

REFLEXIONES EN TORNO AL PODER

SUMARIO. 1. Poder, fuerza, influencia y autoridad. 2. Poder, legalidad y legitimidad. 3. El titular legítimo del ejercicio del poder.

I. PODER, FUERZA, INFLUENCIA Y AUTORIDAD

Las voces poder, fuerza, influencia y autoridad suelen utilizarse corrientemente como sinónimos. Conceptualmente, sin embargo, existen marcadas diferencias.

A la pregunta ¿Qué es el poder? Lipson contesta: "es simplemente la fuerza, a la que se ha añadido consentimiento. Es cuestión de batida cuán grande ha de ser este consentimiento. En verdad, la cantidad puede variar, lo que tendrá consiguientes diferencias de gran importancia... Pero, por el momento, basta con decir que *el consentimiento más la fuerza es igual al poder*"¹.

El hombre puede ejercer su "fuerza" sobre las cosas o sobre otros hombres. Cuando ejerce su fuerza sobre otros hombres y éstos la acatan en cuanto tales, en cuanto seres inteligentes y libres, ejercita "poder". Si tomo a un hombre y lo obligo por fuerza física a hacer lo que deseo, no determino su actividad como hombre, sino como una cosa. No hay, en este caso, poder. Sólo hay poder cuando lo que determino es la voluntad de otro hombre. Cuando mando y éste, a su vez, obedece².

Decir que el poder obra por convicción y no por coacción, no implica desconocer que la fuerza es un elemento típico del poder. El poder sin un mínimo de fuerza es impensable. Como dice Duverger, el poder del Estado "no reposa únicamente en los soldados; pero no hay Estado sin soldados".

La coacción material no tiene necesidad de estar continuamente en movimiento para ejercer una acción eficaz; basta que se sepa que

¹L. Lipson, *Los Grandes Problemas de la Política*. Ed. Limusa. México. 1964, 92.

²M. Grondona, *Política y Gobierno*. Ed. Columba. Buenos Aires. 1969, 7.

puede entrar en acción: es una influencia a distancia, anota Hau-riou. El poder es la *posibilidad* de emplear la fuerza, no su empleo real; la *posibilidad* de aplicar sanciones, no su aplicación real. El poder es la posibilidad de introducir la fuerza en una situación social; es la *representación* de la fuerza. En efecto, el poder simboliza la fuerza que puede ser aplicada en cualquier situación social y apoya la autoridad con que se aplica. El poder es la fuerza, sí, pero con adición del consentimiento; es una fuerza que al ser consentida deja de ser fuerza para convertirse en poder.

Creer que el poder es sólo fuerza es un error. "Supóngase que todos los actos de la vida que se hacen obedeciendo hubiera que imponerlos por la fuerza. Sería imposible encontrar una organización semejante y tan colosal como para ser capaz le coaccionar a 'todos los hombres' a obedecer en 'todos sus actos'. Harían falta más guardias que ciudadanos, y a pesar de ello no se lograría la debida obediencia, o sea, la obediencia por coacción, provocada por la fuerza, es de una extensión muy limitada. Mucho más extensa es la obediencia por consentimiento libre, pero ésta se provoca no por la fuerza sino por el poder"³.

Friedrich, con criterio realista, considera que el poder puede ejercerse tanto a través de la coerción como del consentimiento y que, lejos de ser excluyentes, cada uno de ellos opera en la mayoría de las situaciones de poder según diversos grados y combinaciones. De ahí que la fórmula más general para el poder sea ésta: poder (p) igual coerción (cc) más consentimiento (cs), pudiéndose considerar marginales las situaciones en que tanto (cc) como (cs) se aproximan a cero. El consentimiento y la coerción son dos fuerzas reales que generan el poder⁴.

Ahora bien, sólo los grupos que tienen poder pueden amenazar con usar la fuerza, y la amenaza misma representa poder.

En lo tocante a la fuerza física, su monopolio legítimo corresponde al poder estatal. Pero, junto a ella existen otras formas primarias de coerción, de tanta o más gravitación que la fuerza física y cuyos detentadores reales no son siempre fáciles de determinar: coerción económica; coerción psíquica.

De los tres elementos coercitivos citados, sin duda que el más

³A. Carro, *Derecho Político*. Madrid. 1959, 117.

⁴C. Friedrich, *El Hombre y el Gobierno*. Tecnos. Madrid. 1968, 188.

ambiguo es el último: la manipulación psíquica (piénsese en la propaganda) tiene la posibilidad de convertir en aparente poder consensual lo que no pasa de ser un constreñimiento puro y simple.

La existencia de estos factores de poder —no siempre institucionalizados— deja de manifiesto la indigencia de los enfoques exclusivamente jurídicos para comprender el funcionamiento de un sistema político.

Así como no debe confundirse poder y fuerza, tampoco es procedente identificar el poder con la *influencia*.

La influencia es una forma de poder indirecto y sin estructurar. O bien, un tipo de poder “oculto”; una gran influencia puede ser muy secreta. Es más, la influencia raramente se ejerce en forma de mandatos; sus formas características son la persuasión, la sugestión e incluso la insinuación.

La influencia suele producirse cuando la conducta viene *conformada* por las preferencias y a las preferencias de otra, sin que inter venga un mandato.

La influencia difiere, pues, del poder formalizado, pero utiliza las mismas vías de operación (medios físicos, económicos, psíquicos). El verbo latino “influerre” indica esa condición de “fluir en”. Las personas imaginamos y prevemos las reacciones de aquellas otras que son afectadas por nuestras acciones y, en su virtud, alteramos nuestros primitivos proyectos si no tenían en cuenta las “consecuencias” reactivas de sus destinatarios. Los gobernantes más autócratas dejan de realizar ciertos actos porque prevén la reacción popular. En ese sentido, el pueblo tiene una cierta influencia sobre el autócrata.

El problema más serio que plantea el hecho indudable de la influencia política es que, si bien son sus efectos harto visibles, no se puede precisar con exactitud cuáles han sido las causas eficientes de los mismos, es decir, en qué ha consistido exactamente la influencia.

Por definición, la influencia no es un poder formal. Su naturaleza es variada y ambigua. A menudo la influencia se oculta y actúa entremezclada con otras influencias y rodeando casi siempre el poder oficial o formalizado.

Friedrich —a quien seguimos de cerca en este párrafo— explicita en estos términos la esfera de acción de la influencia: “tiene un radio muy amplio y sirve frecuentemente para ajustar una estructura institucionalizada de poder, un sistema de gobierno, a las realidades

de la situación de poderío. Cuando surgen nuevas fuerzas, carentes de estructura o patrón formal, lo primero que hacen es intentar influir en aquellos que ostentan el poder formalizado. Esa influencia puede ejercerse a través de medios psíquicos, económicos e, incluso, físicos, de coerción real o potencial. La concubina de un monarca, el sastre de un gran lord, el confesor de un político, el secretario de un senador, todos ellos y muchos otros pueden tener influencia sobre personas concretas. Los individuos y los grupos pueden ser influidos por un gran número de personas, estén organizadas o no: en toda asamblea legislativa algunos individuos son más "influyentes" que otros, los grupos de presión influyen sobre los gobiernos y sus departamentos dentro del marco democrático; un parlamento o sus comisiones pueden influir sobre los hombres que tienen a su cargo la política exterior del país, etc. En todas estas situaciones la conducta de los influidos queda alterada por la de los que ejercen la influencia, y este hecho se produce de múltiples formas, como hemos dicho. Los medios psíquicos son, tal vez, los más persuasivos. La fascinación que emana de una personalidad poderosa, o la seducción persuasiva de una persona de inteligencia superior, el encanto de un hombre o de una mujer adorables, son algunos de los medios psíquicos de influir sobre la conducta de los demás. Lo psíquico, con todo, queda casi totalmente limitado a los individuos, ya que los grupos de personas no tienen psique, excepto en aquellas ocasiones excepcionales en que se mueven por una inspiración común y sienten y actúan de unísono. Los medios más característicos de influencia grupal son los económicos. No sólo los llamados grupos de presión, sino también las empresas particulares, actúan a través de medios influyentes, aunque no son los únicos: cuando un comité parlamentario influye en el departamento de política exterior no emplea medios económicos; en este acto, el que actúa es el poder político residual que le corresponde. Los medios físicos vienen claramente ilustrados por las relaciones interestatales. A menudo, la política de un poder menor se halla influida continuamente por las preferencias de un vecino más poderoso, cuyo poder militar es razonablemente temible, o bien, razonablemente apreciable de cara a la propia proyección"⁵.

Como se ha visto, por definición, la influencia no es un poder

⁵*Ob. cit.* 224.

formal. Su naturaleza es variada y ambigua. Lo único cierto es que ella surge siempre alrededor del poder. Con razón anota González Casanova: "por mucho que se institucionalice la influencia (Cámaras corporativas, constitucionalización de los partidos, etc.), nunca podrá el Derecho 'influir' del todo en su aéreo fluir invasor, a través de las instituciones y de las personas"⁶.

Finalmente, cabe puntualizar que tampoco *autoridad* es lo mismo que poder. En efecto, según Mommsen, el término "autoritas" tenía un sentido entre los romanos que derivaba del verbo *augere*, aumentar. La "autoritas", en consecuencia, venía a "aumentar", a *completar* los simples actos de voluntad añadiéndoles *razones*. El complemento razonable en que consistía la *autoritas* venía elaborado por los mayores.

En el vocabulario político, los cónsules tenían el *imperium*; los gobernadores, oficiales y funcionarios, la *potestas*; únicamente el Senado tenía la *autoritas*, porque sólo él hablaba en nombre de la *res pública*, junto a los comicios populares. Se trataba de agregar sabiduría en la voluntad del pueblo, en lo que quería decidir.

En nuestros días, al margen del uso vulgar del término como sinónimo de poder, en los círculos especializados la voz autoridad continúa asociada con el "razonamiento". Friedrich, por ejemplo, expresa: "no sólo rechazo el uso de la palabra 'autoridad' para designar cualquier tipo de poder, sino que al hablar de autoridad me refiero a que las comunicaciones de quien la tiene manifiestan una relación muy particular con la *razón* y el *razonamiento*. Esas comunicaciones, sean opiniones u órdenes, no se demuestran con el raciocinio, sino que tienen la *potencialidad de la elaboración razonada*: son dignas de ser aceptadas"⁷.

"La autoridad aparece cuando la capacidad que tiene el poder político de ganar el asentimiento de los miembros de la comunidad se basa en la capacidad para una elaboración razonada... Cuando un poder pierde autoridad, es decir, cuando pierde la capacidad de razonar sus actos o no da razones de ellos, entonces el poder se va haciendo cada vez más coercitivo y puede llegar hasta la pura violencia"⁸.

⁶J. A. González Casanova, *Comunicación Humana y Comunidad Política*. Tecnos. Madrid. 1968, 138.

⁷C. Friedrich, en *La Autoridad*. Ed. Robie. México. 1939, 55.

⁸G. Casanova, *cit.* 139.

2. PODER, LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

En relación con el ejercicio que los gobernantes hacen del poder estatal, se suscita controversia para fijar patrones de *legalidad* y *legitimidad*.

La problemática es en extremo ardua para ser desarrollada en un curso propedéutico, razón por la cual aquí nos limitamos —conforme al programa— a enunciar algunos de sus aspectos elementales.

Desde luego, cabe puntualizar que para algunos autores la *legalidad* ha llegado a ser la versión moderna de la legitimidad. “Hoy día —dice Max Weber— la forma más corriente de legitimidad es la fe en la legalidad: la aceptación de preceptos formalmente correctos y establecidos conforme a procedimientos determinados”; añadiendo que la característica del mundo moderno es concebir la autoridad como autoridad legal: “El mando se ejerce no en nombre de una autoridad personal, sino en nombre de una norma impersonal, y a su vez, el ejercicio del mando no es arbitrario, ilimitado, o gracia, o privilegio, sino que consiste en obedecer a una norma”. De donde concluye que la “ilegitimidad racional” que él identifica con la legalidad, es el único tipo de legitimidad que sobrevive en el mundo moderno; en el que “todo” titular del poder de mando está legitimado por un sistema de normas racionales, estando su poder legitimado en el mismo grado en que se ajusta, al ejercitarlo, a dichas normas. “La obediencia es, por tanto, someterse a normas y no a personas”⁹.

De acuerdo con esta concepción, Kelsen puede sostener que: “la validez de un ordenamiento dado está únicamente determinada por el orden a que sus normas pertenecen”. Cuando, como en el caso de una revolución triunfante, “la totalidad del orden legal ha perdido su eficacia”, ello sólo quiere decir que se ha establecido una nueva legitimidad: “el principio de legitimidad está condicionado por el principio de efectividad”¹⁰.

Haciéndose cargo de estas argumentaciones, se pregunta Passerín D'Entrèves: “¿qué clase de legitimación es la que ofrece la legalidad? La legalidad es inherente a la noción de poder entendida como fuerza de acuerdo con la ley y en nombre de ella. No puede dudarse de que la ‘normalización’ de la fuerza es por sí misma un bien, un

⁹M. Weber, *Economía y Sociedad*. Tomo I. 170.

¹⁰H. Kelsen, *Teoría del Estado*.

'valor'. Efectivamente, la legalidad es un valor, pero importa subrayar que en el mismo momento en que se empieza a hablar de un 'valor' asegurado por el Estado se abandona el criterio puramente formal que es el propio de la consideración jurídica de aquél; ya que no nos preguntamos cómo se ejerce el poder, sino por qué. La discusión no girará ya —o no girará sólo— en torno a la estrecha correlación entre la noción del poder y la existencia de la ley, sino acerca del objeto, del fin y, en una palabra, del 'contenido' de la ley"¹¹.

Legalidad y legitimidad se identifican —agrega el mismo autor— sólo en tanto la legalidad consista en una afirmación de valores. Esto es, en cuanto se entienda la legalidad como actuación no de una ley cualquiera, sino sólo de la ley que asegure la tutela de ciertos valores establecidos (la vida, la libertad, la propiedad o, más genéricamente, la dignidad del hombre), que son precisamente, los que suministran el título justificativo, la legitimación del ejercicio del poder del Estado.

Reconociendo que no es fácil trazar una distinción entre legitimidad y legalidad, Friedrich también rechaza la identidad entre ambos conceptos. "El legalismo es, ciertamente, una ideología en sí misma, justificadora del mando. Una forma especial de este tipo de legitimidad sería la creencia en que simplemente un cierto grado de "imperio de la ley" es suficiente para legitimar a un gobierno, como algunos juristas han sostenido. Sin embargo, se han dado muchas situaciones en las que una legalidad perfecta de un gobierno dado no ha aportado legitimidad alguna, como por ejemplo, el de Luis XVI de Francia en 1789. Las bases de la creencia habían desaparecido, la justificación del mando, la creencia en ella por parte de los súbditos, se había evaporado. A la inversa, en todas aquellas situaciones en donde el gobernante abusa del poder y viola la ley; la cuestión de legitimidad se perfila claramente distinta a la cuestión de su legalidad. Puede ocurrir que su acto se halla perfectamente legitimado, si se considera, de acuerdo con alguna creencia generalmente compartida"¹².

En síntesis, para estos últimos autores, puede una forma política

¹¹*La Noción del Estado*. Ed. Centro de Estudios Universitarios. Madrid. 1970, 164.

¹²*El Hombre y el Gobierno*. 260.

ser "legal" y, sin embargo, no reconocerse su legitimidad y viceversa.

Este planteamiento tiende a esclarecerse si el concepto de legitimidad se entronca con el problema de la titularidad del ejercicio del poder.

3. EL TITULAR LEGÍTIMO DEL EJERCICIO DEL PODER

El poder político global reside en el Estado y los gobernantes son sus meros agentes y detentadores. Por consiguiente, de acuerdo a esta doctrina, la problemática se presenta solamente en relación con la titularidad de su ejercicio.

Determinar a quién o a quiénes les corresponde *legítimamente* ejercer el poder, equivale a contestar la pregunta: ¿por qué un hombre debe tener el derecho de mandar y los demás el deber de obedecer? Obviamente, la respuesta no ha sido, ni lo es tampoco en el presente, unívoca.

Como expresa Duverger, no existe *una* legitimidad, sino varias legitimidades, según los grupos sociales, los países, las épocas. En Europa del siglo XVII, en la que la creencia social vigente consagraba la herencia dinástica, la aristocracia poseía una fuerte legitimidad. Hoy en Occidente la creencia socialmente vigente consagra el principio democrático; el poder debe estar en manos de personas elegidas libremente por el conjunto de los miembros del pueblo: la democracia es un principio de legitimidad. En los países denominados "democracias populares", la creencia socialmente vigente establece que el poder debe estar en manos del proletario, creando una forma distinta de legitimidad en función del concepto de dictadura del proletariado¹³.

Debe concluirse entonces que la legitimidad —respecto al gobierno— tan sólo se logra cuando existe una creencia comunitaria predominante respecto a lo que es un gobierno justo. Si la comunidad se encuentra dividida de un modo fundamental sobre esta cuestión, entonces no hay legitimidad posible.

Pero si bien no existe un concepto universal de legitimidad referido al titular del poder, no es menos cierto que todo gobierno lle-

¹³*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona, 1967, 29.

va consigo la convicción de su legitimidad, o, por lo menos, aspira a justificarse.

Ello se explica desde un doble punto de vista: la fundamentación de la voluntad de poder que lo justifique en quien lo posee ante sí mismo, y otra, la necesidad consciente o inconsciente, sentida por los sometidos a ese poder de justificarse tal sometimiento.

Pero hay más, como señala Mendieta y Núñez, aun cuando ello pueda considerarse una violación del principio de la autodeterminación de los pueblos: es un hecho que el gobernante no sólo necesita el reconocimiento de sus gobernados, sino también el de los gobiernos de los otros países con los que mantiene relaciones. Esto se ve con toda claridad cuando se instituye un gobierno *de facto*, pues desde luego su primer interés, aun antes de la legitimidad interna, es lograr el reconocimiento de todas las naciones del orbe para sostener su economía que se nutre, en parte, a veces en gran parte, del crédito y del comercio exterior y porque sabe que el reconocimiento internacional favorecerá sus intentos de legitimación nacional¹⁴.

Las líneas precedentes discurren en torno al problema que en el lenguaje de los clásicos correspondía a la llamada "legitimidad de origen". Pero como bien señalan los autores, en política interesa legitimar el poder no tan sólo por su origen, sino que también por su ejercicio. Para ello se atiende al fin que cumple, a su uso y empleo. "Quien gobierna resulta de menor importancia que *cómo gobierna y para qué gobierna*. Una sana política no se conformará nunca con que las decisiones del poder sean tomadas por quien tiene competencia para adoptarlas, sino que exigirá además el complemento indispensable de que el *contenido* de tales decisiones sea bueno, sea justo. En suma, siempre vuelve a la superficie la noción elemental de que el ejercicio del poder se justifica por el fin; una orden no es justa sólo porque formalmente emane de persona competente, sino que debe serlo también en su materia, en su sustancia. Y si no lo es, puede ser desobedecida aunque provenga de autoridad investida en forma. No se puede afirmar que exista autoridad alguna que emita actos válidos aun sin tener razón. Es menester que quien tiene título para mandar no mande nada contrario a la justicia, nada que sea ilegítimo; en otros términos, la legitimidad de origen exige completarse con la legitimidad de ejercicio, que implica la obligación de

¹⁴L. Mendieta y Núñez, *Sociología del Poder*. México. 1969, 39.

hacer lo que en justicia debe ser hecho. El "cómo" se emplea el poder adquiere así supremacía indudable, tiñendo de moralidad y de justicia al poder, mientras el formalismo, que sólo se preocupa de legitimar al poder por el origen, se conforma con que la orden sea emitida por quien tiene el título para hacerlo"¹⁵.

En el planteamiento actual del tema se distingue entre *legitimidad* y *efectividad*. "Efectividad significa realización actual; la extensión en que el sistema satisface las funciones básicas del gobierno tal como son vistas por la mayoría de la población y por los grupos importantes. Legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. El grado de legitimidad de los sistemas políticos contemporáneos depende de la medida en que hayan resuelto los problemas claves que históricamente dividían la sociedad. La efectividad es primariamente instrumental; la legitimidad es primariamente valorativa. Los grupos miran un sistema político como legítimo o ilegítimo según que sus valores coincidan o no con los del grupo".

En cierta medida el problema de legitimidad se convierte en uno de eficacia o efectividad. No es una cuestión valorativa, sino de resultados y logros. Ello implica la evaporación última del viejo tópico de la legitimidad, absorbido por el de la efectividad¹⁶.

MARIO VERDUGO MARINKOVIC

¹⁵G. Bidart, *Derecho Político*. Aguilar. Madrid. 1967, 326.

¹⁶Sobre el particular ver S. M. Lipset. *El hombre político*. Eudeba. Buenos Aires. 1968, 57 ss. y F. Murillo, *Estudios de Sociología Política*. Tecnos. Madrid. 1963, 230 ss.

NR. Estos párrafos son parte del volumen 2 del *Manual de Derecho Político*, de próxima publicación.