

PARTE PRIMERA. PROBLEMAS GENERALES DEL ESTADO

Capítulo I. Planteamientos y métodos 3

§ 1. Hechos, imágenes-guía, normas 3

§ 2. Planteamiento metodológico de una teoría empírica del Estado 12

§ 3. Aspectos de la teoría de sistemas 21

**PARTE PRIMERA
PROBLEMAS GENERALES
DEL ESTADO**

Capítulo I. Planteamientos y métodos

§ 1. Hechos, imágenes-guía, normas

Heller, StL. 51 ss.; *Nawiasky*, I: *P. Badura*, Die Methoden der neueren Allg. Staatslehre, 1959, 133 ss., 151 ss., 203 ss.; *H. Schneider* (ed.), Aufgabe und Selbstverständnis der politischen Wissenschaft, 1967, 133 ss., 277 ss. *Herzog*, 16 ss.; *K. v. Beyme*, Die politischen Theorien der Gegenwart, 1972, 31976, 32 ss.

I. Fundamentos

El Estado, esa estructura de la convivencia humana que nos envuelve, nos exige y nos protege en formas múltiples, ha inducido constantemente la reflexión y planteado interrogantes: ¿Qué clase de formaciones son las comunidades (§§ 4-7) y cómo se diferencian las comunidades específicamente estatales de las otras comunidades (§§ 8-12)? ¿Mediante qué procesos históricos o constantes sociológicas surgieron dichas comunidades estatales (§ 15)? ¿Qué fines realizan? ¿Justifican estos fines la conservación de la institución del “Estado” (§§ 16-18)? ¿Qué formas típicas de organización y qué estructuras de poder han surgido del Estado y qué ventajas e inconvenientes se relacionan con aquéllas (§§ 20-43)?

La disciplina científica que se ocupe de estas cuestiones no puede entenderse como mera “ciencia normativa”, puesto que debe interesarse no sólo por las imágenes-guía (*Leitbilder*) y las construcciones normativas, sino también por los factores reales de la comunidad política, así como por el “funcionamiento” de dichas imágenes-guía y normas en la realidad.

Por otra parte, tampoco puede comprenderse a la teoría del Estado como una simple “ciencia de hechos”, en primer lugar, porque la “realidad del Estado” posee componentes normativos; y en segundo término porque una comunidad sólo puede concebirse como una estructura de conducta orientada con sentido, en especial, guiada por normas (§§ 1 IV 1; 7; 8). A

4 REINHOLD ZIPPELIUS

ello hay que agregar que si la teoría del Estado desea enfrentar los problemas políticos cotidianos debe complementar frecuentemente la descripción de los hechos políticos con la búsqueda de una mejor alternativa. La práctica no sólo plantea la interrogante "¿cómo son las cosas?", sino también "¿cómo pueden hacerse mejor?". Se considera que las cuestiones de este segundo género pueden ser objeto de explicación científica basados en el supuesto de que también los problemas sobre la acción y la decisión correctas son susceptibles de discutirse en forma que cree y fundamente un consenso. Damos por supuesta esta hipótesis y no la examinamos en detalle. (Zippelius RPh, §§ 12 III 3; 21.)

In summa: la teoría del Estado desborda los moldes de la "unidad y la pureza del método". No obstante, cada vez que se traten temas sobre el Estado, deben separarse mentalmente las cuestiones referentes a las situaciones reales de las deseables. Debe quedar siempre en claro si una afirmación describe situaciones (*Gegebenheiten*) reales o si las valora críticamente y sugiere otra alternativa; en pocas palabras, si se habla de lo que es, o de lo que debe ser.

Sólo con el transcurso del tiempo se ha convertido la distinción de estas cuestiones en un programa científico; y todavía hoy día se discute si es posible, y en qué aspectos, la separación plena del análisis de la realidad y las posiciones valorativas.

II. El problema de la realidad del Estado

M. Weber WL. 148 ss., 499 ss., 598 ss.; K. Acham H. Albert en: E. Topitsch (ed.), *Logik der Sozialwissenschaften*, 1980, 165 ss.; H. Albert, E. Topitsch (eds.), *Werturteilsstreit*, 1971.

Sobre 1: N. Machiavelli, *Il principe*, 1513/1532; *id.*, *Discorsi*, 1531; A. Comte, *Cours de philosophie positive*, 1830 ss.; *id.* *Discours sur l'esprit positif*, 1844; F. Meinecke, *Die Idee der Staatsräson*, 1924, 1929; Zippelius *Gesch.*, caps. II, 18; R. Schnur (ed.), *Staatsräson*, 1975.

Sobre 2: §§ 7 II, III, IV; 28 IV 2; L. Levy-Bruhl, *Die geistige Welt der Primitive* (fr. 1922), al. 1927; E. Cassirer, *Filosofía de las formas simbólicas*, 3 vols. (al. 1923-1929) esp. 1971-73; M. Scheler, *Die Wissensformen und die Gesellschaft*, 1926, 1960; K. Mannheim, *Ideología y utopía* (al. 1929, 1969), esp. 1941; G. W. Allport, *Die Natur des Vorurteils* (ingl. 1954) al. 1971, caps. 2, 10, 12; K. Boulding, *Die neuen Leitbilder* (ingl. 1956) al. 1958; P. L. Berger, Th. Luckmann, *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*, (ingl. 1966) al. 1977; C. F. Graumann, en *Hdb. d. Psychol.*, I 1, 1966, 1031 ss.; N. Luhmann, *Soziologische Aufklärung*, 1970, 1974, 54 ss., 72 ss.; J. Habermas, *Technik und Wissenschaft als "Ideologie"*, 1971, 1976; E. Topitsch, K. Salamun, *Ideologie*, 1972; H. J. Licher (ed.), *Ideologienlehre und Wissenssoziologie*, 1974; *id.* (ed.), *Ideologie-Wissenschaft. Gesellschaft*, 1976; Popper (citado en el § 21 II), 39 ss.; H. E. Wolfen: HeSF XII, 102 ss.; S. Jorgensen, *Values in Law*, 1978, 9ss.

1. El aislamiento de la "realidad". Así pues, se confrontan dos cuestiones: por un lado, la investigación acerca de la naturaleza verdadera de las situaciones dadas y el desarrollo del acontecer político; por el otro, la cuestión éticosocial de cómo debe configurarse el Estado; en relación con esto, los fines que debe realizar y cuál sea su justificación. En la historia de las teorías sobre el Estado, no siempre se han separado con toda claridad ambos enfoques. En las obras de Platón y San Agustín, hallamos siempre en primer plano el problema de la función moral o teológica del Estado y la forma que más coincide con ésta. Aristóteles analiza al Estado en forma primordialmente empírica; pero tampoco aísla por completo la cuestión de la realidad del Estado, sino que ella está siempre en conexión con la búsqueda ética del mejor Estado.

A principios de la Edad Moderna, Maquiavelo (1469-1527) investiga fríamente en su obra *El príncipe* las condiciones técnicas que se requieren para obtener o conservar el poder, lo que representa una separación consciente entre el punto de vista de la realidad y las cuestiones teológicas y éticas.

Pero como mi objeto es hacer algo útil para los que de (esta materia) entienden nos dice me parece más conveniente hablar por lo que en realidad existe que por lo que el vulgo se imagina. Mucha gente se figura repúblicas y principados que nunca han existido. Hay tanta distancia de la manera en que se vive a la forma en que se debiera vivir, que quien diera por real y verdadero lo que debería serlo, pero por desgracia no lo es, corre a una ruina inevitable, en vez de aprender a preservarse, porque el hombre que se empeña en ser completamente bueno entre tantos que no lo son, tarde o temprano perece. Es, pues, preciso que el Príncipe que quiera sostenerse aprenda a poder dejar de ser bueno, para serlo o no serlo, según la necesidad lo requiera (cap. 15).

Desde el aspecto de la realidad estatal, Maquiavelo se plantea la cuestión de la idoneidad de los medios políticos para obtener el poder. Así, analiza en *El príncipe* "los medios por los cuales algunos (lo) han adquirido o conservado..." (cap. 12). La separación de las cuestiones técnicas de las relativas a los fines políticos, es especialmente evidente en un pasaje de los *Discorsi* (I. 40), en el cual Maquiavelo considera de gran importancia algunos sucesos "lo mismo para los que desean mantener la libertad en la república, como para los que intentan dominarla".

Claro está que Maquiavelo no proporciona una fundamentación teórica del enfoque científico-real, pero su originalidad reside en el empleo directo de un estilo de pensamiento que aísla las cuestiones técnicas de la política y las desprende de sus vínculos tradicionales con la moral y la teología; reside también

en una reducción metódica del campo visual a los problemas técnicos de la política. Algún tiempo después, Galileo Galilei habría de servirse de este enfoque en el ámbito de la ciencia natural. A través del método experimental desprendía procesos naturales particulares de la complejidad del todo, descubriendo así encadenamientos causales claramente delineados. En este caso, el paso decisivo consistió también en limitar el planteamiento a la simple regularidad de determinadas relaciones (W. Heisenberg, *Das Naturbild der heutigen Physik*, 1955, 59 ss., 74 ss.)

Una vez separado el pensamiento político de la teología, la ética y, en especial, del derecho natural, estaba preparado el terreno para la elaboración de un concepto secularizado y puramente político de la razón de Estado. Este concepto denota simplemente su utilidad para el poder político, para la autoconservación y el crecimiento del Estado como institución. Este fin se independiza y no se cuestiona más allá de él, quedando fuera de consideración si tiene, y en qué consisten, justificación o límite que lo trasciendan.

Augusto Comte (1798-1857), fundador del positivismo y de la moderna sociología, elevó a la categoría de principio la limitación del planteamiento a los hechos dados, a lo positivo. Comte creía haber descubierto que el desarrollo del espíritu humano conducía de la era teológica a la metafísica, y de ésta a la positivista. Después de haber demostrado que las especulaciones teológicas y metafísicas se basan en principios poco claros, el espíritu humano abandonaría en lo sucesivo toda indagación absoluta y sólo reconocería como regla fundamental "que toda proposición que no puede reducirse estrictamente al mero enunciado de un hecho particular o general, no puede tener ningún sentido real e inteligible". En adelante, la misión de la filosofía consistiría en la coordinación de los hechos observados y debería contemplar como fenómenos exclusivamente a aquellos que están sometidos a leyes naturales invariables. El fin de todos sus esfuerzos sería el descubrimiento preciso de estas leyes y su reducción al menor número posible. Se trata del "estudio de los fenómenos para descubrir sus leyes efectivas, es decir, las relaciones constantes de su sucesión o similitud". (*Curso*, lecciones 1 y 28; *Discurso*, nos. 12, 15 y 18).

Al aplicar este método a la sociedad humana nace el programa de una "física social", una "sociología" (concepto que Comte introdujo en la lección 47 de su *Curso*), es decir, una ciencia empírica de la vida social. Nuevamente, al tomar a la sociedad como objeto, "se postula la necesaria y permanente subordinación de la imaginación a la observación". La imagi-

nación se limitaría simplemente a "relacionar precisamente todos los hechos observables o descubrir o mejorar los medios para nuevas y fructíferas investigaciones".

La física social no admira pero tampoco condena los hechos políticos, sino que ve esencialmente en ellos, como en cualquier otra ciencia, simples objetos de la observación... busca, en la medida de lo posible, descubrir las relaciones generales efectivas que conectan a todos los hechos sociales entre sí; da por explicado cada uno de ellos, en el verdadero significado científico de la palabra, tan pronto consigue relacionarlos en forma apropiada, ya sea con la respectiva situación total o con el curso precedente de los acontecimientos, evitando cuidadosamente toda exploración inútil o inaccesible de la naturaleza interna o las razones esenciales del origen de un fenómeno (*Curso*, lección 48).

La exigencia de separar las cuestiones científico-reales de las éticas, tuvo una enfática expresión en el programa de Max Weber sobre una ciencia avalorativa. La justificación básica y el ámbito de validez de esta fórmula se han mantenido como cuestiones centrales de la discusión en torno a las ciencias sociales. Pero, evidentemente, el programa de la investigación "avalorativa" tiene sus límites:

2. Preconcepciones y realidad. Max Weber mismo deseaba que el programa de una ciencia avalorativa se aplicara únicamente a las cuestiones instrumentales, ya que la ciencia sólo puede descubrir las relaciones ciertas entre las causas y sus correspondientes efectos y, en especial, los medios con que se puede alcanzar un fin propuesto. Entonces podríamos comprobar válidamente (dentro de los límites respectivos de nuestro saber) los medios apropiados para llegar a un fin dado, pero la formulación de los fines mismos y su ponderación no sería ya una de las posibles tareas de la ciencia (M. Weber *WL*, 149 ss., 500 ss.).

La discusión de esta concepción puede centrarse en dos puntos: No puede aceptarse como programa científico, sin reserva crítica, la reducción del campo del conocimiento a las conexiones instrumentales y la desvinculación entre los fines de la acción y el campo del esfuerzo cognoscitivo. Este programa induce a desistir en la búsqueda del fin y la justicia de la acción humana, en especial, de la acción política. No se intenta siquiera agotar la medida posible de un conocimiento susceptible de consenso y, sin más, se abandona a un decisionismo ciego, quizá más allá de lo preciso, la búsqueda de los objetivos de la acción. Por el momento dejaremos esta cuestión de lado, (*cfr.*, al respecto el § 17 IV 1; Zippelius *RPh*, §§ 12, 21.)

El segundo punto de crítica se refiere a que las investigaciones sociológicas no son radicalmente "avalorativas", ni siquiera cuando se limitan a recolectar datos empíricos y a las relaciones constantes y meramente "instrumentales" del mundo de la experiencia, ya que por lo menos los intereses y las preconcepciones (*Voreingenommenheiten*) del investigador condicionan la selección del área de problemas y el contexto empírico al que se dirige (M. Weber, WL, 184, 511 s.): Se investigan aquellas conexiones empíricas sociales cuyas consecuencias nos interesan, porque parece un posible fin de la acción provocar o evitar estos efectos.

Al seleccionar y clasificar los datos empíricos, desempeñan un papel aparte de los intereses cognoscitivos de primer plano, preconcepciones "ideológicas" (*weltanschaulich*) más amplias: en vista de la imponente complejidad de nuestro mundo de la experiencia, necesitamos esquemas conceptuales con los cuales hacemos comprensible este mundo, es decir, lo podemos "aprehender", por ejemplo, con el auxilio de la "imagen del mundo" (*Weltbild*) de una religión o del marxismo. Así es como el espíritu humano se esfuerza por asimilar la complejidad, por dominar mentalmente la multiplicidad (§ 7 II), no sólo cuando pone de relieve conexiones causales naturales, sino también mediante representaciones sobre el desarrollo regular (*gesetzmässig*) de los procesos histórico-políticos y, en suma, sobre el orden del mundo y las fuerzas que lo impulsan.

En lo particular, tales "cosmovisiones" o "ideologías" cumplen con la mencionada función de proporcionar a la conciencia una orientación hacia el mundo y, en consecuencia, también una "precomprensión" de los sucesos. Con frecuencia los diversos grupos humanos viven en "mundos conceptuales" distintos. Así, en la imagen del mundo de los pueblos primitivos desempeñan un significativo papel las fuerzas y relaciones mágicas, de las que carece la nuestra, ilustrada e impregnada por la ciencia natural. Incluso dentro del círculo cultural de Occidente, no es lo mismo que alguien intente comprender el acontecer histórico con ayuda del materialismo dialéctico que desde la perspectiva de la teología cristiana. Dependiendo de las interpretaciones predominantes del mundo, seleccionamos los datos empíricos que consideramos importantes y los ordenamos dentro de ellas.

Es innegable que estas interpretaciones del mundo no son avalorativas. Las cosmovisiones y mentalidades que guían los intereses cognoscitivos y juicios prevalecientes sobre los acontecimientos, poseen también elementos irracionales, al lado de los racionales, y se interrelacionan especialmente con los cambiantes intereses y relaciones de poder, así como con coinciden-

cias anímicas variables, por ejemplo: sentimientos de superioridad o resentimientos nacionales, de clase o religión; con ambiciones de poder, temores o expectativas hacia el futuro. De esta manera se introducen las valoraciones en nuestra interpretación de un estado de cosas (*Sachverhalt*). La posición valorativa es quizá más evidente en aquellas cosmovisiones que, según un modelo maniqueo dividen a la humanidad, o a buena parte de ella, en un "reino de la luz" y un "reino de la oscuridad"; por ejemplo, en creyentes e infieles; o en un bloque marxista y uno capitalista; de ahí que sucesos similares en lo externo, como las expediciones militares, sean interpretadas de manera muy distinta, según partan de éste o de aquel lado: de aquí, es una cruzada, un acto liberador y grato a Dios; de allá, es el "peligro turco" o es imperialismo.

Estamos, pues, en un dilema: si no queremos conformarnos con registrar en forma banal relaciones causales fragmentarias, no nos queda más opción que incorporar nuestra representación de las conexiones políticas en una comprensión más amplia del mundo, la cual, empero, está inevitablemente condicionada por situaciones e intereses y cargada de valoraciones. Esta relatividad (o también relacionalidad) de la comprensión del mundo es válida para cada conciencia, y, por ende, para la propia (K. Mannheim). Pero las gafas propias no se ven.

Así consideradas, nuestras cosmovisiones son manifiestamente simples tentativas de una orientación racional, con sentido en el mundo. Son únicamente etapas de un proceso de *trial and error* en el que la humanidad pretende comprenderse a sí misma y a su mundo. Una investigación sociológica que de este modo reflexione sobre la inevitabilidad de su propia concepción al menos mantendrá variables sus esquemas de explicación y su ámbito de experiencia si, en principio, no puede sustraerse a la necesidad de seleccionar los datos. Sobre todo, se mantendrá abierta ante los hechos que no hayan sido considerados hasta el momento.

III. Imágenes-guía de la política

§§ 7 II, III, IV; 17 IV; v. Mohl I, 165 ss.; A Voigt, Die sozialen Utopien, 1906; Radbruch, 142 ss.; M. E. Mayer, Rechtsphilosophie, 1922, 71 ss.; Binder, 288 ss.; K. Diehl, Der Einzelne und die Gemeinschaft, 1940; E. Bloch, El principio esperanza, caps. 15, 18, 36 (al. 1959); K. J. Heinisch (ed.), Der utopische Staat, 1960; Th. Nipperdey, Die Funktion der Utopie im polit. Denken der Neuzeit. Archiv f. Kulturgesch., 1962, 357 ss.; F. Seibt, Utopica, 1972; H. Swoboda (ed.), Der Traum vom besten Staat, 1972; H. Girsberger, Der utopische Sozialismus des 18. Jh. in Frankreich, 1973; Zippelius Gesch, caps. 2b, c, 10; Ermacora Gidr, 30 ss.

Frente a la descripción de la realidad política se encuentra la elaboración de imágenes-guía^a (*Leitbilder*) por las cuales es apreciada críticamente y valorada esta realidad. En comparación con la realidad, tales imágenes-guía se presentan como alternativas mejores. Sirven como representaciones de objetivos (*Zielvorstellungen*), es decir, como representaciones con una función pragmático-reguladora, a las que debe aproximarse la realidad a través de la acción humana.

Las imágenes-guía sobre una mejor conformación del orden de la convivencia humana o acerca de los aspectos en que, por tanto, ésta deba perfeccionarse o conservarse, son parte de la proposición actual de fines políticos, en particular, del programa de los partidos políticos. Según lo señaló Radbruch, detrás de las proposiciones de objetivos políticos se encuentran, en última instancia, cuestiones de principio: si, y en qué medida, debe el Estado servir a los fines del individuo, tales como la libertad de desenvolvimiento, la seguridad y el bienestar o bien, si tiene fines supraindividuales, como por ejemplo la difusión de una religión o el despliegue del poder y la grandeza nacionales. Al responder a las cuestiones de esta especie, se opta por fines estatales liberales, socialistas, religiosos o nacionalistas, y por el correspondiente modelo de Estado.

Las aspiraciones políticas han sido plasmadas en los amplios bosquejos de un mejor Estado, contenidos en las utopías. Su modelo literario es la obra *De optimo rei publicae statu deque nova insula Utopia* de Tomás Moro (1516), en cuyo título se percibe un dejo de resignación (utopía = "ningún lugar"). Las obras, más conocidas, que suceden a ésta fueron las *Civitas solis* (1620) de Tommaso Campanella, la *Nova Atlantis* (1638) de Francis Bacon y *The Commonwealth of Oceana* (1656) de James Harrington.

Las representaciones sobre el ideal del Estado, sobre la mejor forma del mismo o de algunas de sus instituciones, pueden penetrar hondamente en la realidad política. En tanto que representaciones de objetivos e imágenes-guía con efectividad intersubjetiva, devienen en motivos reales, que ya determinan y coordinan la acción política presente, convirtiéndose así en importantes factores de integración de la comunidad real (§ 7 II). Como proyectos y anticipaciones mentales de una mejor situación de la sociedad, se transforman especialmente en programa e impulso de los cambios sociales. En este sentido hablaba Ernst Bloch (1959, 163 ss., 275) de la posibilidad y la inclinación a desarrollar representaciones que, sobre la base de la situación dada y sus tendencias, anticipan en el pensamiento una mejor situación realmente posible. Tales representaciones pueden motivar la acción social y así influir eficazmente sobre el curso

de los acontecimientos. No obstante, ello no descarta la diferenciación mental entre la cuestión ética y la científico-real. Mientras aquélla trata del contenido de significación y la justificación de dichos objetivos políticos, ésta, en cambio, atiende a su función sociológica, a saber, su fuerza de motivación y eficacia verdaderas.

IV. Hechos y normas como elementos de la realidad del Estado

§§ 5: 6; 7 I; *Jellinek*, 10 ss., 136 ss.; *H. Kelsen*, *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff*, 1922, ²1928; *Heller StL*, 37 ss.; *M. Drath*, *Rechts- und Staatslehre als Sozialwissenschaft*, 1977, 84 ss.; *K. Hesse*, *Die normative Kraft der Verfassung*, 1959; *Scheuner St*, 45 ss.; *Th. Tsatsos*, *Der Staat als funktionelle Vereinigung von Gesellschaft und Recht*, 1966; *Zippelius GuR*, caps. 6, 8, 10 s.

Nos encontramos con los conceptos de “norma” y “hecho” no sólo cuando comparamos la realidad política con paradigmas ideales, sino que también desempeñan un papel en la construcción de la “realidad del Estado”. Como se mostrará, ésta no puede, en absoluto, comprenderse adecuadamente como un hecho sin normas, pero tampoco puede construirse al Estado como un sistema “puro” de normas, es decir, exento de todo aspecto sociológico, como Kelsen proponía. Kelsen opinaba que, desde el punto de vista de la ciencia del derecho, podía comprenderse al Estado como orden normativo puro, y bajo el de la sociología, como simple hecho (Kelsen 1928, 105 s., 114 ss.). Sin embargo ya no es posible sostener tal cosa.

1. Los componentes normativos de la realidad del Estado.

Por un lado, la sociología sólo puede entender adecuadamente la “realidad del Estado”, si toma en consideración la orientación (*Sinnorientiertheit*) de la conducta, por un sentido, y en especial, la circunstancia de que la acción humana también se guía por normas.

El propio Max Weber reconocía que no todo contenido normativo desaparece del campo visual, aun del enfoque sociológico “avalorativo” que, sin valorarlos, debe tener en cuenta aquellas representaciones valorativas, objetivos, imágenes-guía y normas que guían el comportamiento observado, en cuanto motivan y coordinan la acción de los hombres que viven en comunidad. Así, pues, aquéllos son factores efectivos del acontecer social y, por tanto, objeto de la descripción sociológica (§ 5).

Las máximas para la acción, que también constituyen la estructura de conducta de una comunidad, no pueden comprenderse suficientemente como una simple actividad síquica. Se requiere de un orden común "objetivo" de normas (es decir, un "plan de orientación" normativo intersubjetivo) que coordine el comportamiento humano en la estructura de conducta que denominamos comunidad (§ 6). En este sentido, las normas son elementos de la realidad del Estado.

Las normas del derecho garantizado son características de la comunidad específicamente estatal; pero aparte de ellas existen otras que intervienen en la constitución de la realidad social de una comunidad (§ 7 I).

2. Los componentes fácticos del orden jurídico estatal. Por otro lado, el orden jurídico del Estado no es concebible como un sistema "puro" de contenidos de significado (*Sinngehalte*) normativos. Así, por ejemplo, el punto de vista normativo "puro" no nos permite comprender la transformación de un orden jurídico prerrevolucionario en uno posrevolucionario.

La teoría del Estado centra su atención, desde un principio, en la función constitutiva que respecto de la comunidad tiene un orden normativo y, por consiguiente, en su eficacia. Un contenido significativo puro, tal como el proyecto utópico de un orden jurídico, no constituye por sí solo una comunidad estatal. Sólo a través de su eficacia, mediante el componente fáctico de su actualización, adquieren las normas su función constitutiva de la comunidad. La estructura de conducta de una comunidad estatal viva se origina sólo cuando las normas sirven efectivamente como pautas de la acción y poseen la probabilidad (*Chance*) permanente de su realización (§ 6). Sólo podrá adecuarse al problema un enfoque que abarque la dialéctica entre la norma y su realización (§ 7).

Uno de los componentes fácticos del orden jurídico radica ya en el simple hecho de su realización, de su "actualización" y la probabilidad de su aplicación coactiva (*Durchsetzungschance*) (§ 8 I 1). Este componente pertenece ya el concepto de derecho garantizado.

Además, el que las realidades determinen también el contenido del derecho estatal, es sólo una observación hecha al margen (Zippelius GuR, cap. 11).

§ 2. Planteamiento metodológico de una teoría empírica del Estado

§ 1; K. R. Popper, La lógica de la investigación científica, (al. 1934, ⁷1982) esp. 1962, reimpr. 1980; H. Albert (ed.), Theorie und Realität, 1964. ²1972; HeSF vol. I-IIIb; K. D. Opp, Methodologie der Sozialwiss., 1970. ²1976; J. Friedrichs, Methoden empir. Sozialforschung, 1973, ⁵1976; Zippelius GuR, cap. 3.

I. Fundamentos

Quien investiga la realidad del Estado, se enfrenta a la dificultad de orientarse en la desconcertante complejidad del acontecer político.

Los amplios modelos "ideológicos" de interpretación, ya mencionados, contribuyen a lograr esta orientación, porque de ellos tomamos, en particular, los objetivos de nuestra acción y también los criterios para seleccionar, de las incontables impresiones a que estamos expuestos, aquellas en las que pondremos nuestra atención (§ 1 II 2). Los conceptos y teorías con que en realidad trabaja la ciencia empírica son de menor alcance. A través de ellos pretendemos destacar lo general, lo recurrente en diversas situaciones concretas, y describir los desarrollos regulares.

Así, al destacar similitudes y contrastes, intentamos obtener un panorama de la pluralidad de los fenómenos. De este modo podemos describir, conforme a sus rasgos esenciales, las monocracias y las democracias representativas; los Estados liberales y los totalitarios, las burocracias dirigistas de funcionarios y los Estados pluralistas.

Con las teorías explicativas pretendemos, además, comprender las conexiones regulares de acción (*Wirkungszusammenhänge*), es decir, formular enunciados sobre las causas que conducen siempre, o con una probabilidad calculable, a determinados efectos. De acuerdo con una conocida frase de Popper (1980, 57), nosotros creamos teorías para "apresar aquello que llamamos 'el mundo', para racionalizarlo, explicarlo y dominarlo".

Dichas teorías tienen, de momento, una función cognoscitiva, ya que deben "explicar" al mundo, es decir, proporcionar las razones reales por las cuales se produce una cierta situación o tiene lugar un suceso determinado. Si estas razones han de hacer más "transparente" nuestro mundo, deben poder formularse en enunciados generales, es decir, proposiciones que destacan ("abstraen") los rasgos comunes a una multiplicidad de acontecimientos. Además, deben ser capaces de resistir una comprobación crítica, susceptible de consenso. Solamente en cuanto lo logren, pueden considerarse y mantenerse como intentos, más o menos corroborados, de "explicación racional del mundo".

A la función teórica se agrega una función práctica, en cuanto las teorías deben permitirnos "dominar" los acontecimientos. Hacen posible aprovechar "instrumentalmente", con arreglo a nuestros fines, la comprensión de las conexiones constantes entre causas y efectos, porque nos indican lo que debe-

14 REINHOLD ZIPPELIUS

mos hacer si deseamos alcanzar cierto objetivo, y los medios de que podemos valernos para realizar determinados fines.

Al igual que los modelos más amplios de orientación ideológica, así también nuestros conceptos y teorías que forman un peldaño inferior, son intentos de una orientación con significado en el mundo. Tampoco debemos tomarlos como respuestas absolutas y definitivas, sino exclusivamente como etapas de un proceso de *trial and error*, en el cual buscamos comprender el mundo. Se trata de bosquejos constructivos y tentativos, que deben perfeccionarse, restringirse o incluso desecharse por completo, si están en contradicción con la experiencia. Así, pues, debemos emplear las construcciones conceptuales con que pretendemos explicar el mundo real como modelos de pensamiento variables, sujetos a "experimentación" continua: si la experiencia demuestra que determinados factores son irrelevantes respecto de la conexión de acción analizada, entonces deben suprimirse del modelo explicativo. Si, por el contrario, prueban su relevancia ciertos factores, desatendidos hasta el momento, debe incorporárseles al modelo. Ahora bien, si éste es del todo inadecuado a la realidad empírica, habrá que abandonarlo y sustituirlo por uno superior. Un ejemplo puede ilustrar este procedimiento: si resulta que el modelo marxista sobre el proceso del desarrollo histórico no toma suficientemente en cuenta importantes determinantes para el acontecer histórico-político, debe ser entonces rectificado y la multiplicidad de los factores histórica y políticamente relevantes incluida integralmente en la comprensión del acontecer político (§ 25 II 7).

II. Pensamiento analítico

Un punto de partida para la elaboración racional de los hechos complejos consiste en destacar momentos y conexiones particulares y examinar su relevancia dentro del acontecer total.

No obstante, el pensamiento no crítico será fácilmente inducido a atribuir demasiada trascendencia a un factor ya aislado y que se estima relevante (como por ejemplo, las condiciones económicas, la raza, la voluntad de poder), es decir, se le tiene por un principio interpretativo y explicativo más extenso de lo que en verdad es. Esta es la nota distintiva y el error del pensamiento ideológico, en contraposición al pensamiento crítico que, consciente de los límites del conocimiento obtenido, sostendrá la eficacia, el alcance o la validez parciales de las relaciones y momentos destacados. Por tanto, es necesario no so-

breestimar los factores particulares, analíticamente destacados, en especial, no convertirlos en la base de construcciones "unidimensionales" de las relaciones sociales. El análisis no debe inducirnos a perder de vista la pluralidad y la dependencia recíproca de los determinantes que configuran el acontecer social. Tan pronto una teoría reduce "todas esas determinantes a una unidad, y hace de ésta, a su vez, otra determinante suprema, sea o no de naturaleza espiritual, que a todas las demás domina, ha abandonado ya el terreno de la experiencia" (Heller StL, 58; TE, 75).

El principal ejemplo del procedimiento analítico es la abstracción de conexiones causales particulares de la complejidad de los procesos naturales o sociales. Por lo común, dichas constantes son aceptadas provisionalmente, para comprobar con posterioridad si la experiencia las confirma o las contradice. Tal es, precisamente, el método que Galileo Galilei introdujo en el pensamiento científico-natural (§ 1 II); pero es claro que no se le puede trasladar sin modificación al ámbito social, en el que es más fructífero destacar desarrollos típicos que cadenas condicionales aisladas (IV).

No sólo es posible destacar, en forma analítica, momentos y relaciones causales aisladas, sino también conexiones funcionales complejas y, en especial, determinadas estructuras de comportamiento y su modelo normativo de coordinación. Pero con esto tampoco se pretende lograr una descripción amplia de los hechos sociales, sino más bien destacar y precisar con mayor detalle ciertas estructuras parciales, más o menos definidas del acontecer social (§ 3).

III. Pensamiento tipificador

Jellinek: 30 ss.; *H.J. Wolff*. Typen im Recht und in der Rechtswissenschaft. Studium Generale, 1952, 195 ss.; *J.E. Heyde*, Typus, loc. cit., 235 ss.; *B. Zittel*. Der Typus in der Geschichtswissenschaft, loc. cit., 378 ss.; *K. Engisch*, Die Idee der Konkretisierung, 1953, ²1968, 237 ss.; *K. Larenz* Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 1960, ⁴1979, 443 ss.; *S. Jorgensen*, Typologie und "Realismus" in der neueren Rechtswissenschaft, 1971.

Sobre 1: *E. Kretschmer*, Körperbau und Charakter, 1924, ²⁵1967. X ss., 408 ss.; *E. Husserl*, Experiencia y juicio (al. 1939), esp. 1981; *R. Zippelius*, Die Verwendung von Typen in Normen und Prognosen, en: F.f.K. Engisch, 1969, 224 ss.

Sobre 2: *M. Weber*, WuG, 1 ss.; *id.*, WL, 190 ss.

Un importante medio auxiliar para obtener modelos interpretativos y reglas empíricas es el empleo de tipos. El pensa-

miento político hace uso de ellos, particularmente cuando bosqueja ciertos tipos de Estado como modelos deseables. Los tipos sirven como modelos de interpretación de la realidad social, por ejemplo, cuando se elaboran los tipos ideales del Estado totalitario y del liberal, para indicar después, en concreto, en qué medida se realizan en uno u otro Estado las características así definidas. Pero los tipos pueden emplearse sobre todo en las reglas empíricas, con el fin de presentar desarrollos típicos del acontecer que, de una situación inicial típica, conducen regularmente a consecuencias también típicas.

El pensamiento tipificador y el analítico son compatibles entre sí, ya que también la tipificación destaca determinados rasgos a partir de la plenitud de lo concreto, lo que equivale a una función analítica. En su teoría del tipo ideal, Max Weber empleó precisamente la tipificación como un método analítico: de la complejidad de los hechos sociológicos, se realzan algunos rasgos característicos aislados, los cuales son condensados en un tipo ideal "puro", es decir, no mezclado. Esto puede ser útil para reconocer y esclarecer los hechos concretos como interacción y amalgama de rasgos típicos.

1. Fundamentos de la formación de tipos. El pensamiento tipificador constituye una especie del pensamiento conceptual. Los tipos son conceptos que reproducen una "estructura" de los caracteres de objetos o procesos intuitivos. Así, por ejemplo, en el concepto o tipo del "parlamento" o del "sistema de elección proporcional" se concreta una estructura. En este sentido, se ha dicho también que el tipo comprende una "totalidad".

Los tipos pueden formarse "intuitivamente" como "tipos de congruencia": mediante la fijación de aquellos caracteres que recurren y se corresponden en diversos hechos y por la eliminación de las propiedades que se presentan sólo aisladamente (Kant, *Crítica del juicio*, § 17). En este sentido, Husserl (1939, § 81) calificaba como concepto a "lo idéntico, el uno que se destaca en virtud de la congruencia, lo que se preconstituye pasivamente en la congruencia de los iguales, comprendidos individualmente". El conocimiento no adopta a los tipos como totalidades indiferenciadas, sino que se sujeta al tipo analizado y definido por sus caracteres, es decir, el tipo como complejo de caracteres.

No sólo pueden comprenderse en forma intuitiva los tipos aislados, sino también las conexiones entre fenómenos típicos. Así se concibió en la antropología, primero en forma intuitiva, la relación entre "constitución corporal y carácter". El arte del

estadista descansa, en gran parte, en la capacidad de aprender de las experiencias, esto es, comprender, mediante un golpe de intuición, los procesos típicos del acontecer político y las expectativas que de ellos se derivan.

No obstante, el pensamiento aplica también los tipos contruidos. Tales construcciones no solamente son de utilidad para proyectar la imagen ideal de una determinada forma de Estado, sino que puede empleárseles también para fines científico-empíricos, sobre todo para la elaboración de hipótesis sobre el desarrollo de los acontecimientos. En este caso, se trata de la construcción mental de una conexión de acción, es decir, una anticipación tentativa, la cual Popper (1980, 30 ss., 235 ss.) quiere situar en el comienzo de toda formación de teorías.

Será frecuente que ambos procedimientos de formación de hipótesis se complementen entre sí. Una conexión "típica" que lleva a efectos típicos a partir de una constelación típica de condiciones iniciales, es comprendida primeramente en forma intuitiva. A partir de esto puede intentarse entonces esbozar un modelo de tal conexión, "depurado" de toda circunstancia irrelevante.

2. Tipos ideales. Max Weber asignó al tipo ideal la tarea de ordenar, en categorías inteligibles para la investigación empírica, la complejidad de los hechos sociológicos. El tipo ideal no pertenece entonces a los tipos ideales en el sentido de modelos dignos de imitación, sino a los tipos descriptivos, y se obtiene al destacar del hecho empírico múltiplemente entremezclado, determinados rasgos característicos, para elevarlos a un tipo puro, es decir, no mezclado.

El mismo fenómeno histórico puede ser ordenado por uno de sus elementos, por ejemplo, como "feudal", como "patrimonial" por otro, como "burocrático" por alguno más todavía, por otro como "carismático". Para que con estas palabras se exprese algo *unívoco* la sociología debe formar, por su parte, *tipos puros (ideales)* de esas estructuras, que muestren en sí la unidad más consecuente de una adecuación de sentido lo más plena posible; siendo por eso mismo tan poco frecuente en la realidad — en la forma pura absolutamente ideal del tipo — como una reacción física calculada sobre el supuesto de un espacio absolutamente vacío.

Aplicados a la realidad histórica, "mediante la indicación del grado de *aproximación* de un fenómeno histórico a uno o varios de esos conceptos, quedan tales fenómenos ordenados conceptualmente" (M. Weber WuG, 10; ES, 17).

Por ejemplo, en la realidad política actúan diversos motivos por los cuales puede considerarse justificado un modelo de dominación de autoridad: en parte, se respeta la tradición; en

parte, se da por cierta la vocación de mando de un gobernante; en parte, la necesidad de la dominación parece evidente por motivos racionales. Por regla general, todos estos móviles interactúan en la situación política concreta para que un régimen determinado aparezca como legítimo. Pero precisamente para hacer concreta la combinación de los momentos particulares y, en especial, para poder aclarar en qué medida desempeña un papel el uno u otro momentos en una determinada situación política, es de utilidad aislarlos mentalmente y construirlos como tipos ideales. Así, con base en el ejemplo dado, pueden concebirse tres tipos puros de dominación: la tradicional, la carismática y la racional (*cfr.*, *infra* § 16 I 2). Luego podría determinarse con mayor precisión la situación política concreta al compararla con los tres tipos puros de la dominación legítima, es decir, al indicar en qué medida es tradicional, carismática o racional la legitimación del poder estatal en cuestión.

Por ejemplo, los Estados liberal o totalitario, en tanto que tipos ideales, se realizan, en mayor o menor grado en los Estados concretos, ya que expresan tendencias antagónicas que se combinan en los Estados históricos, en las proporciones más diversas. En este caso, los tipos ideales sirven para analizar la realidad política de acuerdo con sus distintos momentos y polaridades.

IV. Reglas empíricas tipificadoras

Entre los medios auxiliares con los que cuenta la teoría empírica del Estado, quizá se encuentren en primer plano las reglas empíricas sobre acontecimientos y sucesos típicos. Ya Tucídides escribía la historia para "aquel que desea conocer con claridad lo pasado y, por tanto, también lo por venir, que será igual o semejante, de acuerdo con la naturaleza humana". (*Historia de la Guerra del Peloponeso*, I 22). Más tarde, fijó Maquiavelo la atención en aquellas reglas empíricas, al afirmar que:

Quien desee saber lo porvenir consulte lo pasado, porque todas las cosas del mundo, en todo tiempo, se parecen a las precedentes. Esto depende de que, siendo obras de los hombres, que tienen siempre las mismas pasiones por necesidad, han de producir los mismos efectos (*Discorsi*, III 43). El que estudia las cosas de ahora y las antiguas, conoce fácilmente que en todas las ciudades y todos los pueblos han existido y existen los mismos deseos y las mismas pasiones; de suerte que examinando con atención los sucesos de la antigüedad, cualquier gobierno republicano puede aplicar los mismos remedios que usaron los antiguos, y, de no estar en uso, imaginarlos nuevos, por la semejanza de los acontecimientos (*Discorsi*, I 39).

Jellinek (p. 41; TGE, 35) expresa, en lo esencial, la misma idea: "Sólo porque bajo análogas condiciones se repiten de un modo análogo las cosas, puede ser tomada como maestra la Historia". Jellinek se refiere aquí también a los procesos típicos, porque:

pueden, en efecto, hacerse derivar de ellos con caracteres de grandes probabilidades, consecuencias determinadas que sean aplicables a fenómenos particulares de la vida de los estados. Las formaciones que responden a un tipo semejante se desenvolverán en el futuro de un modo análogo. Cuando se habla de historia, se tiene ante la vista — consciente o inconscientemente — el elemento típico en las cosas humanas.

El enfoque tipificador así propuesto no destaca relaciones causales individuales a partir de condiciones aisladas y estrechamente delineadas, sino que parte de las situaciones típicas, es decir, los complejos de caracteres por los que cabe esperar se produzcan, con cierta probabilidad, determinados desarrollos del acontecer.

Por el contrario, el desprendimiento de relaciones de causalidad natural, exactamente delineadas o determinables, no sería de gran provecho para una teoría empírica del Estado; aquel sería demasiado fragmentario, dada la gran multitud y la continua recombinación en la concurrencia de las condiciones singulares. Por tanto, la sociología debe intentar elaborar predicciones acerca de la repetición de procesos típicos complejos. Sin embargo, no es posible construirlos en forma exhaustiva y exacta, a partir de algunas relaciones de causalidad natural, por el siguiente motivo: el acontecer político concreto no sólo es determinado por las condiciones iniciales típicas que se repiten, sino también por una multiplicidad de diferentes "condiciones secundarias", que jamás se pueden comprender, o calcular del todo en sus repercusiones sobre el desarrollo del acontecer. Además, a ello hay que añadir, como elemento de incertidumbre, el hecho de que también influye en el acontecer político la acción humana, que es motivada por las cambiantes representaciones semánticas y valorativas y que, en suma, no constituye un acontecer rígidamente determinado (Zippelius RPh, 16). Por ello, la sociología debe conformarse, por principio, con la elaboración de predicciones sobre la repetición, con mayor o menor probabilidad, de procesos complejos.

El pensamiento tipificador se ocupa entonces de situaciones políticas semejantes, lo que permite percibir ciertas constantes. Pero a menudo se presentan diferencias en la situación total que, como "factores de perturbación", impiden la aplicación llana de la regla. Un ejemplo de ello:

Se cree haber determinado que un sistema de dominación en el que el poder supremo se reúne en una asamblea ("gobierno de asamblea"), es altamente propenso a transformarse en la dominación de unos pocos detentadores del poder o de una persona (Loewenstein VL., 75 ss.;). Ello parece evidente incluso por la experiencia cotidiana: un conjunto de personas (también una asamblea) es, habitualmente, incapaz de gobernar porque carece de una concepción política clara, y la aptitud para actuar con arreglo a un plan y de tomar decisiones rápidas. Por ello, es natural que en una asamblea destinada a gobernar, se forme un grupo dirigente, cuyos miembros pueden guardar un equilibrio o bien, se encontrará entre ellos una personalidad especialmente fuerte que logra arrebatarse el mando dentro del grupo y, por consiguiente, el poder dictatorial en el Estado.

Los acontecimientos de la Revolución Francesa representan un caso modelo de este fenómeno. La Convención Nacional, electa en 1792, se atribuyó la facultad de disponer soberanamente sobre todas las funciones del Estado. Pero la dominación de esta asamblea se transformó pronto en el gobierno del terror del Comité de Salud Pública y desembocó en el régimen demagógico del hombre que lo presidía, Maximiliano Robespierre.

Conforme al texto de su Constitución, también en la Unión Soviética es una asamblea electa por el pueblo el órgano supremo del Estado. Pero la dirección del Estado se concentra, de hecho, en dos cuerpos designados por el Soviet Supremo: el Presidium y el Consejo de Ministros; en manos de un fuerte jefe de gobierno, como Stalin, dicha dirección devino en un poder dictatorial. En la Unión Soviética, la tendencia a destacar un grupo relativamente reducido de funcionarios dominantes, se refuerza por la unión de los principios de asamblea y de partido único (§ 43).

Por otro lado, en Suiza, se ha preservado una democracia liberal representativa, si bien se presentaban en ella algunas de las condiciones iniciales típicas, ya mencionadas, para la concentración del poder; pues en ese país es también una asamblea, la Asamblea Federal, compuesta por el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados (*Ständerat*), la que detenta el poder supremo (artículo 71 de la Constitución revisada de 1874). Pero otras condiciones secundarias —en especial el sistema pluripartidista, la fuerza del elemento federativo, la práctica del referéndum y la tradición política— han conducido el desarrollo (a pesar de la vigorosa posición del gobierno federal) por cauces

distintos de los que siguieron la Francia revolucionaria y la Unión Soviética.

§ 3. Aspectos de la teoría de sistemas

T. Parsons, Soziologische Theorie, (ingl. 1949) al. ³1973; *id.*, The Social System, 1951; *id.*, Das System moderner Gesellschaften, al. 1972, 12 ss.; *id.*, Zur Theorie sozialer Systeme, 1976; *G. Klaus*, Kybernetik und Gesellschaft, 1964, ³1973; *D. Easton*, A Systems Analysis of Political Life, 1965, 1965; *G.A. Almond. G.B. Powell*, Comparative Politics, 1966; *Narr-Naschold*, I, 89ss., II; *A.W. Gouldner*, Die westliche Soziologie in der Krise, (ingl. 1970) al. 1974, 259 ss.; *N. Luhmann*, Soziologische Aufklärung, 1970, ⁴1974, 31ss., 113 ss., 154 ss.; *R. Kurzrock* (ed.), Systemtheorie und Gesellschaftsanalyse, 1974; *F. Hufen*, Verfassungstheorie und Systemtheorie, en: AöR, 1975, 193 ss.; *W. Röhrich et al.*, Neuere politische Theorie, 1975; *D. Suhr*, en: EvStL, 2598 ss.; *R. Damm*, Systemtheorie und Recht, 1976; *J. Röpke*, Die Strategie der Innovation. 1977, 11 ss., 176 ss.; *A. Görlich*, Politikwissenschaftliche Theorien, 1980, 105 ss.

I. Ideas fundamentales

Sobre 2: *W.R. Ashby*, Design for a Brain, 1952, ²1960/1976, 156 ss., 205 ss.; *G. Klaus* (ed.), Wörterbuch der Kybernetik, ²1969, arts. Adaption, Entwicklung, Gesamtsystem. Multistabilität; *K. Steinbuch*, Kurskorrektur, 1974, 27 ss.; *H. Sachse*, Was ist Sozialismus?, 1979, 107 ss.; *R.L. Frey*, Zwischen Föderalismus und Zentralismus, 1977; *H.F. Wust*, Föderalismus, Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, 1981.

1. Sobre el concepto de sistema social. La teoría de los sistemas trata fundamentalmente de describir a los hechos sociales como conexiones ("sistemas") de factores múltiples ("variables"), en su dependencia y condicionalidad mutuas. No intenta, pues, reducir apresuradamente lo complejo a un solo factor y presentarlo como lo único decisivo, lo que hace, por ejemplo, el economicismo (*cf.* también § 2 II).

Según un primer enfoque, la comunidad se manifiesta como un "sistema de interacciones"; esto es: una conexión (*Zusammenhang*) entre los seres humanos, originada cuando la acción de éstos se interrelaciona conforme a determinados modelos de conducta, configurando así una estructura de conducta de interdependencia múltiple (una "estructura de conducta" compleja). Este enfoque tiene puntos en común con algunas teorías organicistas (§ 4 III) y, en especial, con la sociología relacional (§ 5). No obstante, este enfoque funcional es común en las ciencias naturales. Así, la fisiología describe la combinación de los diversos procesos químicos y físicos en un organismo vivo. En forma similar se pretende analizar actualmente en las cien-

cias sociales, e investigar en sus relaciones, los procesos fundamentales (se sobreentiende que de distinta especie), que se realizan dentro de una estructura social. También se incluyen en la observación las interacciones entre un sistema social, que a menudo no ha sido claramente concebido y delimitado y su ambiente.

Las unidades básicas de los sistemas sociales son los hombres. Respecto de las relaciones interpersonales, por ejemplo, de la convivencia familiar o las relaciones de trabajo, se desarrollan determinados modelos de conducta, que funcionan de modo tal, que ciertas normas (e imágenes-guía que actúan normativamente, por ejemplo en la convivencia familiar) determinan las alternativas de comportamiento de los interesados (*Beteiligten*). Del conjunto de estos modelos de relación resulta la estructura del sistema social (§ 7 I 2).

Sin embargo, de tales modelos no puede concluirse, sin más, que el "sistema" es independiente. Estudios sociológicos recientes destacan adecuadamente la interacción permanente entre el "sistema" y sus miembros, ya que las partes de un sistema social tienden a preservar y extender el ámbito de su autonomía funcional y se resisten a una amplia integración al sistema. En cambio, el sistema mismo (propiamente los funcionarios encargados de la regulación del sistema) pretende lograr la mayor integración posible y restringir la autonomía de las partes. Así, la integración del sistema deviene en un "acto de equilibrio", es el resultado de una compensación, en continuo cambio, entre los interesados; para lograr este equilibrio, hay que negociar, una y otra vez, los modelos según los cuales se produce la conformidad y se limitan las autonomías (Gouldner 1974, 266 ss.). Este esquema de una interacción entre la propensión hacia la autonomía o hacia la conformidad se da principalmente en condiciones federativas, en la relaciones entre el Estado y los municipios (*Germeinden*) y en la relación entre el deseo de autogestión en la economía y la tendencia hacia su dirección global.

2. Optimización de la "cooperación de sistemas". El sistema total requiere una conjunción equilibrada entre las fuerzas particulares y las instancias reguladoras centrales, suficientemente fuertes, que se presentan frente a aquéllas como creadoras del orden y como representantes de la justicia social y la racionalidad política (§ 27).

Al buscar una relación equilibrada entre la autorregulación de las unidades parciales y la dirección central, se aprovecha, a la vez, un conocimiento aplicable, en general, a los sistemas que procesan información: el grado máximo de estabilidad, capacidad de adaptación y procesamiento, es propio de

los sistemas cuyas partes están coordinadas por un sistema central de regulación, pero que no están rígidamente acopladas, por lo cual debe buscarse un nivel óptimo entre la absoluta carencia de una regulación central en el sistema y su dirección totalmente centralizada. Es parte de ello la existencia de subsistemas dotados de una capacidad limitada de autorregulación (autonomía), gracias a la cual pueden procesar por sí mismos una fracción de los influjos (informaciones), a los que está expuesto el sistema total y por la cual tienen también la posibilidad de coordinarse entre sí, en una extensión limitada. A menudo, aun las necesarias funciones de coordinación no son óptimamente ejercidas por una instancia central única, pero sí son desempeñadas en forma conveniente, por una estructura jerárquica de instancias, en la cual los centros intermedios, subordinados al centro principal, efectúan una coordinación parcial.

Un ejemplo de la organización escalonada de un sistema es la división "federativa" del sistema político en corporaciones territoriales parcialmente autónomas, en diversos planos: municipios, distritos, regiones, entidades federativas y federación. Esta organización tiene por objeto relevar a las respectivas instancias superiores, de todas las decisiones que no se refieran a un interés preponderante en la unidad jurídica y una compensación de intereses (*Interessenausgleich*) suprarregional (§ 38). Incluso dentro de la estructura "monocrática" de una autoridad se pretende lograr, al menos como "estilo" de organización, una amplia descentralización de la tramitación de asuntos y de la responsabilidad; de este modo puede elevarse la capacidad del aparato burocrático para solucionar problemas y para adaptarse a las nuevas situaciones (§ 14 IV 1). El "margen de discrecionalidad" que las leyes otorgan a los órganos del Ejecutivo, constituye ya un elemento de "autorregulación" limitada. Si esta facultad para adoptar con responsabilidad decisiones ajustadas a la situación (*situationsgerecht*) se restringe excesivamente y se le reemplaza con directivas normativas centrales, entonces el aparato del Estado se convierte en un sistema muy "rígidamente acoplado", que debe procesar centralmente demasiados elementos. Su funcionamiento será antieconómico. Y tendrá que crecer, con lo que pierde, a la vez, la capacidad de tomar decisiones oportunas.

Desde la perspectiva de la economía nacional, resulta deseable la cooperación (*Verbund*) de las unidades descentralizadas de decisión, lo cual plantea la tarea de mantener abarcables (*überschaubar*) y calculables para los interesados, las relaciones entre utilidad y costos, entre usuarios y contribuyentes de servicios públicos, y sobre la base de tal transparencia, con-

ceder a los afectados un grado máximo de codeterminación responsable en la distribución de los bienes y cargas públicos. Es evidente que estos postulados pueden cumplirse con mayor facilidad en las unidades políticas pequeñas y abarcables que en los grandes Estados altamente complejos y centralmente administrados. A menudo los costos de planeación y administración de los servicios públicos centralmente ofrecidos serán más altos que los de un suministro descentralizado. Por otro lado, el ofrecimiento de prestaciones públicas como los ferrocarriles, las transmisiones de televisión o las universidades, no puede funcionar económicamente mediante cualquier descentralización. Además, deben coordinarse los servicios locales y supralocales, por ejemplo las redes de carreteras locales y regionales o las instituciones educativas de distintos niveles. Finalmente, por motivos de justicia y de astucia política, puede plantearse la exigencia de procurar una igualación de las condiciones de vida a nivel suprarregional. Por tanto, desde la perspectiva de la economía nacional es necesario establecer una cooperación "federativa" diferenciada, entre los subsistemas (*Teilsysteme*) que deben ofrecer los servicios públicos y proporcionar los medios para ello.

La tarea de enfilear hacia la cooperación óptima de los subsistemas, en especial, la de hallar la mejor clave posible para la distribución de las decisiones que deben adoptarse centralizada o descentralizadamente, no se limita únicamente a la organización del Estado, sino que también se plantea respecto de la relación entre la regulación estatal y la autorregulación privada. En otras palabras, es preciso guardar el justo medio entre un exceso y una carencia de liberalidad hacia la autonomía, el desenvolvimiento, la ambición de lucro y poder de los particulares, o, lo que es lo mismo, entre un exceso y una carencia de dirigismo y compensación de bienes por parte del Estado social (§§ 29 III, 35 IV).

La extensa labor consistente en reducir los subsistemas, tanto estatales como sociales, a la medida justa de su posibilidad de acción, abarca también el ámbito de las fuerzas sociales, en el que importa, ante todo, hallar y mantener el justo medio entre un exceso o una deficiencia en la organización de intereses. (§§ 26 II 3, V 2).

En todos estos casos parece ser la tarea y el arte esenciales de la política, hallar e implementar (*einregulieren*) una medida compatible con el sistema e incluso un nivel óptimo, si ello es posible.

3. Modelos de depuración cooperativa de los conflictos.

La regulación de los intereses en el Estado se efectúa, en buena

parte, a través de la combinación escalonada de los subsistemas que operan en diversos planos. Por lo regular, los intereses y las opiniones individuales no adquieren eficacia política en la sociedad sin una "intermediación"; deben ser previamente organizados y procesados. La regulación de conflictos de intereses relevantes para la colectividad, en combinación con toda una estructura de "subsistemas", es particularmente notoria en las sociedades pluralistas.

La confrontación y articulación de los intereses, así como una limitada compensación de éstos, se inician ya en las asociaciones, cuyas representaciones y deseos se introducen especialmente en el foro de los partidos políticos. En un espectro más amplio, éstos deben, a su vez, organizar influjos y conflictos de intereses y opiniones, con resultados algo divergentes en cada partido, dependiendo de la fuerza con que en ellos se manifiesten tales intereses y opiniones. Los restantes conflictos de intereses y opiniones son negociados y resueltos en el parlamento (§ 26 II 1).

Encontramos aquí un ejemplo de colaboración social que quisiera llamar esquema de "depuración escalonada o cooperativa de los conflictos". En términos más generales podría describirse este esquema como sigue: En diversos planos existen estructuras de organización que confrontan, articulan y allanan compromisos entre los intereses y opiniones. Los conflictos no resueltos, o depurados de manera insuficiente en los escalones inferiores, deben regularse en los planos organizativos superiores. Este proceso se desenvuelve en forma tal, que la regulación de los conflictos es preparada, y parcialmente efectuada, en los niveles inferiores, mientras que los problemas residuales se introducen en el plano superior inmediato para su ulterior procesamiento. Ejemplo de ello es el esquema, anteriormente descrito, de la depuración de conflictos en el Estado pluralista de partidos. Se trata de un modelo en el que puede decirse que la "insociable sociabilidad" (I. Kant) del hombre se convierte en sistema.

A parte de este ejemplo, existen otros esquemas de depuración cooperativa de los conflictos. De especial significación es el esquema "federativo", en su sentido más amplio, que abarca desde las corporaciones municipales autónomas hasta las organizaciones supranacionales y en el cual los intereses municipales, regionales, provinciales (*gliedstaatliche*), nacionales y supranacionales son esclarecidos escalonadamente, y se establecen relaciones y compromisos entre ellos (§§ 39 I; 40 I).

La medida en que se desgasta la capacidad de procesamiento de un sistema cooperativo depende de varios factores,

en especial, del número de participantes, del grado de disposición al compromiso y, finalmente, de la presión del problema. Esta, a su vez, depende del número de las decisiones en turno y la velocidad con que varía la situación social (particularmente las condiciones económicas y las representaciones valorativas predominantes), así como los problemas que ésta provoca. De ello trataremos después, especialmente bajo el aspecto del pluralismo (§ 26 IV 2).

La organización previa de los intereses y opiniones conlleva también algunas desventajas, sobre todo, el riesgo de que favorezca a los grupos especialmente numerosos y bien organizados (§ 26 V) y de que los compromisos se busquen sobre la base del mínimo común denominador o de la menor resistencia (§ 39 I 3). En suma, los sistemas que conceden una posibilidad de acción demasiado amplia a las fuerzas particulares, provocan un déficit en la justa compensación de intereses y la actividad política en la sociedad entera, e incluso ponen en duda la "gubernabilidad" de las democracias pluralistas (§ 26 IV; 42 I). Por ello, el sistema global requiere de la ya descrita interacción equilibrada entre fuerzas particulares e instancias centrales de regulación con poder suficiente para moderarlas en tanto que representantes de la justicia social y la racionalidad política (§ 27).

II. Procesos de regulación jurídica en el Estado

R.P. *Callies*, *Rechtstheorie als Systemtheorie*, en: G. Jahr, W. Maihofer (eds.), *Rechtstheorie*, 1971, 142 ss.; *Luhmann* RS, 132 ss., 207 ss., 294 ss., *M. Rehbinder*, *H. Schelsky* (eds.), *Zur Effektivität des Rechts*, Jb. f. *Rechtssoziol. u. Rechtsth.* 3 (1972); *M. Borucka-Aretowa*, *Die gesellschaftliche Wirkung des Rechts*, 1975; *A. Görlitz*, *Politische Funktionen des Rechts*, 1976, 55 ss.; *Zippelius* GuR, caps. 6, 8, 10.

Los elementos "cibernético-sociales" radican ya en el hecho de que la conducta humana pueda ser guiada y sea susceptible de coordinarse en una estructura de conducta.

El que las instancias estatales adopten "regulaciones" no es algo nuevo. El derecho posee una especial función "cibernética" de regulación en el acontecer social, ya que las normas comunicables (disposiciones jurídicas generales o particulares) guían la acción de los sujetos de derecho, la cual es coordinada de este modo en la estructura de conducta que denominamos comunidad jurídica (§ 7). Esta regulación coordinadora de la conducta tiene una función "integradora" y "socializadora",

ya que selecciona, entre una pluralidad de alternativas de conducta factible, las que son compatibles precisamente con las necesidades y tolerancias de la estructura total de la comunidad en cuestión. Mediante sanciones y amenazas de sanción el sistema jurídico vigente mantiene la conducta desviada dentro de límites estrechos, y restablece, en lo posible, la situación perturbada por esa conducta. El orden jurídico cumple con la importante función de solucionar los conflictos de intereses en forma racional y pacífica, porque dispone competencias y procedimientos, tanto legislativos como judiciales, dentro de los cuales se resuelven y regulan, controlada y moderadamente, dichos conflictos. Con el tiempo, el sistema jurídico desempeña una función estabilizadora, también por cuanto la formalidad y la racionalidad del procedimiento legislativo impiden que todas las funciones en las constelaciones de intereses y opiniones adquieran inmediata relevancia jurídica. También es importante el derecho como instrumento de conformación funcional de la sociedad, de un *social engineering*, que en especial medida requiere de moderno Estado industrial (§ 35 I). En suma, puede considerarse precisamente el derecho, o a la comunidad jurídica (dependiendo si lo que interesa es el instrumento de dirección o el resultado sociológico) como un sistema cibernético-social.

Por su parte, las normas jurídicas y otras pautas jurídicas de conducta surgen bajo la influencia de múltiples hechos sociales, en especial, de los intereses existentes, las consideraciones valorativas y posiciones de poder predominantes. El papel de tales factores es particularmente evidente en el proceso legislativo parlamentario.

Así, pues, nos podemos representar al sistema jurídico, sus competencias, procedimientos y normaciones, como un sistema de regulación (*Regelungssystem*) que establece relaciones funcionales con su entorno social, en dos sentidos: por un lado, provenientes del ambiente, entran en el sistema de regulación las necesidades, consideraciones valorativas, exigencias y otros influjos ("*Input*"), que debe regular. — Esta regulación se produce sobre la base, y dentro de un esquema de competencias jurídicas, por medio de los procedimientos jurídicamente ordenados (de la legislación, la administración y la jurisdicción) y de normas de conducta y ordenanzas particulares, jurídicamente obligatorias. Por el otro lado, éstas repercuten sobre el entorno social (*Output*), en cuanto adoptan una selección obligatoria entre las alternativas de conducta factibles, y sirven así a los miembros de la comunidad como hilo conductor para

la coordinación del comportamiento (§§ 7; 26 IV). — De esta forma, el derecho contribuye también a configurar las estructuras sociales, puesto que de ellas parten nuevamente impulsos hacia el sistema de regulación, tiene lugar una continua “retroalimentación” (*Rückkoppelung*) entre éste y su ambiente social.

Por el lado del *Output*, es de especial interés la eficiencia del sistema estatal de regulación, ya que se trata de las condiciones que garantizan la eficacia del orden normativo de la conducta, a las que pertenecen los mecanismos de aceptación de la dominación (§ 9 I). Entre ellas se cuentan, además, las técnicas organizativas y procesales de la aplicación del derecho (§ 8 I, II), sobre todo el asociar recompensas y sanciones al cumplimiento o inobservancia de los deberes jurídicos. No solamente pertenece a la problemática de la eficiencia la probabilidad inmediata de la observancia y aplicación coactiva de una regulación, sino también la cuestión de sí, y bajo qué condiciones, son las normas jurídicas y los actos administrativos instrumentos apropiados para alcanzar los objetivos jurídico-políticos deseados y los fines de la administración.

Es evidente que en el acontecer estatal existen procesos de regulación distintos de los normativos. Como ejemplos podemos citar la dirección de la opinión por el Estado o la influencia fáctica que puede ejercerse sobre la coyuntura, al restringirse o expanderse las inversiones estatales.

III. Propiedades características de los sistemas políticos

K. W. Deutsch, Politische Kybernetik, (ingl. 1963, ²1966) al. 1969, cap. 9ss.; al respecto: *D. Senghaas*, Kybernetik und Politikwissenschaft, en: PVS 1966, 252 ss.; *A. Etzioni*, Die aktive Gesellschaft, (ingl. 1968) a. 1975; *M. L. Cadwallader*, *A. Etzioni*, *G. A. Almond*, en: W. Zapf (ed.) Theorien des sozialen Wandels, 1969, 141 ss., 211 ss.; *Deutsch*, StRP, 200 ss.

También es posible expresar las propiedades características de los sistemas políticos mediante conceptos cibernéticos.

Esto es válido, por ejemplo, respecto de la interacción entre el influjo de los partidos y la respuesta electoral, interacción propia de las democracias representativas pluripartidistas y que es especialmente notable en las campañas electorales, con las cuales los partidos buscan influir en la opinión pública. Además, la postulación de sus candidatos y programas implica ya una importante preselección (*Vor-Auswahl*). De este modo se presentan a los votantes ciertas alternativas, y sus posibilida-

des de decisión se orientan hacia cuestiones concretas. Por otro lado, esta preselección se “retroalimenta” con la voluntad presunta de los electores. Aquí se muestra un mecanismo clave de este sistema: la eficacia del control democrático depende en el sistema representativo de la existencia de dicha retroalimentación, cuyo funcionamiento depende sobre todo de que se ofrezcan a los votantes, alternativas entre las que puedan decidir.

Si tal es el caso, entonces la selección de candidatos y las propuestas programáticas deberán ajustarse ya a los presuntos deseos de los ciudadanos para tener la mejor oportunidad de triunfo (§ 23 II 3). Asimismo, después de designados, y con miras a las siguientes elecciones, tanto el gobierno como el parlamento deben intentar mantener de su lado a la opinión pública y satisfacer la voluntad presunta del pueblo (§ 41 III 2).

Las características del sistema pluralista están determinadas particularmente por aquellos mecanismos sociales, a través de los cuales las necesidades y opiniones existentes en la sociedad son organizadas, articuladas, dotadas de energía y, a menudo, también distorsionadas, ya en el campo previo (*Vorfeld*) del sistema estatal de regulación (como su *Input*). En este sentido, debe pensarse principalmente en el funcionamiento de las asociaciones y los medios de comunicación masiva (§§ 26 II, III, V 2; 28 IV).

Una importante característica de un sistema político es también su tendencia al inmovilismo o al cambio y la adaptación; se trata, pues, de la capacidad y la disposición del sistema político para “procesar” una transformación de las condiciones fácticas de vida, de las necesidades y representaciones de objetivos predominantes. Tal disposición de un sistema se mide por la capacidad de las instancias reguladoras de informarse con amplitud y, en especial, de captar y considerar adecuadamente las opiniones y los intereses existentes. Desempeñan un papel, además, la disposición y la agilidad mental para admitir soluciones no convencionales y la capacidad de elaborar rápidamente una amplia selección de propuestas practicables de regulación y solución.

De estos factores depende, en gran medida, la viabilidad del sistema político que, por un lado, debe captar a tiempo “dónde le aprieta el zapato”, a una porción considerable de los gobernados, en qué aspectos crece el descontento frente a los gobernantes y desaparece la voluntad de los ciudadanos a identificarse con ellos; en pocas palabras, cuándo pierde legitimidad el régimen. Por otro lado, deben hallarse para tales problemas soluciones funcionales que, según una opinión mayoritaria, mejoran a largo plazo la situación global del sistema. Es

posible promover institucionalmente la disposición a la adaptación. En este sentido, desempeña un papel central la ya mencionada retroalimentación democrática que requieren los gobernantes para tomar en cuenta las opiniones y los intereses prevalecientes. Para optimizar la capacidad del sistema para procesar problemas, es también necesario dividirlo en subsistemas dotados de suficiente capacidad de autorregulación (autonomía) respecto de cuestiones parciales (I 2). El Estado pluralista demuestra una disposición relativamente alta a la innovación, en virtud de que por su división en múltiples subsistemas y su estilo de vida, procura "mantener abierto" el proceso político e iniciar reformas cuando es necesario, si bien preservando ciertas reglas fundamentales de la convivencia y de la solución de conflictos (§ 26 II 2). Sin embargo, la validez del postulado de la adaptación tiene limitaciones, pues se encuentra en tensión frente a la necesidad de preservar los patrones de conducta existentes. Hay efectivamente un interés en que el sistema de regulación se mantenga variable y se adapte con continuidad al cambio de las condiciones externas de vida y las representaciones dominantes sobre la mejor estructura social. Sin embargo, existe también la necesidad de seguridad jurídica, de certidumbre en las bases de la disposición social, de estabilidad de las estructuras sociales de ordenación. Por tanto, debe haber una ponderación entre las necesidades antagónicas del progreso, por un lado, y la seguridad de orientación, por el otro; una tarea trascendente, y en ocasiones agobiante, pero que en todo caso no puede resolverse con criterios puramente sociológicos (§ 17 IV 2).

Luego, son de interés aquellos factores que aumentan la carga del sistema de regulación: las contradicciones extremas de intereses y opiniones; la escasa disposición de los grupos y los individuos al compromiso y a sujetarse a las reglas de juego del sistema para la solución de conflictos; la inestabilidad de la situación social, en especial, de la económica y la ideológica, y de las agrupaciones de intereses y opinión (§ 26 IV 2).

Otras características del sistema estatal resultan también del patrón de distribución de las competencias de regulación. De particular importancia es el modelo según el cual se coordinan los ámbitos de función y subsistemas estatales en un sistema de regulación uniforme (§ 9 III 3). Las competencias de regulación pueden descentralizarse en mayor o menor grado (§§ 4 I 3; 23 III) y, sobre todo, disponerse de tal modo que se equilibren y permitan un control recíproco (§ 29).

También podría destacarse, como factor de un modelo social cibernético, la dimensión de la regulación estatal, esto es, el grado de la reglamentación jurídica; de la dirección central

de la economía; de la influencia estatal sobre la opinión. Con base en la mayor o menor preponderancia de este elemento, debe ordenarse a un Estado dentro del tipo totalitario o el liberal (§ 29).

IV. Límites

No es posible una descripción exhaustiva de los procesos sociales mediante los modelos cibernéticos, porque en el acontecer social interviene siempre la libertad humana de decisión, que no tiene paralelo en los procesos mecánicos de regulación (§ 2 IV) y que introduce un significativo factor de incertidumbre en el desarrollo del acontecer social.

Lo más importante es que los conceptos cibernéticos no pueden proporcionar criterio alguno sobre la justicia de las regulaciones normativas. Todo procedimiento de regulación (tal como el procedimiento legislativo parlamentario) contiene siempre una decisión. Esta decisión plantea la cuestión de la justa regulación de los conflictos de intereses, porque el ejercicio de una competencia de decisión no debe estar determinado únicamente por los influjos sociales (fácticos), por reglas operativas (formales) y por una consecuencia inmanente al sistema. Debe ser materialmente justa, lo cual exige criterios de decisión que no pueden obtenerse exclusivamente a partir de conexiones funcionales (§ 16 II; 26 V I).

NOTAS AL CAPITULO I

^a N.T. Quizá sea preferible la traducción literal del vocablo alemán, en vez de emplear términos sólo aproximados como "paradigma", "arquetipo", etcétera.

^b N.T. El sentido literal de *überschauen* es el de "alcanzar o abarcar con la vista".