

1. Diferenciación Preliminar

El verbo **gobernar** no puede ser confundido con el sustantivo **gobierno**, pese a los múltiples y claros ligámenes que existen entre ambos términos.

En las páginas siguientes quedará explicada la distinción aludida. Pero aquí, y en resumen, cabe anticipar que mientras **gobernar** es una especie de actividad política consistente en el ejercicio del Poder o Soberanía, el **Gobierno**, en cambio, encierra variados significados. De éstos, ahora es menester realizar los tres siguientes: Primeramente, su **sentido orgánico**, sinónimo del **sistema de órganos públicos que ejercen aquel Poder**, en seguida, su **acepción procesal o formal**, concerniente al método que esos órganos deben seguir para que sus actuaciones sean válidas y, por ende, de obediencia necesaria, ante la Constitución y las leyes vigentes; y por último, el **significado material, sustantivo o de fondo**, el cual se refiere al contenido de las **decisiones políticas concretas** que adoptan aquellos órganos en el desempeño de la Soberanía.

2. Definiciones

Del verbo **gobernar** y del sustantivo **Gobierno** se efectúan, además, conceptualizaciones diversas, cuya comprensión es importante para desprender las consecuencias de ellas.

a) **Sentido Natural y Obvio**¹. Así y primeramente, **gobernar es mandar o regir**, como asimismo, **guiar y dirigir**, a seres humanos o cosas.

Conjugando ambas acepciones corrientes en relación con las personas, puede afirmarse que el verbo **gobernar** significa **mandar a una asociación y dirigirla** al

¹ Véase Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española* (Madrid, Ed. Espasa Calpe, 1994) p. 737.

cumplimiento de sus finalidades. Sin duda, ambas potestades -mando y dirección- se complementan, pero puede ocurrir, aunque sólo en casos excepcionales, que mande quien no dirige formalmente a una asociación, o que la dirija quien, en la realidad o en los hechos, no es quien la manda.

Son esas, sin embargo, situaciones de extrema rareza, cuyo elemento característico se halla en la contraposición de la norma general (mandar y dirigir, simultáneamente) con la realidad (disociación de esos dos términos).

El sentido vasto de la definición transcrita puede llevar a concluir que cualquier asociación debe ser gobernada para que cumpla los objetivos trazados al fundarla, o que le fueron fijados después con el fin de mantenerla o reformarla. Empero y si se quiere ser riguroso, resulta necesario circunscribir el sentido de la palabra **gobierno** únicamente a su ámbito propio y original, especialmente político, del cual y por derivación han surgido extensiones inexactas. Aquel sentido se refiere sólo a las comunidades políticas, es decir y desde los comienzos del siglo XVI, al gobierno del Estado-Sociedad o, lo que es su sinónimo, la Nación-Estado.

En consecuencia, por razones de precisión en el lenguaje, así como de diferenciación de la actividad política con respecto a la social, económica, religiosa o de otra índole, aplicaremos en lo sucesivo el término **gobernar** exclusivamente al mando y dirección de la Sociedad Política o Estado Soberano. Esto se hará, sin embargo, en lo concerniente tanto al ámbito interno de la convivencia, o sea, la que ocurre dentro de las fronteras de esa Sociedad, como al perímetro externo de ella, es decir, el referente a las relaciones internacionales o que involucra la convivencia de dos o más de aquellos Estados.

b) **Acepción Política.** A la luz de lo expuesto, puede ahora ser definida la palabra **gobernar** desde el punto de vista únicamente político, diciendo que es ejercer la Soberanía en el Estado y en las relaciones entre Estados. En tal definición y de acuerdo a lo ya explicado, el ejercicio de la Soberanía se proyecta en el doble aspecto descrito, esto es, en el **mando** de la Sociedad Nacional y en su **conducción** al cumplimiento de los objetivos que ella se ha propuesto.

Relevante se torna destacar, empero, que el ejercicio del Poder es instrumental, es decir, que él debe ser funcional a la concreción de los objetivos indicados. Afirmamos desde luego, y en consecuencia, que tal ejercicio nunca puede ser concebido en términos de su autojustificación ni jamás legitimado en sí mismo.

3. Significado Amplio y Restringido

Aclarado qué es gobernar, surge al instante la pregunta planteada y que, para responderla, vuelve menester distinguir varios **significados** en ese sustantivo. Una síntesis de éstos fluye del texto siguiente²:

² Consulte Joaquín Lleixà: "El Gobierno", en Miguel Caminal Bacia (compilador): Manual de Ciencia Política (Madrid, Ed. Tecnos, 1996) pp. 395-396 (Extracto. Énfasis agregado).

"Un primer significado, que hunde su raíz en el pensamiento clásico, **identifica gobierno y régimen político**, esto es, gobierno y ordenamiento de los cargos públicos, quiénes los ejercen y con qué finalidad (Bobbio, 1987). Esta es la perspectiva que adoptó Aristóteles cuando, en el tercer libro de su **Política**, presentaba su tipología de formas de gobierno: La monarquía o gobierno de uno; la aristocracia o gobierno de pocos; y la "política" o degeneración de esas tres primeras: La tiranía, la oligarquía y la democracia.

En la arraigada tradición anglosajona -vigente hoy en día-, el término "gobierno", **government**, se refiere al **conjunto de poderes públicos**. (...) Por tanto este uso lingüístico abarca un campo institucional prácticamente similar a aquél a que se refería el pensamiento clásico.

(...)

Pero (...) hay otra concepción, bastante más específica, de la palabra gobierno. Se refiere al equipo formado por el Presidente de la República o la Corona -en el supuesto de que tales Jefes de Estado tengan poderes de gobierno-, y el Presidente del Gobierno, los posibles Vicepresidentes y los Ministros, que se reúnen formando el Consejo de Ministros o Gabinete. Pero esta composición del gobierno ha variado en gran medida a lo largo de la historia contemporánea y según los países. (...) En el caso del presidencialismo de EE.UU., el gobierno es cosa del Presidente de la República, acompañado de sus Secretarios de Departamento y otros colaboradores. En los semipresidencialismos del siglo XX, como en Francia actualmente, el gobierno reúne al Presidente de la República, que dispone de poderes gubernamentales efectivos, al Primer Ministro, los Ministros y el Consejo de Ministros. Sin embargo, en las monarquías o en las repúblicas parlamentarias, la Corona o el Presidente de ésta -en suma, los Jefes de Estado- no tienen poderes de gobierno y, en consecuencia, no forman parte de éste

(...)

(...) esta segunda acepción de la noción de gobierno, que es precisamente la que predomina en la Europa continental, **está asociada estrechamente a la idea jurídico-política del "Poder Ejecutivo"**.

(...)

La configuración del gobierno como Poder "Ejecutivo" es una de las líneas que sigue el largo proceso histórico -en Europa, especialmente- que ha desembocado en el asentamiento de los Estados nacionales de las épocas moderna y contemporánea. Para que un gobierno de esta índole haya podido surgir, ha debido darse previamente un requisito de orden estructural, a saber, **la centralización del Poder** que las monarquías absolutas

habían llevado a cabo. En realidad se trata de un proceso de concentración que tales monarquías iniciaron y que los subsiguientes Estados liberales multiplicaron. Hacia mediados del XIX, Tocqueville podía referirse a un inmenso Poder central que había absorbido la autoridad e influencia que en el Antiguo Régimen estaba en manos de estamentos, profesiones y familias."

4. Visión Orgánica y Funcional

Demos un paso adelante para explicar lo reseñado en el texto transcrito, visualizándolo desde la perspectiva orgánica y funcional del gobierno, es decir, de los órganos estatales que gobiernan y de la actividad de mando que ellos realizan.

a) **Pensamiento Clásico.** En la visión de los autores clásicos la actividad de gobierno tenía sentido y alcance amplio, no contraído a lo que denominamos el órgano y la función ejecutiva. Todas las actividades públicas de la época participaban en esa misión común a ellas, sin excluir a ninguna³.

b) **Derecho Europeo Continental y Sudamericano.** En esta vertiente la palabra Gobierno se refiere únicamente al Poder u Órgano Ejecutivo.

La doctrina no es siempre clara, empero, para señalar qué abarca esta denominación⁴. En general, puede ser dicho que los autores, especialmente extranjeros, razonan sobre la base de comparar la forma presidencial con la parlamentaria de gobierno, siendo común en la última llamar Gobierno al Primer Ministro con su Gabinete. Este mismo razonamiento se extiende a la forma semipresidencial o semiparlamentaria, siguiendo al pensamiento francés, que es el dominante en el asunto. Curiosamente, en América Latina, cuyos regímenes políticos son casi por completo de presidencialismo reforzado, se acoge esa doctrina foránea, sin detenerse, como es lógico e indispensable hacerlo, primero en el estudio de la realidad propia de cada país y después en el examen del modelo en el tópico, es decir, la forma presidencial norteamericana.

Claramente expresada la prevención anterior y sin perjuicio de ella, agregamos que orgánica, procesal y sustantivamente el concepto de Gobierno, en cuanto identificado sólo con la función ejecutiva, absorbe las tres subfunciones siguientes:

³ Consúltense Aristóteles: *La Política* (C-312 A.C.) (Barcelona, Ed. Iberia, 1962) pp. 92 a 94.

⁴ Véase Georges Burdeau: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* (Madrid, Editora Nacional, 1981) pp. 197 a 199; Jean Gicquel: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* (Paris, Ed. Montchrestien, 1995) pp. 120 a 133 y 561 ff.; y André Hauriou: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* (Barcelona, Ed. Ariel, 1971) pp. 222 a 226, 235 a 240, 542, 554 y 670 a 682. Consúltense, en la doctrina chilena, Jorge Precht Pizarro: "Gobierno y Administración en la Constitución de 1980. Aceptaciones y Radicación Orgánica", *Gaceta Jurídica* N.º 67 (1986) pp. 15-16.

Primero, ejecutar las normas constitucionales y legales mediante reglamentos, decretos, resoluciones y otros actos de autoridad estatal. Trátase de la **Subfunción Ejecutiva** en sentido estricto;

Segundo, administrar el Estado con los servicios que satisfacen, de modo regular y continuo, las necesidades públicas y que integran la Administración Estatal. Esta es la **Subfunción Administrativa**; y

Tercero, gobernar en sentido todavía más restringido, vale decir, mandar y dirigir el Estado en su conjunto con decisiones políticas en todos los asuntos que no sean, según la Constitución y las leyes, competencia de otras autoridades públicas y respecto de los cuales sea indispensable obrar con discrecionalidad, prudencia, liderazgo y creatividad para el bien común, sin estar el gobernante subordinado a normas previas exhaustivas, pero sin tampoco violar el ordenamiento jurídico vigente. He aquí la **Subfunción Política**.

c) **Derecho Anglosajón.** En esta cultura el Gobierno se refiere al ejercicio de la Soberanía por todos los órganos públicos y respecto de la plenitud de las funciones del Estado, sin excepción ni exclusión alguna. No se trata, entonces, únicamente del tradicional e imprecisamente denominado **Poder Ejecutivo**. Por el contrario, el gobierno es más amplio, comprensivo del sistema político en su globalidad de órganos, funciones y procedimientos, sean nacional o territorialmente considerados⁵.

5. Síntesis

Fluye de las explicaciones precedentes que los significados tradicional y anglosajón de la palabra **Gobierno** son vastos o extendidos, mientras que el sentido de ese término en la cultura político-jurídica europeo continental y sudamericana es restringido o limitado.

En las dos primeras situaciones, el gobierno coincide con lo que algunos autores llaman **régimen político o sistema de gobierno**⁶. Estas locuciones abarcan a los tres órganos y funciones clásicas, o sea, legislativa, ejecutiva y judicial, pero además a los otros órganos y funciones típicos del Estado contemporáneo, v. gr., constituyente, electoral, monetaria, jurisdiccional, de seguridad e inteligencia, de control, regional, municipal, etc. Por el contrario, en la cultura político-jurídica europeo continental y sudamericana el concepto de gobierno se limita al órgano y la función ejecutiva.

⁵ Véase David Apter: "Gobierno", V *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (Madrid, Ed. Aguilar, 1975) pp. 173 ff. Consúltense también Mario Justo López: *II Introducción a los Estudios Políticos* (Buenos Aires, Ed. Kapeluz, 1971) pp. 274 ff. Uhl es, por último, revisar Jean Blondel: *Introducción al Estudio Comparado de los Gobiernos* (Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1972) pp. 20 ff.

⁶ Tal es el alcance que le infunde Hermann Finer en su obra clásica, exhaustiva y, en diversos tópicos, aun de consulta necesaria titulada *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno* (Madrid, Ed. Tecnos, 1964) pp. 20 ff.

6. Doctrina Chilena

El asunto que se viene examinando ha sido considerado por nuestros constitucionalistas, uno de los cuales concluye formulando la tesis amplia y que reputamos correcta⁷:

"Corresponde, penetrando más hondamente en la ciencia política, estudiar el Poder supremo del Estado en movimiento, en acción, de manera dinámica, desarrollando efectivamente en la práctica, con toda la eficacia que en teoría se le tiene ya reconocida, la actividad dirigida al fin de la Sociedad Civil.

La autoridad existe no sólo como materia de consideración filosófica y especulativa, sino para los propósitos prácticos y concretos que la imponen en el Estado.

Ahora bien, la Soberanía puesta en movimiento, el Poder supremo funcionando, es el Gobierno "ejercicio del Poder supremo en el Estado" (Aristóteles, *Política*, cap. IX), "es el ejercicio por el soberano de la autoridad pública: es la Soberanía en ejercicio" (Esmein, ob. cit. t. 1, pág. 21).

Si el Gobierno es Soberanía en acción, puede definirse como el conjunto de órganos que realizan las diversas funciones comprendidas dentro de su unidad, la serie de personas revestidas de autoridad.

Pero Gobierno tiene también en el lenguaje político una acepción más restringida que se aplica al "conjunto de los ministros superiores de un Estado".

Pues bien, se limita la expresión Gobierno a los órganos de la autoridad que, en el Estado, tienen, en sus grados más altos, la Función Ejecutiva, por parecer a los gobernados como la más ineludible en la tarea de regir la sociedad política, aquella cuyo peso más directa e inmediatamente sienten por estar dotada del imperio que moviliza la coacción al servicio de sus mandatos. Así pues, en sentido estricto, Gobierno equivale a Poder Ejecutivo.

Gobierno, en ciencia política, es, pues: 1) Actividad superior del Estado; 2) conjunto de órganos que forman la autoridad; 3) personas que ejercen ésta; y 4) en sentido estricto, función y órgano ejecutivo y titular de éste.

Esta última acepción de Gobierno se impuso por las explicaciones de Rousseau en el *Contrato Social*, donde lo define como cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspon-

⁷ Alejandro Silva Bascuñán: *Tratado de Derecho Constitucional. Principios. Estado y Gobierno* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1997) pp. 348 y 349 (Extracto. Énfasis agregado).

dencia, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política.

Sin embargo, al estudiar las formas de gobierno, éste no se considera en el sentido limitado que lo reduce a la actividad ejecutiva sino en las acepciones amplias ya anotadas.

(...)

Los encargados de la función ejecutiva se dicen de ordinario gobernantes, y como Gobierno se conoce en realidad tanto dicha tarea como el órgano que la realiza.

Este lenguaje no deja de crear oscuridad, frecuente en la ciencia política, según hemos observado, en razón de la imprecisión de los términos que emplea.

Si se considera como Gobierno, en sentido amplio, el ejercicio todo del Poder supremo, es decir, la integridad del movimiento de la Soberanía dirigido al bien común, incluye, entonces, toda la gama de funciones que realiza la autoridad, la diversidad de órganos de que se sirve y la infinidad de propósitos que se traza. En tal sentido, gobiernan no sólo los cuerpos ejecutivos sino los legislativos, judiciales, etc.

(...)

Se gobierna, en efecto, por medio del conjunto de funciones y de órganos que integran el Estado. Ciertamente que, con igual exactitud, se puede afirmar que cada órgano, al cumplir una determinada función, gobierna, pero no lo hace en toda la amplitud y extensión del movimiento del Poder supremo que expresa, en su forma más extensiva, el término Gobierno.

Sin embargo, la identificación de la misión esencial de gobernar exclusivamente con la función ejecutiva se explica en razón de que, por medio de ésta, el mando alcanza su máximo y final desenvolvimiento y su expresión más visible, más palpable a los gobernados, la que se hace sentir del modo más cierto y práctico."

7. Implicancias

Reconocer un sentido amplio o restringido a la voz Gobierno tiene consecuencias importantes y concretas en nuestro país, como se demostrará en la Cuarta Parte o final de este libro. El Capítulo IV de la Carta Fundamental de 1980, titulado Gobierno, reserva esta denominación al órgano y la función ejecutiva, siguiendo la conceptualización restringida y que no compartimos. Aquí debemos observar, por lo menos, que la radicación del Gobierno únicamente en aquel órgano y función, además de apartarse de la realidad del proceso de mando de nuestra sociedad política conlleva el reforzamiento del régimen presidencial.

8. Estructura y Actividad

Oportuno es también puntualizar que el vocablo **Gobierno** se emplea como **sustantivo** y como **predicado**. En el primer caso se dice que "el **gobierno** ejerce el **gobierno**", mientras que en el segundo se destaca que "el **gobierno** ejerce el **gobierno**".

Resulta así que, en cuanto sustantivo, la palabra en examen posee un significado **subjetivo** u **orgánico**, pues hace referencia a los sujetos, instituciones u órganos que ejercen la Soberanía, en tanto que como predicado dicho término alude a la actividad desplegada por los gobernantes, o sea, el desempeño del mando y dirección de la comunidad política para su bien común. Ese sentido orgánico puede llamarse igualmente **estructura de gobierno**, siendo el predicado susceptible de ser denominado **actividad gubernativa**.

Resumiendo, el Gobierno puede ser concebido en sentido **subjetivo** u **orgánico**, como **sustantivo**, y en sentido **objetivo** o **material**, como **predicado**. Desde aquel ángulo, el Gobierno coincide con los gobernantes, esto es, un grupo reducido de ciudadanos investido de la capacidad para ejercer la potestad estatal; desde el último punto de vista, por el contrario, el Gobierno calza con la actividad de gobernar, es decir, con el desempeño de la potestad pública por dichos gobernantes mediante actos tales como las leyes, los decretos, y resoluciones, las sentencias y dictámenes, etc.

9. Gobierno Personalizado e Institucionalizado

Puede distinguirse en la palabra **gobierno**, en tercer lugar, el **sentido común** y **clásico**, por una parte, del **significado técnico** y **moderno**, de otra.

El primero de aquellos sentidos corresponde a la etapa del **Poder personalizado** o identificado con la individualidad, de carne y hueso puede decirse, de un gobernante concreto; y el segundo sentido se identifica con el fenómeno ulterior, del **Poder institucionalizado** o despersonalizado. En esta última acepción, la voz **Gobierno** marca la fase epigonal, resultante de una evolución larga y exitosa en el perfeccionamiento de la convivencia política, es decir, la vigencia de una **cultura** en la que el Poder se ejerce, cada vez más, con sujeción y de acuerdo a normas jurídicas preexistentes y delimitativas de la Soberanía. Es, en suma, el Estado de Derecho. Contraponese esa concepción del **Gobierno institucionalizado** al **Gobierno** de los hombres o **Poder** encarnado en sujetos determinados.

Pues bien, en el primero de los sentidos recién expuestos, el **Gobierno** es el **conjunto de ciudadanos** que ejerce la Soberanía, o sea, la suma de las personas naturales que dirigen a la comunidad política. En la segunda acepción, por el contrario, **Gobierno** es el **sistema de órganos** que ejercen la Soberanía en cada una de las instituciones a las que el ordenamiento jurídico se las ha confiado y dentro de

los términos con que lo ha sido, o sea, de su competencia y formalidades. En este último sentido, **Gobierno** es el conjunto armónico de órganos institucionalizados que, con sujeción a la Constitución y las normas dictadas de acuerdo a ella, desempeña las funciones del Poder en el Estado y más allá de sus fronteras, es decir, en las relaciones internacionales.

En el texto siguiente se explica el denso y trascendental proceso que lleva desde el Poder individualizado al Poder institucionalizado o despersonalizado:

"*Toda sociedad se ordena en torno a un cierto ideal de vida en común, se desarrolla dentro de un estado de conciencia nacido de la solidaridad por la cual sus miembros se sienten unidos. Pero no puede vivir y convertirse en una realidad histórica sin ser estimulada por una fuerza motriz que provoca y controla los movimientos en vista de los cuales se armoniza el organismo social. Esta fuerza es el Poder Político. Poder y Sociedad nacen juntos No hay, pues, lugar a oponerlos como un aspecto de la antítesis libertad-autoridad. El Poder es una condición del orden, y la libertad sólo es posible dentro del orden. Por ello el Poder es el fenómeno social por excelencia, porque, por una parte, no se concibe fuera de la Sociedad y, por otra, sin la actuación de un Poder, una Sociedad es un cuerpo inerte avocado (sic) a la decadencia.*

(...)

Pero este Poder no reviste siempre las mismas formas. En las tribus arcaicas se diluye en la masa sometida al conformismo riguroso que imponen las costumbres y las creencias. En un estadio más avanzado, cuando las necesidades económicas o las luchas con los grupos vecinos exigen la dirección de un jefe, el Poder se encarna en un hombre, el más fuerte, el más prudente o el más hábil, que lo ejerce como una prerrogativa personal porque sólo lo debe a su propio valor.

(...)

La falta de continuidad, la falta de legitimidad y, en consecuencia, de Soberanía, pues sólo es soberano el que disfruta de un título que coloca su autoridad al abrigo de las potencias rivales, condena el Poder individualizado.

Se sabe con seguridad quién manda, pero se ignora quién tiene derecho a hacerlo. Este derecho tiene que conquistarse mediante la lucha, y el modo de afirmarse desacreditada su fundamentación.

(...)

Los hombres para evitar estos inconvenientes han imaginado otra forma de Poder Político. En lugar de considerar que el Poder es una prerrogativa propia del que lo ejerce, han inventado un soporte del Poder que sea independiente de las personalidades gobernantes. Este soporte es el Estado.

El Estado es el titular abstracto y permanente del Poder, del que los gobernantes sólo son agentes esencialmente pasajeros.

Sin que sea siempre fácil precisarlo, llega un momento en las sociedades políticas -en Francia puede situarse aproximadamente al comienzo del siglo XVI- en el que las cualidades personales de un jefe son impotentes para explicar la autoridad que ejerce. La conciencia política de los súbditos, cada vez más sensible, se niega a pensar que toda la organización social reposa en la libre voluntad de un individuo. Por otra parte, el grupo y los gobernantes mismos empiezan a soñar con una continuidad perdurable en la gestión de los intereses colectivos, con un modo de transmitir la autoridad que acabe con las luchas que acompañan al cambio de personalidades dirigentes, con una organización política que garantice, dentro de lo que cabe, la conformidad entre las decisiones de los gobernantes y las aspiraciones de la masa (...)⁷⁸.

Como puede desprenderse del texto transcrito, la clave para comprender la diferencia entre el Gobierno personalizado y el Gobierno institucionalizado, esto es, la distinción esencial entre el gobierno de los hombres y el Gobierno del Derecho o de las leyes, yace en el concepto de **órgano estatal**, el cual será examinado en el Capítulo siguiente?

10. Origen

Gobernar ha sido siempre una necesidad de las comunidades políticas y, por lo mismo, en ellas el Gobierno ha existido en todos los tiempos. Donde hubo y persiste la Política, idéntica presencia cabe afirmar en punto al Gobierno y a su empeño. Y ciertamente la proposición inversa es también válida, pues la actividad gubernativa es inseparable de la Política.

Empero, el sentido estricto de esos vocablos se aplica exclusivamente al Estado Nación como una especie característica de organización política, típica de la historia moderna. De allí que, con rigor, se sostiene que gobernar es mandar y dirigir el Estado y que el Gobierno consiste en la estructura u organización, institucionalizada o perdurable, que ejerce tal actividad, de modo incesante y objetivo, en la sociedad estatal.

Si gobernar es una necesidad, procede preguntarse ¿por qué resulta imprescindible hacerlo? ¿qué vuelve ineludible el desempeño del Poder? ¿podría transcurrir la convivencia política sin Gobierno? ¿es concebible la vida en común al margen de la Política? ¿para qué, en definitiva, existe el Gobierno?

⁷⁸ Burdeau, supra nota 4, pp. 21-30 (Extracto. Énfasis agregado). Véase también Carl Joachim Friedrich: *El Hombre y el Gobierno. Una Teoría Empírica de la Política* (Madrid, Ed. Tecnos, 1968) pp. 202-213.
⁷⁹ Véase Norberto Bobbio: *El Futuro de la Democracia* (Barcelona, Ed. Plaza y Janés, 1986) pp. 199-206; y Carlos Fayt: *II Derecho Político* (Buenos Aires, Ed. Depalma, 1988) pp. 195 ff.

Respondiendo sucintamente esas interrogantes, procede anotar que la evolución social hacia grandes conglomerados humanos, asentados en vastos territorios y con relaciones ya no fundadas sólo en el parentesco o la vecindad, originó conflictos entre los miembros, hizo imperativo la organización productiva y laboral, volvió apremiante la creación de mecanismos de pacificación, seguridad y defensa colectivas. Para resolver dichos conflictos, realizar la tarea productiva y distributiva, así como enfrentar con éxito las misiones de orden, protección y bienestar comunes surgieron, precisamente, los gobiernos.

Hoy, de cara a la globalización de la convivencia, en virtud de la soberanía y las fronteras estatales van perdiendo parte relevante de su significado tradicional, debemos reflexionar y hallar nuevas concepciones e instituciones de mando. Estas tienen que permitir la gobernabilidad de las comunidades políticas nacionales y supranacionales, de manera efectiva, adecuada a los cambios que impone el proceso aludido.

La Política y el Derecho, en tal perspectiva, retienen su significado esencial, pero es imperativo proyectarlos a los órganos y funciones del Gobierno internacional.

El texto que insertamos a continuación orienta sobre la perdurabilidad de los conceptos aludidos, indujo ante la globalización y, quizás, más todavía a propósitos de ella⁸⁰:

"Lo político es un proceso social necesario en razón de la función ordenadora que desempeña en el grupo. Decimos que es Política toda acción reflexiva del hombre sobre el medio humano. Y esto es así porque la Política se manifiesta en un ordenamiento de actitudes en vista a la consecución de un fin determinado. Así como un orden político constituye una estructura de situaciones, que responden a la idea del resultado que debe procurarse su articulación, la actividad política tiene por objeto fundamental establecer reglas y hacerlas observar. Responde a la necesidad experimentada por toda colectividad que desea perdurar y desarrollarse, de sustituir a la anarquía de los comportamientos individuales una disciplina cuya observancia garantice la cohesión del conjunto. Se puede considerar, pues, que un acto social debe su carácter político a la "asignación autoritaria de los valores en una sociedad dada". Llegados a este punto, podemos decir que lo político es el carácter que se asigna a todo lo que se refiere al orden necesario para que los hombres puedan vivir en conjunto. (...) Como tal, exige que la noción de Política esté anclada en una realidad verificable experimentalmente. Este fondeadero de lo político es el Poder.

⁸⁰ Georges Burdeau: *Método de la Ciencia Política* (Buenos Aires, Ed. Depalma, 1964) pp. 68 y 377 (Extracto. Énfasis agregado).

(...)

Toda sociedad es producto de la lucha contra la naturaleza, porque la formación de las agrupaciones sociales ha sido provocada por la incapacidad del hombre aislado para defenderse de ella. Por eso la sociedad contiene las energías que se requieren para el combate. Por primitiva que se la conciba, vive igualmente de las fuerzas que reúne y combina: Fuerzas que nacen del temor, de la necesidad, del amor. La existencia de estas fuerzas se explica por su misma necesidad. Es preciso que el hombre se alimente, que defienda su vida; la sociedad es ante todo la organización de las fuerzas que originan estos imperativos elementales.

Pero muy pronto el hombre se aleja de lo necesario para pensar en lo posible. Una vez que ha asegurado lo indispensable, comienza a concebir lo mejor. Entonces las mismas fuerzas que se habían coligado contra los peligros exteriores se dirigen contra la misma sociedad para obtener el mejoramiento de las funciones colectivas que ésta desempeña. Aplicadas a la sociedad para ordenarla o perfeccionarla, las energías sociales se politizan. A partir de ese momento puede hablarse de fuerzas políticas, puesto que el movimiento que provocan tiende a actuar sobre el grupo y a actuar por la utilización del instrumento más eficaz: el Poder.¹¹

11. Gobierno Nacional y Supranacional

Necesidades internas de la sociedad nacional emergente y externas a ella explican, por ende, la fundación e institucionalización de los sistemas de decisión de última instancia, de naturaleza específica o diferenciada, dotados de autonomía y capacidad para imponerse, coercitiva o coactivamente si fuere necesario, por medio del recurso a la fuerza legítima.

En esa trayectoria se inscribe la secularización de las instituciones políticas, separándose la Iglesia o las confesiones religiosas del Estado, sin perjuicio de integrar sus esfuerzos para la consecución del bien común, cuya realización atañe a ambos.¹¹

En la misma línea se halla el proceso de globalización y el surgimiento de órganos y competencias transnacionales, regulados por el aún incipiente Derecho Constitucional Supranacional e Intergubernamental¹².

¹¹ Consultese Harold J. Berman: *Law and Revolution. On the Formation of the Western Legal Tradition* (Cambridge, Harvard U. Press, 1983), especialmente pp. 581-590 y 602-607. El mismo autor ha publicado su tesis central en *Faith and Order. The Reconciliation of Law and Religion* (Atlanta, Emory University, 1993).

¹² Revisese la serie de monografías pertinentes al tema, reunidas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y el Mercosur en América Latina (Santiago Ed. Jurídica de Chile, 2 tomos, 1999).

12. Ligámenes con otros Términos

Fácil es ya comprender los nexos que existen entre el Gobierno, por una parte, y el Estado, la Soberanía y el monopolio del uso lícito de la fuerza, de otra. Puede decirse que los cuatro términos mencionados se suponen recíprocamente; que nacen y evolucionan simultáneamente; en fin, que la desaparición de cualquiera de ellos lleva consigo la del resto.

Uno de los asuntos más interesantes de la Teoría Política de nuestro tiempo estriba, precisamente, en dilucidar las consecuencias que tiene la crisis de tales conceptos, demasiado ceñidos todavía a los esquemas doctrinarios o a las cosmovisiones ideológicas del siglo XIX y la mayor parte del siglo XX.

En efecto, ocurre que sobre la base de tales elaboraciones intelectuales se fue construyendo, en más de doscientos años, la idea del Estado Moderno, de la democracia y de la positivización formalizada del Derecho. Lamentablemente, la ausencia de renovación de aquellas ideas fundamentales se traduce hoy en que son aún invocadas en su sentido clásico o, cuando más, levemente adaptado. Por esa circunstancia, ellas pugnan con los avances que se han hecho hacia la integración mundial y regional, el respeto y promoción de los derechos humanos y de las acciones para cautelarlos, en fin, la injerencia de organismos internacionales en Estados cuyos gobiernos despóticos cometen crímenes reiterados de lesa humanidad¹³.

De frente al resurgimiento de los derechos humanos y a la necesidad de respetarlos y promoverlos como exigencia elemental para que un régimen de dominación pueda ser calificado de legítimo; de cara al empuje de una civilización que prioriza la paz sobre la guerra; ante el auge de la participación, la descentralización del Poder y la solidaridad como valores de una democracia cada vez más directa y menos representativa o indirecta; teniendo a la vista la creciente autonomía que demanda la Sociedad Civil en parangón con el Estado-Gobierno; debiendo asumir los desafíos de la globalización inevitable cabe preguntarse ¿qué ocurrirá con los cuatro conceptos mencionados? ¿será la respuesta más adecuada una semejante a la que Maritain dio para la Soberanía y el absolutismo, los cuales, forjados -dijo- en la misma fragua tienen que ser destruidos en ella con el mismo yunque¹⁴?

No pensamos que ese planteamiento u otro semejante sea correcto, porque el Estado, la Soberanía y el ejercicio lícito de la fuerza, la cual cuando se emplea legítimamente no es violencia, son conceptos políticos esenciales y, por lo mismo,

¹³ Consultese, en general, Richard Bellamy y Darío Castiglione (editores): *Constitutionalism in Transformation. European and Theoretical Perspectives* (Oxford, The Political Studies Association, 1996).

¹⁴ Jacques Maritain: *El Hombre y el Estado* (1949) (Santiago, Editorial del Pacífico, 1974) p. 84.

perdurables. Ellos, como el concepto de Gobierno no pueden ser suprimidos, ni siquiera hipotéticamente, porque sería equivalente a sostener que la Política ha terminado y que, por lo mismo, el mando y dirección de la convivencia humana en asociaciones grandes y complejas podría desarrollarse por otros medios, hasta hoy más desconocidos que impensables¹⁵.

13. Gobierno y Derecho

¿Y qué puede agregarse en punto al Derecho?

No se desarrollará aquí, por ser ajena al tema, la crítica a la deplorable identificación que, principalmente a raíz del contractualismo o pactismo como hipótesis del origen del Estado¹⁶, se produjo entre la Soberanía y el ordenamiento jurídico, o sea, entre el Poder y el Derecho, secuela de la cual fue la estatalización, luego la positivización y, por último, la formalización del sistema normativo coactivo, despojado de valores metapositivos. Basta reiterar tal crítica a esa construcción intelectual y a sus derivaciones, hoy en bancarrota frente a las violaciones a los derechos humanos perpetradas, sobre todo en el siglo XX, invocando ordenamientos jurídicos subordinados a Poderes despóticos o totalitariamente ejercidos.

Suficiente es realzar, por ende, que el Derecho ha ido recuperando así el rango de quinto elemento de la Teoría del Gobierno, esencialmente entrelazado con los antes nombrados. En otras palabras, el Derecho, que siempre había estado situado en la serie de componentes sustanciales de aquella Teoría, va siendo reconocido nuevamente en toda su importancia, más que nada en ligamen con la diferenciación entre los Gobiernos humanistas, democráticos o de iure, por una parte, y los Gobiernos transpersonalistas, dictatoriales o de facto, de otra¹⁷.

14. Modernización y Gobernabilidad

Estado, Soberanía, Gobierno, Derecho y monopolio legítimo del empleo de la fuerza se integraron, por consiguiente, de manera inseparable a partir de los tiempos

¹⁵ Véase Georges Vedel (editor): *La Despolitización* (Madrid, Ed. Tecnos, 1973).

¹⁶ Consultese Thomas Hobbes (1588-1679): *El Leviatán* (1651) (Madrid, Ed. Sarpe, 1984); John Locke (1632-1704): *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690) (Buenos Aires, Ed. Aguilar, 1963); y especialmente Juan Jacobo Rousseau (1712-1778): *El Contrato Social* (1762) (Madrid, Ed. Sarpe, 1983). Sobre el positivismo puede consultarse Marcel Proust: *Historia de las Ideas Políticas* (Buenos Aires, Ed. La Ley, 1971) pp. 605 ff. En relación con el contractualismo es útil la síntesis de Salvador Giner: *Historia del Pensamiento Social* (Barcelona, Ed. Ariel, 1966) pp. 302 ff.

¹⁷ Citando a Nicola Matteucci, Giovanni Sartori en *Elementos de Teoría Política* (Madrid, Alianza Universitaria, 1992) p. 25 deja de manifiesto:

<< Como la "neutralidad" del positivismo jurídico no es sólo ilusoria, sino también una ilusión que pone a los estudiosos en la situación paradójica de favorecer a los enemigos que desearía combatir. De hecho, estos legitiman todas las premisas de aquel Estado absoluto que aborrecen en su conciencia. >>

modernos. El examen de cada uno de esos conceptos y la trama compleja que existe entre ellos constituye la médula de la Teoría del Gobierno. Pero, al fin y al cabo, es el meollo de una Teoría, todavía incipiente, que responde a las interrogantes de nuestro tiempo y del futuro, sin dejar de reconocer que, en esta como en tantas otras cuestiones de trascendencia, la impronta de los siglos y la experiencia que ella deja tienen que ser consideradas en la formulación de juicios y proposiciones en la materia.

La cuestión estriba, en suma, en **revisar a fondo y críticamente los principios y conceptos configurativos de esos términos**, tan gravitantes por centurias en todos los aspectos de nuestra convivencia. Esa labor es parte del tan mencionado tema de la **modernización del Estado**, específicamente concebida desde el ángulo de una mayor y más justa, pacífica, participativa y solidaria **gobernabilidad**¹⁸.

En el texto que insertamos a continuación se hallan orientaciones adecuadas para progresar en el esclarecimiento de la cuestión mencionada de la comunidad política con sujeción a postulados democráticos¹⁹:

"Cuando nuestro país propuso el tema de la gobernabilidad democrática para la VI Cumbre (Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago en octubre de 1996), nuestra intención era ofrecer un espacio natural de encuentro político, para avanzar en la reflexión sobre las condiciones por las cuales los iberoamericanos podemos tener **demostraciones mejores**: más eficaces y justas, más legítimas y genuinas, más participativas. El tema de la **gobernabilidad** decía relación con la urgencia que tienen las democracias de la región de erigir una fuerte validación, con formas y estilos políticos eficientes y eficaces, capaces de generar una convivencia verdaderamente civilizada.

Durante décadas, las teorías y los hechos parecían poner en duda la viabilidad de la democracia en **nuestros países**. Algunos sostenían que nuestras tradiciones nos condenaban irremediablemente al **autoritarismo**, o que la violencia y la dictadura eran los únicos caminos posibles para superar las profundas **desigualdades** existentes en nuestras sociedades.

En verdad, época de crisis, inestabilidad y fuertes tensiones al interior de nuestras sociedades proporcionaban respaldo a los escépticos sobre nuestra capacidad democrática.

¹⁸ Indispensable es examinar Michel J. Crozier et al.: *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (New York, N.Y. University Press, 1975). Este libro es señalado como seminal en el tópico de la gobernabilidad e ingobernabilidad en las democracias.

En la misma vertiente, pero más reciente y concreto, debe consultarse Yehzekel Dror: *La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma* (México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994), especialmente pp. 35 a 41.

¹⁹ Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle: *Ideas para el Diálogo Democrático. Presente y Futuro de la Política en Iberoamérica* (Santiago, LOM Ediciones, 1996) pp. 20 a 31 (Extracto). El mismo texto puede ser consultado en la publicación hecha por la Editorial Jurídica de Chile en marzo de 1997.

Sin embargo, la última década ha significado un vuelco en la historia en América Latina. Agobiados de tanto sufrimiento y provistos de una renovada vitalidad, los pueblos de esta parte del mundo han dejado atrás las construcciones teóricas sin concreción real y los traumas, afrontando sin temores el gran desafío democrático.

Y ciertamente hemos avanzado. Estamos lejos del pesimismo de la "década perdida", pero tampoco queremos caer en una euforia anticipada. Nos percatamos de que nuestras democracias son procesos en marcha. Nos damos cuenta de que los procesos de pacificación y reconciliación nacionales no llevan inscritos en sí mismos una garantía de éxito, y no siempre las necesarias políticas de ajuste de nuestras economías van a la par con las demandas y presiones sociales de nuestros pueblos. Todo ello nos hace estar atentos y vigilantes.

Por otra parte, la democracia se ha reinstalado en Iberoamérica con una característica especial: **Se le pide cada vez más. No sólo se le exige representación y participación, sino que al mismo tiempo resuelva la pobreza y disminuya las inequidades, las discriminaciones étnicas y las de género; que promueva el crecimiento, pero que al mismo tiempo cuide los bosques y el aire, y proteja nuestra biodiversidad.**

(...)

Se nos exige eficacia en nuestras políticas (...). Es verdad que el concepto de **eficacia democrática** está lejos de ser delineado con precisión, pero sabemos que la política democrática se distingue cuando la agenda nacional se construye y concreta en un **proceso que fortalece las instituciones democráticas y legitima el sistema como tal.**

(...)

En síntesis, reflexionar sobre la gobernabilidad democrática en nuestra región es preguntarse acerca de las **condiciones** en que podemos **consolidar** nuestros procesos democráticos. Ello incluye un amplio abanico de **temas**, como, por ejemplo, el estilo y los comportamientos políticos; la naturaleza de los partidos, parlamentos y sistemas electorales; las formas que asume la cultura cívica y su relación con la ciudadanía democrática; y la manera en que la institución de la Presidencia se hace cargo de los desafíos de la gobernabilidad democrática. También es preciso que reflexionemos acerca de las dimensiones socioeconómicas e internacionales de la gobernabilidad democrática, y sobre aspectos como la modernización de la gestión del Estado y la descentralización de las políticas públicas.

(...)

Nuestra democracia muestra hoy un **promisorio fortalecimiento**. En prácticamente todos los países se realizan elecciones periódicas libres y competitivas, bajo condiciones de mucho mayor limpieza que antaño. Pero

ello no oculta el hecho de que es necesario avanzar en los **sistemas electorales**, de manera tal que éstos reflejen más fielmente las voluntades democráticas de la población.

También es mucho lo que hay que hacer para lograr una **cultura democrática desarrollada**. Ciertamente que progresivamente se han ido abandonando los métodos que legitiman el uso de la fuerza como mecanismo de resolución de conflictos políticos. Las autoridades del Estado ya no conculcan flagrantemente los más elementales derechos humanos, pero aún estamos lejos de que la paz social esté asentada en todos los rincones de nuestro continente.

Se ha avanzado en entender la política como el arte de conciliar amplios acuerdos que permitan emprender las tareas estratégicas necesarias a la modernización de nuestras sociedades. Pero **nuestra Sociedad Civil es aún muy débil**, y a pesar de la relevancia de los consensos desarrollados, importantes y numerosos grupos sociales quedan fuera de la trama del diálogo y del reconocimiento nacional.

(...)

La escena política ha cambiado. Después de las dictaduras y con la emergencia de una sociedad de gran heterogeneidad y con intereses que no están necesariamente ligados al ámbito público colectivo, es urgente la **renovación de los partidos políticos**. Los requerimos más cerca de los ciudadanos, de sus intereses y problemas cotidianos. También necesitamos partidos fuertes que posean capacidad analítica y propositiva. Ante una gestión estatal crecientemente tecnificada, la posibilidad de los partidos de hacer oír su voz, en representación de determinados sectores ciudadanos, pasa por que puedan efectivamente poseer una opinión seria y fundamentada sobre los temas presentes en la agenda pública.

(...)

En general, y también esto es aplicable a los parlamentos, ¿cómo hacemos para que las **dirigencias políticas** no se sientan ungidas por un Poder que las hace distantes y distintas, sino que, por el contrario, perciban que **son los receptores pasajeros de un mandato de representación**, por el cual tienen que dar cuenta de sus acciones a quienes confiaron en sus capacidades y habilidades, entregándoles su preferencia? ¿cómo institucionalizamos la **práctica de dar cuenta** de la responsabilidad confiada?

(...)

Y, junto con ello, ¿cómo construimos una **cultura cívica democrática**, basada en el tolerancia, el diálogo, la observancia de los derechos humanos, la sociabilidad, la solidaridad, la amistad cívica? ¿cómo hacemos para que la **regla de la convivencia** sea el respeto al otro?"

15. Cambio desde la Persona al Estado

La serie de problemas planteados en el texto recién transcrito es de solución larga y difícil, porque las alternativas para resolverlos se construyen, casi siempre, aun- que con énfasis variable y algo decreciente en las últimas décadas, sobre la base no de los hechos sino que de cosmovisiones ideológicas estructuradas largo tiempo atrás. Hace veinte o treinta años, en efecto, los cinco términos aludidos eran con- cebidos según puntos de vista más simples, racionalistas e impuestos desde arriba por el Estado-Gobierno, sin preocupación suficiente por la autonomía intrínseca que tiene la realidad social.

Pensamos que hoy, en cambio, el progreso en la solución de aquellos proble- mas exige conocer científicamente la realidad social, en la mayor y más fiel medi- da que sea posible, para evaluarla después con sujeción a los valores configurativos de una convivencia civilizada y, a raíz de ello, mantenerla o reformarla a través de métodos jurídicos y democráticos. Lamentablemente, sabemos todavía poco de la realidad y, por lo mismo, pensamos y obramos más sobre la base de reducciones ideológicas, cosmovisiones sesgadas o intuiciones que se mantienen en el nivel de las conjeturas.

Imperativo es, a mayor abundamiento, adoptar un esquema de análisis dia- metralmente opuesto y pensar la modernización del Estado desde la gente, a par- tir de ella, y para que la autoridad pública sirva a la Sociedad Civil, todo en el contexto de un sistema democrático. En esto último, lo fundamental yace en crear oportunidades e incentivos efectivos de injerencia ciudadana en los asuntos que le conciernen, reduciendo el ámbito desmedido que todavía conserva el régimen representativo y, en él, comprimir y controlar tanto a los partidos políticos como a los grupos de interés o de presión para que sirvan a la democracia.

Tal esfuerzo debe ser hecho pese a lo difícil que es culminarlo con éxito, aten- dida la indiscutible hegemonía que los partidos ejercen sobre las diversas mani- festaciones de la actividad política, incluida la gubernativa.

CAPÍTULO II

Teoría del Órgano

En un sistema político institucionalizado, el Gobierno del Estado Nación es ejerci- do en términos objetivos, previsibles y despersonalizados, o sea, mediante los ór- ganos de las instituciones que establecen la Constitución y las leyes. Para que siem- pre el Poder sea desempeñado de esa manera, el sistema contempla órganos espe- cializados de control y de resolución de los conflictos que ocurren entre las institu- ciones estatales. En tal sistema político se asume que el Poder o Soberanía reside en el Pueblo, es decir, la ciudadanía o cuerpo electoral al cual se reconoce el carác- ter de órgano supremo.

16. Generalidades

Etimológicamente²⁰, la palabra **órgano** se deriva de la voz **instrumento** y designa a la persona o cosa que sirve para ejecutar un acto, una función o un cometido. La médula del concepto, desde ese punto de vista, yace entonces en la idea de **medio**, **dispositivo** o **instrumento para la realización de las finalidades u objetivos** que la autoridad pública se propone lograr.

En el ámbito del Derecho Político y por la influencia especialmente de juristas y politólogos alemanes, austríacos y algunos italianos de las primeras décadas del presente siglo²¹, hoy se aplica la **Teoría del Órgano** para destacar el gobierno

²⁰ Diccionario, supra nota 1 p. 1053.

²¹ Revisese Georg Jellinek: *Teoría General del Estado* (1911) (Buenos Aires, Ed. Albatros, 1970) pp. 409 ff; Hans Kelsen (1881-1973): *Teoría General del Estado* (1932) (México D.F., Editora Nacional, 1965) pp. 340 ff; Nicolás Pérez Serrano: *Tratado de Derecho Político* (Madrid, Ed. Civitas, 1976) pp.259 ff.; Paolo Biscaretti di Ruffia: *Derecho Constitucional* (Madrid, Ed. Tecnos, 1965) pp. 196 ff.; en fin, Reinhold Zippelius: *Teoría General del Estado* (México D.F., Ed. Porrúa, 1989) pp. 90 ff. En la doctrina chilena puede consultarse Alejandro Silva Bascuñán: *I Tratado de Derecho Constitucional* (Santiago, Ed. Jurí- dica de Chile, 1997) pp. 455 ff.; y Eduardo Soto Kloss: *II Derecho Administrativo* (Santiago, Ed. Jurídi- ca de Chile, 1996) pp. 43 ff.