

## DERECHO POLITICO

### Breve introducción a su estudio

MARIO JUSTO LOPEZ

Profesor Asociado de Derecho Político

#### *¿Qué es el Derecho Político?*

1. — Una de las preguntas que más frecuentemente me han hechas los estudiantes —durante las clases y al margen de ellas— es ésta: ¿Qué es el Derecho Político? La respuesta —he contestado casi siempre— no es fácil ni corta. Y no es lo uno ni lo otro porque la pregunta, aunque aparentemente simple, lleva implícita varias otras: ¿Cuál es su objeto? (¿Cuáles temas o asuntos abarca?), ¿Cuál es su finalidad? (¿Para qué sirve?), ¿Cuáles son sus relaciones con a Teoría del Estado y con la Ciencia Política?, etc., etc. De modo que para satisfacer, así sea en alguna medida, la curiosidad, por cierto justificable, de los jóvenes alumnos, he ensayado una explicación, que aquí reproduzco en la creencia, y con la esperanza, de que resulte útil a algunos otros estudiantes a quienes acucie la misma inquietud cognoscitiva <sup>1</sup>.

#### *La expresión "Derecho Político"*

2. — La expresión "Derecho Político" para abarcar un conjunto de temas o asuntos relativamente determinados y relacionados entre ellos, sólo se la encuentra, con ese alcance, en idioma español. No acostumbran a usarla, por ejemplo, los franceses ni los italianos, pese a que no habría dificultad gramatical en hacerlo (*Droit Politique* y *Diritto Politico*, respectivamente). Al parecer, la expresión, que comenzó a emplearse en España durante el siglo XIX, corresponde a la traducción de la palabra alemana *Staats-*

<sup>1</sup> Por otra parte, el presente trabajo puede resultar también útil para desarrollar algunos puntos expresos del actual "Programa de examen" de Derecho Político, como, por ejemplo: "Derecho Político: definición, finalidad, contenido, ramificaciones" (Bohlla VII, primera parte); "Política: acepciones y alcances... Ciencia técnica" (Bohlla II, primera parte); "Doctrina del Estado: concepciones" (Bohlla III, primera parte).

recht, aunque en ese idioma no tiene siempre el mismo significado<sup>3</sup>. El hecho es que la expresión fué utilizada en distintas Universidades españolas, durante las últimas décadas del siglo pasado, para bautizar la cátedra que sucesivamente se fué creando en sus respectivas Facultades de Derecho<sup>4</sup>, cuyo objeto principal era el estudio del Estado, y el hecho es también que esa denominación perdura aún en España<sup>5</sup> y ha sido adoptada, en su

<sup>3</sup> Traduzco Staatsrecht por Derecho político, no sin comprender que a veces no son equivalentes estos términos: pero el otro con que pudiera traducirse, Derecho Público, tiene vocablo especial en alemán, como en español, para ser designado, öffentliches. Además, de este modo ha sido interpretado por personas tan mercedarias de mención como Dorado Montero, "Derecho político filosófico", España Moderna, y Posada en varios trabajos. (De los Ríos, Fernando, "Adónde va el Estado?", ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1961, p. 172. Contr. Posada, Adolfo, "Tratado de Derecho Político", 5ª edición, Madrid, 1935, tomo 1º, p. 13; Jellinek, Georg, "Teoría General del Estado", Ed. Albatros, Buenos Aires, 1954, p. 287; Linares Quintana, Segunda V., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado", Ed. Alfa, Buenos Aires, 1953, tomo I, p. 291. Este último autor dice: "Los autores alemanes denominaron al derecho del Estado, Staatsrecht, que puede traducirse por derecho político, mejor que por derecho público, pues para distinguir a éste utilizan la expresión öffentliches Recht").

<sup>4</sup> En la década de 1870 a 1880 había cátedra de Derecho político, por lo menos, en la Universidad de Oviedo, y, casi al mismo tiempo, la enseñaba también en Madrid, fuera de la Universidad, don Francisco Giner de los Ríos. El primero de octubre de 1883 don Adolfo Posada dió su primera clase de Derecho Político en la Universidad de Oviedo: al año siguiente publicó "Principios de Derecho Político", y, en 1893, la primera edición de su "Tratado de Derecho Político" (Pérez Serrano, Nicolás, Prólogo a "La Idea Pura del Estado" de Adolfo Posada, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, s/f. —1944!—, p. 7-10). Sempay afirma, sin mencionar la fuente, que, anteriormente, en 1836, se había creado la cátedra de Derecho Político en el Ateneo de Madrid. (Sempay, Arturo Enrique, "Introducción a la Teoría del Estado", Buenos Aires, 1951, p. 393, nota 1).

<sup>5</sup> Según Luis Recasens Siches ("La science politique en Espagne depuis trente ans", en *Les Sciences Politiques Contemporaines*, publicación de la Unesco, París, 1950, p. 287), en España, la disciplina que se ocupa de los grandes principios de la política, pero en sentido estricto, lleva tradicionalmente el nombre de "derecho político", aunque esta expresión tiende cada vez más a ceder su lugar a la expresión, más precisa y más moderna —según él— de "Teoría General del Estado".

momento, por algunas universidades sudamericanas, entre ellas las argentinas <sup>4</sup>.

*Derecho Político, según Posada y de De Vedia y Mitre*

3. — Si se atiende al origen y a los antecedentes de la denominación de la cátedra y al influjo que ejerció sobre ella el maestro español don Adolfo Posada <sup>5</sup>, nada parece mejor que buscar el sentido y el alcance de la expresión "Derecho Político" en el conocido Tratado de que aquél es autor <sup>6</sup>. Según él, el Derecho Político es una de las Ciencias Políticas Especiales, expresa la penetración —reflejada en su nombre— de dos nociones, el Estado y el Derecho, y, como su base real es el conocimiento previo del Estado, se funda necesariamente en una Teoría del Esta-

<sup>4</sup> En nuestro país, la primera cátedra se creó en 1824, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y recibió el nombre de "Derecho Político". Sobre la creación de la cátedra y su denominación influyó el curso dictado, poco antes, en la misma Facultad, por el profesor español Adolfo Posada. (Conf.: Rodríguez Larreta, Augusto, "Sobre la enseñanza del Derecho Político", Buenos Aires, 1926). Desde antes, habían sido publicadas en la República algunas obras con la misma denominación. (v.g.: del Valle Iberlucea, Enrique "Derecho Político", en "Revista Jurídica y de Ciencias Sociales", Buenos Aires, 1899, t. II, pp. 370-390 y 542-556 y t. III, pp. 42-82). En 1925, el Dr. Carlos Sánchez Viamonte publicó su obra "Derecho Político", Ed. Revista Sagittario, La Plata. En esa obra decía su autor: "Hasta ahora, el Derecho Constitucional de los pueblos latinoamericanos, como su fuente inmediata el Derecho constitucional de los Estados Unidos, se ha limitado a su interpretación práctica de los textos, sin que acoeme duda alguna sobre la verdad de los principios proclamados y elevados a la categoría de dogmas. Apenas, sí, una que otra reflexión ambigua sobre el carácter popular del poder soberano, pero jamás cavilaciones o inquietudes claramente expresadas acerca de los problemas fundamentales contenidos en la naturaleza de la soberanía del Estado, del poder constituyente, de los derechos individuales, del sufragio, de la libertad jurídica, etc. En pocas palabras: América no tiene Derecho político ni ha comenzado a crearlo". ... "Para los europeos, el Derecho Constitucional no pasa de ser el aspecto estructural del derecho político, y para los americanos, el Derecho político no va más allá del Derecho constitucional. Sin embargo, va es tiempo del Derecho político en América latina, y no será tolerable al marco de la Constitución cuando la vida exija su ensanchamiento" (Conf.: Sánchez Viamonte, Carlos; "El Poder Constituyente", Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1927, pp. 7 y 20).

<sup>5</sup> *Supra*, nota anterior.

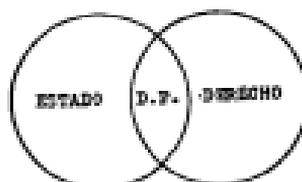
<sup>6</sup> POSADA, ADOLFO, *op. cit.* (*Supra*, nota 2).

do<sup>8</sup>. El doctor Mariano de Vedia y Mitre, primer profesor titular de Derecho Político en la Universidad de Buenos Aires, recogió en las clases de su curso inicial la opinión de Posada, rectificándola en parte, pues le parecía más exacto decir que el objeto de la disciplina que enseñaba, se encontraba en la confluencia de la Política (en lugar del Estado) y del Derecho<sup>9</sup>. Las respectivas posiciones de Posada y de De Vedia y Mitre podrían expresarse gráficamente con dos figuras iguales y una sola modificación en los términos.

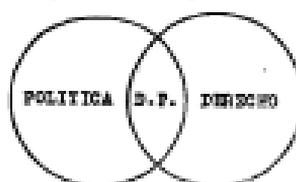
<sup>8</sup> Evidentemente, la posición de Posada sobre el particular no es susceptible de ser resumida en pocas palabras, como se intenta, sin éxito, en el texto. La ubicación del Derecho Político como una de las Ciencias Políticas especiales, se comprende si, como lo hace Posada, se admite una Ciencia Política —Ciencia General del Estado, que tiene por objeto el Estado íntegramente considerado— diferenciada de las disciplinas especiales —que tienen por objeto uno sólo cualquiera de los aspectos de aquél o sus contactos con otras manifestaciones de la vida humana (op. cit., tomo 1<sup>o</sup>, pp. 22-24 y 23-24)—. En este último caso, por la relación del Estado con el Derecho, se encuentra el Derecho Político (op. cit., especialmente pp. 26, 27-41 y 34-35) y por eso constituye una de las Ciencias Políticas especiales. Pero para encerrar su objeto principal, es decir, la relación entre Derecho y Estado, se necesita saber qué es el Estado, su naturaleza, composición y proceso; por eso, "el Derecho Político se ha de fundar en una Teoría del Estado" y constituye el tercero —y culminante— momento de la elaboración sistemática de esta última. (Op. cit., p. 26).

<sup>9</sup> DE VEDIA Y MITRE, MARIANO, "Derecho Político" (versiones taquigráficas publicadas por el Centro Estudiantil de Derecho y Ciencias Sociales), Buenos Aires, 1924, p. 25. El concepto de De Vedia y Mitre coincide más rigurosamente que el de Posada con la denominación en uso: Derecho Político. Sin embargo, debe señalarse que el profesor argentino no insistió posteriormente sobre el particular y que, por el contrario, ha llegado a expresar lo siguiente: "...La relación del Derecho con el Estado y en el Estado constituye la base del derecho político". (De Vedia y Mitre, Mariano, "Historia General de las Ideas Políticas", Ed. Kraft, Buenos Aires, 1946, tomo 1<sup>o</sup>, pgs. 5-6). A su vez, Posada, en el contenido de su difundido Tratado, ha llegado a decir: "Importa determinar el concepto de la Política para definir el significado propio del Derecho Político" (op. cit., tomo 1<sup>o</sup>, pp. 11-12); pero, a nuestro juicio, es sólo cuestión de palabras que se aclara con citas del mismo autor: "Si el Estado es el objeto de la Política, el Derecho Político ha de definirse como el Derecho del Estado" (Id., p. 54).

Según Posada:



Según De Vedia y Mitre:



*Derecho Político, según Jellinek, Kelsen y Heller*

4. — Para Jellinek, el Derecho Político o, como él dice, la doctrina general del Derecho Político, es una parte de la Doctrina (o Teoría) General del Estado: la parte jurídica de esta última, en contraposición con la parte sociológica<sup>12</sup>. Rechazada por Kelsen la "Teoría de las dos naturalezas" del Estado, la Doctrina (o Teoría) General del Estado se identifica, según él, con la Teoría del Derecho Político<sup>13</sup>. Heller, por su parte, no precisa el concepto de Derecho Político, pero le resta importancia, en tanto conocimiento exclusivo de lo normativo, pues no concibe la Teoría del Estado sino integralmente como Ciencia Política: ciencia de la realidad, que tiene por objeto el conocimiento del Estado en su conexión total<sup>14</sup>.

*El concepto de Derecho Político y la asignatura llamada Derecho Político*

5. — Resultaría cargosa, a la vez que estéril, la enunciaci6n de otras opiniones relativas al concepto de Derecho Político. Con lo dicho, basta para extraer lo que tienen de com6n las posici6-

<sup>12</sup> JELLINEK, GEORG, op. cit., p. 3: "El Estado es, de un lado, una construcci6n social y de otro, una instituci6n jur6dica. Conforme a esto, div6dese la doctrina del Estado en doctrina social y doctrina jur6dica del Estado. For consiguiente, la doctrina general del Estado abarca: la doctrina general sociol6gica del Estado (*Allgemeine Soziologie des Staates*), y la doctrina general del Derecho Político (*Allgemeine Staatsrechtlehre*). Esta 6ltima, o sea el conocimiento de la naturaleza jur6dica del Estado y de los conceptos fundamentales del Derecho Político, es, pues, tan s6lo una parte de la doctrina general del Estado" (id., p. 3). Se explica, así, de acuerdo con esa posici6n de Jellinek, estas palabras suyas: "En la historia de la literatura pol6tica desde Maquiavelo hasta Montesquieu, existe un gran n6mero de investigaciones b6dricas que no tienen nada com6n con aquella parte de la doctrina del Estado que llamamos hoy doctrina general del Derecho Político" (id., p. 9).

<sup>13</sup> KELSEN, HANS, "Teoría General del Estado", Ed. Nacional, M6xico, 1954, pp. 7-9 y 81.

<sup>14</sup> HELLER, HERMANN, "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Econ6mica, M6xico, 1947.

nes expuestas, pese a sus diferencias de grado o de matis<sup>13</sup>. Lo que tienen de común es la confluencia del Derecho con el Estado (o la Política), es decir, la faz jurídica de este último. Ello coincide con la etimología de la palabra alemana *Staatsrecht* y con la propia de la expresión española. Derecho Político no es, así, sino Derecho del Estado o si se quiere Derecho Constitucional General o Introducción al Derecho Constitucional<sup>14</sup>. Sin embargo, ¿es ese, acaso, el contenido de la materia, según los programas en uso en las cátedras llamadas de Derecho Político? Se impone, sin duda alguna, la respuesta negativa. Una cosa es el concepto de Derecho Político, según los tratadistas que lo consideran, y otra, mucho más amplia, es el contenido de los programas de las cátedras llamadas de Derecho Político. Por eso se explica y se justifica que, desde hace tiempo, se haya criticado la denominación dada a las

<sup>13</sup> El destino, finalidad, contenido y ramificaciones del Derecho Político a que se refiere el programa (Bolsita VII, primera parte), resultan distintos según sea el autor que se considere. Jellinek dedica a la Teoría general del Derecho Político el libro tercero de su "Teoría General del Estado" (op. cit.). En su concepto, el Derecho Político, en amplio sentido, es una de las dos ramas del Derecho Público; la otra es el Derecho Internacional. A su vez, el Derecho Político, en amplio sentido, se divide en Derecho Judicial (Penal y Procesal), Administrativo y Político en sentido estricto (Constitucional) y éste comprende el estudio del Estado en los siguientes aspectos: situación jurídica de sus elementos; propiedades del poder; la constitución; los órganos; la representación; las funciones; la estructura; las formas; las uniones. Kelsen, que identifica la Teoría del Estado con la Teoría del Derecho político, dedica a esta última los libros segundo y tercero de su "Teoría General del Estado" (op. cit.). El primero corresponde a "la validez del orden estatal" (estática) y comprende las teorías del poder y sus propiedades, del territorio y el pueblo, de la centralización y de la descentralización y de las uniones de Estados. El segundo corresponde a "la creación del orden estatal" (dinámica) y comprende las teorías de los poderes o funciones (etapas de la creación), de los órganos (órganos de la creación) y de las formas (métodos de la creación) del Estado. Por eso, por su parte, clasifica el contenido de su Tratado en "Introducción y Teoría del Estado" (tomo primero) y "Derecho Constitucional comparado" (tomo segundo); pero, a decir verdad, el contenido excede a la estricta significación de los títulos.

<sup>14</sup> Jellinek advierte que el concepto de Constitucionalismo, desarrollado por los ingleses durante el siglo XIX, de ningún modo coincide con la denominación alemana de Derecho Político (op. cit., p. 287) y que los franceses llaman al Derecho Político, en sentido estricto, *Droit Constitutionnel*, lo que no es una expresión acertada, a su juicio (op. cit., p. 292). El holandés R. Kranenburg, que en lugar de Derecho Político usa la expresión "Teoría Política", afirma que el verdadero objeto de esta última está formado por las cuestiones introductorias al estudio del derecho constitucional positivo (Kranenburg, R., "Teoría Política", Fondo de Cultura Económica, México, 1941, p. 8). Puede encontrarse interesantes referencias sobre las relaciones del derecho constitucional con la política, en Linares Quintana, Segundo V., op. cit., tomo I, pp. 351-362.

asignatura y se haya propugnado su reemplazo por otra más apropiada <sup>12</sup>.

### Contenido del programa de Derecho Político

6. — El Derecho Político, en cuanto materia incluida en el plan de estudios de la Facultad de Derecho de Buenos Aires y de acuerdo con el programa en vigor para su enseñanza y examen, abarca un conjunto de temas que evidentemente desbordan los límites de las relaciones del Estado (o la Política) con el Derecho. Contiene la historia de las ideas políticas en conexión con la historia de los hechos políticos; algunos tópicos, sin enfoque sistemático, de dinámica política; temas introductorios a la Teoría de la Constitución o, con más propiedad, del constitucionalismo; los principales elementos para la consideración del Estado en su faz sociológica, y, además, entre otros temas diversos, los capítulos propios y exclusivos del Derecho Político. ¿Cuál es, pues, el objeto real de la asignatura y cuál es el nombre que con justicia le corresponde? La respuesta requiere una aclaración previa. Ciencia (general) del Estado, Teoría o Doctrina (general) del Estado, Ciencia Política, Teoría Política, Política, Ciencias Políticas (y Morales), Derecho Político: con todas estas denominaciones, y con algunas más, se abarca un conjunto de temas y materias, de dudosa unidad y relación entre ellos, de contenido elástico y de límites imprecisos. La discusión acerca de la denominación apropiada de los conceptos básicos unificantes y de la determinación del contenido y de los límites, viene de lejos y no ha concluido. Por nuestra parte, sin ánimo de dogmatizar, pero al mismo tiempo sin hacernos eco de la interminable discusión, expondremos lo que consideramos fundamental y clarificador.

### El objeto de estudio: la política

7. — El objeto de estudio es la política, y no solamente el Estado. El concepto de política comprende al Estado y, además, una serie de fenómenos que no son estatales, pero que constituyen la atmósfera en que se desarrolla la vida de aquél. Abstracto el Estado de su conexión social total es privarlo de su realidad. No hasta, por eso, el estudio de la Teoría, salvo que, ampliando su objeto y su sentido, se la considere como Ciencia Política. El estudio, pues, debe ser integral; no debe ser relativizado o parcializado, considerando sólo el sistema de normas (Kelsen), o el poder

<sup>12</sup> DANA MONTAÑO, SALVADOR M., "Introducción a la Política Científica", Sarita Pa, 1939, pp. 8-10. El profesor inglés William A. Robson, ha señalado que en muchas universidades se enseña Ciencia Política con otro nombre ("Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur: Science Politique", publicación de la Unesco, París, 1955, p. 19).

de decisión (Schmitt) o el Estado "en general" (Jellinek). El Estudio del Estado, integralmente, no significa la consideración de todas y cada una de sus relaciones con otros objetos de conocimiento, pero sí la consideración de las notas necesarias de su ser actual, su estructura y sus funciones y, también, su devenir histórico y las tendencias de su evolución<sup>18</sup>. Para ello, las nuevas corrientes de la Ciencia Política coinciden en concentrar la atención, con criterio unitivo, en el estudio del poder<sup>19</sup> y acuerdan a la dinámica política un lugar preferente<sup>20</sup>.

### Política y Ciencia Política

8. — Aunque la palabra "política", en su uso griego y clásico, significa conocimiento de la "polis" y puede traducirse por "Ciencia del Estado"<sup>21</sup>, nosotros, más en consonancia con el empleo actual de aquélla, hemos de reservarla para denominar la actividad relacionada con la conquista, conservación y ejercicio del poder y de la resistencia al mismo, y hemos de emplear la expresión "Ciencia Política" para referirnos al conocimiento de esa actividad. De ese modo distinguiremos entre *gnosis* (Ciencia Política) y *praxis* (política) del mismo modo que se distingue la historiografía de la historia y la biología de la vida. Las antiguas distinciones entre la Política como Ciencia y la Política como Arte, entre la Ciencia teórica del Estado y la Ciencia práctica de la Política,

<sup>18</sup> El desarrollo de las ideas enunciadas en el texto puede encontrarse en Hermann Heller, *op. cit.*, pp. 21 y ss. y 72 y ss. Debe destacarse que no pasó inadvertida para Jellinek la inconveniencia de convertir el Derecho Público en pura dogmática jurídica o en pura lógica formal. (*Op. cit.*, p. 12-14).

<sup>19</sup> "La Ciencia Política consiste en estudiar la naturaleza, los fundamentos, el ejercicio, los objetivos y los efectos del poder en la sociedad"; en particular, la forma de conquistarlo, conservarlo, ejercerlo y resistirlo, con la salvedad de que no se trata sólo del poder de los grandes Estados sino también de otras formas sociales: las Iglesias, los sindicatos, los grupos comerciales, etc. (Robson, William A., *op. cit.*, ss. 17 y 18). Confr.: Bourdeau, Georges, "Méthode de la Science Politique", *Dalloz*, París, 1898, p. 186 y ss.; y "Traité de Science Politique", *Livr. Gén. de Droit et de Jurisprudence*, París, 1949 (tomo 1) a 1957 (tomo VII). Es de señalar también que Bertrand de Jouvenel ha titulado "El Poder" a su obra máxima —Editora Nacional, Madrid, 1996— y que, a principios del siglo, Jellinek reconocía que "lo específico en el (el) Estado, lo que lo diferencia de todos los otros fenómenos, son las múltiples relaciones del poder público, que no pueden ser aclaradas, explicadas, en lo que tienen de peculiar, por medio de otras ciencias". (*Op. cit.* p. 54).

<sup>20</sup> Georges Bourdeau dedica la tercera y última parte de su "Méthode" a la dinámica política y clasifica su estudio en los siguientes capítulos: 1) El orden y el movimiento; 2) La determinación de las actitudes; 3) Las fuerzas políticas; 4) La decisión política. (*Op. cit.*, p. 267 y siguientes).

<sup>21</sup> Jellinek, *op. cit.*, p. 41.

entre la Teoría del Estado (que tiene por objeto el ser del Estado) y la Política (que tiene por objeto el deber de ser del Estado), nos parecen insuficientes y son, además, a nuestro juicio, fuentes de errores y de confusiones; pero, la crítica de esas distinciones alargaría excesivamente este trabajo. Estimamos, empero, necesario y provechoso detenernos en la indicada distinción entre actividad (*praxis*) y su conocimiento (*gnosis*).

### La política como actividad

9. — La política es esencialmente actividad, acción, obrar, conducta, práctica, aplicación, sin que interese a nuestro objeto las diferencias de matiz que correspondan entre las significaciones de esas distintas palabras, pues las empleamos todas juntas para que se complementen unas con otras a fin de proporcionar la idea total que procuramos destacar. Actividad, pues, en sentido amplio, y actividad multiforme, de varias dimensiones, aunque con esencial unidad. Actividad del Político —al margen de la actividad propia de los órganos del Estado—, que es conducción de ciudadanos en lucha— por altos ideales o por mesquinas ambiciones— para conquistar, conservar o resistir al poder y que puede ser —y debe serlo— verdadera cátedra de docencia cívica. Actividad del estadista —del gobernante—, que es conducción de un pueblo, a través del ejercicio del poder del Estado. Y actividad del doctrinario, que es pensamiento orientado hacia la acción, proyectándose en ella, tanto en la faz agonística del político como en la faz arquitectónica del estadista. Hacer, y pensar para el hacer, con relación a la posesión y ejercicio del poder —y de sus objetivos: he aquí el contenido integral de la política —actividad—.

### Actividad del político y actividad del gobernante

10. — La política —actividad— es *quehacer práctico, hecho por el poder* —faz agonística, tarea del político— y *ejercicio del poder* —faz arquitectónica, tarea del estadista—. Lucha, pues, para imponerse, la una; ejercicio de función gubernativa, la otra<sup>22</sup>. Desde luego, no atribuimos a la diferenciación entre la tarea del político y del estadista un valor categórico. El deslinde no es absoluto y las palabras empleadas ("político" y "estadista"), son, eti-

<sup>22</sup> "Con la política, no hay dificultad de definición. Es una actividad: sea la que despliegan los gobernantes, sea la que se desarrolla, en la sociedad, con miras a ocupar las funciones de dirección. En consecuencia, la política engloba los fenómenos bajo su aspecto dinámico. Podemos decir, entonces, que la política engloba todos los fenómenos sociales en la medida en que se encuentran implicados por la actividad dirigida sea a la conquista del poder, sea a su ejercicio". (Bourdieu, Georges, "Método", cit., p. 87). "Dentro de la política "lato sensu", o como técnica de convivencia social según planes comunitarios, puede

mológicamente, sinónimos. Pero la idea sobre el político se vincula más a la lucha por el poder y la idea sobre el estadista, al ejercicio del poder, desde los órganos del Estado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las figuras del político y del estadista, así caracterizadas, si bien no se identifican tampoco se excluyen necesariamente. Por el contrario, en toda su envergadura, la figura del político es omnicompreensiva y abarca también la del estadista<sup>21</sup>. En su total dimensión —cuando la alcanza de verdad— el político no sólo lucha por el poder, conduce, educa, crea, gobierna aun desde el llano, es estadista sin ejercer función pública y sigue siendo político —conductor, educador, creador— cuando toma en sus manos el timón del Estado.

### *La política, como arte y como técnica*

11. — Esa actividad multiforme, en que consiste la política, no es puramente espontánea, ni mecánica o, por lo menos, no lo es comúnmente. Es actividad deliberada, dirigida a fines y sujeta, de algún modo, a reglas. Es, pues, *arte y técnica*: arte, cuando predomina el factor creativo; técnica, cuando predomina el factor rutinario<sup>22</sup>. Arte y técnica, sobre todo, de conducir, sea desde

señalarse también dos campos estrechamente vinculados y siempre fluidos en sus linderos, cuando la colectividad responde a la especie Estado. Son los campos de política gubernativa y de política no gubernativa. La primera es la que hace el aparato estatal como director de la comunidad. La segunda es la que hacen los individuos mientras no la asuma el Estado, cuenta hecha de que la que éste despliega es una delegación originaria de la comunidad, efectuada a través del acto constituyente". "Por otra parte, en la política no gubernativa puede señalarse una sub-especie, que es la política de conquista del gobierno, o "pragmática del poder". Es una política "agonística" en cuanto entraña lucha o disputa que, bajo los sistemas democráticos, tiene específicas modalidades". (Linares, Juan Francisco. "Poder discrecional administrativo", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1958).

<sup>21</sup> En esclarecedor artículo periodístico, ha escrito Posada: "La característica del político de acción digna de este nombre es la habilidad para conducir ciudadanos y, en la esfera más elevada, la característica del político, hombre de Estado, es su arte de conductor de su pueblo". (Posada, Adolfo. "Revisión de Conceptos. Política de acción", diario "La Nación" de Buenos Aires, 1964). También en su Tratado ha escrito el maestro español ... el "hombre político, que en la más alta representación, es el hombre de Estado" (Op. cit., tomo primero, p. 35).

<sup>22</sup> José Ferrater Mora dice que "técnica significa originariamente arte, es decir, modo de hacer una cosa, procedimiento" ("Diccionario de Filosofía", Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1961, 2ª edición, p. 913); pero Werner Jaeger advierte que nuestro concepto del arte no refleja de un modo adecuado el sentido de la palabra griega *techné*. Esta tiene: de común con el arte la tendencia a la aplicación y el aspecto práctico pero acentúa, en oposición a la tendencia creadora individual, no sometida a reglas que caracteriza a aquél, el factor concreto del saber y de la capacidad, propio de una especialidad. Además, en su acepción griega, *techné* expresa actividades que no responden a simples rutinas, sino

el llano, sea desde el gobierno, pero también de actuar sobre la realidad, modificándola, creando y educando.

### Actividad y pensamiento político

12. — La política —actividad— no es puro quehacer fáctico —físico y psíquico— lucha por el poder y ejercicio del poder—, es también pensamiento destinado a ese quehacer<sup>22</sup>; pero, este tipo de pensamiento, orientado hacia la praxis y que forma parte de ella, debe distinguirse conceptualmente, del pensamiento orientado hacia la gnosis, hacia el conocer, metódico y objetivo. El primero es todavía política; el segundo deviene Ciencia Política. Sobre un mismo objeto difieren fundamentalmente los enfoques. Esto no significa que la Ciencia Política pueda separarse radicalmente del arte político, ni que deje de ser Ciencia práctica, ni que omita la consideración del deber ser del Estado, ni que, por tanto, sean extraños a ella los juicios de valor<sup>23</sup>. Significa solamente una distinta orientación de la finalidad del pensamiento y, por eso, también de su estructura. La Ciencia Política aspira a un conocimiento que tenga validez general y sea susceptible de con-

a reglas generales y a conocimientos seguros". ("Paideia - Los ideales de la cultura griega", Fondo de Cultura Económica, México, 1944, tomo II, p. 156). Dice Posada: "La política práctica, concretamente es acción que se produce espontáneamente en la vida del hombre —ser político— y que alcanza diversos grados de preparación y de intencionalidad, hasta realizarse como arte o con arte —arte político-técnica del gobernante y arte del hombre de Estado, arte varonil, que dice Max Scheler o como aprendíamos ya en Platón, el arte del Político que practica la ciencia de conducir a los hombres no como rebaños, y que manda y gobierna sin despreciar nada de lo que puede contribuir a la prosperidad del Estado". (Op. cit., t. II, pp. 36-37). Sobre la Política como arte, véase también: Jellinek, George, op. cit., p. 11.

<sup>22</sup> La Ciencia Política "no se concreta a estudiar el caudal caótico de la opinión pública o de los hechos de los estadistas, sino también las especulaciones de los grandes pensadores que trataron de comprender los problemas de la sociedad y de obtener por el pensamiento el mejor modo de ordenar las relaciones humanas". (Crossman, R. H. S., "El programa del Estado Moderno", Fondo de Cultura Económica, México, 1941, p. 18). Ha dicho Ortega que "el pensamiento político es sólo una dimensión de la política. La otra es la actuación". (Ortega y Gasset, José, "Tríplice" - "Mirabeau o el político", Espasa Calpe Arg., Buenos Aires, 1962, 3ª ed., p. 15). Cuando el filósofo español formula esa afirmación acerca de la naturaleza bidimensional de la política, está pensando en Mirabeau, es decir, en el arquetipo de político militante. Por tanto, allí, el pensamiento político forma parte de la praxis; no es Ciencia Política.

<sup>23</sup> "La Teoría del Estado es también, en realidad, una ciencia práctica y no una ciencia libre de toda valoración y de toda política; y, por su parte, la Ciencia Política, en cuanto es ciencia, es también teoría. El ser y el deber ser aparecen tan intrínsecamente entrelazados en todas las ciencias de la sociedad como la teoría y la práctica". (Heiler, Hermann, op. cit., p. 73).

frontación y de comunicación; el pensamiento político orientado hacia la acción, aspira al éxito en la dinámica de la lucha por el poder<sup>25</sup>. Sin embargo, la distinción conceptual —que es imprescindible para que exista verdaderamente una Ciencia Política— no siempre puede ser obtenida y mantenida con nitidez. Frecuentemente, como lo ha advertido Kelsen alguna vez, la aspiración cognoscitiva (hacia la verdad teórica) marcha en "ímpar mescla" con la intención política (hacia el postulado político)<sup>26</sup>. Empero, la constancia del riesgo es la base necesaria para afrontarlo y superarlo.

<sup>25</sup> "El teórico se esfuerza constantemente por subordinar su voluntad de poder a su voluntad de conocimiento. Para el práctico, en cambio, el saber y el conocimiento sólo tienen importancia en cuanto puedan ser inmediatamente utilizados como arma para la lucha política" (Heller, Hermann, op. cit., p. 78 - Confr.: *ib.* p. 73). "Hay una diferencia evidente según que una formación de ideas aparezca como fuerza activa en la realidad, convirtiéndose, valga la frase, en ojo de la voluntad dirigida a la transformación de la realidad, o aparezca como idea directa según la cual deben reunirse y ordenarse teóricamente la multitud de lo efectivo, que de otro modo correría disperso, poniéndose así al servicio de la tarea de dar el armazón conceptual y en él la posibilidad lógica a la concepción de la realidad". (Freyer, *id.*, "La Sociología ciencia de la realidad", Ed. Losada, Buenos Aires, 1944, p. 335-338).

<sup>26</sup> Kelsen, *ib.*, op. cit., pp. 299-300 y 303 y ss. También Jellinek reconoce que es casi imposible determinar con precisión el límite entre la Ciencia del Estado y la política (op. cit., pp. 10-11) y dice Cole que "de hecho, resulta imposible mantener estas dos cuestiones separadas. La curiosidad teórica en cuanto al fundamento de la asociación política se ha mezclado en todo tiempo con el anhelo práctico de poner orden en la sociedad actual" (Cole, G. D. H., "Doctrinas y Formas de la Organización Política", Fondo de Cultura Económica, México, 1944, p. 8). Por otra parte, corresponde advertir que hay quienes rechazan abiertamente la posibilidad de una efectiva distinción entre *prose* y *praxis*. Así, por ejemplo, los pragmatistas y los marxistas. Con respecto a estos últimos (el marxismo como "filosofía de la praxis") revisten especial interés los estudios de Rodolfo Mondolfo ("Feuerbach y Marx", Ed. Claridad, Buenos Aires, sin fecha; y "El materialismo histórico en F. Engels y otros ensayos", Ed. Raigal, Buenos Aires, 1954, pp. 389 y 397). Con otro enfoque, el inglés Crossman señala también aquella imposibilidad; luego de trazar una esclarecedora analogía entre la política y un arroyo que corre por el parque de su casa, concluye: "...el pez nunca logrará obtener un punto de vista realmente objetivo del agua y del fango, como puede lograrlo yo, porque nunca podrá contemplarlos desde afuera" y, más adelante, tratando de interpretar a Hegel, agrega: "El análisis filosófico y el verdadero entendimiento llegan después del período declavo y únicamente pueden hacer un melancólico e inactivo juicio sobre los hechos sucedidos... La lechuza de Minerva levanta su vuelo sólo cuando han caído ya las sombras de la noche". (Crossman, R. H. S., op. cit., pp. 12 y 209). En otro sentido, es también ilustrativa la contribución de Karl Mannheim respecto del condicionamiento social del pensamiento político ("Ideología y Utopía - Introducción a la sociología del conocimiento", Fondo de Cultura Económica, México, 1941).

### El constitucionalismo o la política como oficio de ciudadano

13. — Pero la política, en su total dimensión, adquiere con el advenimiento del Constitucionalismo nuevos y específicos matices. "La transformación del Estado que supone el constitucionalismo, y merced a la cual deja aquí de concretarse en el príncipe o en el gobernante, para fundirse en la comunidad del pueblo, tenía que provocar un cambio radical en la concepción de la Política, que ya no podía ser oficio de príncipes ni mera tarea de gobernantes"<sup>27</sup>. Y no es solamente que ahora haya que prestar atención a la faz agonística de la política. Acaso, ¡no la han prestado —y con la máxima intensidad— Nicolás Maquiavelo y sus numerosos continuadores? Lo que sucede —lo nuevo, lo hasta entonces inédito, si se omite la reminiscencia atenienso— es que el quehacer político se universaliza o tiende a universalizarse —por lo menos, como debe ser— y deja de ser mero oficio de príncipe —solamente oficio de príncipe— para convertirse en oficio de ciudadano —sobre todo, oficio de ciudadano—. Y decimos "oficio de ciudadano", porque no se trata sólo del ejercicio del conjunto de derechos que la democracia acuerda o reconoce al ciudadano, sino también, y fundamentalmente, del cumplimiento del conjunto de deberes que la Constitución le impone, más que a través de sus normas expresas, por los imperativos éticos que le son consubstanciales<sup>28</sup>.

### La ciencia política y sus interrogantes básicos

14. — Esa multiforme actividad que es la política, ese inmenso quehacer —con su dosis de pensamiento proyectándose sobre ese quehacer— que alcanza con el Constitucionalismo su expresión más amplia, al llegar a ser, además y al margen de oficio de gobernante, oficio de ciudadano, es lo que constituye el objeto de conocimiento de la Ciencia Política. ¿Se trata de una ciencia nueva? ¿Es realmente una ciencia? ¿Tiene un objeto preciso?

<sup>27</sup> Pazara, *Acervo*, op. cit., tomo 19, p. 13.

<sup>28</sup> "Lo que constituye el hecho nuevo, fundamental y sensacional de la época contemporánea no es la democracia, que asoma constantemente a lo largo de la Historia, ni la república, que se presenta bajo diversos aspectos; es el constitucionalismo". (Sánchez Viamonte, Carlos, "El Poder Constituyente", Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1927, p. 23). "El constitucionalismo es probablemente el mayor resultado conseguido por la civilización moderna y poco o nada del resto de esa civilización es concebible sin aquí. Bajo él, por primera vez en la historia humana, se ha conseguido para el hombre corriente un cierto grado de libertad y bienestar. No hay en esto nada completo ni definitivo, pero es un gran triunfo. Comprender, aunque sea parcialmente, las condiciones del éxito de este sistema es, a mi parecer, la tarea más importante de la ciencia política". (Friedrich, Carl J., "Teoría y realidad de la organización constitucional democrática", Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 10).

¿Tiene un método adecuado? <sup>20</sup> No nos proponemos responder, por nuestra cuenta, a esos interrogantes, pues sería terciar en un debate en pleno desarrollo; pero, consideráramos conveniente, para poner fin a esta exposición, decir algunas palabras orientadoras acerca de esas cuestiones.

### *La Ciencia Política ¿es una ciencia?*

15. — Puede afirmarse, sin hesitación, que los orígenes de la Ciencia Política se remontan a Platón y a Aristóteles y que ella, aunque con intermitencias, ha sido cultivada desde entonces <sup>21</sup>. Pero corresponde señalar que, en ese estudio de la política, ha sido rasgo característico la "impura mezcla" que ha dicho Kelsen y a que antes nos hemos referido, de modo que es difícil señalar lo que es Ciencia Política propiamente dicha y lo que pertenece a la doctrina política de cada pensador <sup>22</sup>. Cabe agregar que gran parte de ese estudio sólo tiene actualmente valor histórico <sup>23</sup>. Por fin, es necesario advertir que, cultivada con las indicadas características, la Ciencia Política ha carecido de terminología precisa y de método determinado que permitiera sistematizar las distintas investigaciones y posibilitar la enseñanza. Consecuentemente, puede afirmarse que la Ciencia Política, si bien tiene auténtico

<sup>20</sup> Una de las primeras preocupaciones de la Unesco fué promover, por intermedio de su Departamento de Ciencias Sociales, una encuesta, entre los principales especialistas de todo el mundo en la materia, acerca de la investigación, el método y la enseñanza de la Ciencia Política. El cuestionario preparado por el Dr. W. Ebenstein, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Princeton, contenía tres aspectos fundamentales: contenido, metodología, terminología. Con las respuestas consideradas más interesantes, la Unesco publicó un volumen de 740 páginas titulado "La Science Politique Contemporaine" (París, 1950), siendo de destacar que entre los trabajos escogidos figura uno del Dr. Segundo V. Linares Quintana que lleva por título: "El desarrollo de la ciencia política en la Argentina". Con posterioridad, el avance de la Ciencia Política ha sido rápido y considerable en la mayoría de los países, aunque en distintos grados. Ese avance se ha manifestado sobre todo a través de las reformas introducidas en los planes de la enseñanza superior y en el trabajo por equipos realizado por numerosos especialistas. Sobre este particular, merece destacarse la actividad desplegada por la Asociación Internacional de Ciencia Política, cuya filial argentina fué fundada en 1957, a instancia del Dr. Linares Quintana y de otros distinguidos estudiosos.

<sup>21</sup> ROBERTO, GEORGES, *Méthode* cit. p. 34.

<sup>22</sup> ROBERTO, WILLIAM A., *op. cit.*, p. 15.

<sup>23</sup> "En todas las esferas de gobierno se necesitan mentes investigadoras y creadoras que ayuden en la gigantesca tarea de reajustar los elementos y funciones de gobierno a la nueva era. Platón, con su Estado ideal de 5.040 ciudadanos, y Aristóteles, con su ciudad de 10.000, no pueden ayudarnos mucho en ese aspecto, por útiles que sean en otros". MERRIAM, CHARLES E., "Prólogo a la Ciencia Política", Fondo de Cultura Económica, México, 1941, p. 120).

abolengo, es ciencia novísima —podría decirse, todavía en ciernes—, en cuanto disciplina que satisfaga las exigencias propias del rigor científico contemporáneo.

### *La Ciencia Política y su objeto*

16. — No hay ninguna definición generalmente admitida de la Ciencia Política, ni creemos que convenga dar ninguna, en el estado actual de su desarrollo<sup>24</sup>. Bien decía Sir Ernest Barker al dar su lección inaugural en la cátedra de Ciencia Política de la Universidad de Cambridge, creada para él, que la disciplina que iba a enseñar resultaría para muchos "ciertamente nebulosa, probablemente dudosa y quizás litigiosa", y bien dice también Georges Bourdeau, autor del primer tratado de Ciencia Política como obra que procura abarcar la materia en su totalidad<sup>25</sup>, que se trata de una ciencia imprecisa, joven, frágil y desgajada (*Déchi-rée*) y cuyo objeto lo constituye "un universo de representaciones, de creencias y de apariencias"<sup>26</sup>. Debe reconocerse, pues, que existe incertidumbre —y no puede por ahora ser de otro modo— en cuanto al objeto de la Ciencia Política. Esa incertidumbre tiene su razón de ser en las características propias de ese objeto. La dificultad consiste principalmente, según nuestro parecer, en la determinación de cómo es ese objeto y no en la determinación de lo qué es<sup>27</sup>. Por eso, y para determinar por lo menos de algún modo, lo qué es, aunque sea como elemento de trabajo común, consideramos conveniente, para fijar el contenido de la Ciencia Política, aceptar la lista de materias establecida por el comité de la Unesco encargado de la preparación de los Estatutos de la Asociación Internacional de Ciencia Política y luego utilizada para las encuestas promovidas por aquel organismo<sup>28</sup>:

<sup>24</sup> ROSSON, WILLIAM A., *op. cit.*, p. 16 y 19-20.

<sup>25</sup> BOURDEAU, GEORGES, *Méthode* *cit.*, p. 16.

<sup>26</sup> BOURDEAU, GEORGES, *Méthode* *cit.*, p. 23 y 84.

<sup>27</sup> Ese objeto, hemos dicho antes, es la política, y ésta es inteligible si no se adopta el estudio del poder como criterio unívoco y si se acuerda a la dinámica política el lugar preterente que le corresponde (*Supra*, Nº 7 y notas 16, 17 y 18).

<sup>28</sup> "La science politique contemporaine" *cit.*, p. p. 4 y ROSSON, WILLIAM A., *op. cit.*, p. 26 y 207. Muy semejante es la clasificación de materias que figura en los anuarios sobre Bibliografía internacional de ciencia política que, desde 1963, viene publicando la Unesco (*International Bibliography of Political Science*); se trata de una clasificación en los siguientes grupos: A - Ciencia Política; B - Pensamiento político; C - Instituciones políticas y administrativas; D - Dinámica política (*Governmental process - La vie politique*); E - Relaciones internacionales; F - Estudios regionales (*Area studies*).

I. Teoría política	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° La teoría política.</li> <li>2° La historia de las ideas políticas.</li> </ul>
II. Instituciones Políticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° La constitución.</li> <li>2° El gobierno central.</li> <li>3° El gobierno regional y local.</li> <li>4° La administración pública.</li> <li>5° Las funciones económicas y sociales del gobierno.</li> <li>6° Las instituciones políticas comparadas.</li> </ul>
III. Partidos, grupos y opinión pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° Los partidos políticos.</li> <li>2° Los grupos y las asociaciones.</li> <li>3° La participación del ciudadano en el gobierno y en la administración.</li> <li>4° La opinión pública.</li> </ul>
IV. Relaciones internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1° La política internacional.</li> <li>2° La organización y la administración internacional.</li> <li>3° El derecho internacional.</li> </ul>