasificación de los Estados desde el

⁴⁰ Posada, A., *Tratado de derecho político*, 4a. ed., Madrid, 1929, p. 126.

punto de vista de la “distribución espacial” de la voluntad estatal sustentada en el ejercicio del poder.

Hay que destacar que existen múltiples fenómenos peculiares de organización estatal, lo cual no facilita una clasificación y autoriza a los distintos autores a establecer criterios diversos. Siguiendo a Hauriou,⁴¹ se habla de “Estados simples” para hacer referencia a aquellas unidades de máxima homogeneidad de territorio y de población y a la más perfecta unidad de poder. Esta estructura no admite su división interior en sectores que puedan llamarse Estados. El poder central absorbe todas las fuerzas y energía locales, las ejercita y deja sin vida propia a los otros organismos territoriales que forman el Estado. Según el autor francés, un Estado simple (unitario) que se asiente sobre una auténtica nación constituye una comunidad política eficaz, vigorosa y robusta.

Los “Estados compuestos” son justamente lo contrario y revelan no ya sencillez en sus rasgos, sino una cierta complicación. El ejercicio del poder se encuentra desmembrado y la atribución de funciones que revelan la voluntad estatal se encuentra distribuida de acuerdo con el modelo establecido. Constituyen las denominada “uniones de Estados”.

Entre las formas de Estado más típicas consideradas por la doctrina encontramos:

Estado confederal: Es la unión permanente de Estados independientes con el fin de protección (exterior) y de paz (interior), sin perjuicio de que puedan agregarse otros fines. En este modelo, la unión no obsta a la soberanía de los Estados miembros y el poder de la confederación sólo se ejerce sobre los órganos de los Estados confederados y no sobre los ciudadanos particulares de estos últimos.

El pacto por el cual constituyeron la confederación puede romperse y, por lo tanto, cada uno de los Estados tiene el derecho de secesión. La historia arroja como resultado que las confederaciones tienen una vida precaria, desapareciendo casi siempre y dejando paso a Estados federales. A título de ejemplo podemos citar la Confederación Suiza desde 1815 a 1848. Es necesario destacar que no basta con que la Constitución tipifique la organización como una confederación, como ocurre con la Confederación Helvética⁴² que, desde 1848, constituye un Estado Federal.

⁴¹ Hauriou, A., *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, p. 314.

⁴² *Leyes constitucionales*, Taurus, p. 63.

Estado Federal: Integrado a su vez por Estados miembros que carecen del derecho de secesión, es aquella organización donde sólo el Estado Federal es el titular de la soberanía. La norma vinculatoria es la Constitución que reconoce los principios básicos de organización común y las relaciones de los Estados miembros con el Estado Federal. Es característico que la ley fundamental fije, con mayor o menor precisión, la distribución de competencias, contemplándose la competencia exclusiva de los órganos federales, la de los territoriales y la compartida por ambos.

En el caso del reconocimiento de comunidades autónomas en la organización Federal, por ejemplo, en el Estado español, la norma fundamental y otras leyes prevén el sistema de relaciones entre la administración central y las comunidades autónomas, y los medios para ejercer el control por parte del poder central, de los órganos de autogobierno de la administración local.

La expresión “Estado Federal” nace en Alemania en tiempos de la Confederación Renana (Bundesstaat). Sin embargo, la primera manifestación histórica del Estado Federal típico es la Constitución norteamericana de 1787. Luego, se fueron implantando tanto en Europa como en América y, durante el siglo XIX, se establecieron los Estados Federales de Suiza (Constituciones de 1848 y 1874), Argentina (1853), Alemania (1871), Brasil (1986) y México (1917), a título de ejemplos.

El Estado unitario: En palabras de Ranelletti⁴³ esta forma es la que más se acerca a la idea del Estado, porque implica que bajo un sólo poder un pueblo se organiza en un solo territorio. Este modelo se caracteriza por la centralización política, cuya consecuencia es que la producción normativa está reservada a los órganos centrales, por ser ésta competencia natural y exclusiva del Estado central. Si existen órganos locales su facultad sólo se extiende a la ejecución de la actividad estatal. El ejemplo que podemos citar como modelo unitario, aunque con matices, es Bélgica.

III. EL GOBIERNO: TEORÍA DEL GOBIERNO

Cuando se aborda el estudio y los problemas de la organización estatal aparece la necesidad de definir qué es gobierno, y la relación que existe

⁴³ Raneletti, *Instituciones de derecho público. El nuevo derecho público italiano*, cap. II, 3a. ed.

entre este concepto y el de Estado. En doctrina hay autores que afirman que son dos conceptos distintos y otros que niegan tal aseveración.

Siguiendo a Laski:⁴⁴ “Todas las instituciones han de actuar valiéndose de personas; por tanto, el Estado necesita un conjunto de hombres que ejerzan en su nombre la autoridad coercitiva suprema de que aquél dispone, y a ese conjunto de hombres es a lo que llamamos el gobierno del Estado...”.

Esta definición implica considerar al gobierno como un agente del Estado, que existe para realizar los fines de éste. El autor citado afirma: “...es sencillamente (el gobierno) un mecanismo de administración que da efectividad a los propósitos de ese poder...”.

No obstante lo expuesto, y aunque parecería que claramente se han trazado los rasgos definitorios indudables, el autor expresa que la distinción entre Estado y gobierno responde a una necesidad teórica y no práctica puesto que no es concebible acto alguno del Estado, que no sea un acto del gobierno.

Lo que interesa destacar, a los efectos de nuestro estudio, es que el Estado es algo más que el gobierno y que la distinción de ambos conceptos tiene una singular importancia y se justifica por distintas razones. Entre otras, porque el Estado no dispone de otro instrumento que el gobierno para realizar cualquier actividad, porque el gobierno comprende a un conjunto de elementos que permiten actuar al pueblo organizado, a la comunidad política, al Estado, y porque el gobierno es una parte o un aspecto del Estado.

En tal sentido, es necesario, entonces, enunciar las distintas acepciones del término gobierno aceptadas, sea tanto por la doctrina como por el uso vulgar:

1. Es la estructura que resulta de una especial relación en que se hallan los poderes del Estado. En este sentido, puede hablarse de gobierno presidencialista, gobierno parlamentario o gobierno semi parlamentario;
2. Es el conjunto de instituciones que constituyen la forma de organización de un Estado. Cabe hablar de gobiernos republicanos, gobiernos monárquicos o gobiernos aristocráticos.
3. Denominación del Poder Ejecutivo del Estado o más concretamente del gabinete que rige en determinado momento. Así se usa la expresión gobierno conservador.

⁴⁴ Laski. H., *El Estado*, trad. de S. Bartó, cap. I, Barcelona.

Si consideramos que el gobierno es un concepto complejo que comprende toda la estructura de órganos, todo el conjunto de instituciones y toda la serie de servicios y funciones en que se desenvuelve la existencia del Estado en cada instante de su actividad, cualquiera de las tres acepciones a las que hemos hecho referencia, resulta insatisfactoria. Y esto es así, porque sólo representan una parte de lo que el gobierno en su genuina significación abarca.

Posada, refiriéndose al concepto de gobierno, lo caracteriza como: “la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado” mientras que define al Estado como “la persona real colectiva de la sociedad política, en la función del derecho, y sujeto activo de la soberanía”.

En la idea de gobierno de este autor aparece un aspecto muy importante que es el de concebir al Estado como una organización y al gobierno como una consecuencia de ésta.

En efecto, la organización, consecuencia del poder, es una estructura concreta que permite que cooperen con unidad los individuos y grupos componentes de un todo mediante relaciones de supra ordenación, de subordinación y de coordinación. Tal organización implica que el gobierno es sólo una parte o un aspecto del Estado.

Para concluir, el Estado, sujeto de la soberanía, está integrado por la población, el territorio y el poder, comprendiendo este último al gobierno.

Hemos afirmado que Estado y gobierno no son conceptos idénticos, equivalentes. Ahora bien, si consideramos que el gobierno es quien actúa en nombre de la comunidad estatal, nos podemos preguntar en qué concepto realiza tal actuación y cuál es la relación que existe entre ambos.

Dos teorías son las que intentan dar respuesta a estas cuestiones: la teoría de la representación y la teoría del órgano. La primera tuvo vigencia por bastante tiempo y supone un dualismo de voluntades y de sujetos. Por un lado, la voluntad del representante que es la que se exterioriza físicamente y, por el otro, la voluntad del representado, que se supone declarada por el representante.

También se requiere la existencia de un tercero para trabar la relación jurídica. Entre sus expositores se encuentran Schmitt y Leibholz⁴⁵ Si bien esta teoría ha realizado aportaciones valiosas como la considera-

⁴⁵ Autores citados por Pérez Serrano, N., *Tratado de derecho político*, cap. XIX, Civitas, 1984.

ción de que no hay órgano del gobierno que no actúe en representación de la comunidad, no pudo dar respuesta a situaciones complejas de la actividad gubernativa.

La Teoría del Órgano, expuesta principalmente por Gierke y aplicada al derecho público por Jellinek,⁴⁶ no supone un dualismo de voluntades, la del representante y la del representado, sino que expresa un criterio de unidad: el Estado sólo existe a través de sus órganos que expresan su voluntad. Podemos apreciar que no hay, entonces, una voluntad del órgano y otra de la organización. Es el Estado quien actúa en el ámbito de las relaciones jurídicas.

Se distinguen así distintos tipos de órganos según sus caracteres:

Directos e indirectos: los primeros son aquellos previstos en la Constitución que declaran inmediatamente la voluntad del Estado, y su carencia o desaparición produce como efecto la desorganización de la comunidad. Los segundos son aquellos que declaran la voluntad del Estado mediatamente, y suelen ser designados o creados por los órganos directos, unipersonales o colegiados: surge la distinción en cuanto a su integración, los primeros compuestos por una persona física mientras que los segundos son grupos, corporaciones o juntas.

Primarios o secundarios: según la emisión de la voluntad, serán primarios aquellos cuya declaración vale por sí misma mientras que los secundarios vienen a constituir órganos de otros órganos primarios que declaran su voluntad.

La Teoría del Órgano permite despersonalizar la relación jurídica, descartando la nota personal que tiene la teoría de la representación.

IV. TEORÍAS CLÁSICAS, MIXTAS Y CONTEMPORÁNEAS

Anteriormente nos hemos referido a los problemas de interpretación de la expresión formas de gobierno. Es posible que la dificultad de precisar su significado radique en que en distintos contextos se lo utiliza, tanto en la doctrina como en el uso ordinario, con un significado sinónimo al de régimen político o forma política.

La expresión forma política parece ser más amplia y englobar los conceptos de forma de gobierno y de Estado y, con esta concepción, Posada clasifica genéricamente distintos regímenes políticos.

⁴⁶ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. de F. de los Ríos, t. II, p. 168 y 169.

Para el objeto de nuestro estudio, forma de gobierno constituye una expresión que se refiere a la distribución de los órganos políticos capaces de manifestar la voluntad del Estado. Afirmar Smend⁴⁷ que el estudio de las formas de gobierno constituye un problema capital de la ciencia política. Esta preocupación no es exclusiva de los autores modernos sino que el tema ha sido tratado por todos los grandes filósofos de la historia.

La razón radicaría en que, de ser posible una sistematización de las formas de gobierno de acuerdo con sus rasgos distintivos, será posible luego valorar los respectivos méritos de cada una de ellas y, por lo tanto, lograr el propósito de identificar la mejor.

Esto también permitiría a los científicos políticos ponderar los antecedentes de hechos relevantes de cada una de ellas y diseñar modelos políticos ideales brindando así la posibilidad de constituir sistemas superiores a los ya conocidos.

1. *Teorías clásicas*

La doctrina de Aristóteles:

Virtualmente es la más conocida y aquella que ha sido tenida en cuenta por toda la doctrina. Sin embargo, merece destacarse que buena parte de su aportación se debe a autores que lo precedieron, principalmente a Platón. Es este autor, en su obra *La República*,⁴⁸ donde reflexiona sobre las formas de gobierno y examina la naturaleza de la *politeia* recta y justa. No identifica un rasgo determinante que permita caracterizar a las distintas formas de Gobierno, sin embargo, distingue:

- a) La forma justa, constituida por la *polis* ideal, organización institucional perfecta que puede dar lugar a la monarquía o a la aristocracia.
- b) Las formas injustas o imperfectas de gobierno que son la timocracia, la oligarquía, la tiranía y la democracia.

En cuanto a la mejor forma de gobierno, afirma que la República es aquella en la que cada uno hace lo suyo de acuerdo con su propia virtud, lo que establece un régimen de equidad y de justicia.⁴⁹

⁴⁷ Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, CEC, 1985.

⁴⁸ Platón, *La República*, libro VIII.

⁴⁹ Aristóteles, *La Política*, libro IV, cap. II.

Con posterioridad, en *El político*, determina un criterio para diferenciar los gobiernos, según sus actos sean conformes a las leyes (según leyes) o en contra de ellas (contra las leyes) y, además, reconoce que es muy difícil realizar la *politeia* recta y justa.

La tesis aristotélica nos permite claramente apreciar una circunstancia fundamental y es que los Estados se clasifican no atendiendo a circunstancias extrínsecas, sino teniendo en cuenta su misma Constitución, su organización.

Desde esta óptica, dos son los puntos de vista que tiene en cuenta el sabio estagirita: por un lado el número de personas que ejercen el gobierno, criterio formal y aritmético y, por el otro, las cualidades éticas que animan a los gobernantes en sus acciones, criterio teleológico cuyo objeto es valorar la finalidad con que actúan.

De cada uno de estos puntos de vista, de su relación y de las desviaciones que sufran, resultará un sistema completo de formas normales y degenerativas de gobierno.

Teniendo en cuenta el número de personas, un gobierno puede ejercerlo una persona, un conjunto de personas (unos pocos), o muchos. Si reparamos en la finalidad, en el punto de vista teleológico, puede un gobierno preocuparse por el bien común, por el provecho egoísta de los gobernantes, o por el de una clase social. En tal sentido, calificaremos de forma pura de gobierno aquella en que prevalece el móvil del bien común, mientras que impura aquella en la que existe un objetivo mezquino e interesado.

Habrán, entonces, tres formas puras de gobierno: monarquía o el gobierno de uno, aristocracia o el gobierno de los mejores, y poliarquía (democracia) o el gobierno de muchos. Degenerarán tales formas (por los móviles mezquinos o interesados) en tiranía, oligarquía y demagogia.

Hay que tener en cuenta que, en el régimen político ateniense, el término democracia tenía un sentido peyorativo; de allí que Aristóteles se resistiera a incluirlo en sus escritos. Se dice que el vocablo se utilizaba incorrectamente tanto para referirse al pueblo como conjunto social como al conjunto de desposeídos.

Lo que hay que resaltar es que esta clasificación es tomada en cuenta por toda la doctrina moderna y contemporánea.

2. *Teorías mixtas*

Aunque Aristóteles ya lo advirtiera, es Polibio quien repara en la combinación de distintas formas de gobierno. Cicerón, aunque manifestando su preferencia por la monarquía, considera que es mejor un gobierno que reúna proporcionalmente lo mejor de las tres formas explicadas.

Santo Tomás de Aquino en la *Summa Teologica* también defiende la monarquía, aunque advierte los riesgos de un gobierno tiránico. Por ello, entiende como deseable un régimen donde todos tengan alguna participación en los negocios públicos. Esboza un sistema en el cual, siendo el jefe del Estado el que manda según la ley de la virtud y un conjunto de magistrados los que colaboren inspirados en la misma ley, los ciudadanos deben participar e intervenir como electores y elegibles. Este constituiría un sistema mixto identificado con la República.

No obstante recoger el aquitense la clasificación aristotélica de formas de gobierno puras e impuras (justas e injustas), el criterio distintivo para caracterizarlas lo constituyen el o los principios que animan a los gobernantes en sus acciones. Así, en la monarquía primarían los principios de la unidad y la virtud, en la aristocracia, la virtud y la justicia distributiva y, en la democracia, la libertad. Por otro lado, en la tiranía los principios que animarían el gobierno serían el egoísmo y la violencia y, en la oligarquía, la riqueza.

En la misma línea, los padres Mariana y Suárez preconizan que todos los ciudadanos puedan participar en la cosa pública.

Nicolás Maquiavelo

Tenemos que referirnos al ilustre secretario florentino que, no obstante reconocer la división tripartita de gobierno, su legado en este orden es la reducción de la clasificación a sólo dos de ellas, la Monarquía y la República.

Según afirma, los Estados siempre entran en una u otra categoría; “todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son o repúblicas o principados”. Clasifica a los principados en hereditarios, mixtos o nuevos según su modo de adquisición.

En cuanto al gobierno republicano, distingue entre gobierno aristocrático (*stato d'ottimati*) y gobierno democrático (*stato popolare*); y con refe-

rencia a las formas impuras, corrompidas, habla del *stato licenzioso* (olocracia), *stato tirannico* y *stato di pochi* (oligarquía).

Montesquieu

El autor de *El espíritu de las leyes*, en cuanto a las formas de gobierno, tiene un punto de vista original ya que rompe con la dicotomía de Maquiavelo y no repara tampoco en la triada clásica a la que nos hemos referido. Reconoce tres formas:

1. La Monarquía, entendida como el gobierno ejercido por una sola persona, a través de leyes fijas, estables y en donde ciertos sectores, cuerpos o poderes intermedios ejercen influencias que la determinan a cumplir con las normas mencionadas. Estos cuerpos, sectores o poderes los integran la nobleza, el clero, las ciudades y los parlamentos.
2. La República es aquella organización en la cual la soberanía ya no recae en una sola persona, el rey, y puede clasificarse en:
 - a) La República democrática, es aquella en donde el gobierno lo ejerce el pueblo, en general a través de órganos como la asamblea de ciudadanos y todos los actos que se realizan están animados por el interés general.
 - b) República aristocrática es aquella organización en la que el gobierno es ejercido por un grupo de personas reducido, dispuesto a obedecer y a hacer obedecer a los demás destinatarios sus propias leyes.
3. El Despotismo se caracteriza por ejercerse sin leyes ni reglas, por una sola persona que somete a su voluntad y capricho el destino de la comunidad en general.

Esta clasificación ha tenido poca aceptación en la doctrina y se la ha criticado porque coloca al mismo nivel las formas puras e impuras esbozadas por las teorías clásicas.

El autor francés también ha reconocido los principios que animan a cada una de las formas de gobierno. Así, ha visto que la monarquía se

funda en el honor, la república democrática en la virtud, la aristocrática en la moderación, y el despotismo en el miedo. También han sido muy criticadas tales afirmaciones puesto que, según Izaga, carecen de solidez científica.

Juan Jacobo Rousseau

En su obra *El contrato social* trata con profundidad el tema en el libro III. Afirma el autor que el antecedente a tener en cuenta para hacer una clasificación de las formas de gobierno es el órgano que ejerce el Poder Ejecutivo, reparando específicamente en el número de personas encargados de ejecutar las leyes, de ejercer el gobierno.

Reconoce como formas legítimas a aquellas que se basan, se asientan, en el principio de la soberanía del pueblo. Estas son la Monarquía, la Aristocracia y la Democracia, siendo la primera aquella en la que sólo un ciudadano ejerce el poder, la segunda donde un grupo reducido de ciudadanos lo detentan y, finalmente, todos o la mayoría en una democracia.

Dentro de la aristocracia, distingue a su vez la representativa, la natural y la hereditaria, según el acto legitimador por el cual se acceda al poder. La primera de ellas se asemeja a la forma actual de democracia representativa.

Deben destacarse finalmente dos cuestiones importantes en el pensamiento del ginebrino:

- a) Al referirse al ejercicio del Poder Legislativo señala que, cualquiera sea la forma legítima de gobierno por la que se opte, le compete sólo y con exclusividad al pueblo.
- b) La soberanía popular es un principio común a cualquiera de las tres formas de gobierno y por lo tanto, en su lenguaje, democracia y soberanía del pueblo no se identifican.

Otro autor, Jellinek,⁵⁰ parte de la distinción entre Monarquía y República y, luego, realiza una larga clasificación; advirtiendo en cada una de las formas múltiples subespecies. Así, la Monarquía puede ser hereditaria o electiva, y hallarse limitada (por una Constitución, por el régimen parlamentario) o tener potestad absoluta para ejercer el poder discrecio-

⁵⁰ Jellinek, George, *op. cit.*, nota 45.

nalmente, sin límite alguno. Por otro lado, las repúblicas pueden ser democracias representativas, democracias puras (participación de todos) o de tipo intermedio; y tener caracteres corporativo, oligocrático, aristocrático o democrático.

3. *Teorías contemporáneas*

Para identificar las posiciones actuales en la doctrina se utiliza el término relativistas para referirse a aquellas teorías sobre las formas de gobierno que, en general, descreen de los modelos rígidos clásicos, toman en cuenta aspectos que fueron desconocidos hasta el presente, y examinan atentamente la realidad social de una comunidad.

Rudolf Smend⁵¹ sostiene que las distintas formas de gobierno son tipos o manifestaciones de los diversos sistemas de integración que se dan en una comunidad.

Por ello, reprocha a los autores en general y a los clásicos en particular, reparar sólo en los aspectos estáticos para hacer tales clasificaciones, olvidando que la comunidad política es un fenómeno complejo que resulta de una integración sucesiva y constante de fenómenos sociales. El Estado, entonces, como producto de esa integración, de un ir haciéndose realidad e individualidad no puede clasificarse, según su forma de gobierno, de acuerdo con rasgos externos como los que hemos indicado.

Propone ahondar en la esencia del Estado y, si bien la Monarquía se caracteriza por un mundo de valores y principios que la legitiman, la República no debe identificarse como la no-monarquía, puesto que significa renunciar a identificar su esencia política. Por ello, propugna avanzar sobre un concepto más rico, el de democracia, que debe definirse teniendo en cuenta todos y cada uno de los elementos del contexto social en que se desarrolla.

Hermann Heller⁵² admite como formas típicas y antagónicas la democracia y la aristocracia. En la primera, la organización del Estado es de abajo hacia arriba, detentando la soberanía el pueblo; mientras que en la segunda la organización es justamente a la inversa, de arriba hacia abajo, siendo soberano quien ejerce el poder.

⁵¹ Smend, R., *op. cit.*, nota 47.

⁵² Heller, Hermann, *Teoría de Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

También resalta dos ideas importantes. Una que postula que aun el poder más despótico, el monarca más absoluto, necesita de colaboradores para llevar a cabo su tarea de sometimiento y, por lo tanto, el poder es compartido en alguna medida. La otra es que en todo sistema político el ejercicio del poder está sometido, en general, al arbitrio de una minoría, lo cual contradice el sistema democrático