

Diccionario de Política.

Norberto Bobbio, Nicola Matteucci,
Gianfranco Pasquino

Términos:

1. Legitimidad
2. Poder
3. Guerra
4. Estado
5. Conflicto
6. Consenso
7. Derecho

cipe: a este nivel, gobierno de la ley significa, como en la fórmula anteriormente citada de Bracton, que el príncipe no está nunca *legibus solutus*, y por lo tanto debe gobernar no según su propio beneplácito sino de conformidad con las leyes que son superiores a él, a pesar de que estas leyes no sean leyes positivas sino las leyes divinas o naturales, o sea las leyes fundamentales del país, cuya validez depende o de la tradición o del pacto constitutivo del estado. El segundo nivel es el de la relación entre el príncipe y sus súbditos: en este nivel, la idea del gobierno de las leyes debe interpretarse en el sentido de que los gobernantes deben ejercer su propio poder únicamente mediante la promulgación de leyes, y sólo excepcionalmente mediante ordenanzas o decretos, o sea a través de normas que valgan para la generalidad de las personas y no para grupos particulares o, peor aún, para individuos en especial, y, en cuanto tales, que tiendan al bien común y no al interés particular de tal o cual categoría de sujetos. El tercer nivel es el relativo a la aplicación de las leyes a los casos particulares: a este nivel el principio de l. consiste en exigir que los jueces decidan las controversias que se les someten no de acuerdo con un juicio equitativo, o sea caso por caso, sino de acuerdo con prescripciones establecidas en forma de normas legislativas. Expresión tradicional de este aspecto del principio de legalidad es la máxima: "*Nullum crimen, nulla poena, sine lege*" [No hay crimen, ni pena, sin ley anterior al hecho]. En otras palabras, usando la distinción fundamental entre el momento de la producción y el momento de la aplicación del derecho, se puede decir que respecto del primer momento el principio de l. expresa la idea de la producción del derecho *mediante leyes* y respecto al segundo momento expresa la idea de la aplicación *de acuerdo con las leyes*. Ya sea que se consideren los tres niveles o bien que se tengan en cuenta los dos momentos, la importancia del principio de l. está en el hecho de que asegura los dos valores fundamentales en cuya realización consiste la función del derecho, el valor de la certeza y el valor de la igualdad (formal). La producción del derecho mediante leyes, o sea a través de normas generales y abstractas, permite prever las consecuencias de las propias acciones, es decir se salva de la inseguridad del

orden arbitrario; la aplicación del derecho de acuerdo con la ley garantiza el tratamiento igual de todos los que pertenecen a la categoría establecida por la ley, y nos salva del peligro del tratamiento preferencial y odioso de tal o cual individuo, de tal o cual grupo, como resultaría de un juicio caso por caso.

[NORBERTO BOBBIO]

legislativo, proceso. v. PROCESO LEGISLATIVO

legitimidad

I. DEFINICIÓN GENERAL. En el lenguaje ordinario el término l. tiene dos significados: uno genérico y uno específico. En el significado genérico, l. es casi sinónimo de justicia o de razonabilidad (se habla de l. de una decisión, de una actitud, etc.). El significado específico aparece a menudo en el lenguaje político. En este contexto, el referente más frecuente del concepto es el estado. Naturalmente aquí nos ocupamos del significado específico.

En una primera aproximación se puede definir la l. como el atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la l. es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal.

II. LOS NIVELES DEL PROCESO DE LEGITIMACIÓN. Ahora bien, si se considera el estado desde el punto de vista sociológico y no jurídico, se comprueba que el proceso de legitimación no tiene como punto de referencia al estado en su conjunto sino sus diversos aspectos: la comunidad política, el régimen, el gobierno y, cuando el estado no es independiente, el estado hegemónico al que está subordinado. Por lo tanto, la legitimación del estado es el resultado de una serie de elementos dispuestos en

niveles crecientes, cada uno de los cuales concurre de modo relativamente independiente a determinarla. Es necesario, por lo tanto, examinar separadamente las características de estos elementos que constituyen el punto de referencia de la creencia en la legitimidad.

a) La *comunidad política* es el grupo social con base territorial que reúne a los individuos ligados por la división del trabajo político. Este aspecto del estado es objeto de la creencia en la l. cuando en la población se han difundido sentimientos de identificación con la comunidad política. En el estado nacional la creencia en la l. se configura predominantemente en términos de fidelidad a la comunidad política y de lealtad nacional.

b) El *régimen* es el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de esas instituciones. Los principios monárquico, democrático, socialista, fascista, etc., definen algunos tipos de instituciones y de valores correspondientes, en los que se basa la l. del régimen. La característica fundamental de la adhesión al régimen, sobre todo cuando ésta se basa en la fe en la legalidad, consiste en el hecho de que los gobernantes y su política son aceptados en cuanto están legitimados los aspectos fundamentales del régimen, prescindiendo de las distintas personas y de las distintas decisiones políticas. De ahí que el que legitima el poder debe aceptar también el gobierno que se forme y actúe de conformidad con las normas y con los valores del régimen, a pesar de que no lo apruebe o hasta se oponga al mismo y a su política. Esto depende del hecho de que existe un interés concreto que mancomuna las fuerzas que aceptan el régimen: la conservación de las instituciones que rigen la lucha por el poder. El fundamento de esta convergencia de intereses consiste en el hecho de que se adopta el régimen como plataforma común de lucha entre los grupos políticos, ya que estos últimos lo consideran como una situación que ofrece condiciones favorables para la conservación de su poder, para la conquista del gobierno y para la realización parcial o total de los propios objetivos políticos.

c) El *gobierno* es el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político. Se ha visto que normalmente, es decir cuando la fuerza del gobierno descansa en la

determinación institucional del poder, para que se califique como legítimo basta que este último se haya formado de conformidad con las normas del régimen y que ejerza el poder de acuerdo con esas normas, de tal manera que se respeten determinados valores fundamentales de la vida política. Puede suceder, sin embargo, que la persona que es jefe del gobierno sea directamente objeto de la ordenanza en la l.

En el estado moderno ocurre esto cuando las instituciones políticas están en crisis y los únicos fundamentos de l. del poder son el ascendiente, el prestigio y las cualidades personales del hombre puesto en el vértice de la jerarquía estatal. En todos los regímenes existe, aunque en diversa medida, una dosis de personalización del poder, como consecuencia de la cual los hombres no olvidan nunca las cualidades personales de los jefes bajo la función que ejercen. Pero lo que es esencial para distinguir el poder legal y el tradicional del poder personal o carismático (esta célebre división es de Max Weber) es que la l. del primero se basa en la creencia en la legalidad de las normas del régimen, estatuidas *ex professo* y de modo racional, y del derecho de mandar de los que detentan el poder basado en tales normas; la l. del segundo tipo se apoya en el respeto a las instituciones consagradas por la tradición y a la persona (o a las personas) que detentan el poder, cuyo derecho de mando se atribuye a la tradición; la l. del tercer tipo se funda sustancialmente en las cualidades personales del jefe, y en forma subordinada en las instituciones. Este tipo de l., al estar ligado a la persona del jefe, tiene una existencia efímera, porque no resuelve el problema fundamental del que depende la continuidad de las instituciones políticas, o sea el problema de la trasmisión del poder.

d) Queda todavía por examinar el caso del estado que, al no ser independiente, no es capaz de desempeñar la tarea fundamental de garantizar la seguridad de los ciudadanos (o, algunas veces, ni siquiera el desarrollo económico). No se trata, pues, de un estado en el verdadero sentido de la palabra sino de un país conquistado, de una colonia, de un protectorado o de un satélite de una potencia imperial o hegemónica. Una comunidad política que se halla en esas condiciones encuentra muchas dificultades en despertar la leal-

tad de los ciudadanos, porque no es un centro de decisiones autónomas. En consecuencia, su lealtad debe basarse completamente o en parte en la del *sistema hegemónico o imperial* del que forma parte. El punto de referencia de la creencia en la l. será, entonces, total o parcialmente la potencia hegemónica o imperial.

III. LEGITIMACIÓN E IMPUGNACIÓN DE LA LEGITIMIDAD. Los diversos niveles del proceso de l. definen otros tantos elementos que representan el punto de referencia obligado hacia el cual se orientan los individuos y los grupos en el contexto político. Si analizamos la acción de estos últimos, desde este punto de vista podemos descubrir dos tipos fundamentales de comportamiento. Si determinados individuos o grupos se dan cuenta de que el fundamento y los fines del poder son compatibles o están en armonía con su propio sistema de creencias y actúan en pro de la conservación de los aspectos básicos de la vida política, su comportamiento se podrá definir como *legitimación*. En cambio, si el estado es considerado en su estructura y en sus fines como contradictorio con el propio sistema de creencias, y este juicio negativo se traduce en una acción orientada a transformar los aspectos básicos de la vida política, este comportamiento podrá definirse como *impugnación de la legitimidad*.

El comportamiento de legitimación no caracteriza solamente a las fuerzas que sostienen el gobierno sino también a las que se oponen al mismo, en cuanto no tengan el propósito de cambiar también el régimen o la comunidad política. La aceptación de las "reglas del juego", en particular, o sea de las normas en que se basa el régimen, no entraña solamente, como ya se ha señalado, la aceptación del gobierno y de sus mandatos, en cuanto estén conformes con el régimen, sino también la legítima expectativa, para la oposición, de transformarse en gobierno.

La diferencia entre oposición de gobierno e impugnación de la l. en ciertos aspectos corresponde a la que existe entre política reformista y política revolucionaria. El primer tipo de lucha tiende a lograr innovaciones —conservando las estructuras políticas existentes—, combate al gobierno pero no a las estructuras que condicionan su acción y

propone un modo distinto de administrar el sistema constituido. El segundo tipo de lucha está dirigido contra el orden constituido y tiene por objeto modificar sustancialmente algunos de sus aspectos fundamentales; no combate únicamente al gobierno sino también al sistema de gobierno, o sea a las estructuras del que éste es expresión.

Con esto hemos pasado ya a examinar el comportamiento impugnador de la l. En este sector hay que distinguir dos actitudes: la de rebelión y la revolucionaria. La actitud de rebelión se limita a la simple negación, al rechazo abstracto de la realidad social, sin determinar históricamente la propia negación y el propio rechazo. En consecuencia, no es capaz de reconocer el movimiento histórico de la sociedad, ni de encontrar objetivos de lucha concretos, y termina siendo prisionero de la realidad que no logra cambiar. La actitud revolucionaria lleva a cabo, en cambio, una negación determinada históricamente de la realidad social. Su problema consiste siempre en descubrir la lucha concreta, puesta de manifiesto por el movimiento histórico real que permita realizar las transformaciones posibles de la sociedad. Esto significa que la acción revolucionaria no tiene nunca como objetivo cambiar radicalmente la sociedad sino derribar las instituciones políticas que impiden el desarrollo y crear otras nuevas capaces de liberar las tendencias que han madurado en la sociedad hacia formas de convivencia más elevadas. Por lo que respecta, luego, a la elección del método legal o ilegal para realizar los objetivos revolucionarios, se trata de un problema que se resuelve en las diferentes fases de la lucha en función de la utilidad y de la eficacia de cada una de las acciones relacionadas con el fin. La estrategia debe, en efecto, adaptarse a las circunstancias en que se desarrolla la lucha, que no pueden ser elegidas. Es preciso subrayar que la impugnación de la l. no sólo tiene una calificación de izquierda, también puede tenerla de derecha. Un ejemplo de ello lo encontramos en la oposición fascista y nazi a los regímenes democráticos en Italia y en Francia o en la oposición nacionalista al movimiento de unificación europea.

IV. ESTRUCTURA POLÍTICA Y SOCIAL, CREENCIAS EN LA LEGITIMIDAD E IDEOLOGÍA. El influjo del consen-

so de los diferentes miembros de una comunidad política en la legitimación de cualquier estado, aun del más democrático, no es de hecho equivalente. El pueblo no es una suma abstracta de individuos, cada uno de los cuales participa directamente con igual cuota de poder en el control del gobierno y en el proceso de formación de las decisiones políticas, como aparece a través de la ficción jurídica de la ideología democrática. Las relaciones sociales no subsisten entre individuos absolutamente autónomos sino entre individuos situados que ocupan un papel definitivo en la división social del trabajo. Ahora bien, la división del trabajo y la lucha social y política que se deriva de ella hacen que la sociedad no se considere nunca a través de representaciones conformes con la realidad sino con una imagen deformada de los intereses de los protagonistas de esa lucha (ideología) cuya función consiste en legitimar el poder constituido. Se trata de una representación completamente fantástica de la realidad y no de una simple mentira. Cada ideología, cada principio de l. del poder, para desarrollarse con eficacia, debe, en efecto, contener también elementos descriptivos que lo hagan creíble y, en consecuencia, idóneo para producir el fenómeno del consenso. Por este motivo, cuando las creencias en que se basa el poder no corresponden ya a la realidad social, se abandonan y se asiste al cambio histórico de las ideologías.

Cuando el poder es estable y es capaz de cumplir de manera progresista o conservadora sus propias funciones esenciales (defensa, desarrollo económico, etc.), esto hace valer simultáneamente la justificación de su propia existencia, apelando a determinadas exigencias latentes en las masas, y con la potencia de su propia positividad se crea el consenso necesario. En los periodos de estabilidad política y social el influjo sobre la formación de la conciencia social de quienes la división del trabajo ha colocado en el vértice de la sociedad es decisiva, porque es capaz de condicionar en forma relevante el comportamiento de quienes no ocupan papeles privilegiados. A estos últimos les parece tan importante la realidad del estado que tienen la sensación de encontrarse frente a una fuerza natural o condiciones necesarias e inmutables de la existencia asociada. Por otra parte, para

adaptarse a la dura realidad de su condición social, el hombre ordinario se ve llevado a idealizar su pasividad y sus sacrificios en nombre de principios absolutos capaces de hacer realidad el deseo y de convertir en verdad su esperanza.

En cambio, cuando el poder está en crisis, porque su estructura ha entrado en contradicción con el desarrollo de la sociedad, entra también en crisis el principio de l. que lo justifica. Ocurre esto porque en las fases revolucionarias, o sea cuando el aparato del poder se deshace, caen también los velos ideológicos que lo ocultaban a la población y se manifiesta a plena luz su incapacidad de resolver los problemas que van madurando en la sociedad. Entonces la conciencia de las masas entra en contradicción con la estructura política de la sociedad; todos se vuelven políticamente activos, porque las decisiones son simples y comprometen directamente al hombre ordinario; el poder de decisión está realmente en manos de todos. Naturalmente estos fenómenos ocurren mientras no se haya formado otro poder y, en consecuencia, otro principio de l. La experiencia histórica demuestra, en efecto, que a todo tipo de estado le corresponde un tipo distinto de l., o sea a cada forma de lucha por el poder le corresponde una ideología dominante distinta.

V. EL ASPECTO DE VALOR DE LA LEGITIMIDAD. El consenso hacia el estado no ha sido nunca (y no es) libre sino siempre, por lo menos en parte, forzado y manipulado. La legitimación se presenta de ordinario como una necesidad, cualquiera que sea la forma del estado. Numerosas investigaciones sociológicas han probado, por ejemplo, que el fenómeno de la manipulación del consenso existe también en los regímenes democráticos. Ahora bien, como el poder determina siempre, por lo menos en parte, el contenido del consenso, que puede ser, por consiguiente, más o menos libre o más o menos forzado, no parece lícito darle el atributo de legítimo tanto a un estado democrático como a un estado tiránico por el solo hecho de que en ambos se manifiesta la aceptación del sistema.

Si nos limitamos a definir como legítimo un estado del que se aceptan los valores y las estructuras fundamentales, esta formulación termina incluyendo también lo opuesto de lo

que comúnmente se entiende por consenso: el consenso impuesto y el carácter ideológico de su contenido. La definición propuesta al principio se ha vuelto, por lo tanto, insatisfactoria, porque es compatible con cualquier contenido. Para superar esta incongruencia, que parece invalidar la misma exactitud semántica de la definición descriptiva, hay que poner en evidencia una característica que el término l. tiene en común con muchos otros términos del lenguaje político (libertad, democracia, justicia, etc.): designa al mismo tiempo una situación y un valor de la convivencia social. La situación que designa ese término consiste en la aceptación del estado por parte de una fracción relevante de la población; el valor es el consenso libremente manifestado por una comunidad de hombres autónomos y conscientes. El sentido de la palabra l. no es estático sino dinámico; es una unidad abierta, de la que se supone un cumplimiento posible en un futuro indefinido y cuya realidad actual es sólo un asomo. En cualquier manifestación histórica de la l. brilla siempre la promesa, presentada hasta ahora como irrealizada, de una sociedad justa en que el consenso, que constituye su esencia, pueda manifestarse libremente sin interferencia del poder y de la manipulación y sin mistificaciones ideológicas. Con esto hemos adelantado cuáles son las condiciones sociales que permitirían aproximarse a la plena realización del valor incorporado en el concepto de l.: la desaparición tendencial del poder en las relaciones sociales y del elemento psicológico que está ligado a ellas: la ideología.

Ahora bien, el criterio que permite discriminar los diversos tipos de consenso parece consistir en el distinto grado de deformación ideológica a que está sometida la creencia en la l. y en el distinto grado de manipulación correspondiente a que se sujeta dicha creencia. De acuerdo con este criterio se podría demostrar que no todos los tipos de consenso son iguales y que sería más legítimo el estado en que el consenso pudiera expresarse más libremente y en el que fuera menor la intervención del poder y de la manipulación y, por lo tanto, menor el grado de deformación ideológica de la realidad social en la mente de los individuos. Por tanto, cuanto más forzado sea el consenso y más tenga un carácter ideoló-

gico, tanto más será aparente. De acuerdo con esto se puede formular una nueva definición de l. que permita superar las limitaciones y las incongruencias de la propuesta al principio. Se trata en esencia de integrar en la definición el aspecto de valor, que es un elemento constitutivo del fenómeno. Por consiguiente se podrá decir que la l. del estado es una situación que no se realiza nunca en la historia, sino como aspiración, y que, por consiguiente, un estado será más o menos legítimo en la medida en que realice el valor de un consenso manifestado libremente por parte de una comunidad de hombres autónomos y conscientes, o sea en la medida en que se acerque a la idea límite de la eliminación del poder y de la ideología de las relaciones sociales.

BIBLIOGRAFÍA: D. Easton, *Esquema para un análisis político* (1965), Buenos Aires, Amorrortu, 1969; G. Ferrero, *Potere*, Milán, Comunità, 1947; C. Schmitt, *Legalidad y legitimidad* (1932), Madrid, Aguilar, 1971; Varios autores, *L'idée de légitimité*, París, Presses Universitaires de France, 1967; M. Weber, *Economía y sociedad* (1922), México, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., 1964; A. Wolfe, *Los límites de la legitimidad* (1977) México, Siglo XXI, 1980.

[LUCIO LEVI]

~~Leninismo~~

~~EL DEL POPULISMO AL MARXISMO. El l. es la interpretación teórico-práctica del marxismo, desde el punto de vista revolucionario, elaborada por V. I. Lenin en un país y para un país industrialmente atrasado, como era Rusia, en donde los campesinos representaban la inmensa mayoría de la población.~~

~~Sobre la base de esta realidad había brotado una ideología específica, el populismo, de cuya influencia ni siquiera el ala de la inteligencia que introduce el marxismo en Rusia logró sin embargo liberarse nunca del todo. Tanto que incluso el l., como ha escrito recientemente un historiador comunista, "se caracteriza por su vínculo de continuidad orgánica y creadora con la experiencia intelectual, primero, y organizativa, después, del populismo ruso" (Strada).~~

to en estos años hay que considerar algunas que han tenido como mira principalmente la interpretación pluralista, como *La élite del poder* de C. Wright Mills (1956), *The decline of American pluralism* de Henry Kariel (1961), *El hombre unidimensional* de Herbert Marcuse (1964). Las teorías pluralistas reciben la acusación de continuar considerando verdadera una imagen de la sociedad norteamericana que, en la mejor de las hipótesis, corresponde a una fase superada del desarrollo económico, social y político de Estados Unidos, y en consecuencia de continuar presentándose como teorías científicas mientras tiene ya sólo una función ideológica, que es aquella de hacer creer a los controlados de ser todavía controladores, a los desposeídos de poseer por lo menos una parte de poder, al hombre unidimensional de tener, participando en distintos grupos todos más o menos influyentes de la misma manera, muchas dimensiones. En lo que se refiere a la crítica de la ideología pluralista, es decir al p. como propuesta de solución del problema tradicional de los límites del poder, puede realizarse desde dos ángulos diferentes, dependiendo de si del asociacionismo pluralista se considera la fachada dirigida contra el individualismo o aquella dirigida contra el estatismo. Desde el punto de vista del individuo el p. es acusado de no tener en cuenta que cada grupo social tiene una tendencia natural al endurecimiento de sus estructuras a medida que crece el número de sus miembros y se extiende el espacio de sus actividades. Una sociedad aparentemente pluralista es en realidad policrática, vale decir con varios centros de poder, de los cuales cada uno hace valer sus exigencias sobre sus miembros, con la consecuencia de que el individuo en el momento en el que cree haberse liberado del estado patrón se convierte en siervo de muchos patrones. Desde el punto de vista del estado, las sociedades parciales, por lo menos desde que Rousseau pronunció la condena de las mismas, son consideradas culpables de impedir la formación de la voluntad general, y por lo tanto de conducir, si no son frenadas, a la disgregación de la unidad del estado. El fenómeno que juzgado positivamente recibe la denominación de p., juzgado negativamente recibe el nombre de nuevo feudalismo, es decir carencia de un verdadero centro de poder, predominio de los

intereses sectoriales o corporativos sobre el interés general, de las tendencias centrifugas sobre las centripetas: no p. sino particularismo.

BIBLIOGRAFIA: W.E. Connolly (comp.), *The bias of pluralism*, Nueva York, Atherton Press, 1969; R.A. Dahl, *Pluralist democracy in the United States: conflict and consent*, Chicago, Rand McNally, 1967; R. Eistfeld, *Il pluralismo tra liberalismo e socialismo* (1972), Bologna, Il Mulino, 1976; W. Kornhauser, *The politics of mass society*, Nueva York, Free Press, 1959; Kung Chuan Hsiao, *Political pluralism: a study in contemporary political society*, Londres, Kegan Paul, 1977; A.S. MacFarland, *Power and leadership in pluralist systems*, Stanford, Stanford University Press, 1969; R.A. Nisbet, *La comunità e lo stato* (1953), Milán, Edizioni di Comunità, 1957; L.C. Webb (comp.), *Legal personality and political pluralism*, Melbourne, Melbourne University Press, 1958. Para la discusión del pluralismo en Italia es fundamental P. Rescigno, *Persona e comunità*, Bologna, Il Mulino, 1966.

[NORBERTO BOBBIO]

poder

I. DEFINICIÓN. En su significado más general, la palabra p. designa la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos, y puede ser referida tanto a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza (como en la expresión "p. calórico" o "p. absorbente"). Entendido en sentido específicamente social, esto es en relación con la vida del hombre en sociedad, el p. se precisa y se convierte de genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre: p. del hombre sobre el hombre. El hombre no es sólo el sujeto sino también el objeto del p. social. Es p. social la capacidad de un padre de impartir órdenes a los hijos, o la de un gobierno de impartir órdenes a los ciudadanos; mientras no lo es la capacidad del hombre de controlar la naturaleza y servirse de sus recursos. Naturalmente, existen relaciones significativas entre el p. sobre el hombre y el p. sobre la naturaleza y las cosas inanimadas: frecuentemente

el primero es condición del segundo, o viceversa. Por ejemplo, una empresa puede extraer petróleo de una determinada porción del suelo terrestre porque tiene el p. de impedir que otros se apropien o usen aquella porción de suelo, y un gobierno está en condiciones de obtener ciertas concesiones de otros gobiernos porque tiene en su poder determinados recursos materiales, que se convierten en instrumentos de presión económica o militar. Sin embargo, en principio, el p. sobre el hombre es siempre distinguible del p. sobre las cosas. Y este último, en el estudio del p. social, es relevante sólo en cuanto se convierta en un recurso para ejercitar p. sobre el hombre.

Por ello no pueden aceptarse aquellas definiciones que, partiendo de una que se remonta a Hobbes, omiten este carácter relativo e identifican el p. social con la posesión de instrumentos aptos para alcanzar los fines deseados. La definición de Hobbes, tal como se lee al principio del capítulo décimo del *Leviatán*, es la siguiente: "El poder de un hombre... consiste en los medios para obtener determinada ventaja futura." No de otro modo; por ejemplo, afirmó Gumplowicz que la esencia del p. "consiste en la posesión de los medios para satisfacer las necesidades humanas y disponer libremente de tales medios". En definiciones como éstas se concibe al p. como algo que se posee: un objeto o una sustancia, como ha sido observado, que se conserva en un recipiente. Pero no hay p. si no hay, junto al individuo (o grupo) que lo ejerce, otro individuo (o grupo) que se ve inducido a comportarse del modo deseado por el primero. Ciertamente, como se acaba de señalar, el p. puede ser ejercido por medio de instrumentos o de cosas. Si tengo dinero, puedo inducir a otro a tener determinada conducta que yo deseo, a cambio de dinero. Pero si me encuentro solo o si el otro no está dispuesto a tener aquel comportamiento por ninguna cifra de dinero, mi p. desaparece. Ello demuestra que mi p. no reside en ninguna cosa (en este caso dinero), sino en el hecho de que hay otro y que éste se ve inducido por mí a comportarse según mis deseos. El p. social no es una cosa, o su posesión: es una relación entre hombres.

Debemos observar también que la expresión empleada antes, "p. del hombre sobre el

hombre", se entiende con mayor precisión como "p. de un hombre sobre otro hombre". Con esta especificación se excluye de nuestro campo de indagación el p. que un hombre puede ejercer sobre sí mismo. Si acaso, como ejemplo, una señora se impone determinada dieta para adelgazar y, a pesar de las tentaciones, mantiene su propósito, podemos decir que aquella señora ejerce un p. sobre sí misma. En este caso, como en casos análogos, al menos considerados por sí mismos, no se trata de una relación de p. entre hombres, sino de un ejercicio de p. que empieza y termina en el ámbito, por así decirlo, de una sola persona; mientras que el p. que aquí importa analizar, en relación con el estudio de la política, es aquel que un hombre (o grupo) tiene o ejerce sobre otro hombre (o grupo).

Como fenómeno social el p. es pues una relación entre hombres. Y se debe inmediatamente añadir que se trata de una relación triádica. Para definir un cierto p., no basta especificar la persona o el grupo que lo retiene y la persona o el grupo al que están sometidos: hay que determinar también la esfera de actividades a la cual el p. se refiere, es decir la *esfera del p.* La misma persona o el mismo grupo pueden ser sometidos a varios tipos de p. relacionados con diversos campos. El p. del médico se refiere a la salud; el del maestro se refiere principalmente al aprendizaje del saber; el empresario influye la conducta de los subordinados, sobre todo en la esfera económica y en la de la actividad profesional, y un superior militar en tiempo de guerra imparte órdenes que comportan el uso de la violencia y la probabilidad de dar o recibir la muerte. En el ámbito de una comunidad política, el p. de A (por ejemplo un cierto organismo público o un cierto grupo de presión) puede referirse a la política urbana, el p. de B a la política exterior en relación con una determinada área geográfica, el de C a la política de la educación pública, y así sucesivamente. La esfera del p. puede ser más o menos amplia y más o menos claramente delimitada. El p. fundado en una competencia particular está limitado al campo de la competencia, mientras que el p. político y el del padre sobre el hijo se refieren generalmente a una esfera muy amplia, y la esfera de p. de la persona que ocupa un cargo en el ámbito de una organización formal (por ejemplo el

presidente o el tesorero de una asociación) se define de modo más bien preciso y taxativo, mientras que la esfera del p. de un líder carismático no está precisada de antemano y tiende a ser ilimitada.

II. EL PODER ACTUAL. Cuando la capacidad de determinar la conducta de otros es puesta en juego, el p. de simple posibilidad se transforma en acción, en ejercicio del p. Así es que podemos distinguir entre el p. como posibilidad, o p. potencial, y el p. efectivamente ejercido, o p. actual. El p. *actual* es una relación entre comportamientos. Consiste en el comportamiento de A (individuo o grupo) que trata de modificar la conducta de B (individuo o grupo); en el comportamiento de B, en el cual se concreta la modificación de la conducta querida por A, así como en el nexo que une a estos dos comportamientos. Un examen más detallado del p. actual comporta por eso un análisis de estos tres aspectos del fenómeno.

En un primer sentido se puede decir que el comportamiento de A trata de modificar la conducta de B: A ejerce p. cuando provoca *intencionalmente* un comportamiento de B. En la literatura sociológica y politológica sobre el p. se acepta ampliamente el requisito de la intención. Sin embargo, algunos autores no lo acogen y sostienen que se puede hablar de p. siempre que un comportamiento dado provoca otro, aunque no sea de modo intencional. Tal definición de p. parece, no obstante, demasiado amplia. Es correcto decir que el padre ejerce p. sobre el hijo cuando le da con éxito cierta orden, pero no parece correcto decir lo mismo cuando el hijo no obedece, sino que al contrario se rebela o abandona la familia después de la orden del padre. En este segundo caso, sigue siendo cierto que el comportamiento del padre provoca el del hijo, pero describiremos la relación no como un ejercicio de p. del padre sobre el hijo, sino como un intento fallido de ejercer tal poder.

Por otra parte, puede señalarse una posición intermedia, que amplíe la posición de p. más allá de las modificaciones intencionales de la conducta de otro, sin calificar por ello como p. cualquier tipo de causación social no intencional. El concepto al que conviene anclar esta ampliación de la noción de p. es el de *interés*, entendido en sentido subjetivo,

o sea como estado de la mente de quien ejerce p. Diremos entonces que el comportamiento de A, que ejerce p., puede estar asociado antes que a la intención de determinar el comportamiento de B, objeto del p., al interés que A alimenta por tal comportamiento. Por ejemplo, las relaciones de imitación, en las cuales falta la intención del imitado de proponerse como modelo, vuelven a ser p. si la imitación corresponde a un interés del imitado (como en determinadas relaciones entre padre e hijo), pero no si la imitación responde a un interés del imitado (como puede suceder en el caso de una señora que sea copiada por una amiga su forma de vestir).

El comportamiento de B, que soporta el p., está dotado de al menos un mínimo de voluntariedad; pero nadie puede asegurar que B esté consciente de actuar en la manera deseada por A. Por una parte, pues, se trata de un compromiso voluntario. Ello no comporta necesariamente que el comportamiento sea también "libre". Por ejemplo, en el caso del p. coercivo B tiene el comportamiento deseado por A solamente para evitar un mal enunciado: el comportamiento no es libre, pero todavía lo cumple B y, por tanto, está dotado de un mínimo de voluntariedad. Ello permite la distinción entre el ejercicio del p. coercitivo y el empleo directo de la fuerza o *violencia* (v.). En este último caso A no modifica la conducta de B sino que altera directamente su estado físico: lo mata, lo hiere, lo inmoviliza, lo recluye dentro de un cierto espacio, etc. Es bien conocido que en las relaciones sociales y políticas se recurre frecuentemente a la fuerza cuando no se llega a ejercer p. Por otra parte, para que se tenga p. no es para nada necesario que B tenga intencionalmente el comportamiento querido por A. A puede provocar un determinado comportamiento de B sin pedirlo explícitamente, e incluso ocultando a B que él desea tal comportamiento y, además, sin que B se dé cuenta de tener un comportamiento deseado por A. Ello puede verificarse, por ejemplo, en ciertos casos de propaganda disfrazada. Este tipo de relación, frecuentemente conocida como *manipulación* (v.), entra ciertamente en el ámbito del concepto de poder.

Y llegamos finalmente a la relación que se establece entre el comportamiento de A y el de B. Sucede que, si hay p., el primer comport

comportamiento determinará al segundo: lo cual puede expresarse también diciendo que el comportamiento de *A* es la *causa* del comportamiento de *B*. Sin embargo, es necesario aclarar el sentido según el cual es lícito aquí utilizar la noción de "causa". Ante todo, cuando se refiere a las relaciones de *p.* social, la noción de causa no trae consigo una perspectiva de determinismo mecanicista. Las relaciones entre comportamientos son relaciones probabilistas, no relaciones "necesarias". Por lo tanto, en nuestro contexto el concepto de causa está desconectado del de "necesidad" y debe ser entendido como "causa probabilista". En segundo lugar, por lo menos en muchos de los casos, la noción de *p.* social sirve para describir una determinada relación establecida entre dos comportamientos particulares, sin que esto implique que la relación descrita sea un caso particular de una ley universal o general. En muchos casos, decir que el comportamiento *a* de *A* es causa del comportamiento *b* de *B* no implica que todas las veces en que *A* tenga un comportamiento del tipo *a* éste será seguido por un comportamiento del tipo *b* de *B*, ni que todas las veces que *B* tiene un comportamiento del tipo *b* éste será precedido por un comportamiento del tipo *a* de *A*. *B* es inducido por *A*, por ejemplo, a votar por el Partido Socialista en una cierta contienda electoral; pero en las elecciones sucesivas *B* puede votar por el Partido Liberal, a pesar de que *A* busque todavía inducirlo a votar por los socialistas, o bien puede votar por el Partido Socialista sin que haya habido intervención de *A* directa en este sentido. Así, pues, decir que en un ejercicio de *p.* el comportamiento de *A* es causa del de *B* significa sólo afirmar, por lo menos en muchos tipos de relaciones, que *a* es causa de *b* en ese caso determinado. Sin embargo, otras veces un determinado ejercicio de *p.* puede ser un caso particular de una ley o uniformidad general. Esto puede decirse, por ejemplo, en determinadas condiciones, de una relación particular de mando y obediencia que liga a un miembro de la sociedad política con el "gobierno", por lo menos en uno de los dos sentidos arriba indicados: a una orden de tipo *a* del gobierno es por lo general probable que sigan conductas de obediencia de tipo *b* de aquel y de otros miembros de la sociedad política.

Con las restricciones que acabamos de recordar, se puede entonces afirmar que la relación de *p.* es un tipo de causación: en particular, un tipo de causación social. Queda todavía abierta la cuestión de cómo debe entenderse aquí, asimismo dentro de los límites mencionados, el concepto de causa. Algunos autores interpretan el nexo causal entre los comportamientos en el sentido de que el comportamiento de *A* es condición *necesaria* del comportamiento de *B* (el comportamiento de *B* sólo tiene lugar si tiene lugar el comportamiento de *A*). Otros, considerando demasiado rígida la primera interpretación, entienden el nexo causal en el sentido de que el comportamiento de *A* es condición *suficiente* para el comportamiento de *B* (si tiene lugar el comportamiento de *A*, tiene lugar el de *B*). Otros más van en dirección opuesta, y consideran que debería reformularse el concepto de *p.* de manera que se equiparara con la noción de condición *necesaria y suficiente* (el comportamiento de *B* tiene lugar si, y sólo si, tiene lugar el de *A*).

Considero, con Oppenheim, que entre estas tres nociones de causa convendría escoger la de *condición suficiente*, que está mayormente de acuerdo con la mencionada perspectiva probabilista. Por una parte, un comportamiento *a* que sea condición necesaria (pero no suficiente) de un comportamiento *b* sucesivo puede no ser un ejercicio de *p.* Por ejemplo, que el funcionario municipal propuesto para ello incluya mi nombre en las listas electorales es una condición necesaria para que yo vote, e incluso para que yo vote por un determinado partido. Pero no puede decirse en verdad que el funcionario municipal haya ejercido *p.* sobre mí, y esto —obsérvese bien— aun en el caso de que estuviera interesado en la victoria electoral de aquel partido: de hecho, yo podría votar por otro partido a abstenerme de ello. Por otra parte, cuando un comportamiento *a* es condición suficiente de un comportamiento *b* sucesivo, es razonable calificar esta relación de ejercicio de *p.*, aunque *a* no sea condición necesaria de *b*. Con las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki Estados Unidos ejerció un indudable *p.* sobre Japón, en el sentido de que lo indujo a rendirse (condición suficiente); pero no puede afirmarse sin más que, sin aquellas bombas, el Japón no se habría rendido, ya que no es

posible excluir del todo que Japón se habría determinado a rendirse de manera autónoma, o que lo habría inducido a ello un posible movimiento de otro actor (por ejemplo, la URSS). Concluyendo sobre el punto, se puede por ello afirmar que en un ejercicio de *p.* el comportamiento *a* es la causa determinante, pragmáticamente decisiva, del comportamiento *b*; esto es que es la condición "suficiente", no la condición "necesaria" y ni siquiera, con mayor razón, la condición "necesaria y suficiente".

Del hecho de que entre los comportamientos haya un nexo causal algunos estudiosos derivan también la consecuencia de que la relación de *p.* es asimétrica, en el sentido de que, si el comportamiento de *A* es causa del de *B*, el comportamiento de *B* no es causa del de *A*. Ahora bien, es cierto que muchas relaciones de *p.* tienen esta característica, y por lo tanto son unidireccionales: pero existen relaciones de *p.* singularizadas por un grado mayor o menor de reciprocidad. Por ejemplo, piénsese en las relaciones de *p.* que median entre dos partidos durante la negociación para la formación de un gobierno de coalición. Cada partido usa diversos medios para influir en la conducta del otro y en el éxito de las negociaciones, pero es claro que no puede menos que hacer ciertas concesiones (y en consecuencia sufrir el *p.* del otro partido) para arrancar, a su vez, otras concesiones (y entonces ejercer *p.* sobre el otro partido).

III. EL PODER POTENCIAL. El *p. potencial* es la capacidad de determinar los comportamientos ajenos. Mientras el *p. actual* es una relación entre comportamientos, el potencial es una relación entre actitudes para actuar: por una parte *A* tiene la posibilidad de tener un comportamiento tendiente a modificar la conducta de *B*; por otra, si esta posibilidad es puesta en juego es probable que *B* tenga el comportamiento en el cual se concreta la modificación de la conducta deseada por *A*. Un jefe militar *ejerce p.* sobre sus soldados cuando ordena el ataque y sus soldados obedecen la orden; y *tiene p.* sobre ellos en tanto es probable que sus soldados pasen al ataque si el jefe lo ordenase. Puesto que ejercer *p.* implica necesariamente tener la posibilidad de ejercerlo, en su sentido más general el *p. social* es la capacidad de determinación inten-

cional o interesada de comportamientos ajenos.

Ahora bien, ¿cuándo podemos decir que existe una capacidad tal? Ante todo se necesita que *A* tenga a su disposición los recursos que pueden llegar a ser empleados para ejercer *p.* Los recursos de este tipo son innumerables: la riqueza, la fuerza, la información y el conocimiento, el prestigio, la legitimidad, la popularidad, la amistad y otras relaciones cercanas con personas que tienen una posición alta de *p.*, y así sucesivamente. Pero no basta. La susodicha capacidad de *A* depende también de la habilidad con la cual está en condiciones de convertir en *p.* los recursos que tiene a su disposición. No todos los hombres ricos tienen la misma habilidad de emplear los recursos económicos para ejercer *p.*, y una favorita puede mostrar habilidad para emplear con fines de *p.* su relación íntima con el monarca, que no encuentra parangón con otras figuras femeninas que han gozado de posición análoga. Esta habilidad puede referirse no sólo a la utilización de un solo recurso sino también a la combinación del empleo de varios de ellos, y, en el caso de que *A* sea un grupo, la cohesión y la coordinación del grupo mismo. Así, en las relaciones internacionales los poderes recíprocos de dos gobiernos pueden no ser proporcionales a los recursos (humanos, económicos, militares, etc.) que los dos gobiernos tienen, respectivamente, a disposición, ya sea porque uno de los dos gobiernos está dotado de mayor habilidad en la utilización de un recurso muy importante o en el empleo combinado de varios recursos, o bien porque uno de los dos gobiernos se caracteriza por un grado mayor de cohesión y por una coordinación más eficaz.

Por otra parte el hecho de que *A* esté dotado de recursos y de habilidades aun en máximo grado no es suficiente para hacer que *A* tenga *p.* sobre *B*. *A* puede ser riquísimo y sin embargo no tener *p.* sobre el paupérrimo *B* respecto de ciertos comportamientos si el segundo no está dispuesto a sostener tales comportamientos por ningún precio. Análogamente, un hombre que dispone de los más poderosos medios de violencia no tiene *p.* sobre un hombre inerte respecto de un cierto comportamiento si el segundo prefiere la muerte antes que tener tal comportamiento.

Es el caso del mártir que rechaza renegar de sus amigos o del conspirador que rechaza la revelación de los nombres de sus compañeros. Se trata, indudablemente, de casos excepcionales pero que tienen el valor de poner en evidencia que el p. potencial, como el actual, es una relación entre hombre: una relación que se quebranta si a los recursos de A y a su habilidad de emplearlos no corresponde la disposición de B de dejarse influir. Esta disposición —esto es, la probabilidad de que B tenga el comportamiento querido por A— depende en última instancia de la escala de valores de B. Si los instrumentos usados para ejercer el p. tienen un empleo generalizado en un cierto ámbito social, como puede ser el caso del dinero, en aquel ámbito habrá también una disposición más o menos generalizada a dejarse influir respecto de ciertas esferas de actividad. Según esta suposición, si para obtener sus fines A no tiene necesidad de modo específico del comportamiento de B (como ocurre en el caso del mártir o del conspirador) sino del comportamiento de B o de C o de D o de E. . . , su probabilidad de tener éxito dependerá de la escala de valores prevalente en el ámbito social en el que se mueve.

Sobre la base de los conceptos desarrollados en el análisis del p. potencial se pueden individualizar las relaciones de p. *estabilizado*, que son particularmente importantes en la vida social y política. El p. está estabilizado cuando a una alta probabilidad de que B cumpla con continuidad los comportamientos deseados por A corresponde una alta probabilidad de que A cumpla con continuidad acciones dirigidas a ejercer p. sobre B. El p. estabilizado se traduce frecuentemente en una relación de mando y obediencia, y puede estar o no estar acompañado por un aparato administrativo encargado de llevar a término los mandatos del detentador del p. (como ocurre, respectivamente, en el caso del p. de gobierno y en el del p. del padre sobre el hijo). Además, el p. estabilizado puede basarse en las características personales del detentador del p. (la competencia, la fascinación, el carisma, etc.) o si no puede basarse en el papel del detentador del poder. Cuando la relación de p. estabilizado se articula en una pluralidad de papeles claramente definidos y establemente coordinados entre ellos, se habla de

seguro de p. institucionalizado. Un gobierno, un partido político, una administración pública, un ejército, actúan siempre, en la sociedad actual, con base en una más o menos compleja institucionalización del poder.

IV. EL PAPEL DE LAS PERCEPCIONES SOCIALES Y DE LAS EXPECTATIVAS. De todo lo que se ha dicho hasta ahora resulta evidente que el p. no deriva simplemente de la posesión o del uso de ciertos recursos sino también de la existencia de determinadas actitudes de los sujetos implicados en la relación: actitudes que se refieren a los recursos y su empleo, y más en general al p. Entre estas actitudes están las percepciones y las expectativas que se refieren al p. Las percepciones o *imágenes sociales del p.* ejercen una influencia sobre los fenómenos del p. real. La imagen que un individuo o un grupo se hacen de la distribución del p. en el ámbito social al que pertenecen, contribuye a determinar su comportamiento con relación al p. En esta perspectiva la reputación del p. constituye un posible recurso del p. efectivo. A puede ejercitar un p. que excede los recursos efectivos que tiene a disposición (y su voluntad y habilidad de transformarlas en p.) si los que sufren su p. estiman que A tenga más p. de cuanto lo justifiquen sus recursos (y de su voluntad y habilidad de transformarlas en p.). En una confrontación o en una negociación internacional, si el gobierno A cree que el gobierno B tiene un p. mayor que el propio, tendrá la tendencia a sufrir, de hecho, un mayor p. por parte del gobierno B, aunque una estimación correcta de los recursos disponibles respectivamente por ambos gobiernos podría llevar a un resultado más favorable para el gobierno A.

En lo que se refiere a las expectativas se debe decir, en general, que en un determinado ámbito de p. el comportamiento de cada actor (partido, grupo de presión, gobierno, etc.) es determinado en parte por las previsiones del actor relativas a las acciones futuras de los otros actores y a la evolución de la situación en su conjunto. Pero el fenómeno en el cual el papel de las expectativas es más claramente evidente está dado por las relaciones de p. que obran a través del mecanismo de las *reacciones previstas*. El p. actúa de este modo cuando B modifica su conducta, en el sentido deseado por A, sin una inter-

vención directa de A sino porque B prevé que A adoptaría reacciones desagradables para él si no modificase su conducta. Naturalmente, para que haya p. se necesita que A, aun no provocando intencionalmente el comportamiento de B, alimente un interés hacia tal comportamiento. Por ejemplo, un gobierno sufre el p. de ciertos sectores agrícolas influyentes, aun sin la intervención directa de estos últimos, si al adoptar la propia política agrícola tiene en cuenta las reacciones de aquellos agricultores y formula un programa que no dañe sus intereses. Como ha observado Carl J. Friedrich, que fue el primero en dar relevancia a este aspecto del p., el mecanismo de las reacciones previstas constituye un potente factor de conservación, puesto que es mucho más fácil "valorar y por tanto conocer las preferencias de un individuo o de un grupo con relación al estado de cosas existentes que conocer sus preferencias con relación a un posible estado de cosas futuro y por ello eventual". Este modo de obrar del p. hace ambiguas muchas situaciones concretas. Por ejemplo, el hecho de que las disposiciones tomadas por un gobierno en materia industrial encuentren notable eco en los comportamientos de los empresarios de esa sociedad política puede querer decir que el gobierno tiene un gran p. sobre ellos, pero puede también significar, por el contrario, que los empresarios tienen un gran p. sobre el gobierno, consistente en la capacidad de impedir —a través del mecanismo de las reacciones previstas— que sean tomadas disposiciones que pongan en peligro sus intereses. No estamos, sin embargo, privados de instrumentos para desambrollar la madeja. En primer lugar podemos hacer un mapa de los intereses de los actores del sistema y buscar la individualización por este camino de las conductas a las cuales se pueden anclar las previsiones de las reacciones y las consecuentes relaciones de p. En segundo lugar, debe tenerse presente que la ambigüedad depende del estado de equilibrio de la situación: si surgen conflictos relevantes entre los actores se hace posible averiguar la orientación fundamental de su voluntad y, por tanto, la dirección prevaliente en la que actúa el poder.

V. MODOS DE EJERCICIO Y CONFLICTIVIDAD DEL PODER.
Los modos específicos en que los recursos

pueden ser usados para ejercer p., esto es los modos de ejercicio del p., son múltiples: desde la persuasión hasta la manipulación, desde la amenaza de un castigo hasta la promesa de una recompensa. Algunos autores prefieren hablar de p. sólo cuando la determinación de los comportamientos ajenos se funda en la coerción. En este sentido se distingue a veces entre p. e "influencia". Pero la palabra influencia es empleada con muchos significados diversos, ya sea en el lenguaje común o bien en el lenguaje técnico, y son numerosos los casos en los que se emplea el término p. para denotar relaciones no coercitivas: se puede hablar por ejemplo de un p. basado en la persuasión. La verdad es que, en este punto, el problema definitorio corre el riesgo de convertirse en una simple cuestión de palabras. Más allá de los términos empleados, lo que importa es formular una clara noción de la determinación intencional o intencional de la conducta ajena e individualizar dentro de este *genus* la *species* particularmente importante de la determinación de la conducta ajena basada en la coerción. La coerción puede ser definida como un alto grado de constricción (o amenaza de privaciones). Ella implica que las alternativas de comportamiento a las que se enfrenta B (que la sufre) son alteradas por las amenazas de sanciones de A (que la ejerce) de tal modo que el comportamiento que este último desea del primero termina por aparecer delante de B como la alternativa menos penosa. Es el caso del asaltado que cede la bolsa para salvar la vida. En el concepto de coerción se puede hacer entrar también un alto grado de incentivar (o promesa de ventajas). En este sentido sufre coerción, por ejemplo, el individuo que, para salir de un estado de extrema indigencia, acepta cumplir un trabajo peligroso o degradante. Más allá de la etiqueta terminológica hay, sin embargo, una diferencia entre el primero y el segundo caso, pues es el ladrón el que pone al asaltado en la situación de ceder a la amenaza, mientras que no se puede asegurar que el instigador sea el que ponga al instigado en el estado de inferioridad que lo fuerza a ceder a la promesa.

El problema de la *conflictividad* del p. tiene que ver, al menos en parte, con los modos específicos a través de los cuales se determina la conducta ajena. ¿Las relaciones de p.

son necesariamente relaciones de antagonismo? Se puede hablar de conflicto entre la voluntad de A y la de B refiriéndose al momento en el que A inicia la tentativa de ejercer p. sobre B o refiriéndose al momento en el que B tiene el comportamiento deseado por A: en el momento inicial o en el momento final del ejercicio del p. Ahora bien, que haya un conflicto inicial entre la voluntad de A y la voluntad de B está implícito en la definición del p.: B habría actuado de otra manera diferente a la que está obligado a seguir por A. El problema que interesa es el de saber si hay necesariamente un conflicto entre la voluntad de A y la de B también en el momento final. Planteada de esta manera, la pregunta debe tener una respuesta negativa: la conflictividad o no conflictividad depende del modo de ejercicio del p. Consideremos por ejemplo un ejercicio de p. basado en la persuasión por un lado, y un ejercicio de p. basado en la amenaza de castigo por el otro. En ambos casos, por definición, B habría tenido —en ausencia de la intervención de A— un comportamiento (que llamamos *a*) diferente del comportamiento (*b*) que tiene como consecuencia de tal intervención. Pero en el caso del p. de persuasión, B, después de la intervención de A, prefiere él mismo *b* en vez de *a*, y, teniendo *b*, se comporta como desea comportarse. En otras palabras, B atribuye *mayor* valor al comportamiento que tiene después de la intervención de A que al comportamiento que habría tenido en ausencia de tal intervención: en consecuencia podemos decir que no hay conflicto de voluntad entre A y B. Por el contrario, en el caso del p. basado en la amenaza de un castigo, B, después de la intervención de A, continúa prefiriendo *a* en lugar de *b* y mantiene el segundo comportamiento porque lo prefiere no tanto al primero, sino al primero menos el castigo amenazado por A (*a-c*). En otras palabras, B atribuye *menor* valor al comportamiento que tiene después de la intervención de A que al comportamiento que habría tenido en ausencia de tal intervención: en consecuencia, podemos decir que en esta relación de p. hay un conflicto de voluntad entre A y B.

Pero el carácter de antagonismo de las relaciones de p. puede derivar, antes que de los conflictos de voluntad que he enumerado apenas, de otros aspectos del p. Por ejemplo, en

la relación de “manipulación” no surge inmediatamente un conflicto, pero hay, por regla, un conflicto potencial, que se hace actual cuando B se da cuenta de que su conducta ha sido manipulada por A, y este conflicto puede derivar del simple hecho de la manipulación: del juicio negativo y del resentimiento de B delante de la operación manipuladora de A. Aun más, en el caso del grado extremo de instigación que he recordado antes, la conflictividad de la relación puede nacer del hecho de que B se siente herido y nutre resentimiento por la grave desigualdad entre sus propios recursos y los de A, como asimismo del hecho de que A saca ventaja de esta situación de desigualdad. El resentimiento fruto de la desigualdad de recursos es, junto con el antagonismo de las voluntades, la segunda y principal matriz de la conflictividad del p. Puede hallarse también en las relaciones de manipulación y de instigación moderada y en general en todas las relaciones de p., especialmente las estabilizadas, puesto que toda forma de p. es regularmente la expresión de una desigualdad de recursos. Y en cuanto ésta es sentida mayormente por el sujeto pasivo como un peso molesto o como un ultraje infame, tanto más la relación de p. tiende a crear un antagonismo de actitudes y a preparar un conflicto abierto.

Sin embargo, debemos subrayar que esta segunda matriz de la conflictividad del p. —que consiste en la desigualdad de recursos y en el consiguiente resentimiento social— constituye una causa sólo *potencial* de conflicto. En primer lugar, en efecto, la desigualdad de recursos, que está en la base de una relación de p. continuado y asimétrico, puede no ser vista por quienes están sometidos al p. En segundo lugar, puede suceder que se den cuenta de la desigualdad de recursos, pero que al mismo tiempo la acepten como justa y legítima sobre la base de una determinada doctrina política o social. En tercer lugar, aunque la desigualdad de recursos se perciba de hecho y se considere injusta, puede ser atribuida a sujetos o a entidades distintas de los que detentan el p. Y, finalmente, puede suceder que el sentido de injusticia o de resentimiento social —aunque dirigidos contra los detentadores de p.— resulten suprimidos por los oprimidos o por lo menos no desemboken en un conflicto abierto.

VI. LA MEDICION DEL PODER. Una vez aclarado el concepto de p. podemos aplicarlo a la realidad social y ver cuándo existe, de hecho, una relación de p. Pero, con relación a los fenómenos reales, tenemos también necesidad de comparar entre sus diversas relaciones de p. y de saber si una relación de p. es, al menos *grosso modo*, mayor o menor que otra. Se plantea así el problema de la *medición* de p. Un modo de medir el p. es el de determinar las diferentes dimensiones que puede tener la conducta que es su objeto. En este sentido una primera dimensión del p. está dada por la probabilidad de que el comportamiento deseado se verifique: cuanto más es probable que *B* reaccione positivamente a los mandatos y a las directivas de *A*, tanto mayor es el p. de *A* sobre *B*. Una segunda dimensión está constituida por el número de hombres sometidos al p. Hay poderes que se dirigen a una sola persona y poderes que conciernen a millares o millones de hombres. Una tercera dimensión consiste en la que he llamado la esfera del p. Con base en la escala de valores prevaleciente en una cierta cultura se puede decir que un p. que concierne a una cierta esfera tiene un peso mayor o menor que otro concerniente a una esfera diferente: por ejemplo, en nuestra cultura el p. de un gran modisto sobre el modo de vestir es ciertamente menor que el p. que concierne a la vida y la muerte, como puede ser en ciertas situaciones el p. político. Una cuarta dimensión del p. está dada por el grado de modificación de la conducta de *B* (o de *B*, *C*, *D*, . . .) que *A* puede provocar dentro de una cierta esfera de actividades. Por ejemplo, dos grupos de presión tienen ambos un cierto p. sobre el gobierno en el campo de la educación pública, pero uno de ellos tiene la capacidad de influir mayormente que el otro. Una quinta dimensión puede estar constituida, además, por el grado en el que el p. de *A* restringe las alternativas de comportamiento que quedan abiertas para *B*.

A este acercamiento para la medición del p., que concentra la atención sobre la entidad de los efectos provocados en *B*, se le ha objetado que, para medir el p. de modo adecuado, hay que tener en cuenta también sus "costos" (los costos en los cuales incurre *A* para tratar de ejercer p. sobre *B*), así como su "fuerza" (los costos en los cuales incurriría

B si rechazara seguir el comportamiento deseado por *A*). Y no hay duda de que este otro planteamiento del problema enriquece las posibilidades de medición dadas por las dimensiones del p. mencionadas anteriormente. Se debe agregar, en fin, que han sido hechas también pruebas de elaboración de métodos para la medición de la distribución del p. entre los miembros de un comité de votación cuando la decisión depende exclusivamente de la votación misma y para medir el grado de concentración del p. entre los actores que forman parte de un sistema político.

VII. EL PODER EN EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA. El del p. es uno de los fenómenos más difundidos en la vida social. Se puede decir que no existe prácticamente relación social en la cual no esté presente, de alguna manera, la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupo. Por ello no debe causar sorpresa el hecho de que el concepto de p. haya sido empleado para interpretar los más diversos aspectos de la sociedad: desde los pequeños grupos hasta la empresa productiva, desde la familia hasta las relaciones entre las clases sociales. Sin embargo, el campo en el cual el p. adquiere el papel más importante es el de la política, y en relación con los fenómenos políticos el p. ha sido investigado y analizado con la mayor continuidad y con la mayor riqueza de métodos y de resultados. Esto es válido para la larga tradición de la filosofía política, como lo es también para las ciencias sociales contemporáneas, a partir del análisis ya clásico que del p. hizo Max Weber.

Para Weber, las relaciones de mandato y obediencia más o menos continuas en el tiempo, que se hallan típicamente en la relación política, tienden a basarse no solamente en fundamentos materiales o en la pura costumbre de obedecer que tienen los sometidos sino también y principalmente en un específico fundamento de legitimidad. De este p. legítimo, que es frecuentemente designado con la palabra *autoridad* (v.), Weber individualiza tres tipos "puros": el p. legal, el p. tradicional y el p. carismático. El p. legal, que es especialmente característico de la sociedad moderna, se funda en la creencia en la legitimidad de ordenamientos estatuidos que defi-

den expresamente el papel del detentador de p. La fuente del p. es, pues, la "ley", a la cual obedecen no sólo quienes prestan obediencia (los "ciudadanos" o los "asociados"), sino también el que manda. El aparato administrativo del p. es el de la burocracia, con su estructura jerárquica de superiores y de subordinados, en la cual las órdenes son impartidas por "funcionarios" dotados de competencias específicas. El p. tradicional se basa en la creencia del carácter sacro del p. existente "desde siempre". La fuente del p. es, pues, la "tradicición", que impone también vínculos al contenido de los mandatos que el "señor" imparte a los "súbditos". En el modelo más puro de p. tradicional el aparato administrativo es de tipo patriarcal, y está compuesto de "servidores" ligados personalmente al señor. El p. carismático, en fin, se basa en la sumisión afectiva a la persona del jefe y al carácter sacro, la fuerza heroica, el valor ejemplar o la potencia del espíritu y del discurso que lo distinguen de manera excepcional. La fuente del p. se conecta con lo que es nuevo, que no ha existido jamás y por ello el p. tiende a no soportar vínculos predeterminados. El que manda es típicamente el "guía" (por ejemplo, el profeta, el héroe guerrero, el gran demagogo) y aquellos que le prestan obediencia son los "discípulos". El aparato administrativo es escogido sobre la base del carisma y de la entrega personal, y no constituye por ello ni una burocracia ni un aparato de servidores.

Después de Weber, el interés de los estudiosos por el p. se ha acentuado cada vez más. Hacia el concepto de p. se ha dirigido en particular una de las principales corrientes que han dado vida a la ciencia política. Esta corriente, que ha tenido su mayor representante en Harold Lasswell, se contrapuso a las precedentes teorías jurídicas y filosóficas cuyo eje era el concepto de estado, y se centró el análisis de la política en el estudio del p. como fenómeno empíricamente observable. Por una parte, Lasswell vio en el p. el elemento característico del aspecto político de la sociedad, y construyó un elaborado esquema conceptual para el estudio de los fenómenos de p. en el cuadro de toda la vida social. Por otro lado, utilizando conceptos psicoanalíticos de origen freudiano, Lasswell examinó las relaciones que existen entre p.

y personalidad: separó la personalidad política en aquella que está orientada prevalectivamente hacia la búsqueda del p.; estudió su dinámica de formación, que le pareció fundada en la transferencia sobre objetos públicos —racionalizada en términos de interés público— de impulsos privados reprimidos, y analizó la señal dejada por los aspectos neuróticos de la personalidad en la participación en la vida política y sobre sus diferentes formas, como la del agitador o la del organizador. De estos estudios lasswellianos tomaron el punto de partida las posteriores investigaciones sobre la personalidad autoritaria (v. **autoritarismo**).

Más recientemente, un importante intento de construir una teoría política general basada en el concepto de p. ha sido llevado a cabo por Talcott Parsons. Determinando en la "consecución de los fines", o sea en la capacidad de dar eficacia a los objetivos colectivos, la función propia del sistema político, en el ámbito del funcionamiento complejo de la sociedad (Parsons define el p., en el sentido específico de p. "político", como "la capacidad generalizada de asegurar el cumplimiento de las obligaciones vinculadoras de un sistema de organización colectiva, en el que las obligaciones están legitimadas por su coesencialidad con los fines colectivos, y por lo tanto pueden ser impuestas con sanciones negativas, sea cual fuere el agente social que las aplica"). En esta perspectiva, el p., aun conservando su fundamental connotación relacional, se convierte no obstante en una propiedad del sistema; se vuelve, precisamente, en el "medio circulante" político, análogo a la moneda en economía, anclado por una parte en la institucionalización y en la legitimación de la autoridad, y por la otra en la posibilidad efectiva del recurso a la amenaza y, por lo menos como recurso extremo, al uso de la violencia.

Actualmente el p. es considerado como una de las variables fundamentales en todos los sectores de estudio de la política. Ello es válido, por ejemplo, para el análisis de las burocracias y, más en general, de las organizaciones, donde la estructura jerárquica más o menos acentuada y las diversas formas que ella puede asumir ponen naturalmente en primer plano el fenómeno del p.; en el estudio de las relaciones internacionales, donde el

concepto de p., cuando no es considerado como instrumento interpretativo privilegiado, aporta de todos modos un criterio de análisis del cual no se puede prescindir, y en el estudio de los sistemas políticos nacionales y locales, en donde el estudio del p. desemboca en el de la naturaleza y composición de las élites políticas (v. *élites, teoría de las*) y de las relaciones que median entre las élites y los otros sectores de la población. En este último campo hay sólo poquísimas investigaciones empíricas dirigidas a estudiar la distribución del p. en el nivel del sistema político nacional. Existen, en cambio, numerosas investigaciones orientadas al estudio de la distribución del p. en el nivel de la comunidad política local. Sociólogos y politólogos, especialmente en Estados Unidos, han elaborado técnicas de investigación más o menos complejas para especificar dónde reside predominantemente el p., quién manda en esta o aquella ciudad. Y a estos estudios debemos referirnos para examinar los principales métodos de investigación empírica del p. que han sido adoptados hasta el presente.

VIII. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN EMPÍRICA. Un primer método de investigación usado, sin embargo, sólo como instrumento secundario en las investigaciones más recientes, es el método *posicional*. Éste consiste en identificar las personas más importantes en aquellos que tienen una posición formal de vértice en las jerarquías públicas y privadas más importantes de la comunidad. El mayor valor de esta técnica es su gran simplicidad: basta averiguar quién ocupa formalmente ciertas posiciones para establecer quién detenta el mayor p. Pero precisamente en esta simplicidad reside también el fundamental defecto del método: no es para nada seguro que el p. efectivo corresponda a la posición ocupada formalmente. Junto a las estructuras de p. formalmente reconocidas puede haber, y normalmente hay, estructuras de p. informales, que ejercen sobre las primeras una influencia mayor o menor. Por ello el método no escudriña directamente al p.; aporta solamente un indicador indirecto muy basto y ciertamente insuficiente. Sin embargo, esto no significa que el método sea completamente inservible. Puede ser usado útilmente, en particular, para indagar las superposiciones entre los

ocupantes de los cargos más elevados en diversas organizaciones y también entre diversos sectores institucionales.

Otro método de investigación que ha sido usado preferentemente por los sociólogos es el *estimativo*. Éste se funda esencialmente en el juicio de algunos miembros de la comunidad estudiada que, por las funciones o misiones que desempeñan, son considerados buenos conocedores de la vida política de la comunidad misma. En otras palabras, el investigador que adopta este método se confía en las "estimaciones" expresadas por un cierto número de "jueces" que él considera particularmente confiables: los poderosos en la comunidad son las personas que los "jueces" consideran como tales. Este método es relativamente económico y de fácil aplicación. Ha sido sometido a numerosas y múltiples críticas, pero la más importante y más radical objeto que el método no indaga el p. efectivo sino solamente el p. estimado. Este último puede o no corresponder al p. real y, mientras se mantiene en el ámbito de la técnica estimativa, no es posible establecer la medida de tal correspondencia. Más bien, desde el momento en que las estimaciones o percepciones sociales del p. son un posible recurso del p., el método puede ser utilizado para la averiguación de este recurso, y, en tal caso, éste se endereza no hacia las "estimaciones" de un cierto número de "jueces", sino hacia las de individuos y grupos que participan más o menos activamente en el proceso del p. Como técnica general hallar la distribución del p. en la comunidad, el método estimativo debe en cambio dar lugar a otros instrumentos más pertinentes que sean capaces de investigar el p. de una manera más directa. La estimativa descende, así, al rango de técnica de refuerzo y de integración. En este sentido se ha mostrado particularmente útil para especificar si y en qué medida existen en la comunidad fenómenos de p. oculto, esto es relaciones de p. que no son visibles de una manera abierta puesto que se verifican "detrás de bastidores" de la escena de la vida pública.

Un tercer método de investigación, que ha sido empleado sobre todo por los politólogos, es el *decisional*. Éste se basa en la observación o en la reconstrucción de los componentes efectivos que se manifiestan en el

proceso decisional público. Para determinar cuáles son las personas importantes algunos investigadores se limitan a considerar la participación activa en el proceso de decisión; pero más frecuentemente se procede a la especificación de los hombres que prevalecen en el proceso decisional, o bien porque obtienen que sea tomada una decisión apreciada o bien porque impiden que sea tomada una decisión inapreciada. Se trata, obviamente, de un método mucho menos simple y económico que los precedentes, y por ello puede ser empleado solamente para estudiar algunas decisiones o algunos sectores decisionales que el investigador juzga "importantes" o "claves". El grandísimo valor de esta técnica está en investigar al p. en su efectivo desenvolvimiento. Sin embargo también se han dirigido numerosas críticas al método decisional, dos de las cuales son particularmente incisivas. La primera crítica afirma que el estudio de pocos sectores decisionales, por cuanto son considerados "importantes" por el investigador, no se puede reconstruir en modo confiable la distribución general del p. en la comunidad. Ello es tanto más cierto si, como sostiene la segunda crítica, el proceso decisional público es la sede no de todo el p. sino solamente de una parte. Ejerce p., en efecto, quien propugna con éxito una cierta decisión, y ejerce p. quien impide que sea tomada una decisión propuesta; pero también ejerce p. quien condiciona desde el exterior todo el proceso decisional e impide, por ejemplo, que ciertas decisiones no sólo no sean tomadas sino que ni siquiera sean propuestas: En otras palabras, el proceso decisional no tiene lugar en el vacío sino dentro de un determinado contexto organizativo, hecho de instituciones, reglas del juego y valores dominantes, que preseleccionan las propuestas admisibles en el proceso de decisión e imprimen una orientación general a la acción pública. Y la delimitación y la orientación general del proceso decisional, a su vez, se apoyan en una constelación de otros centros de p. (económico, religioso, etc.) que condicionan de modo relativamente estable al gobierno local. Ahora bien, estos condicionamientos estructurales, que son una parte decisiva del p. en la comunidad, escapan por completo al método decisional. Estas críticas dan indudablemente en el blanco y llevan a la conclusión

de que el método decisional, aun constituyendo una técnica indispensable para estudiar el p. que se manifiesta en el proceso de decisión, no puede hallar *por sí solo* la distribución general del poder.

Por tanto, si bien su fertilidad relativa es muy diversa, ninguno de los métodos de investigación hasta ahora adoptados es capaz de especificar de modo suficientemente confiable la distribución conjunta del p. en la comunidad (o, en general, en un sistema político). Ello parece indicar que, para estudiar empíricamente el p., no es necesario utilizar simplemente cualesquiera de los métodos mencionados sino usar un arco articulado de técnicas de investigación orientadas al reconocimiento no sólo de los dinamismos del proceso decisional sino también de los poderes estructurales que condicionan tales dinamismos en mayor o menor medida.

BIBLIOGRAFIA: B. Barry (comp.), *Power and political theory*, Londres, 1976; R. Bell, D.V. Edwards y R.H. Wagner (comps.), *Political theory: A reader in theory and research*, Nueva York, 1969; P.M. Blau, *Intercambio y poder en la vida social* (1964), Barcelona, Hora, 1980; R.A. Dahl, *Who governs?*, New Haven, 1961; *Power*, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, 1968; A. Etzioni, *A comparative analysis of complex organizations*, Nueva York, 1961; F.W. Frey, *Dimensioni del potere*, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, II, 1972; C.J. Friedrich, *El hombre y el gobierno* (1963), Madrid, Tecnos, 1968; F. Hunter, *Community power structure*, Chapel Hill, 1953; B. de Jouvenel, *El poder* (1945), Madrid, Nacional, 1974; H.D. Lasswell, *Potere e personalità* (1948), en *Potere, politica e personalità*, Turín, UTET, 1975; H.D. Lasswell y A. Kaplan, *Potere e società* (1950), Milán, Etas Libri, 1979, 2a. ed.; N. Luhmann, *Potere e complessità sociale* (1975), Milán, Il Saggiatore, 1979; R. Martin, *The sociology of power*, Londres, 1977; C.W. Mills, *La élite del poder*, (1956), México, Fondo de Cultura Económica, 1957; H. Morgenthau, *La lucha por el poder y por la paz* (1968), Buenos Aires, Sudamericana; F.E. Oppenheim, *Dimensioni della libertà* (1961), Milán, Feltrinelli, 1961; S. Passigli (comp.), *Potere ed élites politiche*, Bolonia, Il Mulino, 1971; T. Parsons, *Sul concetto di potere politico* (1963), en *Sistema politico e struttura sociale*, Milán, Giuffrè, 1975; B. Russell, *El poder en los hombres y en los pueblos*

qué cosa no disposición. Se nadadas sin hubieran amplitud más coición y de cho más n ante la s. os —ade e que s i, por se ensibles s intere ados, de io extre entra el rse a las : todo, y anto, la lo lugar, ación de a regla des. Es le los g. i un sianto en omo en itivos y geridas

wegian politics, Oslo, Universitetsforlaget, 1976; J. Capalombara, *Clientela e parentela: studio sui gruppi d'interesse in Italia* (1964), Milán, Comunità, 1967; J. Meynaud, *Los grupos de presión* (1965), Buenos Aires, Eudeba; J. Meynaud y C. Risé, *Gruppi di pressione in Italia e in Francia*, Nápoles, Esi, 1963; J. Meynaud y D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la communauté européenne, 1958-1968*, Bruselas, Éditions de l'Institut de Sociologie, 1971; M. Olson, *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965; R. Presthus (comp.), *Interest groups in international perspective*, en *The Annals of the American Academy of Social and Political Science*, vol. 413, 1974; G.K. Roberts, *Politics, parties and pressure groups in Britain*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1970; R.H. Salisbury, *Interest groups*, en *Handbook of political science*, a cargo de F.I. Greenstein y N.W. Polsky, vol. IV: *Non-governmental politics*, Reading, Addison-Wesley, 1975; P. Schmitter, *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971; H.G. Skilling y F. Griffiths (comps.), *Interest groups in Soviet politics*, Princeton, Princeton University Press, 1971; D. Truman, *The governmental process: political interests and public opinion*, Nueva York, Knopf, 1951; G. Wootton, *I gruppi d'interesse* (1970), Bolonia, Il Mulino, 1975.

[GIANFRANCO PASQUINO]

guerra

I. SIGNIFICADO DEL ANÁLISIS CIENTÍFICO DE LA GUERRA. La g. ha sido siempre objeto de reflexión por parte del hombre, pero sólo desde hace poco los científicos estudian sistemáticamente el fenómeno (en el que, por otra parte, a partir de 1516 puso su atención Maquiavelo) con el propósito de quitarle el halo de inevitabilidad que lo ha caracterizado *ab antiquo* y de hacerlo entrar en la esfera de los fenómenos conocidos y, por lo tanto, controlados y previsibles. En este sentido, se ha hablado atinadamente de "desacralización de la g." (F. Fornari).

II. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO GUERRA. Son muchas las definiciones del concepto. Entre las más

conocidas están las que se inspiran en el derecho. Los internacionalistas han buscado los criterios que pueden servir de base para distinguir exactamente el estado de g. del estado de paz, con el objeto de poder aplicar las normas llamadas de derecho bélico. Pero estas definiciones no se proponen tanto captar la esencia del fenómeno sino más bien poner en evidencia determinadas circunstancias formales, que —por otra parte— van desapareciendo cada vez más en la práctica actual. El resultado es que también los juristas deben prestar cada vez mayor atención a la naturaleza sustancial de éste como de otros fenómenos, cosa que hacen cuando recurren al principio llamado de la "efectividad".

Desde el punto de vista esencial, Q. Wright define la g. en una primera aproximación, como "un contacto violento de magnitudes distintas, pero semejantes". Obviamente, esta definición comprende numerosos casos; sin embargo, en nuestra opinión puede estar sujeta a dos críticas: 1) no abarca todo el concepto de g.; 2) no todo lo que comprende se puede catalogar como g., de acuerdo con el sentido común. La doctrina ha insistido mucho, por otra parte, en que la violencia se manifiesta en la g. a través de la *fuerza armada*. Esto ha reducido indudablemente los casos que adoptan la forma de g., pero también aquí, si se ha ganado tal vez en precisión, se ha perdido por lo menos el contacto con las realidades de nuestra época. En la actualidad, en efecto, la fuerza ya no se manifiesta (o ya no se concibe) únicamente en términos militares sino en términos económicos, psicológicos y de otro tipo. El hecho es, sin embargo, que las normas de derecho bélico sólo pueden aplicarse actualmente al fenómeno de la g. entendida como contacto violento a través de la fuerza armada. Todos los demás tipos de g. (g. psicológica o g. fría, g. económica, etc.), que también influyen grandemente en las relaciones internacionales actuales, quedan fuera de esta norma específica.

Todo esto equivale a decir que es muy vago el límite que divide la g. de la paz. Los escritores que se han ocupado de este tema están completamente seguros de esto. Von Clausewitz, por ejemplo, poniendo su atención en la forma externa de las relaciones internacionales, sostuvo que la g. es la continuación de la política con otros medios. Otros se han pro-

govern-
umbrid-
Interes-
Piper,
compara-
tive
y D.E.
hrlich,
a, Edi-
, Inte-
h, Uni-
mann,
opedia
olliert
, Par-
ulino,
de pre-
s Poli-
n Nor-

puesto llegar más a fondo y han encontrado la esencia de la g. en el grado de hostilidad psicológica que caracteriza, en un momento dado, las relaciones entre los estados. Para Hobbes, por ejemplo, "the nature of war consisteth not in actual fighting, but in the known disposition thereto". Viéndolo bien, todo esto está íntimamente ligado con la conocida problemática de la paz negativa y de la paz positiva. Q. Wright, al tratar de conciliar las diversas interpretaciones del fenómeno, concluye que la g. es la "condición jurídica que permite igualmente a dos o más grupos hostiles sostener un conflicto con la fuerza armada". Claro está, sin embargo, que también esta definición, como todas las fórmulas de compromiso, no está exenta de críticas en el plano esencial. Se debe señalar, por otra parte, que la doctrina no ha ido mucho más allá de esta definición, y esto es una prueba de la naturaleza compleja del fenómeno. Para Bouthoul, por ejemplo, las características distintivas de la g. son tres: 1] es un fenómeno colectivo; 2] es una lucha a mano armada; 3] tiene carácter jurídico. Este autor deduce de la especificación de estos elementos, la siguiente definición de g.: "Lucha armada y cruenta entre grupos organizados", en que —por otra parte— no aparece su caracterización jurídica en toda su evidencia.

El análisis de la doctrina conduce, pues, a concluir que no existe una definición unívoca del concepto de g. Podría apegarse más a la realidad una definición que tomara en cuenta —como propone, en otro lugar, Q. Wright— el análisis de los hechos históricos concretos que han recibido el nombre de "g.". Ahora bien, estos hechos se han caracterizado por: a] una actividad militar; b] un elevado grado de tensión en la opinión pública; c] la entrada en vigor de normas jurídicas atípicas respecto de las que rigen en el periodo "de paz"; d] una progresiva integración política dentro de las estructuras estatales beligerantes. De este modo, la g. adopta al mismo tiempo la forma de una especie de conflicto, de una especie de violencia, de un fenómeno psicológico-social, de una situación jurídica excepcional y de un proceso de cohesión interna.

III. CLASIFICACIONES POSIBLES: LA GUERRA COMO INSTRUMENTO POLÍTICO. Son muchos los criterios

con los que se puede descomponer el concepto de g. Por ejemplo, en relación con los grupos en lucha, la g. se llama internacional cuando se realiza entre grupos sujetos al ordenamiento jurídico internacional; interna o civil si se realiza entre miembros de un mismo grupo organizado (ciudadanos de un mismo estado); colonial, si los grupos contendientes son pueblos de civilizaciones diversas, una de las cuales es considerada inferior a la otra. En cuanto a la intención o a la psicología de los protagonistas, la g. se subdivide en ofensiva, defensiva, preventiva o de nervios.

Con relación al tipo de armas utilizadas, puede ser convencional o nuclear. Finalmente, con relación a los objetivos perseguidos, la g. puede ser limitada (g. política de acuerdo con el concepto de Clausewitz) o total o absoluta (cuando se llega hasta las últimas consecuencias).

La g. merece una consideración particular como instrumento político. Cuando la g. es absoluta tiene por objeto la destrucción total del adversario; la g. limitada (la que R. Aron llama "g. real") es un instrumento para un fin deseado. La política, "inteligencia del estado personificado", utiliza dos instrumentos: la diplomacia y la g. Pero si los medios son diversos, el designio que guía la acción es único. La diplomacia se retira cuando sus objetivos sólo pueden alcanzarse a través de la fuerza armada, dispuesta a dejar sentir nuevamente su peso, no bien se considere posible. El fin, en una palabra, no es la anulación completa del contrincante sino la modificación de algunas de sus motivaciones.

IV. LAS FASES HISTÓRICAS Y LA GUERRA. La historia de la g. puede dividirse en cuatro fases histórico-cualitativas: g. animal (en sentido psicológico), g. primitiva (en sentido sociológico), g. histórica entre grupos civilizados (en sentido jurídico), g. actual (en sentido tecnológico). De este modo, la definición de la g. se va enriqueciendo cada vez más con nuevas dimensiones a medida que avanza la civilización, respondiendo, por lo mismo, cada vez más a la naturaleza compleja del fenómeno. En correspondencia, las interpretaciones sobre las causas de la g. son de orden psicológico, sociológico, jurídico o tecnológico.

El estudio de la g. animal es sumamente instructivo para los fines de una comprensión

cada vez más clara de los instintos que llevan a los hombres a atacarse entre sí. Sin embargo, a pesar de las semejanzas, son importantes también las diferencias, que reflejan las diversas funciones de la g. animal y de la humana. Por ejemplo, la g. animal es sobre todo g. entre especies diversas, en tanto que la g. humana es una g. entre miembros de la misma especie. Las estadísticas, entre paréntesis, muestran una elevada correlación entre la g. y el grado de interdependencia de los estados (Q. Wright, 1942). De este modo, la primera debe interpretarse funcionalmente en términos de la especie, en tanto que la segunda debe interpretarse funcionalmente en términos de la sociedad y de la cultura. La primera asegura el equilibrio, la segunda el cambio. Sin embargo, como dice Q. Wright, "aunque la g. tuviera la función de asegurar cambios en la sociedad, su efecto último ha sido el de producir oscilaciones en el surgimiento y en la caída de los estados y de las civilizaciones. Cualquier evolución persistente que se haya producido en la historia de la humanidad, no se ha debido tanto a la g. sino al pensamiento. Los Alejandro, los César, los Napoleón, han producido oscilaciones. Los Aristóteles, los Arquímedes, los Agustín, los Galileo, han producido progreso".

V. CAUSAS DE LA GUERRA. El análisis de las causas de la g. puede llevar a resultados tanto más concretos cuanto más se refiera a los datos proporcionados por la realidad histórica. Ahora bien, el estudio cuidadoso de un gran número de g. reales (Q. Wright) ha llevado a la conclusión de que las causas de los conflictos bélicos pueden subdividirse en cinco categorías: causas ideológicas, económicas, psicológicas, políticas y jurídicas.

Sin embargo, esto no es suficiente. El analista debe investigar aún más, en tres niveles distintos (D. V. Edwards): el individual, el de grupo (estado) y el de sistema de grupos (sistema internacional).

En el nivel individual se encuentran las decisiones conscientes y las motivaciones inconscientes. Por lo que respecta a las primeras, debe señalarse aquí lo que dice K. Deutsch: que las g. presuponen siempre la organización. Desde otro punto de vista, pero en la misma línea sustancial de pensamiento, Theodore Abel decía en 1941, en su artículo

(*The element of decision in the pattern of war*, en *American Sociological Review*, 1941, 6) —después de un análisis pormenorizado de 25 g. históricas— que "la decisión racional y calculada se toma mucho antes del estallido efectivo de las hostilidades [. . .]; la decisión de emprender una g. se produce de uno a cinco años antes del estallido de las hostilidades".

Por lo que respecta a las segundas, bastará evocar aquí la escuela psicoanalítica y, a título de ejemplo, el estudio de Sigmund Freud y William Bullitt sobre Thomas Woodrow Wilson.

En el nivel de grupo (estado), se deben tomar en cuenta algunos subsistemas como el gubernamental, el burocrático, el legislativo, el económico, los grupos de presión y la naturaleza misma del estado (carácter nacional, geográfico, etc.). El análisis efectuado en este nivel ha dado frutos concretos, mostrando, por ejemplo, que la g. no guarda una relación causal directa mayor con un régimen absolutista que con uno democrático. Basándose en observaciones estadísticas precisas, Q. Wright puede afirmar que "la paz ha producido más democracia que la democracia ha producido paz". Además, de análisis hechos en este nivel se deduce que las "grandes potencias" desencadenan un mayor número de conflictos que las potencias medianas y pequeñas. Este resultado debe objetarse, según parece, en cuanto al periodo reciente, tomando en cuenta la distinta naturaleza de las g. a partir de la revolución nuclear. Actualmente parece estar más cercana a la verdad la afirmación de que las g. se han convertido ya en "privilegio" de las pequeñas potencias.

A pesar de la indudable importancia de los hechos presentados por los análisis efectuados en este nivel, otros estudios muestran que la política exterior de los estados sufre cada vez más el influjo de las situaciones externas. En este punto, el análisis se sitúa en el nivel del sistema internacional (sistema de grupos). De acuerdo con el supuesto de que todo sistema tiende a la autoconservación (concepto de *homeostasis*), la g. se explica en términos sistemáticos, como un instrumento para mantener el equilibrio (*balance of power*). En nuestra opinión, este nivel de análisis es particularmente adecuado para el estudio de las posibles causas de una g. nuclear. En este

caso, en efecto, la interacción parece prevalecer sobre la acción. Herman Kahn enumera cuatro hipótesis acerca del origen de la misma: 1] g. no intencional; 2] g. como resultado de un cálculo equivocado; 3] g. calculada; 4] g. catalítica (cuando es provocada por una tercera parte). Como puede verse, el ambiente exterior desempeña aquí un papel predominante, que sólo puede apreciarse en el plano del análisis sistemático.

Obviamente, una explicación completa de los conflictos bélicos presupone una investigación cuidadosa en cada uno de estos niveles. Viéndolo bien, las explicaciones dadas se sitúan en una escala temporal que va desde las condiciones básicas e inevitables (nivel del proceso decisional) hasta las causas indirectas o inmediatas que requieren un hecho o un acontecimiento particular (nivel de grupo) y hasta las específicas e inmediatas (nivel del sistema de grupos). Consideradas desde otro punto de vista, las causas de la g. se pueden clasificar, de acuerdo con las propuestas, esencialmente homogéneas, presentadas por los científicos, historiadores y publicistas, a pesar de que estas categorías de escritores le dan frecuentemente —como lo menciona Q. Wright— significados diversos al concepto de causa, en: 1] fuerzas materiales (los científicos hablan de *balance of power*, los historiadores de factores políticos, los publicistas de necesidades); 2] influencias racionales (derecho internacional, interés nacional, razón); 3] instituciones sociales (organización internacional, ideología, cultura o costumbre); 4] reacciones de la personalidad (opinión pública, factores psicológicos y económicos, capricho o emoción). Es obvio que las concepciones sobre las causas de la g. serán distintas, dependiendo del significado que se le atribuya a este último concepto (g. como conflicto de armas, de leyes, de culturas, de individuos).

VI. CONTRIBUCIÓN A UN ANÁLISIS PROVISIONAL DE LA GUERRA. Entre las causas de los conflictos bélicos se podrían —y deberían— tomar en cuenta las que se relacionan con la opinión pública. La institución y la actualización continua de “mapas” de la tensión colectiva debería ser tarea de las Naciones Unidas o de la UNESCO, que de este modo cumplirían la tarea de instituciones de observación tan necesarias en nuestra época.

Desde hace algún tiempo J. David Singer (*The correlates of war project*) emprendió el camino de la medición de los factores útiles para el estudio de las causas de la g., y construyó una taxonomía general para la descripción y el análisis de los conflictos internacionales que, a diferentes niveles de análisis, presenta tres clases de variables: las características —físicas o materiales, estructurales y culturales— de las entidades sociales, los vínculos y las relaciones que existen entre ellas, y la conducta seguida por las mismas. Una de las hipótesis fundamentales que sirve de base a la investigación consiste en que la estructura del sistema es más importante que sus características culturales y, tal vez, también, que las físicas o materiales.

Según la hipótesis de que la probabilidad de una g. está en función de las “distancias” que existen entre los estados y de las políticas que éstos persiguen, y tratando de efectuar previsiones que no sean vanas, Q. Wright distingue ocho aspectos, o categorías, de esas “distancias”: tecnológica (T), estratégica (SR), intelectual (I), jurídica o legal (L), social (S), política (P), psíquica (PS) y de expectativa (actitud ante la fuerza, *expectancy*, E). Estas “distancias” se pueden medir, aunque no de una manera totalmente perfecta, y constituyen, por lo tanto, importantes indicadores predictivos. El análisis de las políticas de los estados es, sin embargo, más importante, para los fines de previsión, que el examen de las “distancias” entre los mismos. Entre los métodos utilizados para evaluar la probabilidad de un conflicto armado debe tomarse en cuenta el que consiste en extrapolar las tendencias de ciertos indicadores como los presupuestos militares y el comercio internacional (L. F. Richardson) y en medir periódicamente (se acostumbra hablar de *tensiómetros internacionales*) algunas variables relevantes: actitud, conducta, capacidad (O. Holsti).

VII. EL CONTROL DE LA GUERRA Y LAS ALTERNATIVAS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS. Frecuentemente se ha hablado de una función social de las g. Se han considerado como mecanismos de estabilización del poder o de la economía, o de regulación de la expansión demográfica, o de desviaciones de las tendencias antisociales, o de promoción del desarrollo de la ciencia y de

la tecn
mar qu
res las
consec
tender
nos cie
de con
tivas l
búsqu
los ins
decir
imped
do cor
histori
de paz
ausenc
culos
hasta
que, p
no del
De est
entre t
tal fin
dido a
destru
positiv
lilitativ
contro
mism
resear

VIII. DES
CRIMEN
evalua
lo mer
tivame
bellun
la gue
decir
social
tecnol
vez ma
una sc
la g. b
cuenta
bellun
ban ta
teoría
do una
un sist
cita la
conflic
Franci

la tecnología. Por otra parte parece lícito afirmar que el advenimiento de las armas nucleares las ha privado ya de cualquier función. A consecuencia de esto, se ha desarrollado una tendencia cada vez mayor a buscar, en términos científicos y tecnológicos, de qué medios de control dispone el hombre y qué alternativas hay para los conflictos armados. Esta búsqueda parte de la comprobación de que los instrumentos de control tradicionales, es decir las normas jurídicas y éticas, no han impedido la conflictividad armada (de acuerdo con estudios recientes, en 3 400 años de historia la humanidad ha tenido sólo 234 años de paz, que se pueden definir en términos de ausencia de conflictos armados. Según los cálculos de Singer, desde el Congreso de Viena hasta hoy se han producido 93 guerras) y de que, por lo tanto, es necesario seguir el camino del "ser", más bien que el del "deber ser". De este modo —por poner sólo un ejemplo entre tantos— Etzioni sugiere que es útil para tal fin el estudio de qué industrias han aprendido a transformar sus objetivos negativos y destructivos de competencia (g. de precios) en positivos y constructivos (competencia cualitativa). Esta búsqueda que tiene por objeto controlar la g. y construir alternativas para la misma, ya se conoce con el nombre de *peace research*.

VIII. DESDE EL *BELLUM JUSTUM*. HASTA LA GUERRA COMO CRIMEN CONTRA LA HUMANIDAD. La historia de la evaluación moral de la g. puede dividirse, por lo menos en lo que respecta a las obras relativamente más cercanas, en tres fases: la del *bellum justum*, la de la *raison d'état* y la de la *guerra como crimen*. Lo que equivale a decir que con el desarrollo de la conciencia social de los pueblos y con el progreso de la tecnología militar, la g. se ha convertido cada vez más en un problema candente que exige una solución radical. Las justificaciones de la g. basadas en el derecho, que eran tan frecuentes cuando estaba vigente la tesis del *bellum justum*, pero que ya no se consideraban tan necesarias cuando estaba en auge la teoría de la "razón de estado", han encontrado una función muy precisa en el marco de un sistema internacional que ya considera ilícita la g. como instrumento para resolver los conflictos internacionales. La carta de San Francisco, establecida por las Naciones Uni-

das, es muy clara en este punto. En cierto sentido se puede decir que ha recobrado actualidad la distinción medieval entre *jus ad bellum* y *jus in bello*. Resumiendo, en las tres fases citadas, el derecho ha considerado la g.: 1] como un posible medio de justicia; 2] como una prerrogativa de la soberanía; 3] como un crimen.

No hay duda de que la fase de la "razón de estado" coincidió con la consolidación de un paradigma interpretativo de las relaciones internacionales, ya superado por la doctrina, que consideraba el sistema internacional como la sede de la anarquía y de la conflictividad permanente y necesaria. De acuerdo con esta teoría, que —como es sabido— empezó con los preceptistas italianos de los siglos xvi y xvii, y llegó a su punto más alto con la *doctrina del estado-potencia* en el siglo xix y a principios del xx, con Hegel, Ranke, Treitschke y Meinecke, cualquier estado, independientemente de su estructura interna, está condicionado en su política exterior por la naturaleza anárquica del sistema internacional y tiende, por lo tanto, de una manera continua a buscar la consolidación de su propio poderío, a costa de los demás estados, y aun a costa de violar todas o casi todas las normas morales y jurídicas. De acuerdo con esta teoría, la g. es, en esencia, justa porque es necesaria.

En las fases 1] y 3] y sobre todo en la última fase, está implícito un paradigma interpretativo distinto. Según esta interpretación, que al mismo tiempo precede y en parte sigue a la expresada por la teoría de la "razón de estado", la g. es necesaria cuando es justa.

Es interesante, por lo tanto, detenerse en la evolución de la doctrina del *bellum justum*.

La primera distinción entre g. justa y g. injusta es de san Agustín, pero santo Tomás es el que establece la teoría de las condiciones —una formal y objetiva y las otras dos esenciales, pero subjetivas— de la g. justa. Éstas son:

1] la declaración de g. debe ser hecha por la autoridad legítima;

2] debe subsistir una "causa justa";

3] el beligerante debe tener recta intención.

Una cuarta condición, precisada por la doctrina, sería la de la *necesidad*, o sea de la imposibilidad de hacerse justicia por otros medios.

El surgimiento de los estados-nación cristianos, cada uno de los cuales apelaba a la misma doctrina, confirmó, en la visión de Grocio, la posición escolástica de que, frente a una sola justicia "objetiva", podían coexistir dos, o más, inocencias "subjetivas". Esta visión llevó teóricamente a imponerles a los estados neutrales determinadas obligaciones que tenían por contenido una discriminación entre las partes beligerantes.

Las tentativas de incorporar la doctrina del *bellum justum* en el derecho positivo fueron, por otra parte, vanas y se tendió entonces dentro del derecho internacional a desarrollar las normas para el control de las hostilidades, una vez que éstas hubieran empezado (*jus in bello*). El sistema del *balance of power* del siglo XIX fue el marco político ideal para esta consideración realista de la licitud de la guerra.

Lo dicho anteriormente no le quita nada a la gran importancia que la doctrina del *bellum justum* tuvo a partir de la Edad Media. Probablemente esta importancia tuvo más bien efectos negativos en el sentido de que retardó el desarrollo de un sistema de normas jurídicas capaces de impedir la realización desenfrenada de conflictos bélicos, a pesar de que es indudable que trató, aunque por otra parte sin gran éxito, de deducir de las premisas del *jus ad bellum* (uso de una fuerza proporcional a la injuria sufrida, derechos de los combatientes y de los prisioneros, etc.) las normas del *jus in bello*.

El hecho es que el *jus in bello* se desarrolló de ahí en adelante por separado y precisamente como consecuencia de la desaparición de la convicción de poder establecer en concreto la legitimidad del recurso de la g., considerado ya como un hecho extrajurídico.

La disolución del sistema europeo de *balance of power*, ocurrida después del primer conflicto mundial, llamó de nuevo la atención sobre la necesidad de reconsiderar las posibilidades de un *jus ad bellum*.

De este modo, según algunos autores, la Sociedad de las Naciones, el Pacto Briand-Kellog, las Naciones Unidas, fueron mecanismos inspirados en la doctrina del *bellum justum*. Según otros, en cambio, esta última tomaba en cuenta las violaciones del derecho positivo y del derecho natural en la construcción del concepto del *bellum justum*, en tan-

to que los mecanismos que acabamos de mencionar consideraban únicamente las violaciones del derecho positivo. La duda se presenta acerca de las Naciones Unidas, cuyo análisis debería profundizarse aún más.

El hecho está en que la Sociedad de las Naciones y las Naciones Unidas, aun dentro de sus diferencias sustanciales en cuanto al problema de la licitud del recurso de la g.—sobre todo las Naciones Unidas— superaron la doctrina del *bellum justum*, por lo menos en el sentido de someter al consenso de la comunidad de los estados la determinación de la legitimidad de los actos bélicos internacionales.

El supuesto de la doctrina tradicional, en cambio, era en el sentido de considerar a cada uno de los estados capacitado para decidir sobre la naturaleza, justa o injusta, de esos actos.

Pero sólo con el Pacto Briand-Kellog, que se confirmaría en la Carta de San Francisco, se produce un cambio de rumbo fundamental, es decir la transición del *jus ad bellum* retomado por Covenant al *jus contra bellum*. Esto significa, en la especificación normativa de las Naciones Unidas, que se consideran ilícitas todas y cada una de las formas de g. que no sean las comenzadas dentro del marco de los mecanismos de protección colectiva o la legítima defensa, admitida a título provisional.

Con el nacimiento del *jus contra bellum* empiezan también las tentativas de una definición acorde de los actos de agresión.

Obviamente un estudio, aunque sea somero, del problema de la licitud de la g. no puede prescindir de examinar la teoría leninista en la materia, según la cual sólo las g. que resultan de las luchas de clases pueden definirse como justas. A esta categoría pertenecen, por ejemplo, las g. revolucionarias nacionales contra las potencias imperialistas.

Sin embargo, la actitud del partido comunista y del proletariado en relación con una g. no está ni debe estar determinada tanto por razones doctrinales como por razones de oportunidad política. De este modo, por ejemplo, no debe apoyarse una g. "justa" que pueda dar origen a consecuencias reaccionarias en el nivel mundial.

Por lo tanto, la importancia de la doctrina leninista del *bellum justum* está subordinada,

da, s
riore
racio

De
a pes
posic
tenic
porá
tud c
evol
bellu
ment
en ví
denc

En
tame
porá
tiva
la te
nológ
tribu
mora
sider
desa
bellu
to de

Otr
tradi
conte
da er
dera

Sin
tra la
rirse
sea el
hacer
te la
cuanc
cierta
do a

no vi
go, q
dame
nolog

mayo
te del
pa al
interr
ticia
paral
rales,
esenc
laciór

da, sobre todo en las interpretaciones posteriores de los escritores marxistas, a consideraciones concernientes a la praxis política.

De cualquier modo, podría sostenerse que, a pesar de las diferencias indudables entre las posiciones del marxismo-leninismo y las sostenidas por el pensamiento político contemporáneo no comunista a propósito de la licitud de la g., tanto las unas como las otras han evolucionado en dirección del *jus contra bellum*. Las tendencias producidas recientemente en los estados de nueva formación y en vías de desarrollo concuerdan con esta tendencia.

En la base de todo esto se encuentra ciertamente la naturaleza distinta de la g. contemporánea y la inconcebible potencia destructiva de las armas producidas sobre todo por la tecnología nuclear. Y esta revolución tecnológica ha sido precisamente la que ha contribuido a poner en crisis la misma validez moral de la doctrina del *bellum justum*, considerada, por muchos, peligrosa en cuanto se desarrolla alrededor del concepto del *jus ad bellum*, más bien que alrededor del concepto del *jus contra bellum*.

Otros, en cambio, consideran que la teoría tradicional todavía es aplicable a la época contemporánea, y hasta necesaria en la medida en que todavía en la actualidad se considera una utopía la abolición de la guerra.

Sin embargo, el argumento principal contra la doctrina del *bellum justum* parece referirse al presupuesto mismo que le da vida, o sea el hecho de que ésta postula la licitud del hacerse justicia por sí mismo e implícitamente la falta de ilicitud del recurso a las armas cuando existe una causa justa. El discurso es ciertamente complejo y está íntimamente unido a la problemática sobre la paz y sobre la no violencia. Se podría afirmar, sin embargo, que en un sistema internacional profundamente distinto y en una situación de tecnología destructiva como la actual, el peligro mayor para los estados proviene precisamente del área de "dominio reservado" que escapa al control y al consenso de la comunidad internacional. La exigencia de asegurar la justicia ya no puede prescindir de la exigencia paralela de seguir procedimientos multilaterales, procedimientos que encuentran su esencia jurídica, política y moral en la legislación de las Naciones Unidas.

IX. EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL. Después de este breve estudio de la doctrina del *bellum justum*, es fácil darse cuenta de que su evolución está íntimamente ligada con la del derecho internacional. Este último no siempre ha logrado incorporar esta doctrina, aunque siempre ha estado influido profundamente por ella.

El derecho internacional de la g. y el de la neutralidad han sido dos sectores del derecho internacional que han evolucionado en función de la influencia ejercida por aquélla. Y aun cuando esta influencia ha disminuido o ha sido objetada, estos derechos —precisamente por esta razón— han sufrido transformaciones profundas y algunas veces radicales. Hasta el punto de poder hacer ilegítima, dentro del espíritu de las Naciones Unidas, la condición misma de estado neutral.

La neutralidad clásica, basada, en efecto, en el deber de imparcialidad respecto de todos los beligerantes independientemente de la licitud o ilicitud de su conducta, se pudo sostener en el periodo de la "razón de estado", cuando ya se había superado la distinción entre g. lícitas y g. ilícitas.

Sin embargo, el regreso a esta distinción, el progreso tecnológico, la naturaleza distinta de las relaciones internacionales y la aparición de dificultades para distinguir claramente la g. de la paz, marcaron la decadencia, aparentemente irreversible, de esta institución clásica del derecho internacional.

Como dice Sereni, "la neutralidad es un aspecto de la g., y sólo puede adquirir una fisonomía precisa cuando la distinción entre paz y g. ha quedado claramente establecida". Actualmente, puesto que la g. se considera como un crimen contra la humanidad, cualquier refugio en la misma se considera contrario a la moral y al derecho.

BIBLIOGRAFÍA: R. Aron, *Paz y guerra entre las naciones* (1962), Madrid, Alianza, 1963; G. Bouthoul, *Traité de sociologie: les guerres, éléments de polémologie*, París, Payot, 1951; K. von Clausewitz, *De la guerra* (después de 1831), Barcelona, Labor, 1976; S.A. Coblenz, *From arrow to atom bomb*, Nueva York, Barnes, 1953; D.V. Edwards, *Análisis de la política internacional* (1969), México, Paidós; F. Fornari y otros, *La desmitificación de la paz y la guerra* (1969), Barcelona, Dopesa, 1971; F. Fornari, *Psicoanálisis de*

de la eficacia. Siempre en el nivel teórico, muchos otros podrían ser los problemas a enfrentar: por ejemplo, sobre las relaciones entre e. y eficacia decisional, puesto que la eficacia podría ser considerada también como una consecuencia de la e. y, por lo tanto, habría una relación recíproca con base en la cual más e. se traduciría en mayor eficacia y viceversa, o bien sobre cómo especificar cuando se pasa de un sistema a otro —lo que es importante para verificar a posteriori la e. de un sistema.

Además, téngase presente que lo que se formula aquí en el plano teórico es sólo una hipótesis de trabajo aplicable empíricamente, un conjunto de conceptos formulados para hacer posible una atenta y cuidadosa comparación. Serán los datos quienes falsificarán o no la hipótesis propuesta. Por fin, el trabajo de investigación y de preparar los indicadores, en esencia, está todo por hacer y debería concluir sólo cuando se fuera capaz de calcular verdaderos índices de e. de los diversos países examinados.

BIBLIOGRAFÍA: G.A. Almond y S. Verba, *La cultura cívica* (1963), Madrid, Euramérica, 1970; R.A. Dahl, *Who governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961; D. Easton, *El sistema político* (1960), Milán, Comunità, 1963; H. Eckstein, *El comportamiento de los sistemas políticos* (1971), en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1972; H. Eckstein, *Division and cohesion in democracy: a study of Norway*, Princeton, Princeton University Press, 1966; H. Eckstein y T.R. Gurr, *Patterns of authority: a structural basis for political inquiry*, Nueva York, Wiley and Sons, 1975; T.R. Gurr, *Por qué de las rebeliones* (1970), México, Edamex; S.P. Huntington, *Orden político en las sociedades de cambio* (1968), Buenos Aires, Paidós; L. Hurwitz, *An index of democratic political stability*, en *Comparative Political Studies*, iv, 1971; L. Hurwitz, *Contemporary approaches to political stability*, en *Comparative Politics*, v, 1973; S.M. Lipset, *El hombre político* (1960), Buenos Aires, Eudeba; D.C. Potter et al., *Political stability*, Rusington, The Open University, 1974.

[LEONARDO MORENO]

estado contemporáneo

I. ESTADO DE DERECHO Y ESTADO SOCIAL. Una definición de "e. contemporáneo" comporta numerosos problemas que derivan principalmente de la dificultad de analizar completamente las múltiples relaciones que se han ido instaurando entre el estado y el conjunto social para detectar después los efectos en la racionalidad interna del sistema político. Una aproximación que resulta ser especialmente útil en la investigación de las problemáticas implícitas en el desarrollo del e. contemporáneo está constituida por el análisis de la difícil coexistencia de las formas del estado de derecho con los contenidos del estado social.

Los derechos fundamentales representan la tutela tradicional de las libertades civiles: libertad personal, política, económica, y constituyen una defensa contra la intervención del estado. Por el contrario, los derechos sociales representan derechos de participación (en el poder político y en la distribución de la riqueza social producida). Así, la forma del estado oscila entre libertad y participación (E. Forsthoft, 1973).

Además, mientras que los derechos fundamentales representan una garantía del *statu quo*, los derechos sociales, al contrario, no se pueden prever *a priori* sino que han de satisfacerse caso por caso donde surjan a partir del contexto social. Como consecuencia, la integración entre estado de derecho y estado social no puede producirse en el nivel constitucional sino sólo en el nivel legislativo y administrativo. Si los derechos fundamentales son la garantía de una sociedad burguesa separada del estado, por el contrario los derechos sociales representan un camino a través del cual la sociedad entra en el estado alterando su estructura formal.

El cambio fundamental lo ha representado, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la gradual integración del estado político con la sociedad civil, que ha terminado por alterar la forma jurídica del estado, los procedimientos de legitimación y la estructura de la administración.

La estructura del estado de derecho puede sistematizarse de la siguiente manera:

1] estructura formal del sistema jurídico,

o sea garantía de las libertades fundamentales a través de la ley general abstracta aplicada por jueces independientes;

2) estructura material del sistema jurídico: libertad de competencia en el mercado, reconocida en el intercambio entre sujetos propietarios;

3) estructura social del sistema jurídico: la cuestión social y las políticas reformistas de integración de la clase trabajadora;

4) estructura política del sistema jurídico: separación y distribución del poder (F. Neumann, 1973).

Los cambios acaecidos en la estructura material y en la estructura social del sistema jurídico ocasionan las transformaciones en el nivel formal y en el nivel político.

II. EL CAPITALISMO ORGANIZADO. Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX se producen transformaciones profundas en la estructura material del estado de derecho por cuanto viene radicalmente alterada la forma de la libre competencia de mercado. "Organisierter Kapitalismus" es la categoría que expresa este importante cambio. En Alemania, por ejemplo, el cambio de rumbo tuvo lugar después de los años setenta, favorecido por algunas tendencias: a) la introducción de tecnología avanzada; el trato preferencial a las grandes empresas; la formación planificada de "capital humano" y la consolidación de un nacionalismo económico como ideología del desarrollo; b) la legislación liberal de los años setenta —nuevo derecho industrial, bancario, comercial, de acciones y de bolsa— que creó un marco institucional para este desarrollo, el cual fue considerado ventajoso por parte de los representantes de los bancos y de las empresas (H.U. Wehler, 1974). La forma de la propiedad cambió en cuanto pasó a ser disponible a través de acciones de bolsa. Al mismo tiempo la anarquía en la producción encontró un primer remedio en una forma de planificación económica privada. Se asistía a la formación de grandes concentraciones que encontraron un apoyo en los bancos, aunque no llegaron a fundirse con ellos. La tendencia quedaba ya delineada y las antiguas formas separadas de capital industrial, comercial y bancario se unieron bajo la forma de *capital financiero*, realidad histórica en la que se manifestó el "capitalismo organizado".

Desde un punto de vista marxista, este cambio de rumbo es el que ha llevado a la formación del capital social global (*Gesamtkapital*), que consiste en la concentración del capital industrial y en el sometimiento a éste del capital comercial, con el fin de reducir los tiempos de circulación en los que permanece inactivo de manera improductiva el valor a realizar.

La presencia de fuertes concentraciones industriales representaba un grupo de presión en condiciones de incidir en la política interna, como se demostró por ejemplo en Alemania con el establecimiento de una política de protección aduanera.

La relación estado-economía quedó modificada pues por la constitución del capital financiero y no podía ya fundarse, como en el siglo XVIII, en una independencia de la política respecto del intercambio de mercado. El paradigma ha cambiado: la política económica del estado interviene ahora directamente y no sólo mediante medidas proteccionistas en la confrontación con el capital monopolista o incluso con maniobras monetarias de la banca central y progresivamente con la creación de condiciones infraestructurales favorables a la valorización del capital industrial. (Desde un punto de vista teórico, esto implica el paso de la economía política al análisis y crítica de la política económica del estado.)

Al cambiar la estructura material se altera pues la lógica de la política estatal, ya que un estado que primero ha contribuido, durante todo el siglo XVIII, a crear la forma de mercado, no sólo con respecto a las mercancías sino también con respecto al trabajo, al dinero y a la tierra (K. Polany) y, posteriormente, se ha limitado a garantizar formalmente desde fuera la estructura del libre cambio, se convierte ahora en un estado que interviene activamente desde dentro del proceso de valorización capitalista. Pero el cambio no afecta solamente a la política económica, sino también a las funciones tradicionales del estado de derecho. F. Neumann ha analizado en efecto las transformaciones de la función de la ley ante la presencia del "capitalismo organizado". La ley general abstracta corresponde formalmente a una situación de mercado constituida por sujetos que intercambian libremente en condición de paridad. La diversificación del capital en sectores monopolísticos y sectores todavía competitivos pide en

no una in
activo.

embarg
realizat

present
ra, que

gráfico
os que

es del c
sigue u

reorg
que ha e

del ap
republica

tenimie
erizaro

ervencie
os y pol

isión ju
interpret

riendo a
dicos, esp

trabajo y e
nía de

urrimiento
forma prog

sta de los
ción conse

históricos
encia detecta

irrev
lo ha lleva

der legislat
ación corp

reciente fi
la adminis

ros sect
mor).

EL PODER L
estructura

estado corr

Weber de

modo d

Podere

enes es

de un d
poder r

no para l

generales.

no es ta

cional
a creen

za. Cada comunidad, que debía proveer al mantenimiento de sus propios pobres, buscaba la manera de expulsarlos o de permitir la entrada al menor número posible. Hasta principios del siglo XIX las funciones asistenciales eran confiadas a las corporaciones de artes y oficios. Al desaparecer éstas, cumplieron dicha misión las sociedades de ayuda mutua, que tenían también una tarea de previsión social. Finalmente la previsión social se impuso como una necesidad ante los riesgos surgidos de la revolución industrial, que creaba para los trabajadores unas condiciones con mayores carencias y los relegaba a vivir en vastos conglomerados urbanos sin los vínculos de solidaridad existentes en la comunidad rural.

La "cuestión social", surgida como efecto de la revolución industrial, representó el fin de una concepción orgánica de la sociedad y del estado (típica de la filosofía hegeliana), que sostenía que la unidad de la formación económico-política estaba asegurada por el desarrollo *autónomo* de la sociedad, con la simple garantía de unas intervenciones políticas de "policía".

Se impuso en cambio la necesidad de una tecnología social que detectase las causas de las fracturas sociales y buscase los remedios a través de intervenciones concretas de reforma social. Si Inglaterra, antes de 1900, contaba ya con una avanzada legislación de fábricas, en la Alemania de Bismarck se llevó a cabo, en cambio, una serie de intervenciones articuladas dirigidas a crear un sistema de previsión social, concretado entre 1883 y 1889 en los primeros programas de seguro obligatorio contra la enfermedad, la vejez, la invalidez. Tanto la legislación de fábrica inglesa como el sistema de previsión social alemán tuvieron una amplia aplicación en otros países. Dinamarca aplicó los procedimientos de pensión entre 1891 y 1898; Bélgica entre 1894 y 1903; Suiza, con una enmienda constitucional de 1890, permitió al gobierno federal organizar un sistema de seguridad nacional.

La obra de Bismarck encontró un firme apoyo en la constitución en 1873 del *Verein für Sozialpolitik*, fundado por G. v. Schmoller, que agrupaba "bajo una misma bandera a todos aquellos que, de acuerdo con la urgencia de las reformas sociales y dispuestos a trabajar por ellas, se habían decidido a entrar

a la obra con plena convicción". El *Verein* fue el principio de una ideología conocida como *socialismo de cátedra*, la cual, empleando un método histórico en economía, fue el primer intento, aun antes del marginalismo, por oponerse a la difusión en Europa del marxismo por parte del estado legislativo de derecho.

Ciertamente por este camino empezó a abrirse de manera problemática una alternativa al liberalismo. En efecto, a finales del siglo XIX nació un estado intervencionista que se comprometía cada vez más en la financiación y en la administración de programas de seguridad social. Las primeras formas de *welfare* se dirigían a contrastar el avance del socialismo buscando crear una dependencia del trabajador respecto del estado, pero al mismo tiempo elaboraron algunas formas de política económica destinadas a modificar irreversiblemente el rostro del estado contemporáneo. La ley que instituía pensiones por invalidez y vejez, aprobada en Alemania en 1889, representaba una contribución de 50 marcos por parte de la hacienda imperial para cada pensionado. Más adelante los seguros sociales, extendidos a otras categorías de trabajadores además de los obreros, constituyeron una forma de redistribución del ingreso entre los núcleos familiares. Siempre con este fin se fue imponiendo progresivamente una intervención financiera del estado cada vez más acentuada.

V. EL ESTADO FISCAL. R. Goldscheid ha señalado la tendencia histórica hacia un progresivo empobrecimiento del estado, ya que la burguesía ha sabido crear un estado dependiente de sus concesiones en cuanto a disponibilidad financiera. Si en la época del estado absolutista los que detentaban el poder representaban exactamente al estado y la riqueza del estado era su propia riqueza, en la época del gobierno constitucional estado y propiedad se separan. Esta separación origina la dependencia —una dependencia fiscal— del estado respecto de la sociedad. El problema del estado parece estar pues en su "recapitalización" sobre la base de la imposición fiscal, o sea en la acumulación y concentración de capital público y de propiedad pública para permitir la solución de los problemas sociales más urgentes. E. Forsthoff ve en el estado fiscal la posibilidad de realizar una

...sintesis entre estado de derecho y estado social, dejando inalterada la estructura de la propiedad y realizando al mismo tiempo una redistribución del ingreso tal que pueda resolver la emergencia de las múltiples instancias sociales.

Por este camino la ciencia de las finanzas debe culminar en una teoría de la propiedad pública. Las finanzas públicas empiezan así a adquirir un papel central en el análisis del estado, ya que en ellas se sintetiza la relación de lo "político" con la sociedad civil ("todo problema social es un problema financiero", escribía Goldscheid a principios de siglo). La sociología de las finanzas se impone de hecho como el enfoque que puede indagar la dependencia del estado respecto de las estructuras sociales.

Lo que puede consolidar al estado fiscal es el ahorro, pero es necesario definir los límites dentro de los cuales puede desarrollarse la intervención fiscal del estado, a fin de no anular el interés financiero de los empresarios en el proceso productivo.

La discusión sobre el estado fiscal a principios del siglo xx refleja las transformaciones producidas dentro de la estructura material y social del estado de derecho. Así se puede reconocer la necesidad de "recapitalización" del estado para proveer a la satisfacción de la demanda social y discutir la posibilidad de una transformación del libre juego competitivo de las fuerzas de mercado (Schumpeter, 1918).

Se trata pues de definir por un lado los márgenes permitidos a la imposición directa y por el otro de analizar las posibilidades concretas de constitución y desarrollo de un estado empresarial en condiciones de dirigir empresas públicas; sin embargo se deja entrever en ello una crisis de la lógica que dirige la forma mercado. El estado fiscal se encuentra ante dos limitaciones: la primera representada por la naturaleza del objeto fiscal (según la cual la imposición directa puede gravar mayormente sobre la renta y sobre el capital monopólico que sobre la empresa competitiva) y por la tendencia a la conservación de una economía libre; la segunda constituida por la posibilidad de un incremento no controlable de la demanda de gasto público hasta el punto de producir el colapso del estado fiscal. Schumpeter había ya detectado en los prime-

ros decenios de este siglo el principal motivo de crisis del e. contemporáneo, al escribir que "es el momento de la empresa privada... y con la empresa privada es también el momento del Estado fiscal", pero "la sociedad está creciendo más allá de la empresa privada y del Estado fiscal" (Schumpeter, 1918, p. 371).

VI. LA TEORÍA MARXISTA DEL ESTADO. En la reciente teoría marxista el estado se concibe como una derivación (*Ableitung*) de la lógica de valoración del capital. El enfoque metodológico que se emplea en estos procesos deductivos es *genético* y *funcional*: genético porque se investiga el origen histórico de las funciones del estado, que se encuentra en los conflictos entre las clases sociales o en la contradicción entre los diversos sectores del capital; funcional porque se analiza si las tareas producidas históricamente y presididas por el estado se convierten o no en una relación de funcionalidad respecto de los procesos de valoración de la estructura capitalista.

Es posible distinguir cuatro funciones fundamentales que lleva a cabo el e. contemporáneo: a) creación de las condiciones materiales generales de la producción ("infraestructura"); b) determinación y salvaguarda del sistema general de leyes en el que se dan las relaciones entre sujetos jurídicos dentro de la sociedad capitalista; c) reglamentación de los conflictos entre trabajo asalariado y capital; d) afirmación y expansión del capital nacional global en el mercado capitalista mundial (E. Altvater, 1979).

Si A. Smith y D. Ricardo limitaban las funciones del estado al mantenimiento de instituciones militares, policiales, educativas y jurídicas y dejaban todo lo restante al desarrollo "natural" de la lógica del mercado, las funciones anteriormente señaladas expresan en cambio claramente la presencia del estado dentro del proceso de acumulación.

Desde un punto de vista marxista este proceso se explica por un aumento progresivo de la complejidad del proceso de producción: el desarrollo capitalista se ha hecho cada vez más dependiente de la ciencia y de la técnica, la división del trabajo se ha ido acentuando más y más, las prestaciones laborales se han hecho más especializadas. El sector predominante del desarrollo económico —el del capital monopólico— requiere de crecientes

inversiones infraestructurales (*capital social*, según O'Connor) en el sector de investigación y desarrollo, en los transportes y en la calificación de la fuerza de trabajo.

La intervención del estado adquiere así un sentido preciso ya que tiende a socializar, o sea a imponer a toda la sociedad civil, la carga de la valorización del puro sector económico más desarrollado. (Por este camino el estado aporta una cuota de capital constante que contribuye a frenar la caída de la tasa media de ganancia.) Aquí se origina el incremento del gasto público señalado por A. Wagner a principios de siglo cuando teorizaba una "ley del crecimiento de la actividad estatal" (*Das Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit*, en *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, vol. 7, 1911).

Aquí se hace evidente cómo la política económica del estado (compuesta de política monetaria, fiscal y social) se subordina progresivamente a la lógica de valorización de un sector del "capital global". Igualmente es posible distinguir la constitución de un "complejo político-industrial" formado por la articulación de la *autoridad* política con los intereses de la valorización del capital. De ello se sigue el fin de la forma de mercado y la creación de un *sistema* dentro del cual operan complementariamente dos lógicas distintas: la del capital, de tipo cuantitativo, que busca la creación y la realización de la ganancia, y la del estado, de tipo cualitativo, por cuanto no produce mercancías (valores de cambio) para el mercado sino valores de uso (que pueden comprender prestaciones de diversos tipos, desde creaciones infraestructurales hasta la "calificación" de la fuerza de trabajo), los cuales representan las condiciones *generales* de valorización del capital.

Sin embargo, la intervención del estado, que históricamente asume primero la tarea de una mera garantía formal del funcionamiento de la competencia mercantil y posteriormente la de preparar políticas económicas claramente dirigidas a favorecer la valorización del capital, plantea contradicciones difícilmente superables: la orientación pública en favor de la *acumulación* trae consigo el problema de la *legitimación* de tal intervención. O'Connor distingue en esta acumulación y legitimación las dos funciones que deben presidir toda acción pública. Pero esta pro-

blemática está también presente en otros autores (Habermas, Offe), los cuales señalan que la ruptura de los automatismos del intercambio, junto con la crisis de la forma de mercado como medio de integración ideológica, en la sociedad liberal y en cuanto fundamento de los valores de "igualdad" y "libertad", representa una condición insalvable de crisis de legitimación del e. contemporáneo. La legitimación no puede ya residir en la creencia en la legalidad, como lo era para Weber: la ley universal y abstracta, en efecto, no puede ya referirse a un contexto económico y social profundamente deshomogéneo, por lo que su aplicación se realiza mediante procedimientos administrativos en función cada vez más de intereses precisos surgidos de un aparato productivo ampliamente diferenciado. La legitimación de la autoridad política del estado debe buscar otro fundamento.

Según O'Connor la crisis de legitimación se presenta como *crisis fiscal* del estado, o sea como incapacidad de la autoridad política para afrontar la contradictoria emergencia de los intereses del gran capital frente a los de la fuerza de trabajo marginal existentes dentro del cuerpo social. El gasto público no logra proveer, a causa del abismo creciente entre egresos requeridos e ingresos insuficientes, la erogación de recursos para satisfacer las instancias de un conjunto cada vez más amplio de sujetos, cuya reproducción social puede ser confiada solamente a la expansión de los gastos sociales por parte del estado. La crisis fiscal (y con ella la crisis de legitimación) se revela pues como una crisis social o crisis del estado de seguridad social.

La creciente integración de estado y sociedad civil —o sea la extensión de las políticas dirigidas a asegurar el equilibrio de los intereses emergentes— encuentra en el análisis del gasto público el instrumento privilegiado de investigación para aclarar el alcance y los resultados de la estrecha articulación existente entre el estado y la sociedad. Pero el análisis de la *política* no es todavía el análisis de *lo político*, o sea de las estructuras institucionales del estado. Sin embargo, a partir del fundamento establecido por la política es posible investigar las transformaciones históricas de *lo político* y su nivel de funcionalidad respecto de la nueva complejidad de la sociedad civil.

crisis
ación
principi
Es
lado
produ
peti
entaci
lado
neces
de la
a lo q
poli
traci
del estac
orienta
store
es di
erzas for
de la fu
sistema
Estas con
ciones e
an la cri
del estac
del princ
sistivo;
ativa de
as de la
ontrol de l
con las
cial.

o econo
do lleva
estado, c
presa en f
ción resp
un subc
es. Cor
antrar a
ciones p
es indus
bilidad
organizat
gran indu
litos e
en el
ecuen
a realiz
constituye
ación p
as de la
también J. I

LA CRISIS DE LA PLANIFICACIÓN POLÍTICA. La con-
 dición de una sociedad compleja altera
 los principios fundamentales del estado de
 derecho. Esta complejidad es consecuencia,
 por un lado, de una diversificación del apa-
 rato productivo en tres sectores (monopóli-
 ca competitivo, estatal) con su consiguiente
 fragmentación en el mercado del trabajo; por
 otro lado, de una multiplicación de instan-
 cias, necesidades y comportamientos en el
 campo de la reproducción de la fuerza de tra-
 bajo, a lo que debe corresponder una inter-
 vención política profundamente diferenciada.
 Al tradicional aparato político-representati-
 vo del estado se añaden funciones económi-
 cas (orientadas a la valorización de los diver-
 sos sectores del capital global) y funciones
 sociales dirigidas a asegurar, a través de
 diversas formas de política social, la integra-
 ción de la fuerza de trabajo en los equilibrios
 del sistema político-económico.

Estas connotaciones modificadas de las
 relaciones entre "político" y "económico" ori-
 ginan la crisis de los principios fundamen-
 tales del estado legislativo de derecho, a saber:
 a) del principio de la supremacía del poder
 legislativo; b) de la legalidad de la actividad
 ejecutiva del estado según formas preestable-
 cidas de la ley universal y abstracta; c) del
 control de legitimidad, o sea de la conformi-
 dad con las leyes, efectuado por la actividad
 judicial.

La economización y la socialización del
 estado llevan a una privatización del aparato
 del estado, o sea de la administración, que se
 expresa en forma de una creciente autonomi-
 zación respecto del poder del parlamento y
 una subordinación a grupos concretos de
 intereses. Como escribe J. Hirsch, es posible
 encontrar actualmente una apropiación de
 funciones públicas por parte de ciertos sec-
 tores industriales, que expresa también la
 posibilidad de unificación de algunos niveles
 organizativos de la burocracia de estado y de
 la gran industria privada que se traduce en
 conflictos entre los diversos sectores econó-
 micos en el interior de la administración. En
 consecuencia la intervención del estado no
 logra realizar una planificación global, que
 se sustituye cada vez más por un tipo de pla-
 nificación por proyectos adecuados a las exi-
 genias de las grandes empresas. Como señala
 también J. Hirsch, la estructura administra-

tiva aparece organizada en agencias que tie-
 nen como objetivo la satisfacción de intere-
 ses sectoriales. Al no poderse realizar una pla-
 nificación de toda la estructura productiva,
 la única práctica administrativa posible de
 carácter decisional consiste en una *coordina-
 ción negativa* (F. Scharpf, 1973) de las posi-
 bles decisiones a tomar, o sea que las agen-
 cias se limitan a excluir aquellas decisiones
 que podrían tener efectos negativos en los sec-
 tores mencionados. Se plantea así una con-
 tradicción real entre las decisiones tomadas
 por proyectos, determinadas por un cierto
 sector productivo, y el conjunto de la socie-
 dad, *cuyas relaciones no pueden separarse*: la
 complejidad de los fenómenos recíprocamen-
 te interrelacionados se descompone en una
*multiplicidad de polos decisionales adminis-
 trativos carentes de un centro unificador
 capaz de captar dicha complejidad en su con-
 junto*. Entre la decisión político-administra-
 tiva y el conjunto de la sociedad existe una
brecha que consiste en un déficit informati-
 vo y que apela en última instancia a la con-
 flictividad de los intereses sectoriales. Se tra-
 ta pues de una coordinación solamente nega-
 tiva, sin ninguna posibilidad de una coordi-
 nación política positiva. La planificación
 resulta imposible. Solamente es posible la
 contradicción entre agencias condicionadas
 por intereses sectoriales precisos.

El parlamento se presenta como carente de
 toda capacidad de decisión política que no sea
 la mera indicación de criterios muy genera-
 les cuya aplicación se confía a los múltiples
 sistemas administrativo-industriales. Como
 escribe Luhmann, el proceso decisional se ha
 invertido de arriba abajo, porque faltan en el
 debate parlamentario las informaciones que
 permitirían tomar decisiones. Se consolida
 así un centro de poder administrativo-indus-
 trial que vacía de su contenido las formas tra-
 dicionales del sistema político representati-
 vo burgués. El principio de la supremacía del
 poder legislativo se presenta desprovisto de
 fundamento, ya que se ha producido un des-
 plazamiento del poder del parlamento a los
 aparatos burocráticos y una autonomización
 del ejecutivo. La transformación se explica
 por la exigencia de realizar estructuras orga-
 nizativas y formas de intervención flexibles,
 que se liberen de las rígidas formas normati-
 vas del estado de derecho, lo cual representa

la crisis de legalidad de la actividad ejecutiva cada vez menos condicionada por la forma de la ley y cada vez más perfeccionada a través de procedimientos informales libres de todo control de legitimidad.

La intervención del estado en economía no logra expresar ningún principio de autoridad; al contrario: son los diversos capitales los que se apropian del aparato burocrático administrativo y hacen imposible cualquier forma de planificación política. En este nivel no parece posible establecer, pues, ninguna "autonomía de lo político".

VIII. EL ESTADO DE VIGILANCIA Y CONTROL. Si las funciones del estado respecto de la estructura económica muestran la subordinación de la autoridad política a la lógica de los procesos productivos, de manera distinta se presentan en cambio los procesos de las formas de "lo político" respecto de las exigencias de reproducción de la fuerza de trabajo.

A este respecto las funciones tradicionalmente desempeñadas por el estado pueden ser esquematizadas de la siguiente forma: 1) predisposición de las condiciones materiales de la reproducción (protección del trabajo, seguridad social, asistencia sanitaria, etc.); 2) creación de las *motivaciones* adecuadas al proceso laboral (aparato ideológico, estabilización de la familia como agente fundamental del proceso de socialización burgués); 3) reglamentación de la oferta de mano de obra (función de colchón del sistema de formación profesional, calificación y recalificación, movilidad, selección, etc.) (Offe-Lenhardt, 1979). Estas funciones demuestran claramente que la intervención del estado es siempre *complementaria* a la intercambiabilidad de la mano de obra como mercancía en el mercado. En efecto, es cierto que el capitalismo ha "liberado" mano de obra, pero no ha definido la cantidad y la calidad de trabajo que debe invertirse en el proceso de producción, y es precisamente esta reglamentación la que compete al estado. Sin embargo, es posible detectar algunas tendencias dentro de una sociedad de capitalismo maduro capaces de alterar la relación de complementariedad existente entre estado y reproducción de la fuerza de trabajo.

Efectivamente, el cumplimiento de las funciones estatales implicadas en el proceso de

producción tiene lugar a través de la expansión de un tipo de *trabajo concreto* que es remunerado con un ingreso y ya no con un salario; un trabajo cuyos productos no son mercancías, sino resultados precisos, valores de uso que se consumen y no se intercambian en el mercado (por ejemplo la calificación de la fuerza de trabajo).

Al mismo tiempo la estructura sectorial del aparato económico está afectada por una tendencia hacia una "desocupación tecnológica" cada vez más amplia en el mercado del trabajo, inducida por las innovaciones tecnológicas del capital monopolista y por la existencia de componentes del mercado de trabajo que, a causa del bajo nivel de las retribuciones salariales, acaban por depender cada vez más del aparato de la seguridad social del estado. Nacen de esta manera algunos procesos dirigidos hacia una progresiva independencia de la fuerza de trabajo respecto de la forma tradicional de integración ideológica en un estado capitalista, o sea la forma de mercado, ya que amplios sectores de la fuerza de trabajo tienden a no ser considerados ya como una mercancía, sino que elaboran una especie de *identificación* con la sustancia y las condiciones del trabajo, o bien acentúan modalidades antintelectualistas que representan un retorno a modos instintivos en oposición a la lógica de la organización del trabajo (D. Bell).

El estado no puede por tanto limitarse a producir políticas sociales dirigidas a asegurar en forma complementaria la integración del mercado; al contrario, debe afrontar la pérdida de control social expresada esencialmente como *crisis motivacional* (J. Habermas, 1975) respecto de los valores tradicionales del individualismo y de la profesionalidad, teniendo lista una extensa red de *vigilancia y control* que comprende ya sea la ampliación del aparato policial, ya el desarrollo de grandes sectores del llamado *trabajo social* (consultores familiares, centros de capacitación profesional, centros sociales de barrio, círculos juveniles, etc.) en condiciones de sustituir la pérdida de motivaciones tradicionalmente aportadas por la familia. Pero es fácil intuir que por este camino la *teoría del estado* debe convertirse en una *teoría del poder* capaz de abarcar toda la extensión de la red disciplinaria descentralizada que el estado pone en

para asegurar
lo cual imp
amiento tem:
El teoría de
esa como p
como ya hemo:
del capital
ciones del esta
amente a travé
concreto, o sea
es concretas
os no sólo cu
ditivos. Se t
oridades, la di
ectos sobre la o
sidios, etc. D
cribe Offe— q
e la política, t
lictos y se ac
ación. Se abre
por la incapa
eses del con
ntrea para el e:
cción, o sea de
nos cualitativ
es.

El esquema an:
ocesos: el prim
o estructura p
administració
nsecuencia la
ión política; e
pensión, dentr
o concreto y,
o de la nuev:
comportami
que abren una
y finalmente
der político.

CRITERIOS D
LA POLITIZACIÓN
siva indepen
fuerza de tr
cial plantea el
so a las politi
A la política
te la tarea d
de las inte
spectuar la ad
ora en cambio
que la relació
invertido co

acción para asegurar la integración social del sujeto, lo cual implica la necesidad de un enriquecimiento temático y categorial de la tradicional teoría del estado, tanto por la parte burguesa como por la parte marxista.

Como ya hemos visto, el proceso de valorización del capital requiere la constitución de funciones del estado que se manifiesten esencialmente a través de la expansión del trabajo concreto, o sea a través del logro de finalidades concretas planteadas con base en criterios no sólo cuantitativos sino sobre todo *calitativos*. Se trata pues de establecer las prioridades, la distribución de los costos, los efectos sobre la ocupación, los incentivos, los subsidios, etc. De todo ello se sigue —como escribe Offe— que cuanto más concreta se hace la política, tanto más se multiplican los conflictos y se acentúan los efectos de polarización. Se abre por una parte una *crisis política* por la incapacidad de coordinar todos los intereses del conjunto social; por la otra, se plantea para el estado un problema de *legitimación*, o sea de consenso alrededor de criterios cualitativos que rigen en sus intervenciones.

El esquema analítico ha detectado pues dos procesos: el primero representado por la relación estructura productiva-segmentación de la administración, de donde se sigue como consecuencia la imposibilidad de la planificación política; el segundo constituido por la expansión, dentro del aparato estatal, del trabajo concreto y, dentro del mercado de trabajo, de la nueva composición y de los nuevos comportamientos de la fuerza de trabajo, que abren una crisis motivacional del sujeto y finalmente una crisis de legitimación del poder político.

DE LOS CRITERIOS DE LA RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA A LA POLITIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN. La progresiva independencia de la reproducción de la fuerza de trabajo respecto del control social plantea el problema de un nuevo consenso a las políticas de intervención del estado. A la política le correspondía tradicionalmente la tarea de asegurar el consenso alrededor de las intervenciones ejecutivas que iba a efectuar la administración (N. Luhmann). Ahora en cambio se hace cada vez más evidente que la relación política-administración se ha invertido completamente. En efecto, la

racionalidad weberiana, que es la racionalidad del estado de derecho, es incompatible con la nueva racionalidad que debe mediar entre los requerimientos del ambiente y la lógica legal-racional del sistema político. Si el modelo del poder weberiano se fundamenta en la conformidad de las acciones administrativas a las normas jurídicas, por el contrario en el estado social, como escribe Offe, las premisas de la acción son resultados concretos, o sea que “el objetivo que la práctica administrativa se propone vale como primer criterio de juicio acerca de las decisiones y acciones dentro de la administración: de los objetivos propuestos dependen los insumos que deben ser producidos y aplicados” (C. Offe, 1974, p. 336). Se sigue como consecuencia la contradicción fundamental que actualmente afecta a la lógica de la racionalidad administrativa, ya que ésta, por un lado, debe conformarse a las *normas* y, por el otro, debe dirigirse hacia *fin*es precisos. La nueva racionalidad administrativa se entiende con base en la tendencia hacia la “politización” de la administración, ya que a ella se le asigna ahora la tarea de asegurar la legitimación de la decisión política; pero no se trata ya de una legitimación legal, sino de una legitimación de tipo *sublegal* fundada en procesos empíricos de investigación sobre el consenso (respecto a la erogación de dinero).

X. LEGITIMACIÓN POR PROCEDIMIENTO. Luhmann también detecta la tendencia hacia la politización de la administración, planteándola como proceso contradictorio dentro del sistema político.

Según Luhmann, el sistema político se descompone en un subsistema de partidos y en un subsistema administrativo que comprende lo legislativo, lo ejecutivo y lo judicial.

Las categorías fundamentales de la reflexión politológica de N. Luhmann son las *complejidad* y *contingencia*. Complejidad es el conjunto de posibilidades de acción que se han abierto para el sujeto en una sociedad de capitalismo maduro; contingencia es el ámbito de las posibilidades de acción *reducidas* o sea permitidas al sujeto. Así pues el sistema político *reduce* la complejidad del sistema social con el fin de garantizar la propia *estabilidad*. Por ejemplo, es “lo político”, según Luhmann, lo que define los *temas* sobre los

que debe formarse la opinión pública, pero sobre todo es el poder político el que orienta la acción social controlando y transmitiendo las informaciones necesarias para actuar de un extremo al otro del sistema social ("poder como comunicación", N. Luhmann, 1979).

Estas intervenciones de "lo político" deben ser legitimadas y esto tiene lugar por medio de cuatro procedimientos (electoral, legislativo, administrativo, judicial) (Luhmann, 1969). Los procedimientos son "sistemas sociales de naturaleza especial contruidos para elaborar decisiones vinculantes" (Luhmann, 1977, p. 259). El actor social es separado de su propio ambiente social o "mundo vital" (*Lebenswelt*) e inmerso en papeles dirigidos a la promulgación de una decisión. De este modo se entiende que el sistema político reduzca al sujeto a una mera variable de la propia lógica interna y acabe por *legitimarse a sí mismo*.

Lo que caracteriza a los procedimientos es su *autonomización* respecto de la complejidad social reducida por el sistema político. Pero esto comporta algunas consecuencias especialmente significativas: en primer lugar el abandono de categorías como la de representación, ya que no se trata, según Luhmann, de traducir dentro del sistema político la globalidad social, sino más bien de reducirla; de ello se sigue que la crisis del e. contemporáneo no puede haber sido causada por un déficit de representación, sino sólo por un eventual *déficit de reflexión*. En otras palabras, lo que resulta decisivo dentro de la estructura del poder político es el conocimiento de las normas que rigen los procedimientos, o sea de los procesos que permiten una elaboración más eficaz de las decisiones. En segundo lugar, la categoría "estado" se sustituye por la categoría "sistema", ya que el problema no radica tanto en las relaciones estado-sociedad, o estado-aparato productivo, como más bien en el análisis de los procedimientos *internos* del sistema político. En definitiva, la democracia es condenada a la complejidad y a la reducción por obra de los procedimientos del sistema político-administrativo.

XI. EL ESTADO DE SEGURIDAD NACIONAL. En realidad Luhmann también reconoce las dificultades cada vez más insolubles que encuentra la legitimación por procedimiento, ya que el proce-

dimiento administrativo es cada vez menos ejecutor de las directivas políticas —la política decide sólo sobre las decisiones, o sea plantea las modalidades de las decisiones administrativas, pero sin establecer los contenidos— e interviene más bien dentro de la globalidad social según criterios de *oportunidad*. De aquí la crisis de la teoría de los sistemas, ya que es la política administrativa la que debe ahora hacerse pasiva, o sea adaptarse caso por caso a los problemas que van surgiendo, renunciando a la integración del cuerpo social a unos procedimientos formalizados. Pero la crisis de legitimación, por medio de procedimiento es la crisis de la posibilidad de reducir la complejidad. Cada vez más a menudo el poder-medio de comunicación se encuentra ante bloques de poder, o sea fuentes de poder que no son controlables y con las cuales debe establecer una nueva forma de coexistencia que parece configurarse como un tipo de "politicismo localista, basado en la especificidad de determinados minisistemas" (N. Luhmann, 1979, p. 113). La nueva estructura social que se está delineando deja entrever una organización fundada en núcleos cada vez más descentralizados, vinculados por una red informática que ya no tiene un centro.

La irreductibilidad de la complejidad social abre una dialéctica nueva dentro del sistema político. Al eludir el filtro político representado por el sistema de partidos, el régimen parlamentario ya no tiene la posibilidad de asegurar la *lealtad de las masas* y confía la legitimación de "lo político" a procedimientos que no son legales, sino de tipo sublegal. Sin embargo la carga que revierte sobre el estado administrativo, o sea sobre el estado de seguridad social, es demasiado gravosa: no sólo a causa de los límites *estructurales* de una crisis fiscal insuperable, sino también por la crisis de la forma de mercado como instrumento tradicional de integración, que priva de eficacia a la política social del estado, la cual representaba una intervención complementaria respecto de la forma ideológica.

El sistema de seguridad social no está en condiciones de garantizar la legitimación (sublegal) del sistema político y el aparato político representativo no tiene ya la capacidad de asegurar la lealtad de las masas. El sistema político debe entonces asumir para

ción, la
biendo
apela
politi
stituci
político rej
garanti
de tutelar l
ido más a
la de lo
alidad pu
la liberta
de dere
a oscil
alidad
legal e
ve el
horizonte
investigac

BIBLIOGRAFÍA
problemas
El estac
cargo de
co. Siglo 2
guales de
ma (1964),
Administra
blemas de
(1973), Bue
Wissenschaft
politisches
Luhma
Darmstadt
Sociologia
Luhmar
Milán, Il S
la democri
México, Pa
de dello
G. I.
sociale, Mi
ción del c
legitimi
mo cont
H. Valec
Scharpf, P
ort, Suhrl
des Steuer
Weyerstaa
Staats
Anfort,
na y soci

función, la de la tutela de la constitución, decidiendo que no es amigo ni enemigo de ella, apelando a una instancia de *superlegalidad política* por encima de los principios constitucionales. Las funciones del aparato político representativo no tienen ya la misión de garantizar la lealtad de las masas, sino la de tutelar la *seguridad nacional* (éste es el sentido más auténtico de la categoría "autonomía de lo político"). Un sistema de superlegalidad puede sobreponerse al de legalidad, a la libertad individual y en definitiva al estado de derecho.

La oscilación entre un principio de superlegalidad y los criterios de una legitimación sublegal es la dialéctica dentro de la cual se mueve el e. contemporáneo y constituye el horizonte problemático y abierto de la actual investigación y reflexión politológica.

BIBLIOGRAFÍA: E. Altvater, *Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de estado* (1973), en *El estado en el capitalismo contemporáneo*, a cargo de H.R. Sonntag y H. Valecillos, México, Siglo XXI, 1977; E. Forsthoff, *Problemas actuales del estado social de derecho en Alemania* (1964), Alcalá de Henares, Escuela Val. de Administración Pública, 1966; J. Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (1973), Buenos Aires, Amorrortu, 1975; J. Hirsch, *Wissenschaftlich-Technischer Fortschritt und politisches System*, Francfort, Suhrkamp, 1973; N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Darmstadt, Luchterhand, 1969; N. Luhmann, *Sociologia del diritto* (1972), Bari, Laterza, 1977; N. Luhmann, *Potere e complessità sociale* (1975), Milán, Il Saggiatore, 1979; F. Neumann, *El estado democrático y el estado autoritario* (1957), México, Paidós, 1981; J. O'Connor, *La crisi fiscale dello stato* (1973), Turín, Einaudi, 1977; C. Offe y G. Lenhardt, *Teoria dello stato e politica sociale*, Milán, Feltrinelli, 1979; C. Offe, *La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad* (1974), en *El estado en el capitalismo contemporáneo*, a cargo de H.R. Sonntag y H. Valecillos, México, Siglo XXI, 1977; F.W. Scharpf, *Planung als politischer Prozess*, Francfort, Suhrkamp, 1973; J. Schumpeter, *Die Krise des Steuerstaats* (1918), en *Die Finanzkrise des Steuerstaats, Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, a cargo de R. von Hickel, Francfort, Suhrkamp, 1976; M. Weber, *Economía y sociedad* (1922 [1964]), México, Fondo de

Cultura Económica, 1964; H.U. Wehler, *Der Aufstieg des organisierten Kapitalismus und Interventionsstaates in Deutschland*, en la obra colectiva *Organisierter Kapitalismus*, Gotinga, Vandenhoeck & Ruprecht, 1974.

[GUSTAVO GOZZI]

estado de bienestar

I. DEFINICIONES Y PERFILES HISTÓRICOS. El e. de bienestar (*welfare state*) o estado asistencial puede definirse —en una primera aproximación— como un estado que garantiza "estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia" (H.L. Wilensky, 1975).

Como el ejemplo más cercano a esta definición se suele presentar la política llevada a cabo en la Gran Bretaña durante la segunda guerra mundial, cuando, después de la discusión provocada por la presentación del primer informe Beveridge (1942), se aprobaron algunos proyectos en los sectores de la salud y de la educación para garantizar prestaciones iguales a todos los ciudadanos, independientemente de su ingreso. Este ejemplo nos lleva a vincular el concepto de asistencia pública al de sociedad industrialmente desarrollada y con un sistema político de tipo liberal-democrático. En realidad, lo que distingue al estado asistencial de otros tipos de estado no es tanto la intervención directa de las estructuras públicas para mejorar el nivel de vida de la población, sino más bien el hecho de que tal acción es reivindicada por los ciudadanos como un derecho.

Ahora bien, un breve análisis histórico de las intervenciones llevadas a cabo por los estados en el campo social demuestra que la relación entre asistencia, industrialización y democracia es muy compleja, dando lugar a profundas tensiones, y sólo en la época más reciente logra configurarse plenamente. En efecto, en el siglo XVIII muchos estados europeos (Austria, Prusia, Rusia, España) llevaron a cabo una relevante actividad de asistencia, antes de la revolución industrial o independientemente de ella, o dentro de estructuras de poder de tipo patriarcal. Weber nos recuer-

He aquí por qué, de acuerdo con los fines de esta indagación, la religión es ante todo un fenómeno social; así pues se excluyen las ideologías personales y las creencias comunes a un grupo de individuos, cuando éstos no se presentan en la fenomenología social como grupo. Ello basta para impedir un uso indiscriminado del término religión a través de generalizaciones incorrectas, típicas de cierto ideologismo moderno: religiones de la libertad, del trabajo, de la humanidad. Y también permite negar que bajo el rubro de religión pueda entrar el ateísmo, ya que éste es siempre expresión de una convicción individual, la cual no genera nunca relaciones de grupo y no se presenta en absoluto a la conciencia social como fenómeno religioso.

Queda fuera de lugar proceder al análisis de los diversos elementos de la religión, puesto que una descripción de todas sus manifestaciones sería enormemente larga y de todos modos nos llevaría a una determinación en abstracto del fenómeno, sin tener en cuenta que el legislador (especialmente el constituyente) no quiso actuar con base en una configuración abstracta de la comunidad religiosa, aun históricamente realizable, sino basándose en una realidad que se expresa en un ambiente socialmente delimitado. Consecuentemente, para el derecho positivo italiano se tiene una comunidad religiosa siempre y cuando una comunidad se afirme como grupo con finalidades religiosas en la opinión pública conformada dentro de la sociedad italiana. Sólo cuando los ciudadanos, sobre la base de un concepto difundido entre la mayoría, retengan que un cierto grupo dé lugar a una religión, sólo entonces dicha colectividad adquirirá relevancia para el estado jurídico. Se excluye, pues, toda valoración que se base en un criterio cuantitativo, ya que no es el número de fieles lo que convierte a un grupo en c. religiosa. Como máximo, el número de los fieles será uno de los elementos que dirigirán la conciencia social en cierto sentido, pero a la formación de esta conciencia contribuirán la tradición, la actividad desarrollada por la comunidad, las ceremonias y las funciones en las que participan los miembros de la comunidad, el trabajo de proselitismo, los contrastes respecto a otras religiones, la calificación que las diversas ciencias sociales van dando al grupo o movimiento, etcétera.

A la determinación de esta realidad, que manifiesta en la sociedad, contribuyen diversos factores: junto a un elemento material (multiplicidad de individuos) con su estructura organizativa correspondiente, existe un elemento inmaterial, constituido por la conciencia difundida en la sociedad de que un cierto grupo, sea o no muy extendido, integra una comunidad que debe calificarse de religión.

DOMENICO BARILLANO

conflicto

I. PARA UNA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO Y DE SUS COMPONENTES. Hay acuerdo sobre el hecho de que el c. es una forma de interacción entre individuos, grupos, organizaciones y colectividades que implica enfrentamientos por el acceso a recursos escasos y su distribución. Sin embargo, una vez admitido lo anterior, surgen de inmediato diferencias y divergencias respecto a la mayor parte de problemas vinculados al concepto de c. y a su utilización. No tiene caso hablar aquí de conflictos entre individuos en el nivel psicológico, sino que centraremos la atención en el c. social y en el c. político (dentro del cual el c. internacional puede considerarse una categoría importante: v. guerra).

Obviamente el c. es sólo una de las formas posibles de interacción entre individuos, grupos, organizaciones y colectividades. Otra posible forma de interacción la constituye la cooperación. Cualquier grupo social o cualquier sociedad histórica puede definirse en cualquier momento en relación con formas de c. o de cooperación entre los diversos actores que en ella aparecen. Sin embargo una perspectiva del género introduce diferencias relevantes entre los autores que se han ocupado de analizar los conflictos.

Antes de abordar esta problemática, es oportuno referirnos a los componentes del c. Se ha dicho que el objetivo es el control de los recursos escasos. Predominantemente dichos recursos se presentan bajo formas de poder, riqueza y prestigio. Por lo tanto, según los tipos y ámbitos del c., se podrán establecer otros recursos o especificarlos mejor. Por ejemplo, en los casos de conflictos internacio-

nales, un recurso importante es el territorio; en los casos de conflictos políticos es un recurso codiciado el control de los cargos en competencia; en el caso de conflictos industriales, como señala Dahrendorf, el objeto del c., y por tanto los recursos en juego, son las relaciones de autoridad y de mando. A estas connotaciones cabe añadir que mientras que algunos recursos pueden desearse como fines en sí mismos, otros pueden servir para mejorar las posiciones en vista de nuevos y probables conflictos.

Se ha dicho también que los conflictos tienen lugar entre individuos, grupos, organizaciones y colectividades. Naturalmente existen también conflictos que contraponen individuos y organizaciones (un c. por la democracia interna en el partido entre un disidente y los dirigentes), grupos y colectividades (un c. entre una minoría étnica y el estado), entre organizaciones y colectividades (conflictos entre la burocracia y el gobierno como representante de la colectividad). Existen pues diversos niveles en los que pueden situarse los conflictos y asimismo diversos tipos de conflicto, por lo cual sería pecar de reduccionismo centrar la atención en los conflictos de clase (olvidando los conflictos étnicos) o en los conflictos internacionales (olvidando los conflictos políticos dentro de los estados, como los litigios entre mayoría y oposición o las guerras civiles).

Los diversos tipos de conflictos pueden distinguirse entre sí por algunas características objetivas: dimensión, intensidad, objetivos. En cuanto a la *dimensión* el indicador utilizado está constituido por el número de participantes, ya sea de manera absoluta ya relativamente a la representación de participantes potenciales (por ejemplo una huelga, en la que participan todos los trabajadores de las empresas implicadas). La *intensidad* puede medirse según el grado de compromiso de los participantes, según su disposición a mantenerse firmes a ultranza (intentando conseguir los llamados fines no negociables) o a entrar en tratos en cuanto sean posibles. La violencia no es un componente de la intensidad: en efecto, no nos da la medida del grado de compromiso, sino que más bien señala la inexistencia, la inadecuación o la ruptura de normas compartidas, de reglas del juego (obviamente en el caso de conflictos interna-

cionales el planteamiento sería distinto aun en el caso de encontrarnos ante una violencia "controlada", como en el intento de codificar los diversos "umbrales" de una guerra atómica). La violencia puede considerarse un instrumento utilizable en un conflicto social o político, pero no es el único ni necesariamente el más eficaz.

Distinguir los conflictos sobre la base de sus *objetivos* no es fácil si no se hace referencia a una verdadera y propia teoría que actualmente no existe. Es posible comprender y analizar los objetivos de los conflictos sólo gracias a una profundización en el conocimiento de la sociedad concreta en la que surgen y se manifiestan los diversos conflictos. Por lo tanto, la distinción que se presenta habitualmente entre conflictos que se plantean objetivos de cambio *en el* sistema y los que se proponen cambios *del* sistema es sustancialmente insatisfactoria. Nada impide, en efecto, que una serie de cambios en el sistema provoque una transformación del sistema, mientras que los intentos de cambio del sistema pueden acabar por cooperar al refuerzo o mejoría del sistema que se intentaba destruir, hundir o transformar estructuralmente. Pasemos pues a analizar las diversas teorías del c. y del cambio social.

II. INTERPRETACIONES DE LOS CONFLICTOS SOCIALES Y POLITICOS. Sociólogos y politólogos se han cuestionado de diversas maneras acerca del c. social y, de acuerdo con su teoría respectiva, implícita o explícita, han aportado interpretaciones diversas. En un extremo del *continuum* se ve en cada grupo social, en cada sociedad, en cada organización algo armónico y equilibrado: armonía y equilibrio constituirían el *estado normal* (Comte, Spencer, Pareto, Durkheim y entre los contemporáneos Talcott Parsons). En este supuesto todo c. se considera una perturbación; ya que el equilibrio es una relación armónica entre los diversos componentes de la sociedad y constituye su estado normal, las causas del c. son meta-sociales, que han de detectarse fuera de la misma sociedad, siendo el c. pues algo malo, que se ha de reprimir y suprimir. El c. es una patología social.

En el otro extremo del *continuum* se encuentran aquellos (Marx, Sorel, John Stuart Mill, Simmel y entre los contemporáneos Dah-

rendorf y Touraine) que consideran que cualquier grupo o sistema social se ve surcado continuamente por conflictos, ya que en ninguna sociedad la armonía o el equilibrio son estados normales. Al contrario, son precisamente la desarmonía y el desequilibrio los que constituyen la norma, y está bien que así sea. A través de los conflictos surgen cambios y se manifiestan mejoras. C. es vitalidad. Naturalmente, una dicotomía neta no puede hacer olvidar que muchos autores no pueden clasificarse simplemente con unos o con otros, como Kant, Hegel o Max Weber, habiendo ellos analizado y delineado las condiciones del orden y del movimiento, así como los factores que conducen a la armonía y los que producen los conflictos.

En una posición intermedia se encuentran aquellos investigadores que se adhieren, de una manera u otra, a la metodología funcionalista. Es indicativo que ellos se hayan interesado en la problemática de los conflictos y cómo hayan llegado a considerarlos como el producto sistemático de las estructuras sociales. No obstante, su metodología los ha llevado, en el mejor de los casos, a considerar los conflictos como algo molesto para el funcionamiento de un sistema, o sea como una *disfunción*. Algunos investigadores funcionalistas, como Robert Merton, precisan más y consideran el c. disfuncional en dos sentidos: como producto de la falta de funcionamiento o del mal funcionamiento del sistema y como productor a su vez de obstáculos y problemas (*strains and stresses*) en el funcionamiento del sistema.

No hay mucho que añadir a lo que ya se ha dicho de los investigadores de la armonía y del equilibrio social. Dahrendorf (1971: 256-257) ha resumido lúcidamente sus posiciones en cuatro hipótesis:

1] toda sociedad es un conjunto ("relativamente") estable y duradero de elementos (hipótesis de la estabilidad);

2] toda sociedad es un conjunto bien equilibrado de elementos (hipótesis del equilibrio);

3] todo elemento de una sociedad tiene una función; o sea, aporta una contribución a su funcionamiento (hipótesis de la funcionalidad);

4] toda sociedad se conserva gracias al consenso de todos sus miembros sobre determi-

nados valores comunes (hipótesis del consenso).

Los exponentes de una visión conflictiva de la vida social apelan habitualmente a dos corrientes de pensamiento: por un lado la corriente marxista, y por el otro la liberal que procede de John Stuart Mill. En el centro de la reflexión marxista existe, como se sabe, un tipo particular de c.: la lucha de clases ("La historia de todas las sociedades existentes hasta el presente es la historia de luchas de clases", afirma el *Manifiesto del partido comunista*, 1848). Sin embargo, paradójicamente, la concepción marxista es menos "conflictiva" de lo que se piensa. Si es cierto, en efecto, que la lucha de clases es la principal fuerza motriz de la historia y que la lucha (el c.) entre burguesía y proletariado es la gran levadura del cambio social, Marx concibe dicho c. como el c. que pondrá fin a todos los conflictos. Una vez abolida la división entre clases, el c. se extinguirá como consecuencia lógica.

Aunque no todos los que se consideran "liberales" y seguidores de John Stuart Mill logren mantenerse fieles a una concepción conflictiva de la sociedad, no hay duda de que entre los sociólogos y politólogos que se adhieren a una tal concepción (tal vez acompañada de una revisión de las teorías marxistas) se encuentran las más importantes contribuciones para un análisis de los conflictos sociales y políticos (incluso internacionales) que no pongan en situación de privilegio, acriticamente, las bases económicas de los conflictos y que no lleven a una visión teleológica (los conflictos como levadura de un sistema social definido con anterioridad).

Es también Dahrendorf el que formula las hipótesis en la base de la teoría alterna de la anteriormente delineada, a saber la teoría de la coacción de la integración social (1971: 257):

1] toda sociedad y cada uno de sus elementos están sujetos en todo momento a un proceso de cambio (hipótesis de la historicidad);

2] toda sociedad es un conjunto en sí mismo contradictorio y explosivo de elementos (hipótesis de la explosividad);

3] todo elemento de una sociedad aporta una contribución a su cambio (hipótesis de la disfuncionalidad o productividad);

4] toda sociedad se conserva mediante la coacción ejercida por algunos de sus miem-

bros s
coerci
En a
nes fu
discip
de que
de ela
platafi
gració
te exp
interp
algun
dejan
econó
que "c
po del
asocia
rativa
Plante
se el p
de su
Intent
sisten
dades
tales),
tribuc
atenu
de las

III. CAU
clarid
a Dah
confli
const
que r
arbitr
Inclu:
Toura
lo cua
de los
diver
autor
sidad
de so
prenc
El :
sis es
socia
sider
c. soc
te si
los ac
texto

bros sobre otros miembros (hipótesis de la coerción).

En abierta polémica con las interpretaciones funcionalistas así como con Parsons y sus discípulos, Dahrendorf llega a la conclusión de que "una teoría aceptable del c. social puede elaborarse solamente si asumimos como plataforma la teoría de la coerción de la integración social" (1971: 258). En otras igualmente explícitas polémicas con la mayoría de las interpretaciones de origen marxista y con algunas formulaciones del mismo Marx, que dejan entrever un c. con raíces de naturaleza económica, Dahrendorf afirma drásticamente que "*c. de clase* indica todo conflicto de grupo derivado de la estructura de autoridad de asociaciones coordinadas por normas imperativas y en relación con ellas" (1963: 413). Plantea de este modo en el centro del c. de clase el problema de las relaciones de autoridad, de supraordinación y de subordinación. Intenta así ofrecer una explicación de la persistencia del c. de clase incluso en las sociedades posindustriales (o caracterizadas como tales), en las cuales los conflictos sobre la distribución de los recursos parecen (o parecían) atenuarse. Esta observación lleva al análisis de las causas y consecuencias del c. social.

III. CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO. Por su claridad es conveniente referirnos de nuevo a Dahrendorf para definir las causas de los conflictos: "todas las sociedades producen constantemente en sí mismas antagonismos que no brotan casualmente ni pueden ser arbitrariamente eliminados" (1971: 239). Incluso dentro de un marco teórico distinto, Touraine llega a la misma conclusión (1975), lo cual indica la importancia de las tensiones, de los desequilibrios, de los desfases entre los diversos niveles de la realidad social. Ambos autores ponen después el acento en la necesidad de analizar los conflictos en el ámbito de sociedades históricas, para poder así comprenderlos.

El aspecto más importante de estos análisis es el rechazo a toda causa exógena o meta-social del c. El propio desarrollo técnico, considerado tal vez como importante motor del c. social, queda colocado al margen. Solamente si está en medio de las fuerzas en liza y de los actores sociales y si está inserto en el contexto social, el desarrollo técnico puede ser

causa de c. Sin embargo, para comprender el c. que se deriva de éste, será indispensable dirigir la atención a la configuración de la sociedad.

En un sentido muy definido, pues, no existen causas específicas del c., ni tan sólo del c. de clase. En efecto, todo c. es connatural de la propia configuración de la sociedad, del sistema político, de las relaciones internacionales. Es un elemento ineliminable que lleva al cambio social, político, internacional. Ineliminable a corto, mediano o largo plazo, el c. puede sin embargo ser sofocado o desviado. Es en este aspecto que intervienen los instrumentos políticos con los cuales los sistemas contemporáneos buscan atenuar el impacto de los conflictos sobre su misma estructura.

Partiendo de una determinada configuración social, en presencia de determinados conflictos, condicionados en gran medida por ella, se produce una situación en la que los actores tienen una cierta discreción en sus comportamientos, ya sea ampliando el número de los implicados o reduciéndolo, ya sea aumentando la intensidad del c. o moderándola, ya sea finalmente institucionalizando el c. o manteniéndolo fuera o más allá de ciertas reglas precisas y aceptadas.

Un c. social y político puede suprimirse, o sea puede bloquearse su expresión con la fuerza, con la coerción, como es el caso de muchos sistemas autoritarios y totalitarios, pero puede volverse a plantear con más intensidad en un segundo tiempo. La *supresión* de los conflictos es sin embargo rara. Como también es rara la plena *resolución* de los conflictos, o sea la eliminación de las causas, de las tensiones, de los contrastes que han originado los conflictos (casi por definición un c. social no puede "resolverse").

El proceso o el intento más frecuente es el de proceder a la *reglamentación* de los conflictos, o sea a la formulación de reglas aceptadas por los participantes, las cuales establecen límites a los conflictos. Lo que se pretende no es poner fin a los conflictos sino reglamentar las formas de modo que su manifestación sea lo menos destructiva posible para los actores en juego. Al mismo tiempo, la reglamentación de los conflictos debe garantizar el respeto de las ganancias adquiridas por ciertos actores y la posibilidad para

los otros de entrar nuevamente en c. El punto crucial está en que las reglas deben ser aceptadas por todos los participantes y, si cambian, tienen que cambiar de mutuo acuerdo. Cuando un c. se desarrolla según reglas aceptadas, confirmadas y observadas nos hallamos ante su *institucionalización*.

La real o supuesta atenuación del c. de clase se debe en parte a la mutua aceptación de los actores en pugna, con la conciencia de que, no pudiendo proceder a la eliminación de la contraparte, el mejor procedimiento consiste en la estipulación y en la observancia de reglas explícitas y precisas. Lo mismo puede decirse por lo que respecta al c. político: una vez establecido que los costos de la destrucción de las minorías o de la oposición entre mayoría y gobierno son demasiado altos, se empiezan a ver las ventajas de formular reglas explícitas para la gestión del poder político, para la expresión de las divergencias, para la rotación de los cargos y su recambio, pasos todos ellos que institucionalizan la democracia política. En el transcurso de este proceso se abre camino también la posibilidad de expresar los conflictos políticos de manera productiva, canalizándolos en estructuras apropiadas y sin que exploten inesperadamente por no tener previstas las salidas.

IV. EL FUTURO DEL CONFLICTO. Las sociedades organizadas intentan enfriar el c., canalizarlo dentro de formas previsibles, sujetándolo a reglas precisas y explícitas, encerrándolo o tal vez dirigiéndolo en el sentido deseado de un cambio potencial. Quizá los dos fenómenos más relevantes de las sociedades que pueden definirse como posindustriales (por brevedad o comodidad) son por una parte la disminución de intensidad, y en definitiva una mejor reglamentación, del c. de clase (el cual, dando o no la razón a Dahrendorf, se presenta con connotaciones muy distintas a las que había previsto Marx) y por la otra la aparición de nuevos conflictos, cuyos vehículos en las sociedades posindustriales han sido los movimientos colectivos o sociales (v. **movimientos sociales**).

El vínculo entre conflictos y cambios, ya sea en la esfera social ya en la política e internacional, está muy claro y definido. Naturalmente, de ningún modo hemos dicho que todos los cambios derivados de los conflictos

tengan un signo positivo, indiquen mejoría o produzcan una mayor adhesión a los valores de la libertad, de la justicia y de la igualdad. Y sin embargo, allí donde los conflictos son suprimidos o desviados o no llegan a producirse, la sociedad se estanca y languidece, siendo inevitable su decadencia. Sin necesidad de estar plenamente de acuerdo con la conclusión de Dahrendorf, de sesgo iluminista, por la que "en el c. se esconde el germen creativo de toda la sociedad y la posibilidad de la libertad, pero al mismo tiempo la exigencia de un dominio y control racional de las cosas humanas" (1971: 280), es cierto que las sociedades conflictivas saben poner en movimiento mecanismos de adaptación, de autorreglamentación y de cambio, de los que carecen las llamadas sociedades consensuales (con un consenso conformista o coactivo).

[GIANFRANCO PASQUINO]

V. EL CONFLICTO INDUSTRIAL. ALGUNOS RESULTADOS DE LAS INVESTIGACIONES EMPÍRICAS. En la casuística de los conflictos adquiere una especial importancia, dentro del marco de la moderna civilización industrial, el c. industrial, al que dedicaremos los últimos párrafos del presente artículo.

La experiencia demuestra que el c., aun constituyendo una de las formas fundamentales de la relación social, no siempre está actuando. Más aún: no se desarrollará necesariamente de manera más abierta en aquellas situaciones que parecen más conflictivas en potencia según una visión ingenua.

Una de las cuestiones más importantes en el centro de la reflexión teórica y de la investigación empírica de las ciencias sociales tiene que ver precisamente con la determinación de las condiciones bajo las que se pasa de una situación de c. latente a una de c. manifiesto (problema análogo a la no resuelta cuestión marxista del paso de la clase en sí a la clase por sí).

Para que exista c. abierto y manifiesto, cuya forma principal es la huelga (v. **huelga**), es necesario en primer lugar que en el grupo de los trabajadores se establezca cierta forma de organización. Ya sea que se trate de un recurso organizativo estable (sindicato) o de la presencia de un liderazgo natural, o carismáti-

co. inte
sobre ca
to la ne
a la exp
un c. o
Por o
no agot
tivas se
empleo
todas e
cionan
tituyen
conflic
1972).
Tal c
puede:
dos y l
nativas
el caso
huelga
"interc
dio sol
va que
vistas
una di
to del
y de lo
rio, er
reducc
de aba
ramien
de a t
(Hyma
Una
tos or
(indivi
mer c:
objeti
pues e
el segi
canali
media
tiva))
gener:
repre
organ
VI. LA
FLICTO
cincu
ción e
lizade
la dis

co, interno al grupo, los estudios empíricos sobre casos de huelga han puesto de manifiesto la necesidad de su preexistencia respecto a la expresión del c. abierto. La huelga es pues un c. organizado.

Por otro lado las formas de c. organizado no agotan todas las manifestaciones conflictivas sobre el trabajo. Elevado abandono de empleo, ausentismo, sabotaje, indisciplina, todas esas conductas que a menudo se mencionan como "desafección al trabajo" constituyen formas, ciertamente ambivalentes, de conflicto individual y no organizado (Hyman, 1972).

Tal como sugieren algunas investigaciones, puede sostenerse que los conflictos organizados y los no organizados fungen como alternativas. Así Knowles (1952) sostiene que en el caso de los mineros estudiados por él las huelgas y el ausentismo aparecen como "intercambiables". Turner (1967), en su estudio sobre las empresas automotrices, observa que allí donde se ha despedido a los activistas sindicales más combativos se registra una disminución de las huelgas, y un aumento del ausentismo, del abandono de empleo y de los incidentes en general. Por el contrario, en otros casos se ha señalado que la reducción de las tasas normales precedentes de abandono de empleo, debida a un empeoramiento del mercado de trabajo, corresponde a una inesperada ola de c. organizado (Hyman, 1970).

Una diferencia fundamental entre conflictos organizados y conflictos no organizados (individuales) está en el hecho de que en el primer caso el descontento puede traducirse en objetivos reivindicativos negociables y podrá pues encontrar un acuerdo, mientras que en el segundo caso la situación conflictiva no se canaliza hacia una negociación. Para que la mediación negociadora (v. **contratación colectiva**) pueda tener lugar, es necesario por lo general que exista un agente reconocido como representante del grupo de trabajadores (v. **organizaciones sindicales**).

trial organizado, se elaboró por parte de diversos investigadores, pertenecientes a tradiciones de pensamiento heterogéneas (Kornhauser, Dubin, Ross, Kerr, Dunlop, Coser, Dahrendorf, etc.) una teoría sobre la institucionalización del c. en los países industriales.

Institucionalización del c. significa que, a través de la definición de normas y reglas aceptadas por las partes contrapuestas, y que se traducen normalmente en la práctica de la contratación colectiva, el antagonismo potencial no se dirige hacia el intento de destrucción del otro, sino hacia el esfuerzo por obtener el mayor número de concesiones posibles.

Según algunos autores, por la institucionalización, el c. deja de ser un fenómeno destructivo y se convierte en "parte integrante del modo de funcionar cotidiano de la sociedad", desde el momento en que asume las funciones de "hacer explícitas las razones que dividen a los grupos contrapuestos", de "poner al descubierto las reivindicaciones, exponiéndolas a las presiones de la opinión pública y al control social", de "empujar hacia una rápida solución de las controversias", de "cooperar a la estabilización de la estructura social haciendo surgir la identidad de los grupos detentores de poder en los puntos estratégicos de la sociedad" (Kornhauser, Dubin, Ross, 1954, 16-17). En definitiva el c. no se elimina, sino que, canalizado, se convierte en factor de estabilización.

Otros autores llegan incluso a una prospectiva de probable desaparición de la necesidad de recurrir al c., basándose en el proceso de disminución de la conflictividad industrial observada en algunos países (Ross y Hartmann, 1960). Por lo demás parece plausible imaginar que cuanto más reconocidos son los sindicatos, será menos necesario hacer uso del c. como medio táctico de presión para obtener beneficios de las contrapartes.

VII. LÍMITES DE LA TEORÍA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y EVOLUCIÓN MÁS RECIENTE. El giro imprevisto de las luchas obreras que ha afectado a muchos países industriales de Occidente entre finales de los años sesenta y principios de los setenta ha puesto en crisis la tesis de una progresiva disminución del c. Así pues no ha podido confirmarse la hipótesis de Dahrendorf (1959) sobre la tendencia al aislamiento del c. industrial y su separación respecto

VI. LA TEORÍA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO INDUSTRIAL. En el transcurso de los años cincuenta, ante el desarrollo de la contratación colectiva en todos los países industrializados de Occidente, y ante una tendencia a la disminución de la intensidad del c. indus-

de la esfera política, desde el momento en que los procesos de las relaciones industriales en los últimos dos decenios indican más bien lo contrario, o sea la implicación de los poderes públicos en la solución de los conflictos de trabajo y la implicación de los sindicatos en opciones que ven a la política económica de los gobiernos. Finalmente, el surgimiento de conflictos no del todo controlados por los sindicatos está indicando que la regulación del c. no se produce de una vez para siempre ni tiene un desarrollo unidimensional.

Recientemente se ha propuesto una teoría más compleja de los efectos de estabilización de las relaciones industriales por un lado, y por tanto de contención del c., y de la desestabilización derivada de la acción sindical por otro lado, y por tanto de la reactivación conflictiva (Pizzorno, 1977). Si es cierto, como sostienen los teóricos de la institucionalización del c., que cuanto más goza un sindicato del apoyo de la base y del reconocimiento y aceptación de las contrapartes, tanto más tenderá a moderar y contener el c. a fin de obtener algunas ventajas, también es cierto que al cambiar las condiciones, cambiarán también las bases para el cálculo de las conveniencias. En caso de pérdida del consenso de la base, o de una parte de ella, o de disminución del reconocimiento por parte de las empresas o del gobierno, se presentará como más conveniente una línea de intensificación del c. y de la intransigencia reivindicativa que una línea de moderación. La tendencia a la desestabilización del plan de relaciones industriales precedente prevalecerá hasta que se restablezca el vínculo de representación de la base, un mayor reconocimiento por parte de las empresas y una ulterior implicación en el mercado político, lo cual favorecerá un nuevo restablecimiento del sistema. Sin embargo esto no significa que el nuevo equilibrio sea más estable que el precedente.

[IDA REGALIA]

BIBLIOGRAFÍA: *Sobre el conflicto en general*: P.M. Blau, *Intercambio y poder en la vida social* (1964), Barcelona, Hora, 1981; *Approaches to the study of social structure*, a cargo de P.M. Blau, Nueva York, Free Press, 1975; K.E. Boulding, *Conflict and defense: a general theory*, Nueva York, Har-

per and Row, 1962; L. Coser, *Las funciones del conflicto social* (1956), México, Fondo de Cultura Económica, 1961; L. Coser, *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social* (1967), Buenos Aires, Amorrortu, 1970; R. Dahrendorf, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial* (1959), Madrid, Rialp, 1970²; R. Dahrendorf, *Le funzioni del conflitto sociale, Per una teoria del conflitto sociale, Il conflitto oltre la classe, en Usare dall'utopia* (1961-1968), Bolonia, Il Mulino, 1971; R.K. Merton, *Análisis de la estructura social*, en *Teoría y estructura sociales* (1957), México, Fondo de Cultura Económica, 1964; T. Schelling, *Estrategia del conflicto* (1960), Madrid, Tecnos, 1964; G. Simmel, *Conflict. The web of group affiliations* (1908), Glencoe, The Free Press, 1955; A. Touraine, *La produzione della società* (1973), Bolonia, Il Mulino, 1975; J.H. Turner, *A strategy for reformulating the dialectical and functional theories of conflict*, en *Social Forces*, LIII, 1975.

Sobre el conflicto industrial: L. Coser, *Las funciones del conflicto social* (1956), México, Fondo de Cultura Económica, 1961; *Conflitti in Europa*, a cargo de C. Crouch y A. Pizzorno, Milán, Etas Libri, 1977; R. Dahrendorf, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial* (1959), Madrid, Rialp, 1970²; R. Hyman, *Economic motivation and labour stability*, en *British Journal of Sociology*, VIII, 1970; K.G. Knowles, *Strikes: a study in industrial conflict*, Oxford, Blackwell, 1952; *Industrial conflict*, a cargo de A. Kornhauser, R. Dubin y A.M. Ross, Nueva York, McGraw-Hill, 1954; A.M. Ross y P.T. Hartmann, *Changing patterns of industrial conflict*, Nueva York, Wiley, 1960; H.A. Turner, G. Clack y G. Roberts, *Labour relations in the motor industry*, Londres, Allen and Unwin, 1967.

conformismo

~~I. ALGUNOS TIPOS DE CONFORMISMO. El c. puede definirse como la aceptación pasiva de ideas, normas, valores y conductas de la mayoría del grupo al que se pertenece, o también como la alineación pasiva con las opiniones y directivas de la autoridad oficial, sea ésta política, religiosa o de cualquier otro tipo, a la cual se está sometido. El análisis empírico más cercano y pertinente de un c. así entendido, o mejor de algunos tipos de c., se ha elabora-~~

do en
breve
dicho
más d
mátic
a) Ali
trata
de la
dual.
aplica
pos d
tones
za un
zan tr
cuale
rimer
nas d
came
segur
Sin ei
del g
se ha
exper
cada.
mane
en ú
¿Ci
tos d
dos p
vocal
ment
mien
núm
re ali
mien
neo (r
res e
te de
estuc
mod
nizac
men
do u
pasiv
seña
dade
com:
do d
b) Si
form
sido
expe
Dos

perspectiva acabó por caracterizar la reciente referencia a la propuesta consiliar sustancialmente como un intento de reformar la práctica de las organizaciones sindicales y de innovar sus estructuras, para hacer de ellas nuevos sujetos políticos, capaces de dar a la nueva identidad de productores de los trabajadores un relieve institucional, en el que se expresa un "punto de vista obrero" sobre la conducción del conjunto de los asuntos sociales (véase la evolución de la idea consiliar en Italia en el transcurso de los años sesenta y setenta hasta su identificación con la problemática del "sindicato de los consejos").

BIBLIOGRAFIA. O. Anweiler, *Los soviets en Rusia* (1958), Madrid, Zero, 1975; A. Babeau, *Los consejos obreros en Polonia* (1960), Barcelona, Nova Terra, 1968; G.D.H. Cole, *Historia del pensamiento socialista. 4: La Segunda Internacional* (1958), Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1960; A. Gorz, *Il socialismo difficile* (1967), Bari, Laterza, 1968; A. Gramsci, *L'Ordine Nuovo 1919-1920*, Turin, Einaudi, 1955; F. Hajdu, *Des conseils en Hongrie de 1918 et 1919*, Budapest, Corvina, 1958; G. Hunnius, G.D. Garson y J. Case (comps.), *Worker's control: a reader on labor and social change*, Nueva York, Vintage Books, 1973; H. Jurgentenberg, *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland*, Tübinga, J.C. Mohr, 1962; E. Kolb, *Die Arbeiterräte in der deutschen Innenpolitik, 1918-1919*, Dusseldorf, Droste, 1962; K. Korsch, *¿Qué es la socialización?* (1922), Córdoba, Cuadernos de Pasado y Presente 45, 1973; V.I. Lenin, *Obras completas*, Madrid, Akal, 1977-1978, vols. 23-30; R. Luxemburg, *Escritos políticos*, Barcelona, Grijalbo, 1977; G. Maione, *Il biennio rosso: autonomia e spontaneità operaia nel 1919-1920*, Bologna, Il Mulino, 1975; A. Pannekoek, *Los consejos obreros* (1946), Madrid, Zero, 1977; A. Pizzorno (comp.), *Lotte operaie e sindacato in Italia* (1968-1972), Bologna, Il Mulino, 1974-1978, 6 vols.; B. Pribichevich, *The shop-stewards movement and workers' control 1910-1922*, Oxford, Basil Blackwell, 1959; R. Supek, *Socialismo e autogestione* (1974), Milán, La Pietra, 1978; W. Tormin, *Zwischen Räte diktatur und sozialer Demokratie. Die Geschichte der Rätebewegung in der deutschen Revolution 1918-1919*, Dusseldorf, Droste, 1954; B. Trentin, *Da sfruttati a produttori*, Bari, De Donato, 1976.

[MASSIMO FOLLIS]

consenso

El término c. denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos. El c. se evidencia, por lo tanto, en la existencia de creencias que son más o menos ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad. Si se considera la potencial extensión del c., es decir la variedad de los fenómenos respecto de los cuales puede subsistir o no subsistir acuerdo y, por otro lado, la intensidad de la adhesión a las distintas creencias, se hace evidente que un c. total es algo improbable aun en unidades sociales mínimas, y es por tanto impensable para sociedades complejas. Por lo tanto el término c. se entiende en sentido relativo: más que de presencia o de ausencia de c. se debería hablar de grado de c. existente en una determinada sociedad o subunidad. Es evidente además que la atención debería ser puesta principalmente en las cuestiones relativamente más importantes y no en puntos de detalle.

Desde el punto de vista de la política, podemos pues distinguir útilmente entre c. relativo a las reglas fundamentales que dirigen el funcionamiento del sistema (es decir, las que los anglosajones designan con la expresión: *rules of the game*), y c. que tiene por objeto ciertos fines o instrumentos particulares. Así, en regímenes democráticos la aceptación en gran escala de las normas que regulan las relaciones entre poder legislativo y ejecutivo cae dentro del primer tipo de c., mientras que el acuerdo sobre algunas direcciones particulares de política, interior o exterior, cae dentro del segundo tipo. En el régimen republicano de la posguerra, por ejemplo, los partidos políticos italianos aceptaron —por lo menos como enunciación y en algunos casos probablemente sin renunciar a proponer su modificación en el futuro— algunas reglas fundamentales expresadas en la constitución republicana, como la legitimidad de los cuerpos legislativos expresados por los mecanismos electorales, la tutela de la existencia de fuerzas políticas de oposición en forma organizada, las garantías de las libertades indivi-

duales de expresión y de asociación, etc. Al mismo tiempo, las vicisitudes del periodo ofrecen amplio testimonio de las profundas disensiones que han dividido las fuerzas políticas, por ejemplo en numerosas cuestiones de política económica. Es evidente que para los efectos de la sobrevivencia y del funcionamiento del sistema político el primer tipo de c. es bastante más importante que el segundo. En efecto, el c. sobre las reglas fundamentales que dirigen el desenvolvimiento de la vida política es un elemento casi indispensable para una marcha más o menos ordenada del debate cuando falte, como a menudo sucede, el c. del segundo tipo. Naturalmente la distinción mencionada no es siempre nítida: puede haber cuestiones de dirección política tan controvertidas y con implicaciones tan generales como para acabar por comprometer las reglas fundamentales de funcionamiento del sistema, y transformar por lo tanto un conflicto político en una verdadera y propia crisis de régimen.

En las sociedades democráticas que permiten de manera más o menos amplia la expresión de opiniones y puntos de vista, el c. es bastante menos visible en la superficie que los elementos de disensión. Esto depende en parte de ciertas características de los medios de comunicación de masas —en pocas palabras, la disensión es más noticia que el c.— y, en parte, del hecho de que los principios verdaderamente fundamentales tienen raíces tan profundas que a menudo se dan por descontados. Así, el respeto debido a los difuntos, el derecho del imputado a la defensa, la condena del homicidio, son por cierto "universales" hallables en las sociedades más diversas —si no en todas—, pero justamente su universalidad y su carácter no controvertido minimizan su importancia. De eso resulta que el análisis superficial y relativo a los problemas más controvertidos tiende a subestimar el grado de c. existente. Se corre el peligro opuesto en referencia a regimenes de tipo autoritario o totalitario. En ellos, ya sea porque no está permitida la libertad de expresión frente a los principios fundamentales del régimen, o porque es negada la legitimidad de fuerzas de oposición, que solicitan y coagulan posiciones disidentes, o porque los distintos subsistemas tienen poca autonomía, y el régimen invade, por así decirlo, toda la socie-

dad, la disensión sobrevive sólo clandestinamente, tiene poquísima importancia exterior, y conduce al observador a sobrevaluar el éxito del sistema en la obtención de la adhesión de amplísimos estratos sociales.

Al considerar el grado de c. existente en una sociedad dada también es importante distinguir entre c. en un nivel de enunciados generales y posiciones asumidas sobre cuestiones específicas. En general el c. en el nivel de los primeros es bastante más extenso. Algunas investigaciones llevadas a cabo en Estados Unidos han demostrado, por ejemplo, que mientras la aceptación del principio de la libertad de expresión es casi universal en tanto que afirmación genérica, su traducción en puntos específicos —como por ejemplo la admisión y el deseo de conferencias dadas por oradores que asumen una actitud bastante crítica frente a las instituciones de ese país— no encuentra efectivamente un amplio c. entre el público. Es probable que las diferencias de c., en un nivel de enunciación de principios y de aplicación de los mismos en situaciones particulares, sean debidas al hecho de que los primeros son expresados en forma bastante general y abstracta y se prestan a interpretaciones diversas, mientras que los segundos son disminuidos, por decirlo así, en situaciones y experiencias particulares de los protagonistas, incluidas las divergencias tácticas derivadas de la contraposición de las fuerzas políticas.

Puesto que el grado de c. varía de sociedad en sociedad y de periodo en periodo, uno de los problemas más importantes concierne a los factores que presumiblemente influyen sobre el grado de c. Los breves puntos que siguen contienen sólo una sumaria identificación de los elementos más generales y se presta atención principalmente en la formación y el mantenimiento de c. en sociedades pluralistas.

Un primer elemento de importancia es el grado de homogeneidad de la sociedad en términos socioculturales. En este sentido la presencia de grupos étnicos, lingüísticos, religiosos escasamente integrados en el sistema nacional, en posesión de una cultura política propia, con adhesión esencialmente formal a los principios y a las normas del régimen, se pone claramente como factor que obstaculiza la formación de un amplio c. Naturalmente

te esto
"islas c
se dife
los asp
ligado:
sencia
cos con
ha imp
de gra
cipios
acultu
inmig
cultu
anglo
tación
que e
suces
ticos
las re
del si
un si
ta. A
tos a
car y
disti
taur
do a
cuar
inte
agre
del
ción
de s
que
mie
tos
ción
tru
cor
nu
ma
dis
ras
ex
los
me
in
fo
za
ar
re
do
ta

te esto vale en la medida en que se refiere a "islas culturales" verdaderas y propias, que se diferencian sensiblemente bajo el perfil de los aspectos más específicamente políticos ligados indirectamente a la política. La presencia de una gran variedad de grupos étnicos con culturas ampliamente heteogéneas no ha impedido la formación en Estados Unidos de grandísimas franjas de c. en cuanto a principios políticos; pero se tiene presente que la aculturación de los distintos contingentes de inmigrantes ha sucedido en términos de la cultura política dominante de extracción anglosajona y ha conducido a la amplia aceptación de estas normas. Un segundo factor, que es quizá todavía más importante, es la sucesión en un país dado de regímenes políticos sustancialmente distintos en cuanto a las reglas fundamentales de funcionamiento del sistema, como sucede cuando se pasa de un sistema autoritario a uno de tipo pluralista. Aquí no sólo los individuos están expuestos a experiencias distintas sino que ven aplicar y desaplicar en breve tiempo principios distintos y a veces opuestos. Además, la instauración de un nuevo régimen lleva a menudo a tentativas de creación de nuevo c., y cuando el régimen cambia, a la difusión e interiorización de los nuevos principios se agrega a menudo la sobrevivencia de residuos del sistema precedente. Esto dirige la atención, en tercer lugar, sobre los mecanismos de socialización, es decir sobre los vehículos que sirven para la formación y el mantenimiento de orientaciones y la adhesión a ciertos valores entre los miembros de la población. Por lo que se sabe, parece que estos instrumentos o agentes funcionan tanto mejor como mecanismos de transmisión del c. a las nuevas generaciones, en cuanto operan de manera congruente, es decir sin presentar discrepancias; pero la presencia de subculturas entre sí heterogéneas y la existencia de experiencias políticas contrarias hace así que los mecanismos de socialización estén a menudo caracterizados por discontinuidad e incongruencia. Desde el punto de vista de la formación y mantenimiento del c., la socialización política, es bueno recordarlo, es un arma de doble filo: trasmite el bagaje cultural de las generaciones precedentes; si el grado de c. es bajo y la cultura política fragmentaria, se transmiten y perpetúan también y

sobre todo elementos de disensión. Quinto: un factor ulterior negativo es la existencia de ideologías rigidamente contrapuestas las unas a las otras, de visiones sistemáticas y exclusivistas del mundo, las cuales no toleran —o toleran sólo contingentemente y principalmente por razones tácticas— la cohabitación con otros esquemas a menudo exclusivistas e intolerantes a su vez. Flexibilidad y pragmatismo son, desde el punto de vista de estas posiciones, debilidades, y una vez que estas ideologías se hacen dominantes, las fuerzas, que ellas dominan, se esfuerzan por forjar el c. sobre las reglas del juego más con la imposición y el adoctrinamiento que con el compromiso. Aún más: los cambios económico-sociales de importancia, las transformaciones estructurales en gran escala, las innovaciones tecnológicas, no pueden ser por cierto omitidas: crean condiciones nuevas, someten amplios estratos de la población a experiencias nuevas, crean nuevas necesidades y destacan los límites de las instituciones y de las prácticas en vigor. Y sin embargo, al considerar el papel de estos factores, se considera que al menos tan importantes como ellos son los módulos de interpretación, los esquemas mentales a través de los cuales estas experiencias son vividas y a las cuales se da un significado. Y en consideración a esto se hace crucial el papel de grupos —habitualmente restringidos— de intelectuales, divulgadores, profetas, los primeros generalmente en advertir y hacer notar la maduración de nuevas exigencias: es justamente en estos grupos donde comienza la crítica a las instituciones y a las ideas dominantes, y es por eso por lo que su función como factores de resquebrajamiento del c. no puede ser subestimada. No se olvida, por último, la importancia de la dinámica de la interacción entre las distintas fuerzas políticas, sobre todo allí donde su éxito depende, en gran medida, de la capacidad de obtener la adhesión y el apoyo de grandes masas. Es claro, por ejemplo, que los partidos políticos no se limitan simplemente a registrar en sus posiciones las divisiones existentes en la sociedad sino que se ubican del mismo modo como factores activos de c. (o de disensión) en la medida en la que operan, a través de sus estructuras organizativas directas o indirectas, como mecanismos independientes o semindependientes de

canalización, es decir como vehículos de formación y de transformación de las opiniones. Separado de la parte viva de la lucha política por su escasa importancia o por la falta de una multitud de masa, un partido político puede, más o menos conscientemente, tomar el camino directo para polarizar el sistema, es decir para cavar ulteriormente la zanja entre los distintos batallones en donde las circunstancias favorezcan esta estrategia. El caso más evidente es el de las formas de «suplantación» a la derecha o a la izquierda del tablero político que generan a menudo reacciones en cadena.

¿Qué significado tiene la existencia de un alto o bajo grado de c. para una sociedad dada? Podemos representarnos inmediatamente las consecuencias de un bajo grado de c., imaginando los resultados de una situación en la que la motivación del comportamiento de los individuos estuviese confinada exclusivamente al temor de coerción o a la persecución de sus intereses particulares. La existencia de valores ampliamente comportidos se coloca, por lo tanto, como un elemento fundamental de solidaridad; constituye, por así decir, un aspecto importante del tejido conectivo de una sociedad. Una segunda función del c. es la de contener o reducir el recurso a la violencia como mecanismo de resolución de las controversias. Por fin, el c. puede ser visto como factor de cooperación, como elemento que refuerza el sistema político y ayuda a una sociedad a superar momentos de dificultades como, por ejemplo, en el caso de guerra o de crisis económicas.

va (comp.), *No intervención, autodeterminación y democracia en América Latina*, México, Siglo XXI-ils, 1983; F.A. Hermens, *La democrazia rappresentativa* (1964), Florencia, Vallecchi, 1968; H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1977²; J.C. Livingston y R.C. Thompson, *Il consenso dei governati* (1966), Milán, Giuffrè, 1971; C.B. MacPherson, *La realidad democrática: liberalismo, socialismo, tercer mundo* (1966), Barcelona, Fontanella, 1968; C.B. MacPherson, *La democracia liberal y su época* (1977), Madrid, Alianza; R. Miliband, *Marxismo e democrazia borghese* (1977), Bari, Laterza, 1978; R. Miliband, *Marxismo y política* (1977), México, Siglo XXI, 1978; S. Moore, *Crítica de la democracia capitalista*, México, Siglo XXI, 1979²; F. Oppenheim, *Democracy: characteristics included and excluded*, en *The Monist*, 29-50, 1971; G. Sartori, *Aspectos de la democracia* (1957), México, Limusa; W. Schlangen, *Democrazia e società borghese* (1973), Bolonia, Il Mulino, 1979; J.L. Talmon, *Los orígenes de la democracia totalitaria* (1952), México, Aguilar, 1956; W. Ullman, *Principios de gobierno y política en la Edad Media* (1961), Madrid, Aguilar, 1985; F. Venturi, *Utopia e riforma nell'illuminismo*, Turín, Einaudi, 1970.

[NORBERTO BOBBIO]

derecho

EL DERECHO COMO ORDENAMIENTO NORMATIVO COACTIVO. Entre los múltiples significados de la palabra "d." el significado que está más estrechamente conectado con la teoría del estado o de la política es el del d. como ordenamiento normativo (significado que aparece, por ejemplo, en expresiones como "d. positivo italiano"), es decir como conjunto de normas de conducta y de organización que constituyen una unidad, que tienen por contenido la reglamentación de relaciones fundamentales para la convivencia y la supervivencia del grupo social, como son las relaciones familiares, las relaciones económicas, las relaciones superiores de poder (o relaciones políticas), así como la reglamentación de los modos y de las formas con que el grupo social reacciona a la violación de las normas de primer grado o institucionalización de la sanción, y que tiene como fin mínimo el impedimento de las accio-

nes consideradas más destructivas del conjunto social, la solución de los conflictos que amenazan, si no son resueltos, con hacer imposible la propia subsistencia del grupo, la consecución y el mantenimiento, en suma, del orden o de la paz social. Si luego se agrega, según la dirección predominante de la teoría del d., que el carácter específico del ordenamiento normativo del d. respecto de las otras formas de ordenamientos normativos (como son la moral social, las costumbres, los juegos, los deportes, etc.) consiste en el hecho de que el d. recurre en última instancia a la fuerza física para obtener el respeto de las normas, para hacer, como se dice, efectivo o eficaz el ordenamiento en su conjunto, la conexión entre d. (entendido como ordenamiento normativo coactivo) y política se hacen tan estrecha como para hacer considerar al d. como el principal instrumento mediante el cual las fuerzas políticas que detienen el poder dominante en una determinada sociedad ejercen su dominio.

De esta conexión se hizo consciente la filosofía política y jurídica que acompaña el nacimiento del estado moderno e interpreta y refleja su espíritu, desde Hobbes, a través de Locke, Rousseau, Kant, Hegel, Marx, hasta Max Weber y Kelsen, al punto de hacer aparecer estructura jurídica y poder político, ordenamiento y fuerza coactiva, el momento de la organización del poder coactivo y el momento de la potencia que se sirve de la organización de la fuerza para alcanzar sus propios objetivos, en suma d. y estado en las acepciones más comunes de estos dos términos, como dos caras de la misma moneda. Una de las características principales de las diversas teorías del estado moderno, una especie de hilo rojo que permite mantener juntas las diversas doctrinas y de comprender su nexo y su desarrollo, es justamente el doble y convergente proceso de estatalización del d. y de juridicización del estado, por el cual, por un lado, el d. es considerado desde el punto de vista del estado, o de lo que es el elemento característico del poder del estado, es decir el poder soberano, por lo cual de Hobbes en adelante surge la tendencia a definir el d. como el conjunto de las reglas establecidas e impuestas por aquel o aquellos que detentan el poder soberano y, por el otro, el estado es considerado desde el punto de vista del

los expresio-
" el término
nente distin-
to conjunto
samente las
a descritas,
ideración de
n cierto con-
e todo, el fin
ica sino tam-
ca, indepen-
ción de los
: Puesto que
democrática
lo y motivos
tamente fun-
según la cual
ra (d. como
ormación de
odo), ambos
amente legi-
ca de su uso
: la eventual-
o connotati-
mento con-
erilidad del
. liberales y
re la mayor
respectivos
pos de régi-
nificado de
o democrá-
gido por el
e los unos y
una d. per-
zar realiza-
ría ser al
al.

r, *La trans-
éxico, Siglo
talarismo
urdeau, La
el. 1970; L.
Milán, 1965;
heory, Chi-
1971), Milán,
ueva demo-
so. (comp.)
nia, Il Mulib-
onstitucio-
ro de Estu-
lez Casano-*

ordenamiento jurídico, es decir de la compleja red de reglas, de la que las normas constitucionales, no importa si escritas o no escritas, son el techo o los cimientos, las leyes, los reglamentos, las previsiones administrativas, las sentencias de los jueces son los diversos pisos (para repetir una vez más la dichosa metáfora kelseniana del ordenamiento jurídico como una estructura piramidal), como el conjunto de los poderes que son ejercidos en el ámbito de dicha estructura (el llamado estado de d. en el sentido más amplio de la palabra), y en cuanto tales, y sólo en cuanto tales, son aceptados como poderes legítimos. Este proceso de convergencia entre estructuras jurídicas y poder político tuvo como consecuencia la reducción del d. a d. estatal (en el sentido de que no existe otro ordenamiento jurídico que el que se identifica con el ordenamiento coactivo del estado) y al mismo tiempo la reducción del estado a estado jurídico (en el sentido de que no existe el estado sino como ordenamiento jurídico). Con dos fórmulas simples y simplificadoras: desde el momento en que nace el estado moderno como estado centralizado, unitario, unificante, que tiende a la monopolización, en un momento, de la producción jurídica (a través de la subordinación de todas las fuentes de producción del d. a aquella que es propia del poder estatal organizado, es decir la ley) y del apartado coactivo (a través de la transformación de los jueces en funcionarios de la corona y la formación de ejércitos nacionales), se puede decir que ya no existe otro d. que el d. estatal, y ya no existe otro estado que el estado jurídico.

II. CONVERGENCIA ENTRE ORDENAMIENTO JURÍDICO Y PODER ESTATAL EN LA FILOSOFÍA POLÍTICA MODERNA. Momento ejemplar de esta convergencia entre ordenamiento jurídico y poder estatal es la filosofía política de Hobbes, que también por esta razón puede ser considerada como la primera y más significativa teoría del estado moderno: el paso del estado de naturaleza al estado civil, que luego es paso del no estado al estado, representa también el paso de un estado, no jurídico —es decir donde no existe un d. objetivo universalmente válido, sostenido por una fuerza común, sino que existen solamente d. subjetivos sostenidos por la fuerza de cada uno, y por lo tanto solamente

relaciones de fuerza— al estado jurídico, es decir al estado que está basado en un acto jurídico como lo es el pacto con que los individuos particulares se asocian y comparten sus propios haberes y sus propias fuerzas para atribuirlos a un único soberano que, una vez constituido, es fuente única y exclusiva del derecho positivo. En Locke el paso de la sociedad natural, donde se desarrollan las relaciones familiares y las económicas, al estado, puede representarse como el paso de la sociedad de d. privado, es decir de un d. todavía imperfecto, y no protegido, porque falta un poder *super partes* capaz de dirimir las controversias en modo imparcial, a la sociedad de d. público, es decir de d. protegido y, por lo tanto, perfecto. En las dos formas de sociedad precedentes al estado del contrato social descritas por Rousseau en el *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, el estado de naturaleza es un estado no jurídico por ser esencialmente no sociable, donde el hombre es bueno no porque esté frenado por las leyes (de las que no hay ninguna necesidad) sino porque no tiene vicios ni pasiones; en la *société civile*, que nace de la división entre lo mío y lo tuyo, siendo las relaciones entre los individuos, de manera no diferente de lo que sucede en el estado de naturaleza hobbesiano, relaciones de fuerza, no rige otro d. que el d. del más fuerte que al principio de *El contrato social* es criticado como no derecho. Sociedad jurídica es solamente la asociación que nace del contrato social, es decir el estado en el sentido propio de la palabra, cuya voluntad se expresa por medio de aquella forma de d. más alta que es la ley. Para Kant, como para Locke, la sociedad natural que precede al estado es una sociedad de d. natural o privado: la constante tendencia a integrar el d. en el estado, a considerar el d. perfecto, es decir el d. protegido por la coacción, como el momento que discrimina el estado del no estado, se revela aquí en la contraposición entre el d. meramente provisional del estado de naturaleza y el d. perentorio del estado civil.

El sistema de filosofía del d. de Hegel es demasiado complejo para poder ser comprendido en la única temática de las relaciones entre d. y estado: el d. en sentido amplio comprende no sólo el d. privado y el d. público sino también la moralidad, no sólo el d. en

sentido estric
cosos al d. j
de la eticidad
el d. en se
libertad real
abstritud sola
estado per
superestruct
pasaje (que
ción a la crít
restructura
ntara de t
partes difer
exmición de
ción del d. j
corrientes s
anarquistas
hicieron la
ba de la ide
samiento p
to del estad
dominante
esta polém
el d. por p
socialistas
Considere
ricos del es
Max Webe
identificac
miento cc
como apa
dores del
llega a s
Weber el
en que la
su legalic
poder se j
namiento
y se ejerc
gran dicc
tica iusn
sociedad
tomía hi
tradicior
nos juric
entre d.
tivo, y t
entre d.
patriarc
de d., de
la respe
perfecto

sentido estricto (que corresponde a grandes rasgos al d. privado) sino también la esfera de la eticidad. Sin embargo, es un hecho que si el d. en sentido amplio es "el reino de la libertad realizada", el mismo se realiza con plenitud solamente en el estado. En Marx d. y estado pertenecen ambos a la esfera de la superestructura, denominada en el conocido pasaje (que sirve de modelo) de la *Contribución a la crítica de la economía política*, "superestructura jurídica y política", como si se tratara de un conjunto mal distinguible en partes diferentes y separadas: tanto que la extinción del estado implica también la extinción del d. y viceversa. En general todas las corrientes sociales que, como las corrientes anarquistas y las del socialismo utópico, hicieron la guerra al estado, al mismo tiempo hicieron la guerra al d.: ¿qué mejor prueba de la identificación de d. y estado en el pensamiento político que acompaña el crecimiento del estado moderno y de la concepción predominante del d. como fenómeno estatal que esta polémica simultánea contra el estado y el d. por parte de las corrientes libertarias y socialistas?

Considérense por fin los dos mayores teóricos del estado moderno de este último siglo: Max Weber y Hans Kelsen. La tendencia a la identificación del d. (entendido como ordenamiento coactivo) con el estado (entendido como aparato a través del cual los detentadores del poder legítimo ejercen su dominio) llega a sus extremas consecuencias. Para Weber el gran estado moderno es el estado en que la legitimidad del poder depende de su legalidad, es decir del hecho de que el poder se presenta como derivado de un ordenamiento normativo constituido y aceptado, y se ejerce según normas preestablecidas: la gran dicotomía ahistórica de la filosofía política iusnaturalista, entre sociedad natural y sociedad civil, Weber la sustituye por la dicotomía históricamente fundada entre poder tradicional y poder legal, a la cual, en términos jurídicos, corresponde la distinción ya no entre d. privado o natural y d. público o positivo, y tampoco entre no derecho y d., sino entre d. consuetudinario, propio del estado patriarcal, y d. legislativo, propio del estado de d., donde además el d. legislativo representa respecto del d. consuetudinario un d. más perfecto, más "racional", de manera no dife-

rente que el d. público-positivo respecto del d. privado-natural. Para Kelsen, el estado no está para nada fuera del ordenamiento jurídico: desde el momento en que el estado es la organización de la fuerza monopolizada, y esta organización se expresa en un ordenamiento coactivo, es decir en el ordenamiento normativo específico que es el d., d. y estado son *unum et idem*, y lo que se llama habitualmente poder político no es otra cosa que el poder que, haciendo efectivo un ordenamiento normativo, hace de este ordenamiento un ordenamiento real y no imaginario. Weber y Kelsen interpretan a fondo el mismo fenómeno de la convergencia del estado y del d. aunque observándolo desde dos puntos de vista diferentes: Weber, desde el punto de vista de la jurisdicción del estado, es decir del poder estatal que se racionaliza a través de una compleja estructura normativa articulada y jerárquica; Kelsen, desde el punto de vista de la estatalización del d., es decir del sistema normativo que se realiza a través del ejercicio del máximo poder que es el poder que se vale de la fuerza monopolizada. Weber considera al d., o bien la estructura normativa, en función del poder; Kelsen considera al poder en función del derecho. La racionalización del poder a través del d. es la otra cara de la realización del d. por medio del poder: el d. es la política vista a través de su proceso de racionalización, así como el poder es el d. visto en su proceso de realización. Pero como no puede haber poder sin d., si el poder del estado moderno es poder legal, así no puede haber d. sin poder, si el d. es el ordenamiento que se realiza solamente mediante la fuerza.

III. LA SUPREMACIA DE LA LEY. El proceso, aquí brevemente delineado, de convergencia entre d. y estado contribuye a destacar particularmente, entre las diversas formas que una regla imperativa puede asumir, la forma de la ley, cuando por ley se entienda la norma que es general respecto de los destinatarios, abstracta respecto de la acción prevista, e impuesta con un acto de voluntad deliberada por el poder dominante. Lo cual equivale a decir que en el proceso de desarrollo del estado moderno, junto a la resolución del d. entendido como ordenamiento normativo del estado, mediante la identificación del d. con el ordenamiento coactivo y del estado con la fuerza

monopolizada, se asiste también a la reducción de todas las fuentes tradicionales del d. a la única fuente de la ley. Este doble proceso puede ser resumido en esta fórmula: mientras que el d. en sentido restringido se hace cada vez más d. estatal, el d. estatal en sentido restringido se hace cada vez más d. legislativo. Aún más brevemente: el proceso de juridificación del estado es acompañado por un proceso de legalización del derecho. Las manifestaciones históricamente más importantes de este proceso son, por un lado, las constituciones escritas que acompañan a los grandes trastornos del fin del siglo XVIII (revolución norteamericana y revolución francesa) y, por el otro, las grandes codificaciones.

También de este segundo proceso se puede encontrar un preciso reflejo en la filosofía política desde Hobbes en adelante. Una de las principales prerrogativas del soberano es, según Hobbes, la de "establecer y promulgar normas, es decir criterios de medida generales de manera que cada uno sepa qué se debe entender como propio y ajeno, justo e injusto, honesto y deshonesto, bueno y malo" (*De cive*, vi, 9): estas normas "suelen llamarse leyes civiles, o sea leyes del estado, porque son las órdenes de quien detenta, en el estado, la soberanía". Mientras que exalta la ley, Hobbes desacredita, como es sabido, la costumbre y el d. de los jueces (el *common law*), como las fuentes de d. a las que falta el sello de la voluntad del soberano, y de tal manera, después de haber identificado el d. con el único d. estatal, identifica también el d. estatal con el único d. legislativo. El "gobierno civil" de Locke se basa en la primacía del poder legislativo: "la primera y fundamental ley positiva de todas las sociedades políticas consiste en establecer el poder legislativo", el cual "no solamente es el poder supremo de la sociedad política, sino que permanece sagrado e inmutable en las manos en que la sociedad lo ha colocado". El fin por el cual los individuos se reúnen en sociedad es el de evitar el arbitrio de la interpretación y de la ejecución de las leyes naturales, lo cual sucedería inevitablemente si los hombres continuasen viviendo en el estado de naturaleza: el principal remedio contra el arbitrio es la constitución de un poder a quien se confíe la tarea de establecer leyes ciertas y fijas, iguales para todos, y de instituir jueces autoriza-

dos para aplicarlas: "La autoridad legislativa o suprema no puede asumir el poder de gobernar con decretos extemporáneos y arbitrarios, sino que es mantenida para dispensar la justicia y para decidir en torno a los derechos de los súbditos, con leyes promulgadas y fijas y jueces autorizados y conocidos" (*Segundo tratado sobre el gobierno civil*, §§ 134 y 136). En Rousseau la propiedad esencial que posee la voluntad soberana de ser general es la misma que tiene el d. en su forma característica de la ley, que se distingue de un orden, de un decreto, de una manifestación de voluntad particular, justamente en cuanto "general". "Cuando digo que el objeto de las leyes es siempre general, pretendo decir que la ley considera a los súbditos como cuerpo colectivo y las acciones abstractamente, nunca a un hombre como individuo ni una acción particular" (*El contrato social*, II, 6). La voluntad general no puede expresarse sino a través de esas normas generales que son las leyes, pero al mismo tiempo no podría haber leyes, es decir normas generales dirigidas a todos los componentes del cuerpo político indistintamente, si no hubiera una voluntad general. Sólo el estado regido por leyes es un estado de acuerdo con el ideal que inspira *El contrato social*, y es digno, según Rousseau, de ser llamado república. Lo cual significa que la ley es la forma privilegiada de manifestación de la soberanía popular, es decir de aquella forma de soberanía que es, a los ojos de Rousseau, la única legítima. La voluntad general produce y no puede no producir leyes. La producción del d. bajo forma de ley es la principal garantía contra el despotismo. Sobre las huellas de Rousseau, Kant distingue la sociedad civil que deriva de un contrato originario, aun ideal (pero no ficticio), de las diversas formas de gobierno en que la soberanía que no concierne sino al pueblo puede ser ejercida. "La única constitución permanente —afirma— es aquella en que la ley es soberana y no depende de ninguna persona particular" (*Metafísica de las costumbres. Doctrina general del derecho*, § 52), donde por "ley" entiende la norma general y abstracta que sola permite dar ciudadanía a intereses no particularistas (y por lo tanto, garantizar la igualdad). El lugar que ocupa la ley en el pensamiento hegeliano, desde los escritos juveniles hasta la *Filosofía del derecho*, es

bien cono
que la ley
voluntad
pública, e
nalidad d
el estado
ciencia de
cuya v
forma de
es el esta
de sí, con
no repre
Hegel es
logico. E
po que ex
basado e
escuela l
tudinario
codificac
nidad a l
no y Naj
a sus pu

IV. PODER
bada y c
so de ide
fica de l
la tipolo
de poder
paso de
cional -
patrimo
temente
legal —
ma de r
dos pre
sentati
para M
legitim
confor
tituida
adecua
a la co
como s
que se
so nat
los órg
admir
poder
orden
tradic
judici
carac

bien conocido: en este punto basta recordar que la ley, justamente como expresión de la voluntad general, declarada, promulgada y pública, es la máxima expresión de la racionalidad del estado, es decir del hecho de que el estado expresa el interés universal, la conciencia de sí del pueblo organizado. Un estado cuya voluntad no se exprese todavía en la forma de la ley no es un estado cumplido, no es el estado llegado a la más alta expresión de sí, como lo es justamente el estado moderno representativo y burocrático del cual Hegel es al mismo tiempo el teórico y el ideológico. Es sabido que Hegel, al mismo tiempo que exalta la ley, condena el sistema inglés basado en un d. no legislativo, critica a la escuela histórica que revalora el d. consuetudinario, se alinea con los partidarios de la codificación, llama benefactores de la humanidad a los gobernadores que como Justiniano y Napoleón han dado un código de leyes a sus pueblos.

IV. PODER LEGAL Y PODER DE DERECHO. La más acabada y consciente teorización de este proceso de identificación del d. con la forma específica de la ley, propio del estado moderno, es la tipología weberiana de las diversas formas de poder legítimo, que individualizó en el paso de las diversas formas de poder tradicional —como son los estados patriarcales y patrimoniales, en el que el d. es predominantemente consuetudinario o judicial— al poder legal —en que el d. asume cada vez más la forma de norma estatuida—, el paso de los estados premodernos al estado moderno representativo y administrativo. Poder legal es para Max Weber aquel que recibe su propia legitimidad por el hecho de ser ejercido en conformidad y en el ámbito de reglas preconstituidas, y por lo tanto presupone órganos adecuadamente delegados a la producción y a la continua modificación de estas reglas, como son justamente los órganos legislativos, que se diferencian cada vez más en un proceso natural de división del trabajo respecto de los órganos del poder judicial y los del poder administrativo. Mientras que los estados de poder tradicional están caracterizados por ordenamientos de reglas que se transmiten por tradición y se renuevan por obra del cuerpo judicial, los estados de poder legal están caracterizados por la distinción entre los

órganos cuya competencia específica es la de producir nuevas reglas y los órganos cuya competencia específica es la de aplicar reglas ya establecidas, están caracterizados en resumen por el predominio que asume sobre todas las otras formas de d. el d. bajo forma de ley. Uno de los presupuestos del poder legal es, según Weber, que “cualquier d. pueda ser estatuido racionalmente respecto del valor o respecto del fin (o de ambos), mediante pacción o imposición”; un segundo presupuesto es que “cada d. sea en su esencia un cosmos de reglas abstractas, y de normas estatuidas a propósito” (*Economía y sociedad*, I); inútil es decir que el d. así definido, o sea el d. que tiene el carácter de ser estatuido racional e intencionalmente, es el d. legislativo en contraposición al d. consuetudinario. La nueva forma de poder legítimo que es propia del estado moderno nace justamente del hecho de que el d. legislativo, o sea el d. estatuido por órganos *ad hoc*, ha suplantado poco a poco al d. consuetudinario.

Por fin, en las más autorizadas teorías generales del d. contemporáneas el ordenamiento jurídico estatal es distinguido de otros ordenamientos jurídicos, o simplemente normativos, por el hecho de que a través de un gradual proceso de división del trabajo jurídico (consistente en las dos actividades de la producción y de la aplicación de las normas jurídicas) la producción de las normas generales ha sido sustraída a la costumbre y ha sido confiada a un órgano adecuadamente delegado a tal fin, como el parlamento de los estados representativos, con la consecuencia de que el ordenamiento jurídico estatal está caracterizado por el hecho de producir d. bajo la forma de ley. A causa de este predominio de la ley, el estado se distingue, según Kelsen, de otros ordenamientos jurídicos, como el ordenamiento de las sociedades primitivas y como el ordenamiento internacional, en cuanto ordenamiento relativamente centralizado, es decir en cuanto ordenamiento cuyas normas jurídicas generales no son producidas por la costumbre sino por un órgano *ad hoc*, es decir que asumen la forma de ley. Esta diferenciación del ordenamiento estatal respecto de los ordenamientos de las sociedades primitivas y del ordenamiento internacional ha constituido el tema central de la teoría del d. de Hart: una de las características distintivas

del estado es también para Hart la presencia de normas (secundarias) que atribuyen a órganos determinados la función de producir nuevas normas generales o de cambiar las existentes.

La superposición, característica de las teorías políticas y jurídicas que acompañan la formación del estado moderno, de la imagen del d. como ordenamiento normativo relativamente centralizado con la del estado como aparato para el uso de la fuerza concentrada, ha dado lugar a la persistente imagen del "estado de d.", en la cual las dos ideas del d. y del estado están estrechamente ligadas al punto de constituir un solo cuerpo. Ninguna otra cosa de la doctrina del estado de d. — que se hizo la doctrina oficial del d. público europeo por casi un siglo, de los juristas de la Restauración a los de la República de Weimar— puede sintetizar plásticamente el proceso aquí brevemente delineado de estatalización del d. y de juridificación del estado que acompaña a la formación del estado moderno. Respecto de dicha doctrina se pueden formular dos interpretaciones: una teórica y una ideológica. Teóricamente, expresa, como ha destacado muchas veces Kelsen, la exigencia meramente científica de describir al estado como ordenamiento jurídico, y probaría que una teoría no ideologizada del estado no puede ser construida sino como teoría jurídica. Ideológicamente, expresa el ideal del constitucionalismo moderno, es decir el ideal del estado limitado por el d., cuyos poderes actúan en el ámbito del d. y cuya legitimidad depende del hecho de que su acción se desarrolla dentro de los límites de reglas preconstituidas.

BIBLIOGRAFIA: S. Cotta, *Perché il diritto*, Brescia, La Scuola, 1979; H.L.A. Hart, *El concepto de derecho* (1961), Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1968; F. Hayek, *Fundamentos de la libertad* (1960), Madrid, Unión, 1978³; H. Kantorowicz, *The definition of law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958; H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del estado* (1945), México, UNAM, 1969; H. Kelsen, *Teoría pura del derecho* (1960), Buenos Aires, Eudeba; S. Romano, *El ordenamiento jurídico* (1945), Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963; A. Ross, *Sobre el derecho y la justicia* (1958), Buenos Aires, Eudeba; A. Ross, *La lógica de las normas*

(1968), Madrid Tecnos, 1971; R. Treves, *Introducción a la sociología del derecho* (1980²), Madrid, Taurus, 1981; M. Weber, *Economía y sociedad* (1922, 1964), México, Fondo de Cultura Económica, 1964, 2 vols.

[NORBERTO BOBBIO]

derecho de asilo. V. ASILO, DERECHO DE

derechos del hombre

I. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS E HISTORIA CONSTITUCIONAL. El constitucionalismo moderno tiene en la promulgación de un texto escrito, que contiene una declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, uno de sus momentos nodales de desarrollo y de sus principales conquistas, que consagra las victorias del ciudadano sobre el poder.

Usualmente, para ubicar en el plano histórico su origen, se remite a la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, votada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789, en la cual se proclamaba la libertad y la igualdad en los derechos de todos los hombres, se reivindicaban sus derechos naturales e imprescriptibles (la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión), en vista de los cuales se constituía toda asociación política legítima. En realidad la *Déclaration* tenía dos grandes precedentes: los *Bills of rights* de muchas colonias norteamericanas, rebeladas en 1776 contra el dominio de Inglaterra, y el *Bill of rights* inglés, que consagraba la "Glorious Revolution" de 1689. Desde el punto de vista conceptual no existen diferencias sustanciales entre la *Déclaration* francesa y los *Bills* norteamericanos, dado que todos maduraron en el mismo clima cultural dominado por el iusnaturalismo y por el contractualismo: los hombres tienen derechos naturales anteriores a la formación de la sociedad, derechos que el estado debe reconocer y garantizar como derechos del ciudadano. Bastante diferente es el *Bill* inglés, dado que en él no se reconocen los derechos del hombre sino que se reafirman los derechos tradicionales y consuetudinarios del ciudadano inglés, fundados en la *common law*. Duran-

te la re
otras De
tes la de
dualiste
nidad, y
chos" se
anticipe
cuerpo
dell'uo
ción ita
parte
danos"
La de
do dive
mo tien
que na
la cons
des pri
a la ra
poder
impon
prohib
derech
tractos
gidos s
tal, po
o son p
subve
Sobre
xviii, p
lista y
ricism
derecl
flicto
bre y
es dec
dos ci
tanto
declai
to sep
dos U
cual l
ident
Un
leza e
natu
to ho
de y
do, a
para
son c
vidu
nia.