

Primera parte. Poder y territorio-teoría general	
Capítulo III. División social del poder	29
1. Requerimientos de eficacia y democracia inducen la división	29
2. División natural y división social del poder	30
3. Poder público y poder privado	31
4. División del poder por especialidades y territorialmente	32
5. De las funciones y las formas de Estado	33

CAPÍTULO III

DIVISIÓN SOCIAL DEL PODER

SUMARIO: 1. *Requerimientos de eficacia y democracia inducen la división.* 2. *División natural y división social del poder.* 3. *Poder público y poder privado.* 4. *División del poder por especialidades y territorialmente.* 5. *De las funciones y las formas del Estado.*

1. *Requerimientos de eficacia y democracia inducen la división*

Ya hemos expresado cómo el poder es fundamentalmente uno e indiviso; por esto será siempre, en último término, esencialmente centralizado.

No obstante lo anterior, el poder en las sociedades medianamente evolucionadas necesita responder a, por lo menos, dos exigencias de las cuales depende su perdurabilidad: eficiencia y democracia. La respuesta se traduce en una división o, mejor, distribución de las actividades que competen a los gobernantes. Se registra, así, una tendencia controlada y variable hacia la descentralización.

Unidad del poder y división social del trabajo son características del poder estatal. Por la primera, tal poder está concentrado en su esencia: en cuanto se refiere a la capacidad de decisión, o por lo menos a las decisiones mayores. Por la segunda, el poder es susceptible de distribuirse en formas muy variadas. La primera característica, la unidad, se relaciona con la naturaleza del poder. La segunda, la distribución de competencias, con su tendencia a la estabilidad, al crecimiento y a perpetuarse.

A las organizaciones políticas estables siempre ha acompañado un orden que responda a la eficiencia del poder, y alguna idea colectiva de igualdad vinculada al poder establecido.

Aludimos a alguna representación colectiva de igualdad fundamental, derivada de convicciones religiosas compartidas de la pertinencia a organizaciones férreamente disciplinadas (órdenes religiosos, ejército, hermandades, etcétera) de la legalidad o de prácticas de participación en decisiones de interés común.

Puede tratarse de una idea de democracia en que el sentimiento de igualdad se produce por “pertenecer a”, no por la posibilidad de disponer de sí mismos (es el espíritu de las iglesias, de las corporaciones, de las milicias, de las mafias); la pertenencia da acceso a los privilegios (los gozos de la vida

ultraterrena, la autoridad, el lucro). Puede también tratarse de una idea formal de la democracia (la legalidad), o de una realidad práctica efectivamente garantizada.

En otro sentido democracia puede referirse a la idea y práctica para una minoría cerrada (miembros de la élite dominante), para un grupo numeroso cerrado (fuerzas militares) o abierto (los propietarios), para una mayoría (el proletariado), para la universalidad social.

Podría objetarse a las anteriores concepciones que no es lícito asociarlas con democracia, dado que ésta es una noción universal, que no reconoce limitaciones; si éstas existieren, no habría auténtica democracia.

Ocurre, sin embargo, que la democracia es un concepto sujeto a restricciones de hecho, de orden natural, social e individual. Además la democracia es hasta el presente histórico sólo una aspiración, un ideal, cuyos precisos alcances apenas vienen perfeccionándose y ampliándose en la praxis.

De hecho, la democracia es un privilegio del que sólo disfrutaban aquellos con suficiente fuerza para hacer escuchar y respetar su interés. En otras palabras, el poder es siempre democrático para quien lo ejerce.

En conclusión, la democracia es una representación colectiva multiforme, evolutiva, aún en proceso de formación, constantemente enriquecida pero siempre presente, de alguna manera, en la vida política de las sociedades.

La tendencia contemporánea apunta a que sus beneficios no se limiten a un objetivo puramente trascendente, o a lo simplemente simbólico, emotivo, sino que tenga efectos prácticos materiales inmediatos y para la mayoría si no para la totalidad social.

2. *División natural y división social del poder*

En capítulo anterior se destacó el desdoblamiento del poder en gobierno y administración. Es la “división” primigenia del poder, necesaria para su despliegue dinámico, por lo cual podemos considerarla como una división natural.

La división, por efecto de los imperativos de eficiencia y democracia, es más propiamente de carácter social que cultural.

En síntesis, puede afirmarse que, no obstante ser el poder social uno y por tanto esencialmente concentrado, se “divide” (distribuye sus competencias) al impulso de tres fuerzas principales: su naturaleza funcional (que produce la que hemos denominado división natural del poder), la eficiencia y la democracia, estas últimas generadoras de la división cultural o social del poder.

La gran variedad orgánica de los aparatos sociales de poder y la fronda de tesis sobre las “funciones” del Estado, son múltiples respuestas, prác-

ticas y teóricas, al expuesto “metabolismo” de la política, la búsqueda de fórmulas que equilibren, dosificadamente, ese compuesto de concentración y distribución, centralización y descentralización que da forma al poder estatal.²¹

3. Poder público y poder privado

La división del poder social, de origen cultural, que quizá afecta más de fondo al Estado contemporáneo, es aquella en virtud de la cual se distingue el “poder público” del resto del poder de la sociedad. Esta dualidad se ha hecho especialmente marcada a partir de las revoluciones liberales, cuando los instrumentos de poder se depositan definitivamente en la persona jurídica Estado.²²

Los detentadores del poder social, tradicionalmente, se han venido desplazando a través de los diferentes órganos políticos hasta que, por un refinamiento de la división del trabajo pudieron desentenderse de su directa gestión en los asuntos públicos, se liberan del fastidio que implica tener que ocuparse, sobre todo en el Estado moderno, de tantas minucias administrativas.

El desarrollo de los partidos políticos (en su vario papel de captar y formar dirigentes profesionales, de proselitismo electoral y, en fin, de formar la burocracia “política”, la que se coloca en los cargos “políticos”, en especial del ejecutivo y el legislativo), permite a los grupos dominantes librarse del pesado e ingrato fardo de administrar, directa y personalmente la cosa pública, depositarlo en una burocracia especializada que goza de su entera confianza, y “retirarse” a la administración de los asuntos privados.²³

La omnipresente administración (¿o burocracia?), ante las alternativas de la política, cambia mucho menos de lo que generalmente se cree, porque ésta

²¹ “Los Estados históricos, es decir, los órdenes jurídicos positivos correspondientes a cada Estado, no son ni enteramente centralizados, ni totalmente descentralizados; siempre están sólo parcialmente centralizados y, correspondientemente, parcialmente descentralizados, aproximándose tanto más a un tipo, o bien al otro tipo ideal” (Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, UNAM México, 1979, p. 316).

²² Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 169 y ss.

²³ “...Al convertir en absoluta la contraposición entre derecho público y privado, se suscita la representación de que el terreno del derecho público, es decir, sobre todo, el derecho constitucional y administrativo, fuera el dominio del poder político, el cual quedara enteramente excluido del territorio del derecho privado. Ya en un contexto anterior se mostró que toda esta oposición entre lo ‘político’ y lo ‘privado’ en el terreno del derecho subjetivo no se da; que los derechos privados son derechos políticos en el mismo sentido que aquellos que así se suele designar exclusivamente, puesto que ambos, aunque en forma diferente, implican intervenir en la así llamada formación de la voluntad del Estado, lo que implica, sin embargo, apoyar el poder político” (Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, UNAM, México, 1979, p. 288).

representa los procedimientos, técnicas y métodos atávicos del poder; sirve, así, con una cierta indiferencia e inalterabilidad a distintos señores, clases o grupos sociales que, en principio, eligen como escenario de sus luchas la cúspide del poder institucionalizado.

Claro, a la postre también se transforma la burocracia, que sigue con característica pesadez a los cambios que se registran en el diseño más amplio y general del Estado. Su tendencia al autonomismo relativo, recordemos, está reforzada por institutos especiales, tales como la estabilidad en el empleo, la carrera administrativa, el ingreso por concurso.

La burocracia “política” se suma a todas aquellas que han venido agregándose al aparato de Estado a través de su paulatina formación: la militar, la clerical, la judicial, la de hacienda y, en fin, toda la trama, extensa y compleja, del aparato administrativo contemporáneo.

A este propósito es ilustrativo observar cómo se forman las primeras repúblicas liberales. Los fundadores recurren a la ficción jurídica de la persona moral, que ya el derecho romano concibió para ciertos aspectos de la actividad económica y política. Pero ahora surge para ejercer una especie de monopolio sobre los atributos del poder soberano, “la potestad de decisión universal y suprema”, en decir de Heller.

Los asociados (que en la práctica no son tantos como constituyen el pueblo) atribuyen tales facultades a esta sociedad jurídica (el Estado), la dotan de órganos propios (a la manera de junta de socios, junta directiva, gerente, etcétera), para cumplir determinados fines sociales y administrar ciertos bienes, de conformidad con unos estatutos, en primer lugar la Constitución Política. Se deslinda cuidadosamente la responsabilidad y el campo de acción tanto de los socios como del ente. Más que por un Contrato Social, el Estado parece surgir merced a la pericia de un notario, como contrato mercantil. La mentalidad de derecho privado rige los primeros tiempos de la función pública, y el derecho público comienza a abrirse paso con enorme dificultad. En efecto, ante la convencional alinderación (definitiva) entre lo público y lo privado, el derecho también se transforma.

4. División del poder por especialidades y territorialmente

Las presiones democráticas y razones de conveniencia “técnica”, se han alternado y conjugado para impulsar una profunda “división” del poder público en el Estado de hoy. Por lo pronto nos limitamos a citar las dos principales formas que adopta el poder público así dividido: por tareas especializadas y en el territorio. Este tema se desarrollará al tratar sobre la noción

de competencia. En todo caso, notemos que la división del poder público por tareas especializadas desemboca en el tema de las “funciones” del Estado, según su tratamiento tradicional. La división del poder público en el territorio se relaciona más con ciertas teorías sobre las formas de Estado.

5. De las funciones y las formas del Estado

Ya se comentó de qué manera los diversos teóricos sobre la “división de poderes” incurren, de una u otra manera, en la confusión de órganos y funciones o, más específicamente, de órganos y competencias, por una observación superficial de los organismos políticos que encontraron funcionando en las sociedades de sus respectivas épocas.²⁴

Ciertamente, cada órgano identificado cumple una actividad pública especializada. Pero, ¿tales actividades, son todas de igual importancia? La práctica nos enseña que los órganos estatales, en desafío de las más elaboradas teorías, terminan subordinándose unos a otros, colaboran estrechamente o se alternan en la hegemonía, de manera que, tras toda apariencia, las competencias se jerarquizan de hecho, en obediencia a la unidad inexorable del poder político.

Las doctrinas sobre división de poderes adolecen, también, del defecto consistente en que el análisis político se limita al estudio formal y mecánico de unos órganos reglamentados jurídicamente y en ese exclusivo terreno se agota la pesquisa. No se hace una necesaria ligazón histórica ni sociológica. Con semejante tratamiento, casuístico y circunstancial, en que el poder exhibe la variedad y el colorido característico de las liturgias, se mimetizan las esencias del poder real, se adorna, formaliza, ritualiza y mitifica.²⁵

He aquí el porqué del general desencanto y perplejidad, hoy, frente a la teoría tradicional.²⁶ Las proposiciones de Montesquieu tienen el importante mérito de haber procurado limitar el ejercicio del poder para impedir su abuso. Ocurre, sin embargo, que la lógica de la política se resiste con obstinación a las declaraciones solemnes, a las proclamaciones constitucionales,

²⁴ V. gr., Aristóteles, Polibio, Bodino, Puffendorf, Locke, Montesquieu. Consultar sobre este particular a Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 211 y ss.

²⁵ Kaplan, Marcos, *op. cit.*, pp. 31, 35 y 36.

²⁶ “El traspaso aún en épocas normales de funciones legislativas por parte del titular nato de las mismas, en favor del órgano ejecutivo... (es) fenómeno contemporáneo, común a casi todos los países que con anterioridad habían aceptado como un dogma la separación de poderes” (Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 242). La discrepancia entre textos constituyentes y realidad sociopolítica “...ha movido a los teóricos del Derecho, particularmente constitucionalistas, a reformular e interpretar el verdadero significado del principio, de separación de poderes...” (Pérez Luciani, Gonzalo, *op. cit.*, p. 87).

a la más profusa legislación, a los argumentos más razonables y altruistas, si en éstos no se detectan y manejan los reales hilos conductores del poder.

Los prototipos estatales federal y unitario (o “centralista”), con todos los matices intermedios, son fórmulas variables de distribución de las competencias de gobierno y administración en relación con el territorio.

Se mantienen unas concentradas, otras se distribuyen, en este segundo evento con un criterio centralista o descentralizador. Pero en ningún caso, como se verá en capítulo posterior, la disposición territorial de competencias es operación jurídico-formal que afecte la esencial unidad política del Estado. Unidad expresamente amparada por el modelo unitario que, sin embargo, en la práctica no es tan rudimentariamente centralista como suele definírsele.²⁷

La historia nos proporciona cuantos testimonios del eventual desconocimiento, por causa de un federalismo que podríamos denominar ingenuo, de la fundamental unidad del poder. Son ilustrativos en este sentido los ensayos federalistas de Centroamérica, la experiencia federal de prácticamente treinta años en Colombia, el descalabro del sistema norteamericano con la Guerra de Secesión. Vemos, en estos casos, que el modelo estatal se desestabiliza, se disuelve el pacto federal o se transforma en otro modelo de Estado, en el cual el poder logre por fin encontrar su punto de equilibrio.

²⁷ Por ejemplo, afirma Hans-Rudolf Horn: “...el error principal de los estados centralizados... (consiste en) arreglar todos los asuntos, hasta los detalles mínimos, en la capital, estando tan lejos de los problemas locales...” (“Legitimación y Límites del Poder Ejecutivo”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIII, n. 37, enero-abril, 1980, p. 93.) Una administración tan expedita hubiera sido imposible ya en el Antiguo Egipto, precisamente, entre otras razones, por estar la capital “tan lejos de los problemas locales”.