

## SOBRE LOS CONCEPTOS DE FORMAS DE GOBIERNO, FORMAS DE ESTADO Y REGIMEN POLITICO

JOSEFA SAEZ DE SALASSA  
Prof. Adjunta de Derecho Político.

### **Consideraciones previas:**

Para el tratamiento del tema que nos proponemos abordar ha influido en forma decisiva un interrogante que subsiste en la base del mismo. Esta es, si sólo debe distinguirse entre formas de gobierno y formas de Estado o si también es lícita la distinción de éstos con el régimen político. Entendemos que los tres conceptos son distintos, tienen características diferentes y juegan su rol dentro del contexto estatal. Para arribar a tal afirmación propuesta como punto de partida, se requieren ciertas aclaraciones previas.

Los autores usan indistintamente los términos "comunidad política" y "estado", y por supuesto sus derivados "régimen político", "forma de gobierno" y "forma de estado".

Nosotros para diferenciar fehacientemente cada uno de ellos partimos de la distinción entre "comunidad política" y "estado".

En la antigüedad "comunidad política" y "estado" eran considerados sinónimos. No había más comunidad política que la comunidad de la polis o ciudad-estado, con todas sus connotaciones y en cuanto que "asociación religiosa y política de las familias y de las tribus". Los antiguos no conocían, "la libertad de la vida privada, ni la libertad de la educación, ni la libertad religiosa". "La persona humana apenas suponía nada ante la autoridad santa y casi divina que se llamaba la patria o el Estado. El gobierno se llamó sucesivamente monarquía, aristocracia, democracia; pero

ninguna de éstas revoluciones concedió al hombre la verdadera libertad, la libertad individual" <sup>1</sup>

Es en la Edad Moderna cuando al término Estado se le otorgan características distintas. De entre ellas nos interesa aquella que exige al Estado la limitación de sus poderes y su consiguiente estructura jurídico-constitucional. Todo lo referido a la relación individuo versus Estado debía plasmarse en una carta rígida y escrita que garantizara a aquellos su libertad.

Esta nueva concepción de lo político, "desbordó" el esquema estatal. La vida comunitaria, la vida política, está más acá y más allá de la vida prevista por el Estado.

Y aquí es donde debemos entonces hacer la diferencia que venimos proponiendo.

Para la antigüedad "forma de Estado" y "régimen político" son una sola cosa. Ambas se refieren al total de la vida política de la comunidad, institucionalizada o no, estatizada o no.

A partir de la época Moderna es necesario distinguir.

Vamos a centrar nuestra atención en la definición dada por Aristóteles: "La comunidad perfecta es la ciudad que tiene el extremo de toda suficiencia y que surgió por causa de las necesidades de la vida, pero existe ahora para vivir bien" <sup>2</sup>. Con esta definición el Estagirita otorga a la ciudad o Estado, como conjunto de vida social, la característica de ser la única comunidad política autosuficiente y perfecta (Bodino le agregará "Soberana").

Si seguimos a Santo Tomás y analizamos las causas que conforman a la ciudad o Estado, podemos decir que al Estado le otorgan su ser y existencia sus causas eficiente, formal, material y final.

La causa eficiente, como sabemos se subdivide en dos subcausas, mediata e inmediata.

La mediata consiste en la inclinación natural del hombre a vivir en sociedad. Tal como decía Aristóteles "el que no puede vivir en sociedad, o no necesita nada por su propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, sino una bestia o un Dios" <sup>3</sup>. La inmediata, consiste en la integración de una serie de voluntades y actividades individuales en vista de un orden y un fin comunes, o sea, es el conjunto <sup>1</sup> de actos cooperativos voluntarios de los miembros que integran la comunidad.

Es la causa material del Estado, el territorio (aun cuando algunos au-

---

1 FUSTEL DE COULANGES, NDMA DIONISIO, "La Ciudad Antigua". Obras Maestras, Editorial Iberia S.A., Barcelona', 1965, págs. 170, 271, 272.

2 ARISTOTELES, "Política", Ed. Bilingüe, Inst. Estudios Políticos, Madrid, 1951, pág. 3.

3 ARISTOTELES, "Política", Ed. Bilingüe, Inst. Estudios Políticos, Madrid, 1951, pág. 4.

tores lo discuten) y la población.

En cuanto a la causa formal, Santo Tomás concibe al Estado como el resultado de la acción de una forma sobre una materia, la forma es la unidad de orden, es decir, el orden que funda la unidad de los individuos cambiantes y sucesivos. Esta unidad de orden requiere del poder como elemento cohesionante, requiere de la autoridad que controla el fin y los medios lícitos adecuados para alcanzarlo.

Y causa final, entendida como bien común, "quién procura el bien común del pueblo, como añadidura procura también su propio bien"<sup>4</sup>. Bien común que puede definirse como la unidad de paz o el orden justo para la vida recta y materialmente satisfecha de los hombres que integran una comunidad<sup>5</sup>.

Así pues, al Estado entendido en su concepción antigua o moderna, lo vemos existiendo en y por cuatro elementos o causas esenciales.

Llegados a este punto podemos introducirnos en el concepto de gobierno.

Como bien dicen la mayoría de los autores constitucionalistas<sup>6</sup> hay que descartar el error común de identificar gobierno y Estado. Son términos distintos.

El Estado es la comunidad política íntegramente considerada que constituye el sujeto activo de la soberanía. El gobierno en cambio es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado.

Posada<sup>7</sup> reconoce en el término gobierno dos sentidos distintos: uno funcional para el que gobierno abarca las funciones diferenciadas y específicas del Estado, o sea, el conjunto de los órganos o representantes por medio de los cuales obra el Estado; por ejemplo, tenemos un gobierno débil, mira cómo se ejerce el poder. Mira el cómo del poder. En última

---

4 **Summa Theologica**, TI-II, 47, 10 ad Sucum dun.

5 **De Regimine Principum**, 1, 15 a 25.

SANCHEZ AGESTA, **Los Principios Cristianos del Orden Político**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, pág. 173.

6 LINARES QUINTANA SEGUNDO V., **"Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional"**, T. VI, págs. 9/17.

BIDART CAMPOS GERMAN J., **"Derecho Constitucional"**, T. I, pág., 318.

XIFRA HERAS, **"Instituciones y Sistemas Políticos"**, **"La estructura constitucional de España"**, Bosch Casa Editorial, Barcelona, pág. 7.

POSADA, ADOLFO, **"Tratado de derecho político"**, ed. 1935, t. I, pág. 519.

BIELSA RAFAEL, **"Derecho Administrativo"**, Ed. Lajouane, Bs. As., 1929, t. I, pág. 92.

RENARD, GEORGE, **"Introducción filosófica al estudio del derecho"**, Ed. Desclée de Brouver, Bs. As., 1947, T. III, pág. 264.

DABIN, JEAN, **"Doctrina General del Estado"**, Ed. Ius, México, pág. 259.

7 LINARES QUINTANA, **"Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional"**, T. 6, pág. 10, Ed. Alfa.

instancia, se detiene en el análisis de las distintas actividades a través de las cuales el poder alcanza su fin propio. Un sentido estructural, para el que gobierno sería la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivamente sus funciones específicas. O sea, el instrumento o estructura con la cual se actúa a se ejerce el poder público. Mira al titular de la función.

Si nos detenemos en el análisis, del concepto funcional de gobierno podemos extraer su correlativo de formas de Estado y considerando el concepto estructural el de formas de gobierno, con todas las variantes y tipificaciones conocidas.

### **Formas de Gobierno:**

La forma de gobierno responde a las preguntas: ¿quién o cuántos gobiernan? ¿De qué modo son nombrados los gobernantes? ¿De qué modo actúan legalmente los gobernantes?

De los cuatro elementos o causas del Estado enunciados anteriormente la forma de gobierno se relaciona únicamente con el problema o con el concepto estructural del gobierno. Esto es, se relaciona únicamente con una parte del elemento formal del Estado, el poder, y ¿su vez con una parte del poder del Estado. Sólo en lo que se refiere a establecer quién ejerce el poder político.

Así la forma de gobierno se refiere a la ordenación y organización de las magistraturas del Estado; al ordenamiento funcional de los diversos órganos del Estado. De tal manera que las variadas clasificaciones conocidas de formas de gobierno nos indican en sus diferencias solamente quiénes ejercen el poder del Estado. Si lo ejerce una persona el gobierno será monárquico o tiránico, si muchas, democrático o anárquico, etc. El Estado o el gobierno así analizado nos da estructuras o tipologías estáticas, inmutables y permanentes.

### **Formas de Estado:**

La forma de Estado responde a la pregunta de ¿cómo y por qué se ejerce el poder de Estado, cómo y por qué se gobierna? Para ello no se va a tener en cuenta el ordenamiento de uno de los elementos del Estado sino de la institución misma, del Estado como realidad política.

De la forma de Estado dependen los fines, la razón de ser y la naturaleza de la organización política concreta. Abarca todos los elementos del Estado, población, territorio, poder, bien común, estableciendo entre ellos mutuas relaciones y dándoles su fundamento, pero siempre que éstos se hallen plasmados en la Carta Constitucional, estén institucionalizados y sean legales.

En el concepto de forma de Estado van a convergir todos los ele-

mentos o causas del Estado. Se va a analizar la causa formal, el poder. Pero para saber cómo se ejerce ese poder se requiere relacionarlo con los otros elementos o causas del Estado. Así, si miramos el poder en cuanto relacionado con la causa material, territorio o población, la forma de Estado será unitaria o federal, de gobierno centralizado o descentralizado. Si relacionamos el poder con la causa final del Estado obtendremos formas liberales, totalitarias, democráticas, etc. Si miramos el poder en cuanto a la modalidad de su ejercicio por su titular nos encontraremos ante formas de Estado presidencial, parlamentarias, autocráticas, etc.<sup>8</sup>. Las formas de Estado que se obtienen desde esta perspectiva pueden cambiar según el momento histórico que atravesase la comunidad política, pero dentro de los límites impuestos por la dinámica jurídica institucional del Estado. Todo puede darse dentro del marco de la ley y la Constitución. Nada fuera de sus cauces.

### **Régimen político:**

La organización política creada en la época moderna con el nombre de "Estado Moderno" ha sido, en cuanto vida política, desbordada con el transcurso del tiempo. Actualmente lo político sobrepasa el ámbito estricto del Estado. Dice Javier Conde "el Estado, es solamente una de las formas que en el transcurso de la historia ha presentado la convivencia humana"<sup>9</sup>.

Si bien el gobierno es una especie del género Estado, el Estado es una especie del género organización política. Paralelamente a los poderes de derecho institucionalizados en la realidad política Estado, existen poderes de hecho que presionan y desbordan esa realidad, partidos políticos, grupos de intereses, de presión, etc.

El concepto de régimen político no tiene en cuenta solamente el poder para su configuración sino "esa amplia realidad que abarca todas las manifestaciones políticas de un pueblo".

Jiménez de Parga define al régimen político como la solución que se da de hecho a los problemas políticos de un pueblo, o sea, la salida política que cada pueblo da a sus problemas políticos<sup>10</sup>. Habrá tantos regímenes políticos cuantas manifestaciones políticas se den cita en una comunidad. El régimen político, es dinámico, cambiante. No se somete a ninguna regla preconcebida. Coexiste con las otras formas. Responde a la realidad histórica y al concepto esencial de Constitución. Refleja el

---

8 BURDEAU, T. S. F., "**Traite de Science Politique**", T. IV, pág. 313.

9 JIMENEZ DE PARGA, "**Regímenes Políticos Contemporáneos**", 3º Ed., 1965, Tecnos S. A., pág. 9.

contenido jurídico-institucional o no del Estado. Puede estar en la ley o al margen de ella. Depende de la decisión política de gobernantes y gobernados en un momento concreto hic et nunc. Da preeminencia al fin del Estado. Se pregunta el "para qué", sin descartar los otros interrogantes, ya que también los comprende.

En definitiva para analizar el régimen político de una comunidad es necesario no sólo preguntarse por quién gobierna, cómo gobierna y por qué gobierna sino que también hay que preguntarse por la ideología política que se encuentra a la base de esa realidad política y que influye notablemente en el para qué del gobierno, en el fin.

### **Conclusión:**

Estado desde la perspectiva moderna es una especie del género comunidad política. Gobierno es una parte del Estado.

La forma de gobierno se refiere o se estructura teniendo en cuenta quién ejerce el poder del Estado. Es decir, se estructura teniendo en cuenta un aspecto de uno de los elementos del Estado, la causa formal, el poder.

La forma de Estado tiene en cuenta el cómo del ejercicio del poder del Estado. Y este, ¿cómo se ejerce el poder? relaciona la forma de ejercicio del mismo respecto de los otros tres elementos del Estado, fundamentalmente la causa material, territorio y población y la causa final, bien común.

El régimen político, es un concepto más amplio que abarca toda la vida política del Estado. No sólo se refiere a los poderes institucionalizados, no sólo se refiere a las causas existentes del Estado, sino que fundamentalmente tiene en cuenta la ideología vigente en un momento dado aquí y ahora del Estado. En definitiva, el régimen político, cómo solución de hecho que cada pueblo se da a sus problemas políticos, tiene en consideración fundamentalmente la esencia constitutiva del Estado, su constitución real, actual y esencial comprensiva tanto de los poderes de hecho y de derecho, como del sustrato ideológico, filosófico y político que sustenta a la comunidad.