

CAPÍTULO SEGUNDO

FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO	87
I. Tipología tradicional de las formas del poder político . . .	87
II. Nuevas tipologías de las formas del poder estatal y diferencia entre formas de Estado y formas de gobierno	89
III. Examen de las tipologías propuestas por la doctrina	91
IV. Tipología adoptada por las formas de Estado: distinción entre democracia y autocracia. Criterios respectivos de individuación	95
V. Conexión entre forma de gobierno y forma de Estado. Diverso significado atribuido al concepto de democracia. Relatividad temporal de la calificación de los ordenamientos democráticos	98
VI. Las formas de gobierno democráticas y su tipología. En particular, el recurso al criterio de titularidad del poder de los órganos y las relaciones recíprocas entre órganos constitucionales. Formas puras y mixtas	103
VII. Criterio del número de partidos y de la función de la oposición	106
VIII. Formas de gobierno autocráticas	107

CAPÍTULO SEGUNDO

FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

Una vez examinados, sumariamente, el concepto de Estado y sus correspondientes características, hay que dirigir la atención a los aspectos que en concreto el Estado asume en la realidad histórica de los ordenamientos, resultando evidente, según una sumaria investigación comparada, la extrema variedad de formas que puede adoptar el poder político.

I. TIPOLOGÍA TRADICIONAL DE LAS FORMAS DEL PODER POLÍTICO

Los intentos por elaborar una tipología del poder político datan de épocas muy anteriores a la afirmación del Estado moderno.

Platón distinguió seis formas de instituciones políticas (*La República*); posteriormente pasa (*Las leyes*) a una configuración dualista en la cual al poder que corresponde a una autoridad soberana por derecho propio (monarquía) se contraponen el poder que pertenece al pueblo y que se confiere por éste a la autoridad que lo ejercitará por su propia cuenta (*politia*). Aristóteles (*Política*) elaboró, a su vez, un esquema que tuvo muchos seguidores. Entre la monarquía (gobierno de uno) y la democracia (gobierno del pueblo correspondiente a la *politia* de Platón) insirió la aristocracia (gobierno de los mejores). A estas tres formas “puras”, destinadas a satisfacer intereses colectivos, Aristóteles atribuyó las respectivas degeneraciones cuando el poder fuera utilizado con fines egoístas (respectivamente: tiranía, demagogia, oligarquía). Por lo tanto, el pensamiento político romano y el medieval elaboraron sus propias clasificaciones teniendo presentes los aportes precedentes y en particular la tripartición de Aristóteles.

En la Edad Moderna, Maquiavelo (*El Príncipe*) distinguió entre repúblicas y principados, entendiendo por las primeras una forma de re-

gimiento en la cual el poder era repartido entre los diversos cuerpos colegiados, y por los segundos aquellos en los cuales el poder era concentrado en manos de uno solo. Esta distinción es tomada de Althusius (*Politica methodice digesta*) cuando contraponen poliarquía y monarquía. De todos modos, la tripartición de Aristóteles obtuvo un éxito indiscutible hasta el siglo XIX e influyó diversas corrientes del pensamiento político y filosófico. Se encuentran huellas de ésta en Marsilio de Padua (*Defensor Pacis*), Tomás de Aquino (*Summa Theologica*), Bodin (*Six livres de la République*), Hobbes (*De Cive e Leviathan*), Locke (*Two Treatises on Government*), Rousseau (*Contrat Social*), Kant (*Rechtslehre*) y Hegel (*Rechtsphilosophie*).

Bodin, en particular, introdujo el principio de soberanía (entendido como capacidad suprema de decisión normativa) como criterio distintivo de la forma política, vinculado siempre a la tripartición mencionada: “si la soberanía reside en un solo príncipe se llamará monarquía, si participa todo el pueblo el Estado se definirá popular, si participa sólo una pequeña parte del pueblo se considerará que el Estado es aristocrático”. Además, Bodin reconoció la posibilidad de atribuir separadamente a dos órganos independientes la “soberanía” y el “gobierno”, tratando de resaltar cómo el órgano soberano ejerce el poder por medio de órganos estructurados según diversas características (que en su clasificación recogen siempre la conocida tripartición). De la combinación entre las diversas posibilidades de titularidad de la soberanía, de los tipos de órganos que la ejercen en concreto y de las modalidades de ejercicio, nacen múltiples variaciones. Montesquieu (*L’Esprit des Lois*) distinguió entre gobiernos despóticos (monarquías absolutas), monárquicos (monarquía constitucional) y republicanos (gobiernos tanto democráticos como aristocráticos sin jefe hereditario). En tiempos más recientes, después de la superación del absolutismo y de la consolidación del Estado liberal, los estudiosos del siglo XIX contrapusieron el Estado de derecho, que les era contemporáneo, a las experiencias históricas precedentes, es decir, al Estado feudal y además al Estado absoluto y al Estado de policía. En el ámbito del Estado de derecho liberal se hicieron algunas distinciones y, en particular, se daba importancia a la contraposición entre monarquía y república, consecuente a la diversa configuración del jefe de Estado hereditario o electivo.

Después del primer conflicto mundial aparecen realidades político-institucionales que niegan el Estado de derecho: primero el Estado soviético, luego el fascista, llevaron a un replanteamiento del concepto de

Estado y a nuevos intentos de clasificación. Se dieron cuenta que muchas instituciones constitucionales podían quedar formalmente invariadas pero asumir funciones diversas de las experimentadas en un tiempo, en cuanto que se movieron en un cuadro político global profundamente cambiado. Pero también en tal situación no se abandonó del todo la tripartición de Aristóteles (monarquía-aristocracia-democracia) como parámetro de referencia de las posibles formas de Estado, si bien combinándola con formas mixtas que derivan de la fusión con los principios políticos predominantes, como en el análisis de Schmitt relativo al Estado de derecho burgués, y en la gran mayoría de estudios de derecho constitucional de Europa continental.

II. NUEVAS TIPOLOGÍAS DE LAS FORMAS DEL PODER ESTATAL Y DIFERENCIA ENTRE FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

El estudio de la evolución del Estado, que partiendo del modelo del Estado de derecho predominante hasta comienzos del siglo XX ha seguido hacia soluciones cada vez más articuladas y diversas, ha dado nuevo impulso a las investigaciones sobre las formas de poder estatal, con el fin de intentar la elaboración de esquemas que ayuden a ordenar las diversas y contrapuestas experiencias constitucionales. Así se han formulado diversas doctrinas sobre las “formas de Estado” y sobre las “formas de gobierno”, partiendo del examen de experiencias conocidas, deduciendo los elementos cualificados constantes, efectuando la comparación entre los datos ofrecidos por varios ordenamientos y además elaborando, por abstracción, “tipos” que faciliten, a su vez, la clasificación de otras experiencias estatales. Las tipologías elaboradas por la doctrina resultan de la observación de la realidad histórica y presentan una validez sobre todo *empírica* y no necesariamente lógica. Se trata, en otras palabras, de esquemas de referencia que pueden extenderse a nuevas realidades constitucionales, sólo en la medida en que no se separen, en modo pronunciado, de las que se tomaron antes como modelo para la elaboración del esquema.

Convencionalmente, por “*forma de Estado*” se entiende el conjunto de elementos que caracterizan globalmente a un ordenamiento referido en particular a las finalidades planteadas como objetivos de acción de los

órganos constitucionales. Empero caen dentro de su ámbito también los consiguientes criterios relativos a la disciplina del Estado-comunidad, al papel del individuo y de los grupos y los relativos al Estado-aparato y a sus modalidades de intervención. Por “*forma de gobierno*” se entiende el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir las finalidades estatales, y por lo tanto, los elementos que se refieren a la titularidad y al ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales. Desde esta perspectiva, cada forma de gobierno se encuadra en una forma de Estado más amplia que la condiciona.

La distinción entre forma de Estado y forma de gobierno tiene como objetivo resaltar cómo las estructuras de gobierno disciplinadas por las diversas Constituciones, con respecto a la titularidad y al ejercicio de las funciones soberanas, no pueden considerarse prescindiendo de la *concepción de fondo* acogida por cada Estado en cuanto a bases económicas, sociales y políticas y a los relativos principios directivos en el cual inspiran su propia acción. Esta concepción de fondo es la que da una “forma” propia al Estado y que además influye de manera concreta sobre la aplicación de la forma de gobierno.

Lo anteriormente dicho ayuda a plantear una cuestión que no parece clara, causada por la incidencia de las formas de descentralización territorial del poder sobre la forma de Estado y sobre la forma de gobierno. De la exposición que sigue a continuación (segunda parte, capítulo primero, sección V) resulta más evidente cómo al lado de los Estados unitarios, en los que el poder es tendencialmente centralizado, existen modelos de ordenamientos caracterizados por una descentralización del poder político (Estados definidos tradicionalmente como “Estados de Estados” o “Estados compuestos”, más conocidos como *Estados federales*, y que no son cualitativamente diversos de los regionales). Según un enfoque acogido convencionalmente, la naturaleza compuesta del Estado articulado sobre otros entes políticos territoriales comportaría la presencia de una forma de Estado particular. En cambio, según otros, no sería apropiado hablar de una “forma de Estado” federal sino, simplemente, de una técnica de descentralización del poder compatible con la unidad del ordenamiento. Otros, todavía, reconducen el modelo federal a la forma de gobierno, en cuanto la repartición del poder entre el centro y la periferia alude a la titularidad y al ejercicio del poder del Estado y por ende implica importantes opciones características de la individualidad de la forma de Estado entendida en su conjunto.

En realidad parece correcto reconducir las opciones sobre la separación/enlace de las esferas de competencia decisional del Estado central y de los estados miembros a la forma de gobierno. Al mismo tiempo atañe a la forma de Estado la concepción del poder distribuido entre el Estado central y los estados miembros, la valorización particular de las autonomías, la escogencia de soluciones institucionales, como el poder confiado a órganos que son expresión de las autonomías políticas locales, que acercan el Estado al ciudadano y a los diversos intereses presentes sobre el territorio. En efecto, la concepción histórica del federalismo parece hallar una realización únicamente en el cuadro de la forma de Estado caracterizada por los principios del liberalismo político.

III. EXAMEN DE LAS TIPOLOGÍAS PROPUESTAS POR LA DOCTRINA

Aunque no es fácil ofrecer una indicación satisfactoria, dada la variedad de criterios propuestos para llegar a la clasificación y considerada la diversidad de la terminología empleada, recordemos ahora algunos de los esquemas de clasificación más significativos relativos a las formas de Estado.

Según el esquema *marxista-leninista*, aceptado unánimemente por la doctrina oficial y por los estudiosos del derecho y del Estado de los países socialistas, la clasificación que resulte debe seguir el modelo cíclico teorizado por Marx, y hasta hoy nunca realizado por completo, que va desde la ausencia del Estado en las sociedades primitivas a su desaparición por “deterioro” en el momento en que debe realizarse la sociedad comunista, pasando a través de las formas de Estado esclavista, feudal, burgués y proletario. Estas formas de Estado varían entre sí respecto al cambio de la clase dirigente que a su vez está relacionada con el modo de producción que prevalece en un determinado periodo histórico. En la época actual, la contraposición que predomina es entre el Estado burgués capitalista y entre el Estado proletario socialista.

Fuera de la clasificación de derivación marxista, tendencialmente uniforme, existen las establecidas por la *ciencia del constitucionalismo occidental* que dan primacía a las variedades ideológicas y a las orientaciones políticas históricamente manifestadas en la historia contemporánea. Así se identifica una *tripartición* entre Estado de derivación liberal (co-

nocido como Estado de democracia clásica), Estado autoritario fascista y Estado socialista, que a veces se amplía en una *cuadripartición*, en cuanto que a las tres formas apenas indicadas se añade una cuarta, propia de los Estados de nueva formación. Otra orientación simplifica la clasificación reduciéndola a una *bipartición* entre Estados “pluralistas” sujetos a la tradición de las democracias occidentales, que comportan una “organización constitucional” de la competencia pacífica para el ejercicio del poder, y Estados “monopolíticos” con partido único, que eliminan la oposición, definidos diversamente: totalitarios, autocráticos, monopartidistas, de poder cerrado, con independencia de la ideología y de las orientaciones practicadas, o bien entre Estados con poder “repartido” entre los individuos, los grupos y sus representantes (régimen constitucional, democracia) y Estados con poder “concentrado” (dictadura, autocracia). En el primer caso se insiste en la alternativa pluralismo/monismo a nivel de Estado-comunidad; en el segundo sobre la alternativa repartición/concentración de poder a nivel del aparato estatal, pero es evidente la proximidad de ambos planteamientos.

La citada *orientación bipartita* sirve también como esquema de referencia de una vastísima literatura politológica que en años recientes ha afrontado con tenacidad el estudio de las formas políticas estatales (recurriendo por lo general al término “régimen”) sin salir de la contraposición entre Estados democráticos y Estados no democráticos. Tendencialmente esta doctrina intentó profundizar el estudio de los “*índices de democratización*” (índices que son individuados de acuerdo a criterios variables que no siempre son compartidos) con base en el reconocimiento de los cuales un Estado puede definirse democrático, mientras que es calificado como no democrático el Estado para el cual la verificación arroje un éxito negativo. Se han establecido dos tendencias principales: *a)* la primera tiene como objetivo que la democratización derive de un análisis global de los ordenamientos examinados, y *b)* la segunda tiende a individuar la presencia de libertades consideradas mínimas para poder calificar como democrático un ordenamiento y, sobre todo, mediante el grado de libertad confirmado por obra de una serie de posibles subdivisiones. De acuerdo con esta última orientación se explican una serie de libertades civiles y políticas, que no siempre son idénticas según los autores, de cuya comprobación se deduce si un ordenamiento puede definirse libre (democrático) o no, o bien si debe colocarse en una posición intermedia. En conjunto, los especialistas en ciencia política, ya mencio-

nados, consideran democráticos aquellos ordenamientos que garantizan el sufragio universal libre y secreto, elecciones periódicas, pluralidad de partidos políticos y pluralismo de fuentes de información.

Más complejo es el análisis de los *ordenamientos estatales no democráticos*, que se exponen a ser definidos de modo preponderantemente residual (en cuanto comprenden todas las experiencias que no reconducen al modelo democrático). Sin embargo, la ciencia política intenta ofrecer una ordenación orgánica para este tipo de ordenamientos.

Considerando la propuesta más articulada, los Estados no democráticos comprenderían ordenamientos dictatoriales, totalitarios, tradicionales, autoritarios, que se articulan entre sí de acuerdo a tres variables: nivel de pluralismo (del monismo al pluralismo limitado), nivel de participación política (de la movilización dirigida a la despolitización) y nivel de incidencia de la ideología oficial (de la prevalencia total de la ideología a su simple presencia formal). En particular se propone la siguiente tipología:

1) La *dictadura*, definida como “gobierno interino... surge en periodo de crisis que no se ha institucionalizado y representa una ruptura de las reglas institucionalizadas... propias del régimen anterior”. La definición parece correcta (véase quinta parte, capítulo segundo), pero en cuanto solución provisoria la dictadura no puede, ciertamente, definirse como forma de Estado o como régimen al igual que las otras figuras que denotan estructuras estables y duraderas.

2) El Estado *tradicionalista* comprende el subtipo de “democracia oligárquica” y el definido como “sultanístico”. Se trata de Estados en los cuales predomina el elemento oligárquico y personalista, con una sociedad civil atrasada y despolitizada y sin partidos modernos.

3) El Estado *autoritario* se caracteriza por el pluralismo político y el pluripartidismo limitado o partido único, pero también por la baja movilización e influencia limitada de la ideología oficial, mientras que predomina el papel de un *líder* nacional y a veces de una elite restringida. Se prevén diversos subtipos de Estado autoritario: a) “*burocrático-militar*”, en el cual el poder pertenece a una elite de burócratas y militares y, más recientemente, de tecnócratas; b) “*estatismo orgánico*”, en el que existe una participación política controlada y una movilización de la comunidad estatal por medio de la institución de estructuras corporativas que tienen el monopolio de la representación en el ámbito de sectores de intereses preconstituidos; c) los definidos como de “*movilización*”, que son

instaurados a consecuencia de la crisis de ordenamientos democráticos o después de adquirir la independencia; en la primera hipótesis, de los ordenamientos fascistas, se da una reducción del pluralismo, se participa por medio de estructuras políticas nuevas, partido único análogo al totalitario, y hay una ideología elaborada; en la segunda, que corresponde a muchos Estados recién independizados después de la era colonial, existe un partido único, un *leadership* nacionalista, una ideología oficial de diversas proveniencias; d) el definido como “*democracia racial*” comprende aquellos ordenamientos en los que las instituciones clásicas de la democracia rigen para una parte minoritaria de la población, mientras que la mayoría se sujeta a un régimen discriminatorio; e) el definido como “*totalitarismo imperfecto*”, que denota un ordenamiento en el que el acercamiento al totalitarismo ha sido interrumpido, y el “*pos-totalitario*”, que deriva de una modificación a un ordenamiento totalitario anterior.

4) El Estado *totalitario* se caracteriza por una ideología desarrollada y que involucra a toda la sociedad, por un partido único y por organizaciones subsidiarias que mantienen a la sociedad en un Estado de movilización permanente, por la concentración sin límites del poder en un *leader* o en una elite restringida, por la subordinación de los militares al poder político, y por la práctica del terror contra eventuales oposiciones.

Concluyendo el intento por sintetizar las diversas posiciones de la doctrina sobre la clasificación de las formas de Estado, reconociendo el gran esfuerzo de los politólogos, especialmente debe considerarse que por parte de los constitucionalistas se ha atribuido una atención predominante al estudio de los Estados que han desempeñado un papel dominante desde el punto de vista histórico: Estados europeos, norteamericanos y socialistas. Los Estados del llamado Tercer Mundo (o en vías de desarrollo, recientemente independizados y similares), que a mi parecer serían clasificados en dos grupos, según hayan o no experimentado la colonización y, luego de la descolonización, si bien agrupados según presupuestos de hecho semejantes (modernización), en realidad no han ofrecido soluciones originales en el plano institucional, tomando prestado de otros Estados (terceros) modelos ya experimentados. Sin embargo estos modelos, o no se han mostrado operativos o han sido sustituidos con frecuencia, sea que fueran de procedencia europea-occidental o socialista.

En efecto, el estudio de estos Estados, que “en cuanto instituciones jurídicas definidas abstractamente... son idénticos al Estado de origen más lejano”, es bastante problemático por la fragilidad de las estructuras esta-

tales, que a veces suscita dudas sobre su misma existencia; se habla de “sociedades sin Estado” por la dificultad extrema de reconducir las mismas a modelos conocidos (debido a la casi cierta y total discrepancia entre instituciones formalizadas en las cartas constitucionales y su ejecución) o para individualizar los originales. Por lo tanto la doctrina constitucionalista occidental no puede dejar de constatar estas dificultades y se debe limitar a calificar como residual la categoría de Estados en vías de desarrollo o a indicar la existencia de una forma de Estado cuyas características son difíciles de precisar, salvo bajo el perfil de “degeneración de modelos ofrecidos por otras formas”.

También la doctrina oficial de los Estados socialistas, por otro lado, encuentra dificultades. Por ejemplo, aquellos nuevos Estados que estaban vinculados políticamente a la URSS se consideran orientados hacia la revolución socialista (mediante la dictadura del proletariado) y además atraviesan la fase preliminar de la “democracia nacional”. Pero la interrupción de vínculos políticos con el Estado-guía, si bien subsisten idénticas situaciones económicas, sociales y políticas internas (por ejemplo, el caso de la República de Somalia en 1979), conduce a eliminar al Estado en cuestión del grupo “oficial” de los Estados progresistas. En cuanto a los demás Estados, más allá de la órbita política de las potencias socialistas, éstos se definen genéricamente como burgueses-capitalistas, si bien es claro que en muchos casos esta calificación puede ser manifiestamente anti-histórica, faltando en absoluto los presupuestos típicos de las sociedades desarrolladas sobre los cuales fundar una contraposición plausible entre los diversos modos de producción y las correspondientes clases antagonistas.

IV. TIPOLOGÍA ADOPTADA POR LAS FORMAS DE ESTADO: DISTINCIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y AUTOCRACIA. CRITERIOS RESPECTIVOS DE INDIVIDUACIÓN

En los párrafos anteriores se han mencionado diversas propuestas encaaminadas a elaborar tipologías satisfactorias de las formas de Estado. Todas ellas contienen elementos interesantes que se tienen en cuenta para ofrecer una tipología de las formas de Estado que sea capaz de reconocer las actuales experiencias constitucionales.

Del conjunto de experiencias examinadas puede deducirse la existencia de dos formas de Estado fundamentales: la democrática y la autocrática. La primera asegura una correspondencia tendencial entre Estado-comunidad y Estado-aparato; la segunda da preeminencia al segundo, prescindiendo, cuando lo juzgue necesario, de garantizar la correspondencia en mención. Democracia y autocracia, según esta perspectiva, son dos formas ideales elaboradas por abstracción mediante un procedimiento deductivo y comparado de experiencias teóricas conocidas. A ellas se llega mediante la previa determinación de criterios metodológicos a través de los cuales opera la clasificación. Éstos son: *a)* criterio relativo a la titularidad y al ejercicio del poder estatal; *b)* criterio relativo a la modalidad de uso del poder, y *c)* criterio relativo a la finalidad del uso del poder.

De las diversas formas que articulan tales criterios se infiere un esquema clasificatorio de las diferentes experiencias estatales.

La titularidad del poder soberano puede pertenecer a la totalidad de individuos que forman parte de la sociedad política, a un grupo, a uno solo. El poder se ejerce mediante órganos conforme al principio de concentración o de distribución. Las *modalidades de uso* del poder se refieren a la formación de decisiones políticas y a su ejecución. La decisión puede ser consecuencia de consulta y debate o puede ser unilateral; puede tener en cuenta la actitud de los destinatarios previstos o puede prescindir de éstos; puede adoptarse respetando una pluralidad de posiciones individuales que consiente formas legales de contestación o en una situación totalmente opuesta. La búsqueda del consentimiento de los gobernados y la imposición unilateral son dos métodos contrapuestos con los cuales los gobernantes, titulares del poder, desarrollan su función constitucional. La *finalidad del uso del poder* condiciona todas las orientaciones de un ordenamiento. En todo momento, cuando los órganos del poder adoptan una decisión política se proponen, también, una meta a alcanzar. Los fines concretos pueden ser muy variados, difícilmente agrupables a no ser que se individualice la ideología que caracteriza a un ordenamiento, la cual obra como principio mediante el cual las diversas inclinaciones de un gobierno son atribuibles a la homogeneidad y a la sistematización.

Las formas históricas estatales de la época contemporánea, que se desprenden del uso diverso de los tres criterios indicados y que se define preponderantemente de acuerdo a la ideología dominante que las caracte-

riza, son: de derivación liberal, socialista, autoritaria y, en fin, la modernizadora, propia de Estados recién independizados.

El *Estado de derivación liberal* da especial énfasis sobre todo a las modalidades de uso del poder político. Reglas complejas se ocupan de los procedimientos de participación de los órganos en el proceso de formación de las decisiones y las garantías que corresponden a lo dictado en los preceptos constitucionales. En cuanto a la titularidad del poder, esta forma de Estado comenzó con soluciones oligárquicas llegando, después, a reconocer formas más amplias de participación con la extensión del sufragio, mientras que el ejercicio del poder implica siempre la articulación entre varios órganos según el principio de distribución. En cuanto a los fines, esta forma de Estado privilegió las libertades políticas respecto a las económicas y sociales en tanto que el objetivo por una igualdad sustancial de los individuos comenzó a adquirir credibilidad sólo en tiempos recientes.

El *Estado socialista*, que mira a la consecución del comunismo, en cuanto a los fines da preferencia al principio de igualdad sustancial, y de manera secundaria, en cuanto a la titularidad del poder, afirma privilegiar el principio de participación de la totalidad de los individuos en la actividad política, mientras el ejercicio del poder comporta formas sustanciales de concentración. Las modalidades de uso del poder comprenden formas de consenso guiadas y la imposición de la decisión política.

El *Estado autoritario*, que se difunde para contrastar al comunismo, rechaza de manera integral los principios del Estado liberal. En cuanto a la titularidad del poder las soluciones fueron de tipo monocrático, y en cuanto a las modalidades de uso se recurrió a formas de consenso guiadas y a la imposición.

Los *Estados de la modernización*, afirmados, especialmente, después de la Segunda Guerra Mundial a consecuencia de la descolonización, tienen como objetivo primario crear una entidad estatal y asegurar la igualdad de los individuos y el desarrollo (modernización). La titularidad del poder se regula por medio de formas monocráticas u oligárquicas y las modalidades de ejercicio del poder corresponden a la imposición. Algunos Estados tradicionalistas intentan afrontar el problema del desarrollo manteniendo una situación de equilibrio consolidada en el tiempo. No conocieron la colonización y el consiguiente proceso de descolonización como en el caso anterior. El poder de los gobernantes tradicionales que-

dó sustancialmente intacto. Las diversas finalidades de conservación se suman a las de modernización y los criterios relativos a la titularidad y a las modalidades de uso del poder son semejantes.

V. CONEXIÓN ENTRE FORMA DE GOBIERNO Y FORMA DE ESTADO. DIVERSO SIGNIFICADO ATRIBUIDO AL CONCEPTO DE DEMOCRACIA. RELATIVIDAD TEMPORAL DE LA CALIFICACIÓN DE LOS ORDENAMIENTOS DEMOCRÁTICOS

El criterio de la finalidad del uso del poder soberano, estrictamente asociado a la ideología oficial, sirve para identificar a primera vista las varias realizaciones concretas del Estado contemporáneo: Estado de derivación liberal, socialista, autoritario, Estado que mira a la modernización y tradicionalista son tipos en los cuales es más fácil encuadrar, con fines expositivos, las actuales experiencias estatales. Pero es de la intersección del criterio de la titularidad del poder con el criterio de las modalidades de uso del mismo —prescindiendo de la finalidad que termina siendo un criterio auxiliar— que deriva la posibilidad de individuar con claridad cuál sea la esencia del poder estatal, democrática o autocrática, por fuera de aquellas que pudieran ser, por ejemplo, las desviaciones contingentes fijadas por las fuerzas políticas que conducen a un alejamiento de los principios constitucionales respetados tan solo teóricamente (por ejemplo, la polémica sobre el carácter definido como formal de las libertades garantizadas en teoría por el Estado “liberal”, desarrollada en su momento por parte de los marxistas, o la relativa a la expropiación del poder político del pueblo por parte de una restringida burocracia de partido en el Estado “socialista”, desarrollada por la prensa política occidental).

Desplazando el énfasis sobre la titularidad del poder y sobre las modalidades de uso de éste, se termina reconociendo *la importancia que tiene la forma de gobierno para calificar la forma de Estado* que opera realmente en un ordenamiento, con independencia de aquellas que pueden ser las premisas políticas que pueden ser individuadas históricamente, y a veces, halladas formalmente en los textos constitucionales.

Cuando se consolidan los criterios relativos a la forma de gobierno y asumen un carácter tendencialmente permanente, acaban por influir, profundamente, la concepción misma del Estado. En efecto, la elección so-

bre la titularidad del poder y sobre la atribución a órganos estatales, siguiendo dos esquemas diversos de concentración o de distribución, se manifiesta siempre determinante y tiende a condicionar la otra elección relativa a las modalidades de uso del poder. En las formas de gobierno democráticas las modalidades tienen en cuenta las tendencias que emergen de la sociedad civil y del consenso de los gobernados; en las autoritarias, cuando tales inclinaciones no coinciden con las de los gobernantes, se superan mediante formas de imposición. En fin, en la medida que en algunas experiencias históricas se manifiesta como particularmente significativa, la misma elección de las finalidades del Estado puede manifestarse como instrumental y subordinada respecto a la elección de fondo relativa a la forma de gobierno.

Considerando todo lo anterior, y dejando a salvo lo que se expondrá más ampliamente cuando se traten las diversas formas de Estado a nivel histórico, y las correspondientes formas de gobierno, se debe insistir sobre cómo la elección de la forma de gobierno incide sobre la misma forma de Estado. Se puede constatar, tendencialmente, que los Estados en los que opera un esfuerzo de acercamiento entre gobernantes y gobernados, mediante la regla de elecciones periódicas, son Estados con estructura organizativa articulada sobre otros centros organizados. Por lo tanto son Estados con distribución del poder y, dado que distribuir significa también la posibilidad de control recíproco entre los órganos, son Estados garantistas en los cuales luego de la distribución del poder sigue la posibilidad de constatar el uso del poder. Estos Estados entran sólo en la hipótesis de la forma de Estado de derivación liberal: hipótesis histórica, y además comprobada, en la cual se manifiesta la concepción europea de la democracia (obviamente esto no significa que todos los Estados que se inspiran en la ideología liberal sean democracias).

El hecho de referirse al concepto de democracia implica que se aclare su significado, haciendo referencia a aquellas que se han manifestado como sus interpretaciones predominantes. En efecto, con el tiempo, se han afirmado *diversas concepciones de democracia*. La concepción europea de inspiración *liberal* sostiene que el pueblo es titular de la soberanía, aunque por lo general se transfiere el ejercicio de ésta a asambleas representativas y aunque, en la fase de liberalismo oligárquico, la titularidad del voto era limitada por motivos patrimoniales y culturales. La democracia liberal insiste en las instituciones de las libertades individuales, en

los derechos de las minorías políticas, en la dialéctica entre mayoría y minoría pero con gobierno de mayoría, y en fin, predispone una serie amplia de instituciones garantes para el funcionamiento de los órganos constitucionales, llegando, entre otras cosas, a autorizar formas de contestación legal del poder constituido mediante el reconocimiento de la oposición parlamentaria.

A través de los siglos las instituciones clásicas de esta forma de democracia han cambiado sensiblemente merced a la extensión del derecho de voto y a la multiplicación de los órganos representativos. Sin embargo, se ha criticado que el proceso de democratización, tal como se ha desarrollado en los Estados que hoy llamamos democráticos liberales, consiste en una transformación más cuantitativa que cualitativa del régimen representativo. Además, especialmente en los ordenamientos cuyos principios fundamentales del Estado de derivación liberal no se han objetado, a menudo el concepto mismo de democracia acaba por identificarse con el *método democrático* seguido en la selección de los representantes y en la formación de las decisiones políticas, prescindiendo, además, del contenido y de las finalidades de las decisiones.

A la concepción mencionada se contrapone, en particular, la socialista en la versión *marxista-leninista*. Sin negar el valor de las libertades características del Estado burgués, su utilidad es objetada radicalmente, cuando éstas no estén acompañadas de la posibilidad de garantizar a la mayoría popular el usufructo de un nivel suficiente de madurez cultural y política que supone la disponibilidad de recursos económicos. Es la democracia económica la que permite sustraer a las masas de la pasividad política en la que son mantenidas por la democracia burguesa, donde una minoría termina por gobernar mediante delegación electoral, y por dar a la democracia política prevista por el Estado burgués un contenido sustancial y no sólo formal. Así, las libertades económicas vuelven sustanciales a las política.

Instaurado el Estado socialista, una vez se alcance una homogeneidad sustancial y todos los ciudadanos tengan la misma conciencia política, pierden fundamento las estructuras garantes previstas por la democracia burguesa: ya no tendrían razón de ser los partidos, el concepto mismo de mayoría-minoría y el de oposición, con las diversas estructuras de garantía a nivel constitucional. “Etapa ésta indispensable en el proceso de deterioro del Estado”. Sin embargo, la doctrina marxista-leninista afirma

que se podría sostener la existencia de una democracia incluso en el periodo anterior a la futura instauración del comunismo, en la fase de transición que sigue a la eliminación del Estado burgués. Si bien la justificación de fondo radica en el hecho de que en esta fase transitoria es el gobierno de la mayoría que siempre se afirma, y esta característica colocaría en segundo plano tanto la concentración en organismos limitados en el ejercicio del poder estatal, como a las modalidades autoritarias, eliminatorias o restrictivas de los derechos de los ciudadanos pertenecientes a la vieja clase dominante, hasta la eliminación física de los opositores aunque éstos sean sólo potenciales. Precisamente es sobre este planteamiento sustancialmente diferente que se verifica la divergencia con una “interpretación” de tipo liberal-garantista de la realidad de los ordenamientos socialistas desde el momento de instauración de la dictadura proletaria en adelante, fase que inicia con la Revolución de Octubre y que nunca concluye. Por lo tanto, las doctrinas inspiradas en los principios liberales niegan el carácter democrático de los ordenamientos socialistas que se realizan según el modelo marxista-leninista.

Una tercera concepción es la democracia *social o pluralista*, que no rechaza la esencia de la concepción liberal tradicional; por un lado tiene en cuenta los aportes de las diversas concepciones socialistas de la democracia, haciendo énfasis sobre la importancia de las libertades económicas y sociales, y por otro lado sustituye a los grupos por los individuos como sujetos primarios interesados en disfrutar la libre competición política.

En pocas palabras, parece que deba constatarse el hecho de que el concepto de democracia esté asociado a la presencia de instituciones precisas que consientan un enlace real, prescindiendo de formas impositivas y de condicionamiento entre las colectividades y los órganos superiores, siendo insuficiente el uso del término para cambiar la naturaleza de las instituciones. Aparte de toda disputa terminológica-definitoria, los Estados cuyos titulares del poder prescinden de una investidura real por parte de la colectividad o establecen instrumentos ficticios que recuerdan sólo formalmente a los democráticos, son Estados en los que el poder se concentra en un *leader* o en una elite y se ejerce por un órgano o un conjunto homogéneo de órganos. Por lo tanto, las eventuales articulaciones constitucionales no permiten el despliegue real de controles jurídicos interorgánicos que tengan función de garantía.

La colectividad, en cuanto tal, no tiene posibilidades jurídicas reales de verificación de la labor de los gobernantes, pues son éstos siempre quienes, de modo unilateral y centralista, establecen niveles de tutela reservados a la colectividad. Estos Estados forman parte de otras hipótesis históricas que se dan como réplica a las de derivación liberal y pueden calificarse como autocracias. Por lo tanto, la elección estructural entre concentración y distribución coincide con la cualitativa en cuanto al modo de concebir el poder del Estado que se condensa en la alternativa entre poder confiado a un *leader* o a una elite política, que lo administran en modo unilateral interpretando directamente las exigencias de toda la colectividad nacional, y poder confiado de modo difuso a toda la colectividad y ejercido en concreto por órganos constitucionales predeterminados cuyos titulares son escogidos mediante procedimientos electivos y sometidos a controles políticos establecidos en modo preventivo. Esta definición, sintética, sirve sólo como esquema tendencial de referencia, puesto que entre las dos figuras esquemáticas recordadas existen figuras organizativas *intermedias* en las que concurren elementos autocráticos y democráticos. Lo dicho anteriormente ayuda a comprender cómo los Estados que son encuadrados en la tipología histórica, que será objeto de examen en las partes sucesivas, y que son individuados con base en la ideología oficial que les distingue, pueden, *según los periodos*, colocarse a nivel diverso en el ámbito de la forma democrática o de la autocrática, oscilar entre democracia y autocracia, o bien, como casi siempre ocurre, contener en sí elementos de una u otra forma de Estado. Recordando que estas últimas son fruto de una elaboración abstracta de la realidad constitucional con el fin de formular una tipología de las formas de Estado con valor meramente *descriptivo*, *no preceptivo*, y por lo tanto es difícilmente imaginable su completa realización práctica. En fin, se debe precisar que, obviamente, el principio de concentración puede caracterizar al Estado autocrático tan sólo cuando la concentración sea tendencialmente *permanente*. No obstante, se verifican situaciones excepcionales en las que también un Estado democrático con distribución del poder puede optar por un régimen de concentración sin que por esto pierda sus características fundamentales: si la concentración se concibe como derogación *temporal* destinada a facilitar la superación de una emergencia interna o internacional no por eso cambia la forma de Estado.

VI. LAS FORMAS DE GOBIERNO DEMOCRÁTICAS Y SU TIPOLOGÍA.

EN PARTICULAR, EL RECURSO AL CRITERIO DE TITULARIDAD DEL PODER DE LOS ÓRGANOS Y LAS RELACIONES RECÍPROCAS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES. FORMAS PURAS Y MIXTAS

En el cuadro de las diversas formas de Estado a su vez han sido individuadas varias formas de gobierno, con referencia específica a la concepción relativa a la titularidad y al ejercicio de la función estatal.

Una concepción ya superada solía reducir las formas de gobierno a dos: *monarquía* o *república*, utilizando como criterio principal de diferenciación la elección organizativa relativa al jefe del Estado, en cuanto titular del poder soberano; en un caso hereditario, en el otro electivo. En realidad, esta contraposición estaba estrechamente condicionada por una concepción (forma) diversa del Estado, siendo evidente que dicha distinción tuvo una relevancia particular cuando el jefe de Estado hereditario concentraba, al mismo tiempo, en sí mismo el poder soberano: por consiguiente, el principio monárquico caracterizaba a la forma de Estado y no sólo a la de gobierno. Con la consolidación del constitucionalismo y posteriormente de la forma de Estado liberal se limitaron progresivamente los poderes del monarca hasta volver, en ciertos casos, irrelevante la vieja contraposición.

Predomina el recurso al criterio a través del cual el poder *se asigna* a los órganos constitucionales en el supuesto de que éste no deba concentrarse sino repartirse, además hay que atender a las inevitables *relaciones* en la utilización de dichos órganos. Según cierta orientación, se definen “puras” las formas de gobierno en las cuales cada órgano ejerce (tendencialmente) sus propias competencias sin sufrir condicionamientos por parte de otros, mientras que tienen carácter “mixto” aquellas en las cuales el ejercicio de competencias comporta formas de equilibrio y coordinación entre los órganos.

En las formas de gobierno “puras” correspondería al Parlamento el ejercicio de la función legislativa, mientras que competiría al gobierno la función de ejecutar las leyes (o también, según una tendencia más actual, la función de dirección política). El ejercicio de las funciones parlamentarias y gubernamentales se desarrollaría en modo autónomo, en el ámbito de las respectivas atribuciones, y no se darían formas de responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento.

Se han indicado tres tipos de esta forma según que el jefe del Estado sea monárquico, republicano o directorial, y en particular: *a)* la monarquía “limitada” en su forma de *monarquía constitucional pura*: forma de gobierno que se desarrolló en los Estados europeos en la transición del absolutismo, cuando se verificó una neta escisión entre monarca y asamblea; donde el monarca ejercía la dirección política mediante un fiduciario suyo a quien le atribuía notable autonomía se habló de *gobierno del canciller*; *b)* la *república presidencial* prevista por la Constitución de Estados Unidos de 1787, que contempla una separación rígida entre el Legislativo y el Ejecutivo personificado en un presidente elegido a tiempo determinado y que es contemporáneamente jefe del Estado y del gobierno, y *c)* la *república directorial*, que deriva de la Constitución francesa del año III, pero que es aplicada en Suiza con las Constituciones de 1848 y 1874, establece la separación entre el Legislativo y un Ejecutivo colegiado (directorio) elegido a tiempo determinado.

En las formas mixtas el reparto de atribuciones entre Legislativo y Ejecutivo no sigue rígidamente el criterio de la función (legislativa y ejecutiva, entendiéndose por esta última la ejecución por vía administrativa y además la dirección política) pudiendo atribuir las funciones, promiscuamente, a dos grupos de órganos que se *equilibran* entre sí, y además se prevén formas de *coordinación* y *colaboración* entre los mismos, en particular mediante la investidura fiduciaria que el Parlamento da al gobierno y la consiguiente responsabilidad política de este último ante el primero y por medio del poder gubernamental de disolver la asamblea. En el ámbito del tradicional Poder Ejecutivo, al jefe del Estado (monárquico hereditario o republicano electivo) se le priva, tendencialmente, de las funciones de dirección política, manteniendo un papel de garantía constitucional, y se le considera políticamente irresponsable, existiendo, sin embargo, excepciones muy importantes y extensas cuando se evidencia que es investido con poderes efectivos de dirección.

Las formas de equilibrio y de colaboración citadas han recibido múltiples actuaciones y principalmente se califican como “gobierno parlamentario”. En la práctica, el gobierno parlamentario comporta la preeminencia tendencial de uno o varios órganos constitucionales. Pueden darse: *a)* el gobierno parlamentario *con predominio asambleario*, en el cual se acentúa el papel del Parlamento respecto al gobierno, y *b)* el de *preeminencia del gabinete ministerial o de su presidente*, en el cual el gobierno dirige firmemente a la asamblea.

Es incierta la reducción al gobierno parlamentario de las hipótesis en las cuales el predominio se atribuye al *jefe del Estado*, reconociéndole más o menos las mismas competencias de dirección política. En este caso, a menudo, se tiende a un acercamiento a la forma presidencial y, por consiguiente, se califica a esta experiencia como “*semipresidencial*”. Debe observarse que las Constituciones en cuestión, como la francesa de 1958, prevén, también formalmente, el reparto de competencias entre el presidente de la república-jefe del Estado y el gobierno, así como formas difusas de colaboración y condicionamiento entre el gobierno y el Parlamento, rechazando el esquema clásico (e históricamente único) del gobierno presidencial de los Estados Unidos. Por lo tanto, también las llamadas formas semipresidenciales se remiten a la matriz del gobierno parlamentario, si bien pudiéndose considerar de *tendencia presidencial* más o menos marcada.

En parte semejante es la situación que se verifica en formas de gobierno que hace tiempo se califican (en la práctica y por la ciencia política) como “presidencialistas”. Según una acepción muy extendida que parte de la observación del funcionamiento de las Constituciones iberoamericanas modeladas según la Constitución presidencial de Estados Unidos, en algunos ordenamientos regulados formalmente con separación de poderes, el presidente tendría una clara preeminencia que deriva de las normas constitucionales y de su ejecución autoritaria y sin las garantías características de los regímenes personalistas (el llamado presidencialismo). También es análoga la situación creada en muchísimos Estados recién independizados en varios continentes.

La realidad de las formas de gobierno presidencialistas, y en particular de las iberoamericanas, es más compleja, y debe aclararse: *a)* que dichas Constituciones se alejaron desde su creación del modelo norteamericano, al disponer formas de colaboración y de condicionamiento entre los poderes propias del gobierno parlamentario y, en particular, formas de responsabilidad política del mismo presidente de la República ante la asamblea, y *b)* que la versión personalista y autoritaria no toca a todas las experiencias llamadas presidencialistas, sino a una parte de éstas. Por consiguiente, cuando las instituciones son capaces de actuar en modo que consientan el juego de las cláusulas constitucionales es inevitable concluir que la situación no es radicalmente diversa de la familiar al gobierno parlamentario, si bien tendencialmente se verifica una *preeminencia presidencial*.

VII. CRITERIO DEL NÚMERO DE PARTIDOS Y DE LA FUNCIÓN DE LA OPOSICIÓN

Aunque el criterio de la determinación de los órganos que realiza la atribución del poder y las relaciones entre éstos es esencial, debe subrayarse que se ha extendido, progresivamente, la investigación sobre la influencia que los *partidos políticos* ejercen sobre la operación real de la forma de gobierno. La invocación al número de partidos —que pueden reagruparse entre ellos de diverso modo en coaliciones y contraponerse en cuanto forman parte de la mayoría del gobierno o de las minorías de la oposición— se ha convertido en otro criterio de individualización de las formas de gobierno, pero con función preponderantemente auxiliar del anterior (formas de gobierno bipartidistas, con pluripartidismo templado, con pluripartidismo extremo).

Pero el recurso al número de partidos, para comprender el funcionamiento de las formas de gobierno, no parece en realidad útil si no se insiste, de modo preciso, en las potenciales y reales agregaciones de los mismos en formas de coalición. En efecto, por ejemplo, los ordenamientos que cuentan con un número considerable de partidos, a través de coaliciones, acaban por funcionar en modo semejante a los ordenamientos bipartidistas o a los ordenamientos con pluripartidismo templado. Así la ciencia política ha dado un paso más clasificando los sistemas de partidos según el número de partidos y de las alianzas de partidos que operan, considerando la posibilidad de coalición y de condicionamiento vinculado a su ideología (“polos”), que están presentes en un ordenamiento; esta aclaración puede extenderse de manera útil a la clasificación de las formas de gobierno (bipolares, multipolares), sobre todo con respecto al problema fundamental de las relaciones que corren entre mayoría y minoría de la oposición.

En fin, se ha observado que las distinciones tradicionales de la ciencia del derecho constitucional y de la ciencia política en el ámbito de las formas de gobierno, basándose en criterios concernientes a la determinación de los órganos que ejercen las funciones soberanas y sus relaciones (gobierno presidencial, directorial, parlamentario en sus diversas especificaciones), de cuya utilidad se ha dudado, a menudo, dado que en la práctica los correspondientes caracteres diferenciadores tienden a desvanecerse, pueden superarse observando que todas estas formas de gobier-

no son, en realidad, reconducidas a unidad por la comunidad de la institución *oposición parlamentaria*. Por consiguiente, no sólo en estos ordenamientos el pluripartidismo, articulándose en dos o más polos, permite el funcionamiento de las instituciones; pero sobre todo es la función de dirección de las minorías de la oposición, en contraposición a la mayoría gubernamental, la que caracteriza a estas formas de gobierno respecto a las demás conocidas en la experiencia constitucional. Además, si se recurre al criterio de individuación de la oposición es posible establecer una distinción importante en el ámbito de los ordenamientos que aceptan formalmente los principios clásicos del constitucionalismo liberal, separando los democráticos (con oposición garantizada) de los definidos como democracias-*fachada*, en cuanto funcionan en sentido autocrático, como sucede en el caso de numerosos Estados extra europeos.

VIII. FORMAS DE GOBIERNO AUTOCRÁTICAS

Las doctrinas sobre las formas de gobierno se desarrollaron atendiendo a las experiencias del Estado democrático de derivación liberal caracterizado por la separación de poderes, el pluralismo de los partidos y la garantía de la oposición. La variedad de las soluciones constitucionales y su funcionamiento práctico permiten diversas interpretaciones de tales experiencias, formuladas según los criterios señalados anteriormente.

Las otras formas de Estado se caracterizan por el principio tendencial de la concentración del poder y por el rechazo del pluralismo de los partidos y de la oposición. En ellas el ejercicio del máximo poder político tiende a confiarse a un órgano o a un complejo homogéneo y jerarquizado de órganos. Esta situación se da en los ejemplos históricos de Estados autoritarios y en los Estados tradicionalistas y de la modernización, en los que las formas predominantes que se han consagrado en la práctica constitucional son la monocrática (concentración del poder en un órgano constituido por un titular, el cual por lo regular reúne en sí mismo el mando del Ejecutivo y del partido único) y la colegiada (juntas militares, comités, consejos revolucionarios y otros semejantes).

En los Estados que se definen como socialistas se afirma, doctrinalmente, que la pluralidad de órganos constitucionales no ha de entenderse como “separación de poderes”, puesto que el poder es, por definición, único y se distribuye en cuanto a su ejercicio sólo por motivos funcio-

nales. También en tal caso, las dos formas de gobierno son la monocrática (unión en una sola persona que se encuentra a la cabeza del Ejecutivo y del partido) y, más frecuente, la colegiada (*Presidium*, Consejo de Estado).

Sin embargo, la doctrina oficial no acepta la bipartición citada y ha formulado propuestas clasificatorias asociadas al nivel del perfeccionamiento de los principios socialistas (que contienen referencias inevitables al desarrollo institucional). Considerando que la única forma de gobierno posible es la “república socialista”, ésta se expresaría mediante dos modelos sucesivos: *a*) la “dictadura del proletariado, de la cual constituye una variante la “democracia popular”, que presupone la concentración del poder en la clase anteriormente dominada y la marginación y eliminación de la vieja clase dominante, y *b*) el “socialismo realizado”, cuando ya se ha obtenido la consolidación de la nueva clase dirigente y la eliminación de los antagonismos interclasistas, pero no la eliminación de las clases, hasta dar lugar al “Estado de todo el pueblo”. En ambos se reconoce el papel primario al partido comunista como centro impulsor del aparato estatal.

Supuesta la validez de las dos formas de Estado fundamentales, definidas como democrática y autocrática, teniendo en cuenta los dos criterios unidos de la titularidad y del ejercicio del poder soberano y las modalidades conexas de intervención, con fines expositivos seguiremos una distribución de las diversas formas estatales dadas en la historia, teniendo en cuenta el criterio de la finalidad del poder influenciado rigurosamente por las diversas ideologías. Es evidente que en el ámbito de estas formas históricas será fácil de vez en cuando encontrar componentes democráticos y autocráticos, si bien reteniendo que el ideal democrático se ha realizado con predominio tan sólo en la forma de Estado que en síntesis definitoria se califica de derivación liberal.