

Primera parte. Poder y territorio-teoría general . . . . .	
Capítulo II. Poder político. . . . .	19
1. Poder y poder político . . . . .	19
2. Poder político y Estado . . . . .	20
3. Poder político y sociedad. . . . .	21
4. Unidad del poder y su despliegue funcional . . . . .	22
5. División natural del poder: decisión (gobierno) y ejecución (administración) . . . . .	27

## CAPÍTULO II

### PODER POLÍTICO

**SUMARIO:** 1. *Poder y poder político*. 2. *Poder político y Estado*. 3. *Poder político y sociedad*. 4. *Unidad del poder y su despliegue funcional*. 5. *División natural del poder: decisión (gobierno) y ejecución (administración)*.

#### 1. *Poder y poder político*

Pocos conceptos pueden presentarse tan ambiguos e inasibles como el de política, al intentar una franca aproximación.

A propósito dice Marcos Kaplan:<sup>2</sup> “La variable fundamental en la instancia política es el poder, realidad no estática, mal representable, de dificultosa definición. Se lo define tentativamente aquí como la capacidad de acción fundada en la violencia virtual, desencadenable en cualquier momento, que tienen algunos seres para coaccionar, influir y dirigir a otros, a fin de tomar e imponer decisiones sobre las personas y las cosas, y sus jerarquizaciones y combinaciones, sus modalidades de uso y disfrute.” Pueden distinguirse, al menos, cuatro elementos integradores de esta útil concepción del poder:

*A.* Capacidad de acción apoyada en violencia potencial. Alude a la síntesis, en variadísimos matices y proporciones, de factores intelectuales y materiales: la idea y la fuerza, lo emotivo y lo práctico, las convicciones generalizadas y el acervo económico-militar.

*B.* Ejercida por algunos seres humanos.

*C.* Mediante la toma e imposición de decisiones.

*D.* Sobre la universalidad social de referencia.

Estas fracciones de la definición contemplan, respectivamente, los siguientes aspectos:

- a.* La manifestación externa del poder (y a la vez su sustento real).
- b.* Los detentadores u operadores del poder.

<sup>2</sup> Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, UNAM, México, 1978, p. 136.

- c. La fisiología del poder.
- d. El objeto material del poder.

El poder, descrito en sus caracteres generales tan gráficamente por Kaplan, es político cuando sus mecanismos se desencadenan en función del conjunto social, para la conducción global, universal, de un conglomerado humano.

“El poder político debe... constituir una forma específica y finalmente decisoria de ordenamiento de las relaciones entre las clases, y de imposición de la voluntad de un grupo o fracción hegemónica sobre las clases dominantes subordinadas y sobre las clases dominadas mediante una combinación específica de lucha e integración, de coacción y de consenso.”<sup>3</sup>

## 2. Poder político y Estado

El término Estado, que comienza a utilizarse normalmente a partir de los escritos de Maquiavelo, tuvo en principio un significado muy estrecho. El desarrollo de los estudios políticos ha hecho del Estado una noción fundamental, que constantemente ha querido significar más, en una evolución plagada de álgidas controversias. La ilustramos someramente con algunas de las concepciones más significativas:

A. Para Maquiavelo, Estado es un concepto que engloba dos formas de gobierno: principados y repúblicas.

B. Por extensión, Estado es término genérico para dominar todas las formas de gobierno contemporáneas.

C. Una posición de rigorismo histórico le concibe como un fenómeno inicialmente europeo, que comienza a gestarse en las postrimerías de la Edad Media, en virtud del cual surgen los Estados nacionales modernos.

D. Una escuela de la ciencia política afirma que el Estado surge cuando el poder no se identifica ya con una persona y se institucionaliza.<sup>4</sup>

E. El materialismo histórico sostiene, en líneas generales, que hay Estado desde cuando aparece la propiedad privada y la sociedad, consecuentemente, se divide en clases. Este hecho deslinda el paso de la sociedad primitiva a la sociedad esclavista.<sup>5</sup>

F. Quienes hacen el uso más liberal de la palabra dicen: “El Estado es el

<sup>3</sup> *Ib.* p. 142.

<sup>4</sup> Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, Tome I (le pouvoir politique), librairie générale de Droit et de jurisprudence, Paris, 1949, p. 248 y ss.

<sup>5</sup> Alexandrov, N. A. y otros, *Teoría del Estado y del Derecho*, Ed. Grijalbo, México, 1966, p. 42 y ss.

aparato que gobierna a la sociedad” (Jouvenel), o “Estado es gobierno” (Duverger).<sup>6</sup>

Observamos que el socorrido término es de estricto origen europeo y que su accidentado desarrollo conceptual ha ido de la mano con la circunstancia y el pensamiento políticos de Europa.

A medida que sus iniciales deficiencias fueron evidentes, se le atribuyó un mayor contenido. De su significado histórico concreto europeo ha aspirado a una universalidad hoy muy discutida y contradictoria.

Por mucho que la palabra Estado ha llegado a significar, quienes más la han favorecido en este sentido reconocen, sin embargo, que no siempre existió el Estado. Kaplan, por ejemplo, dice así: “. . . como correctamente enfatiza Engels, el Estado no ha existido eternamente. Ha habido sociedades que se las arreglaron sin él, que no tuvieron la menor noción del Estado y de su poder. . .”<sup>7</sup>

En cambio, el poder político sí ha acompañado siempre a la sociedad: “No existen sociedades apolíticas. Todas las sociedades son políticas, pero no todas lo son de la misma manera.”<sup>8</sup> Agregaría yo que el Estado, en alguna forma, es sólo una de varias maneras posibles de ser política la sociedad.

Por lo pronto, parece que el tema del Estado tendrá que esperar desarrollos teóricos que permitan mayor consenso. Me limito, por comodidad expositiva, a utilizarlo en su concepción amplia, “realista”, al decir del maestro De la Cueva,<sup>9</sup> recogiendo la conocida distinción de Laski.

### 3. Poder político y sociedad

El hecho de que sea menos controvertible la constante presencia del poder político en las sociedades, hace quizá más seguro proponer algunas generalizaciones sobre las variables relaciones que se presentan entre poder y sociedad.

<sup>6</sup> Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, UNAM, México, 1975, p. 44.

<sup>7</sup> Kaplan, Marcos *op. cit.*, p. 157. Hay interesantes estudios antropológicos sobre las sociedades preestatales (los esquimales, los pigmeos, etc.); Krader Lawrence *Formation of the State*, Prentice Hall Inc., New Jersey, U.S.A.; Carneiro, Robert, “A theory of the origin of the state”, en Coñen, Yehudi: *Man in adaptation—the Cultural Present*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1974, p. 427 y ss.

<sup>8</sup> Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 152.

<sup>9</sup> Cueva, Mario de la, *op. cit.*, pp. 28, 2, 54 y 200. “(El Estado) consiste en el hecho de que algunos, o muchos, o todos —si algún día la idea de la democracia se convierte en una realidad viva— dictan e imponen el ordenamiento jurídico que regirá la conducta de los hombres” (*Ib.*, p. 410).

Hemos identificado los siguientes tipos básicos de relaciones mutuas:

- A. El poder político es un atributo colectivo de la comunidad, no diferenciado de ella: todo el poder es público (sociedades primitivas, *v.gr.*)
- B. El poder político es monopolizado por un grupo dominante en la sociedad, y lo ejerce directamente: todo el poder es privado.
- C. El poder político, por división del trabajo, se desdobra en “poder público” y “poder privado”, con varias modalidades:
  - a. El “poder público” es una fachada jurídico-formal del único y verdadero poder, privado. (Poder comuflado de una clase.)
  - b. El “poder público” tiende a autonomizarse, arbitra todos los conflictos sociales y dirige a la sociedad. (Regímenes “pluralistas”, *v.gr.*)
  - c. El “poder público” se independiza de la sociedad, se le impone y la dirige aun contra su consentimiento. Es el caso del Estado burocrático-militar. (Poder sobre y contra las clases: efímero.)

D. El poder político, en virtud de una profunda evolución social, tiende a ser íntegramente público, por una abdicación de los residuos de poder privado. El poder vuelve a ser patrimonio común de la sociedad.

#### 4. *Unidad del poder y su despliegue funcional*

Es frecuente tropezar con que el importante tópico de las funciones del poder se trate confundido con otro muy distinto, el de los órganos del poder.

El primero se refiere a los atributos esenciales, diferenciados y especializados, del poder social soberano. Se trata en este caso de identificar las expresiones de autoridad más generales y de más elevado rango, sin que para tal efecto nos interese, en principio, qué tipo de autoridades, funcionarios, estructuras, organismos o cuerpos burocráticos deban ejercerlas. Se trata de saber, en fin, cuáles son las acciones que compendian la capacidad de mando social.

El análisis se ensombrece cuando el estudio de las funciones políticas es conducido, consciente o inconscientemente, de manera tal que permita justificar una distribución orgánica estatal preconcebida, o una peculiar forma de organización social.

O peor aún, cuando por un razonamiento simplista, se deducen las funciones del Estado a partir de la exclusiva observación de los órganos de gobierno establecidos en una sociedad particular.

Puesto que los aparatos de gobierno exhiben, formalmente, una riquísima variedad en el tiempo y en el espacio, nos veríamos forzados a concluir que los mecanismos del poder son totalmente relativos, circunstanciales, y que no se regirían por algunos principios generales que nos permitieran intimar en su naturaleza.

Pero la realidad demuestra que el poder social establecido sí se rige, en su mecánica, por ciertas constantes que superan la circunstancia histórica y geográfica. Y esto no ha pasado inadvertido para los estudiosos en muy diversas épocas.

Cabe advertir que la definición de un número plural de funciones estatales no equivale a una presunta división del poder que, en cuanto referido a una organización social, es lógicamente indivisible. Una afectiva división del poder político conducirá a la formación de núcleos sociales autónomos, identificables a su vez, precisamente, por la unidad del poder político allí establecido.<sup>10</sup>

El “instrumento de gobierno” de Cromwell, en decir del maestro Felipe Tena Ramírez, buscó “establecer una fórmula armónica de equilibrio entre el poder que hace la ley y el que la ejecuta”.<sup>11</sup> Este documento constituyó fuente importante de inspiración para John Locke, quien a propósito afirmó que “...para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas”.<sup>12</sup>

El profesor Mario de la Cueva cita así a Montesquieu: “En cada Estado hay tres especies de poderes (*pouvoirs*: la potestad (la *puissance*) (los dos términos se emplean en el mismo párrafo) legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil.”<sup>13</sup>

<sup>10</sup> “...Ningún Estado puede prescindir... de una cierta unidad ni de la toma de decisiones estratégicas... La unidad interna del poder estatal refleja y consolida en *última instancia* un poder de clase, pero se constituye y opera de modo complejo. El Estado funciona a través del predominio de ciertas ramas, órganos o aparatos sobre el resto del sistema... A través de los engranajes institucionales dominantes en el Estado, la fracción hegemónica o la clase dominante detentan las palancas de mando reales del Estado”. (Kaplan, Marcos, *op. cit.*, pp. 178 y 19.) “...la idea política fundamental, según la cual la unidad del Estado excluye la independencia de sus partes componentes, fue ya concebida y perfeccionada en Roma en estos primeros y acaso difíciles momentos de su evolución política” (Mommson, Teodoro, *Compendio del derecho público romano*, Madrid, p. 476).

<sup>11</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, S. A., México, 1978, p. 214.

<sup>12</sup> *cit.*, por Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 212.

<sup>13</sup> Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 97.

Herman Heller sentenció: “El Estado es la unidad soberana de decisión y acción.”<sup>14</sup>

La escuela vienesa postuló a principios de siglo: “... los poderes son tales en cuanto puedan ser determinados como funciones del Estado, y estas funciones son fundamentalmente dos y no tres: la de creación del derecho y la de ejecución o aplicación de la ley”.<sup>15</sup>

Dice Marcos Kaplan: “En todo sistema político el gobierno incluye siempre dos órdenes de acción, política y administrativa, que se diferencian y se asocian en distintos grados. El orden de acción política está situado al nivel de la formulación y ejecución de las decisiones que interesan a la sociedad global y a sus principales divisiones y componentes... El orden de acción administrativa se sitúa al nivel de la organización y de la aplicación de las decisiones tomadas sobre asuntos públicos...”<sup>16</sup>

Por la comparación de los conceptos transcritos, elegidos casi al azar para efectos de brevísima ilustración, puede observarse que, desde antaño, los analistas más perspicaces de la política coinciden en distinguir dos esenciales niveles de la actividad del Estado o, si se prefiere, del poder social establecido.

La dinámica del poder comprende dos órdenes de actuación, consistentes en: reglamentar la conducta humana (individual y social) y asegurar el cumplimiento de tales reglamentaciones.

Gobierno, en sentido lato, es el atributo genérico del Estado, el derecho soberano de mando social, que se proyecta en administración al descender a lo concreto-cotidiano.

La administración, en su sentido material, es connatural a toda forma de organización política. El Estado la produce, necesariamente, en cuanto nace, pues aquélla es el medio por el cual éste funciona, subsiste, se realiza, y se consolida.

Quien tiene el poder gobierna y administra, esto es, expide normas y se asegura de que sean cumplidas. Este proceso, a través del cual debe desplegarse forzosamente toda modalidad de poder, se observa sin excepción en las más variadas formas de agrupación humana: en las sociedades más primitivas, en las pequeñas comunidades de todas las épocas, en la familia, en actividades económicas concretas, como una hacienda o una corporación; en instituciones de considerable complejidad, como la Iglesia, los ejércitos, las empresas transnacionales; y, naturalmente, en el Estado.

<sup>14</sup> Heller, Hermann: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 263.

<sup>15</sup> Kelsen, Hans, *cit.* por Pérez Luciani, Gonzalo: “La actividad normativa de la administración”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, No. 8, 1978.

<sup>16</sup> Kaplan, Marcos, *op. cit.*, p. 168.

Desde que existen autoridades en la sociedad, hay gobierno y hay administración. Gobiernan el cacique, el tatloani, el sumo sacerdote, el rey, el emperador, el senado... Administran los justicias, los *sheriffs*, los recaudadores de impuestos, los jueces, notarios, ministros, los visires y sus ayudantes, en fin, los funcionarios.

Montesquieu advirtió ya la dicotomía funcional del poder estatal en “poder legislativo” y “poder ejecutivo”. Sin embargo, no obstante ser consciente de que la justicia es aplicación de leyes,<sup>17</sup> como el ejecutivo, decidió consagrarla como una tercera función del Estado. Pueden haber pesado, entre otras, las siguientes circunstancias:

A. La preocupación contemporánea por asegurar la independencia de los jueces y el consiguiente efecto práctico de una mayor democracia.

B. La evidente especialidad y las exigencias técnicas de la profesión judicial, que había logrado un considerable grado de autonomía por efecto de la división del trabajo que venía gestándose en el seno de la organización estatal.

De hecho, pesó considerablemente el poder gremial de los funcionarios judiciales (jueces, notarios, abogados), debido al relativo autonomismo de la rama burocrática más desarrollada en la época, quinta columna de la buguesía en el aparato estatal monárquico. La marcha gradual pero sostenida de la toma del poder por la nueva clase, había hecho de la profesión judicial uno de los medios más idóneos para acceder a posiciones de autoridad pública.

Las conclusiones de Montesquieu no fueron enteramente congruentes con sus premisas, porque en el discurso fueron agregándose consideraciones de carácter circunstancial: cómo arrebatar el poder al monarca y a la aristocracia, cómo evitar la concentración del nuevo orden político en una persona o en un grupo, cómo garantizar el disfrute de los derechos individuales. Se fusionaron, así, causas con efectos y medios con fines (elecciones, tridivisión del poder, legalidad, supremacía de la Constitución, régimen jurídico de libertades públicas, todo en relación con libertad, igualdad, democracia, control del poder). Y, claro está, las funciones del poder soberano se confundieron con los órganos que las ejercitan.

En todo caso la justicia, si exceptuamos el control de constitucionalidad y legalidad de las normas jurídicas, es materialmente una actividad admi-

<sup>17</sup> “De los tres poderes de los que hemos hablado, el de juzgar es, en cierta manera, nulo... Los jueces de la nación no son... más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de aquélla...” (cit. por Althusser, Luis, *Montesquieu, la política y la historia*. Ed. Ariel, Barcelona, 1979, pp. 121 y 122).

nistrativa, no de gobierno. Por esto no suele incluírsela en las funciones “políticas” del Estado, cuales son sin duda la expedición de las normas y su ejecución con carácter obligatorio general.

La justicia, como aplicación de la ley a casos particulares, no tiene una afectabilidad general y abstracta, ni implica decisiones que abarquen a la integridad de la sociedad. Es muy indicativo que se hable, ciertamente, de la “administración” de justicia y que, inclusive, se le atribuya el carácter de “servicio público”, noción ésta medular del Derecho Administrativo.

A lo anterior debe agregarse la por siempre sostenida inconveniencia de “politizar” la administración de justicia, en el sentido de convertirla en presa de los partidos políticos y de vincular su organización a los azares electorales.

Observa Tena que “...desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta”.<sup>18</sup> Este método, reiterado en la doctrina jurídico política, ha dificultado establecer las constantes a que obedece la dinámica del poder político, que se supondrían inexistentes dada la gran diversidad formal del poder público, en virtud de las numerosas tesis que han llegado a proponerse sobre el tema.

Explicablemente, la esencial dualidad dinámica gobierno-administración tiende también a oscurecerse por fenómenos tales como:

- A. El aumento del territorio a cargo de la organización política.
- B. El crecimiento de la población sujeta a la organización política.
- C. La complejidad de los pactos, fusiones, transacciones y absorciones, entre las fracciones de los grupos dominantes en la sociedad.
- D. La complejidad creciente de los diversos tipos de entendimiento a que los sectores dominantes deben llegar con las fuerzas sociales emergentes.
- E. Las relaciones interestatales.
- F. En nuestros tiempos, la relativa autonomía del aparato de Estado y las descentralizaciones de muchos matices, tanto en el orden gubernamental como en el administrativo.

G. El estudio del Estado como forma, es decir, como cristalización del “poder público”, distrae excesivamente la atención del que habría que denominar antitéticamente “poder privado” y, por tanto, no favorece un análisis integral de la política en la sociedad, indispensable para entender cabalmente el fenómeno del Estado. Esta dificultad no se presenta en época anterior a las primeras revoluciones burguesas, puesto que, en general, el “poder público” era ejercido por los titulares del “poder privado” de manera formal, personal y directa.

<sup>18</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 211.

Puente analítico importante entre estos dos convencionales sectores del poder se tiende al plantear la problemática de la democracia real, material. Hablamos de sectorización convencional del poder, pues la organización política de la sociedad, en su esencial congruencia, supera cualquier parcelación teórica o jurídico-formal del poder.

##### 5. *División natural del poder: decisión (gobierno) y ejecución (administración)*

Resumiendo, el poder, dinámicamente, se desdobra en dos grados de actuación: la decisión y la ejecución. La primera podemos denominarla “gobierno”, en cuanto conducción colectiva de la sociedad, que se manifiesta jurídicamente en la potestad de imponerle pautas de conducta, en abstracto y con obligatoriedad general. La ejecución o “administración” tiene el sentido de aplicación de las decisiones generales a los casos concretos y particulares, lo cual necesariamente implica un sinnúmero de decisiones menores.

Hauriu, Aucoc y otros tratadistas franceses han distinguido entre funciones “gubernamentales o políticas” y funciones “administrativas o de gestión”.<sup>19</sup> Dicha clasificación ha sido blanco de justificadas críticas por proponer una separación de la política y de la administración que no ocurre en la realidad. Esta última sería apolítica, por su carácter presuntamente “técnico”.<sup>20</sup> La tendencia a atribuirle un carácter “técnico” (y por contrapartida estéril políticamente) a la administración, se ha debido a la creciente especialización generada en cada uno de sus múltiples sectores; a que su conformación no se produce por regla general mediante elecciones; a que la administración no tiene carácter deliberante para decidir asuntos que afecten al interés general; a que se la ha querido sustraer a la turbulencia de los enfrentamientos partidistas y a que interesa dotarla de una estabilidad fundamental ante las alternativas de la política.

La administración es gestión concreta, desarrollo práctico de las decisiones de fondo adoptadas en la instancia de gobierno, en relación con la marcha de la sociedad y el Estado. Por tanto, es el directo y necesario ejecutor de la política que se diseña y aprueba en las altas esferas directrices del Estado.

<sup>19</sup> Demichel, André: *Le droit administratif-essai de réflexion théorique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1978, p. 54.

<sup>20</sup> “La división tajante entre ‘Administración y poder’, como elementos propios de lo que se llama ‘gobierno’, es distorsión de la realidad. Quien administra un servicio, sea en su etapa de organización o en la posterior de prestación, cumple actos de poder, así se califique tal poder como ‘político’” (Sarría, Eustorgio: *Comentarios sobre el documento Régimen Municipal y Departamental frente a la Reforma Constitucional*, mimeografiado, 1978, p. 13).

Es una tradición adjudicar carácter “político”, en el Estado, a aquellos órganos conformados por el voto de los ciudadanos y cuyos más altos cargos son objeto de las contiendas más encendidas entre los partidos políticos. Las elecciones y la enconada controversia de los partidos hacen “políticos” los órganos constituyente, legislativo y ejecutivo. Pero esto no significa que las demás actividades del Estado sean ajenas a una motivación, a una definición política y que, por tanto, no desempeñen un papel político. La ideología, decantación racional concreta de toda política, trasciende a todo lo largo y ancho de la sociedad, y le da una coloración peculiar a todas sus instituciones, sin excepción.

No puede, entonces, colocarse arbitrariamente a un lado “lo político” y al otro “lo administrativo”.

A la función administrativa le atribuimos una convencional y relativa autonomía, no frente a la política, sino frente a las demás actividades fundamentales del Estado, todas las cuales son, en su conjunto, protagonistas de la política nacional, cohesionadas por la ideología imperante.

Es más seguro contrastar administración con gobierno que con política, pues así el discurso se desenvuelve en un mismo nivel del conocimiento.

Se ha tendido a identificar estrechamente política con gobierno. A esto se llega por una concepción muy reduccionista de la política, así como reduccionista sería suponer que toda la política de un país equivale a “poder público”, o que aquélla es monopolio del Estado. La administración es, entonces, necesaria e inevitablemente política. Tanto el gobierno como la administración son expresiones dinámico-formales de la política en el Estado.

Además de las razones expuestas, pueden señalarse otros inconvenientes derivados de concebir la política únicamente en la cúspide estatal, frente al grado administrativo:

A. No pueden compararse adecuadamente gobierno y administración (establecer coincidencias, discrepancias, mutuas influencias, etcétera).

B. Podría pretenderse que la administración es aséptica políticamente, incontaminada, neutra.

C. No sólo dificulta una objetiva comprensión del Estado, sino, además, de la sociedad misma.