

# **INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO**

**CUADERNO Nº 9**



## **INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO**

*Si bien la sociología puede y debe cobrar conciencia del indudable hecho del uso brutal, inmediato y egoísta del poder, tampoco debería negar que dicho fenómeno es sobrepasado en importancia social por la institución de un poder vinculante, legítimo y consentido.*

*El día a día de la vida de una sociedad es afectado en mucha mayor medida por un poder normalizado mediante prácticas legales que por el uso brutal e inmediato de la violencia.*

**Niklas Luhmann**

El poder político, fundado y sostenido siempre sobre la violencia, debe institucionalizarse con objeto de amplificar la duración y efectividad que le caracterizan. En el proceso de institucionalización de la acción política que ha desembocado en los diversos tipos de estados modernos occidentales se pueden distinguir determinados rasgos generales que nos ha parecido conveniente señalar, siguiendo y resumiendo la detallada exposición al respecto del sociólogo alemán H. Popitz a la que hacíamos breve referencia en el Cuaderno anterior.

### **1. DESPERSONALIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO**

Puesto que no hay sociedad sin poder y, por ende, sin organización, cuando la sociedad está ya transida e infectada de división, ésta tiene tam-

bién que insertarse o materializarse de una u otra manera en su singular estructura. En ese sentido, si atendemos más a la esencia del proceso que a las múltiples variaciones de forma que presenta, desde los albores de la civilización siempre se ha tenido que dar alguna forma de institucionalización de la desigualdad y de la fuerza mediante la que probablemente se ha originado y sobre la que, con toda seguridad, se sostiene. Pero no es nuestro propósito ahora describir en diacronía las formas concretas de institucionalización más o menos directa o inmediatamente perceptibles del aspecto político del poder social vigente, sino atenernos en exclusiva a los rasgos más generales del proceso que, tras haberse iniciado en la Alta Edad Media, emergió claro y distinto hacia los siglos XV o XVI y concluyó en el siglo XVIII en esa compleja, sutil e incomparable obra de arte que es el Estado Moderno.

Si algo caracterizaba las relaciones políticas de aquellos pueblos que los romanos denominaron bárbaros era su carácter personal<sup>1</sup> derivado seguramente de su primitiva constitución igualitaria, modificada sólo por

---

<sup>1</sup> “The feudal logic of organization is better conceptualized as organization based on personal bonds... Feudalism is thus rule over people rather than land”. (Hendrik Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton University Press, 1994, pages 35-40). “La organización política del primer feudalismo no sólo tiene carácter personal porque los elementos que la componen se relacionan personalmente mediante contratos privados, sino que la base patrimonial de esas monarquías pone también de manifiesto el mismo carácter ya que el poder político es considerado como posesión privada y puede ser dividido, dado como dote matrimonial, hipotecado, comprado o vendido”. (Strayer, *Feudalism*, D. Van Nostrand, Princeton 1965, pág. 12). Con pasajes como éstos parece como si se quisiera dar a entender que el estado no está indisolublemente ligado a un territorio o que el territorio no debiera incluirse en la intensión del término estado. El equívoco proviene de identificar siempre estado con reino o monarquía, cuando en realidad se identifica muchas veces con el dominio estricto, más o menos extenso, de un señor feudal. En este espacio, genuino territorio del estado efectivo, las necesidades militares exigen que se mantuviera a toda costa la integridad territorial o indivisibilidad del feudo, estableciendo para ello el derecho absoluto del primogénito. Puesto que el estado es la organización política de un pueblo y no hay pueblo que no esté adscrito a un territorio, el estado hace siempre necesaria referencia a este último. Por eso la solidaridad tampoco sobrepasaba normalmente en esa época el marco del señorío. Y es este carácter del estado real lo que exige que la relación mando/obediencia tenga carácter personal, en lugar de territorial, en ámbitos políticos cuasi-formales como el reino o el imperio.

la prolongación de la guerra que hubieron de sostener contra el imperio romano por una parte y, por otra, contra pueblos situados más al oriente que los empujaban por la espalda. Su supervivencia les exigía alguna organización militar y sus jefes militares iban convirtiéndose paulatinamente en cabezas de simples y rudimentarios estados con el cauteloso y siempre acechante beneplácito de sus respectivos pueblos. Desde muy temprano la Iglesia va paulatinamente dando oportunista y variable cobertura ideológica a esa nueva forma de organización en consonancia, por un lado, con su tradicional concepción –no sé si evangélica o no– de la sociedad y, por otro, con el legado político-cultural que ha recibido como directa heredera del Imperio Romano. En un principio la división social que engendra y encarna el estado apenas presentaba facetas diferenciables con claridad. Lo que inmediatamente percibía el miembro de una sociedad escindida anterior a los comienzos de modernización del estado era la desigualdad social como totalidad, mientras que el poder político, aunque fuente o, al menos, soporte ineludible de esa desigualdad aparece tan inextricablemente ligado e involucrado en la totalidad del poder que parece más bien una cualidad inseparable, tanto real como analíticamente, del mismo. Es decir, el poder político está inserto, solapado y embebido en otras formas generales de poder y asimetría social; su práctica es el privilegio de gente socialmente privilegiada, otra manifestación de su excelencia personal o social, sea ésta de origen sobrenatural o natural. Por lo mismo las lealtades que suscita constituyen también parte de la condición general de dependencia social respecto de un poder que aparece siempre vinculado con personas o grupos emparentados de la sociedad caracterizados por prerrogativas o cualidades (de naturaleza bélica sobre todo, aunque también sagrada) diferentes y desligadas en apariencia de la fuerza física, presuntamente instrumental, que ejercen con la supuesta y admitida legitimidad que aquéllas les otorgan<sup>2</sup>. Tan pronto como las personas fallecían o las familias perdían su lustre la obligación de obedecer y el derecho a

---

<sup>2</sup> En realidad la violencia estaba presente siempre seguramente en el origen y por fuerza en el transcurso de la relación de poder. El texto de Luhmann que encabeza este Cuaderno comete el error de separar la violencia y el derecho en el seno del estado como si fueran acciones paralelas, cuando en realidad se embeben recíprocamente en el ser mismo del proceso o la acción políticos.

governar desaparecían y cambiaban de manos. El siguiente texto es un diáfano reflejo de la naturaleza privada, personal y compleja que podían llegar a adquirir las relaciones de mando-obediencia durante dicho periodo feudal en el seno de un ejército:

I, John of Toul, make it known that I am liege man of Lady Beatrice, countess of Troyes and of her dearest son, my dearest lord Thibault of Champagne, against all persons, living or dead, except for the liege homage I have done to lord Enguerran of Coucy, lord John of Arcis, and the count of Grandpré. If it should happen that the count of Grandpré should be at war with the countess and count of Champagne for his own personal grievances, I will personally go to the assistance of the count of Grandpré and will send to the countess and count of Champagne, if they summon me, the knights I owe for the fief which I hold of them. But if the count of Grandpré shall make war on the countess and count of Champagne on behalf of his friends and not for his own personal grievances, I shall serve in person with the countess and count of Champagne and I will send one knight to the count of Grandpré to give the service owed from the fief which I hold of him. But I will not myself invade the territory of the count of Grandpré<sup>3</sup>.

*[Yo, Juan de Toul, hago saber que soy fiel vasallo de Lady Beatriz, condesa de Troyes y de su amado hijo, mi querido señor Lord Thibault, conde de Champagne, ante cualquier persona viva o muerta, excepto ante Lord Enguerran, lord Juan de Arcis y el conde de Grandpré, a quienes he rendido también vasallaje. Si ocurriese que el conde de*

<sup>3</sup> Strayer, o.c., pág. 146.

*Grandpré entrara en guerra con la condesa y el conde de Champagne por agravios que éstos le han infligido, yo ayudaré en persona al conde de Grandpré y enviaré a la condesa y al conde de Champagne, si lo requieren, los caballeros que les debo en razón del juramento de fidelidad prestado. Pero si el conde de Grandpré inicia una guerra contra la condesa y el conde de Champagne, no por los agravios que ellos le han infligido, sino por los que le han infligido amigos de estos últimos, yo acudiré personalmente en auxilio de la condesa y el conde de Champagne y enviaré un caballero al conde de Grandpré en cumplimiento de mis obligaciones para con él, pero no invadiré personalmente el territorio del conde de Grandpré.]. (Traducción del autor)*

Pero a medida que el poder político va diferenciándose teórica y prácticamente de otras formas de poder va también despersonalizándose paulatinamente y tomando cuerpo en instituciones que garantizan duración y estabilidad al margen de las contingentes o azarosas cualidades de las personas o clanes que integran en uno u otro momento las mismas. El poder político se considerará en adelante patrimonio de la institución y no de seres humanos con dotes o cualidades particulares advenidas por misteriosa estima de los dioses y fehacientemente probadas en campos de batalla de las que se consideraba anteriormente derivado. El tipo de monarquía más o menos consolidada en Europa a lo largo de toda la Baja Edad Media supone ya un gran avance en esa dirección. La aparente paradoja que se esconde tras el principio hereditario en la asignación de la jefatura de un estado monárquico, con el riesgo evidente tantas veces hecho realidad de que incapaces reconocidos alcancen la cúspide del poder, parece contradecir esta característica esencial del estado moderno, pero no es así. A pesar de las apariencias en contra revela que no son tanto las cualidades personales de quien ocupa el poder como el hecho de que esté en una posición determinada —la realeza— lo que le confiere el derecho a ejercerlo. La rigidez del principio dinástico muestra que es la posición misma y no el individuo que la ocupa el pivote del sistema. El principio no es más que una categoría abstracta y permanente que encaja poco a poco en

la institución monárquica como pieza indisoluble de la misma. Su negación implicaría que una familia o una persona y las cualidades particulares de las que están dotadas son más importantes que la institución. La monarquía hereditaria, una de las primeras manifestaciones de lo que se ha venido a denominar estado moderno, no es ya reflejo de aquel concepto patrimonial y cualitativo del poder político —anterior a la aparición de los primeros signos de modernidad— que se evidencia en repetidos derrocamientos de unos reyes y posterior elección o aclamación de otros sin tener para nada en cuenta dinastías ni derechos sucesorios<sup>4</sup>. El sociólogo alemán Simmel advirtió que la fórmula ‘Yo, el Rey’ empleada en los juramentos o en la emisión de órdenes por algunos monarcas revela bien a las claras la idea de que el poder depende de la posición de una persona determinada en el seno de la institución monárquica y no de privilegios sociales de otro orden. La espada símbolo del ejercicio del poder es de quien ocupa el trono, fuente o principio permanente del poder. El alzamiento de los monarcas navarros simboliza también su incorporación al elevado lugar del poder, donde tiene que estar necesariamente quienquiera que desee ejercerlo, porque es del lugar o de la función de donde proviene realmente la potestad que legitima el posterior uso del mismo. Eso significa que hay algo por encima del desempeño del poder al que este debe someterse, llámese Dios o, simplemente, Ley, Naturaleza, Razón o *Raison d'état*. En contrapartida las lealtades de los que viven bajo el poder del estado son también expresa y exclusivamente referidas al mismo. Pasarán a ser importantes relaciones cada vez más abstractas que transformarán progresivamente a sus elementos, individuales y colectivos, de vasallos del

---

<sup>4</sup> Es importante no confundir el ‘principio’ con el mero ‘hecho’ de que reyes con una concepción todavía patrimonial del reino, saltándose usos y costumbres, lo dejaran en herencia a uno o a todos sus hijos (legítimos y bastardos) por mor del gran poder efectivo que coyunturalmente ejercían. La separación entre el poder del Rey y el de la Corona, así como entre el patrimonio de ambos, se produce incluso antes entre los bárbaros más romanizados, cuyos reyes seguían teniendo carácter electivo, pero no tanto, en este caso, por el peso de la tradición y la resistencia popular (que ya apenas cuentan), cuanto por una mayor influencia de la ‘civilización’ unida a su debilidad, también coyuntural, para imponer sucesor, frente a otros pretendientes, a la cabecera del estado. La relación entre hechos y principios es tan indudable como compleja. Una vez más se comprueba que nada puede sustituir al “análisis concreto de la situación concreta”.



señor correspondiente, donde la ligazón entre uno y otro, basada en contratación privada, transparente de manera cristalina su distinto nivel de poder efectivo, en súbditos de un rey que simboliza la cabeza de un organismo independiente del que los súbditos conforman el cuerpo, y más tarde en ciudadanos, con derechos y deberes igualados ante la ley, sujetos todos a normas derivadas *a priori* de una permanente e ineludible función política, y que por su condición de miembros de una relación estrictamente pública sólo deben obediencia a la institución (e indirectamente a ciudadanos determinados que la representan), mientras que, al margen, mantienen entre sí otro género de relaciones igualmente reales estatuyendo espacios pretendidamente no políticos que recibirán el tan traído y llevado nombre de sociedad civil. El estado moderno ha iniciado así, antes incluso del periodo absolutista<sup>5</sup>, el camino que le llevará a convertirse en la compleja organización que conocemos, donde el acervo de oficios definidos y permanentes, desempeñados además por funcionarios u oficiales, bien elegidos desde la eternidad por la omnisciente Providencia Divina o bien designados mediante sistemas de selección que se consideran absolutamente objetivos, acabará mostrando el aparente o formal anonimato y trascendencia del poder, independiente de gobernantes y gobernados, que expresa sólo la imperiosa necesidad del ser humano de tener un Amo que le permita alcanzar sus fines esenciales habida cuenta de su insociable sociabilidad.

Tras este proceso mediante el que se busca hacer del estado algo ‘inhumano’ (es decir, un dios aunque con forma y características feroces), se esconde el intento de velar la relación política tal como es y se manifiesta desde la división de la sociedad. Se pretende hacernos creer que cuando obedecemos no obedecemos ya a ningún ser humano determinado y que toda nuestra conducta, aunque forzada, posee un evidente tinte

---

<sup>5</sup> El dicho atribuido a Luis XIV “El Estado soy Yo” expresa de modo inmejorable la culminación del proceso que estamos intentando esbozar. Por una parte está el Estado y por otra el Monarca, pero juntos constituyen la Unidad por la que siempre han suspirado la cultura o el mundo occidental. Muchos enemigos del absolutismo han diferido de la opinión del Rey Sol sólo para conferir la soberanía al Gobierno del Estado. El pueblo, o ha dejado de existir como tal, es decir, ha devenido estado, o debe permanecer sometido.

impersonal y abstracto (porque *se dice*, porque *se hace* y, sobre todo, porque *se debe*) ocultando tras el susodicho pronombre la responsabilidad humana en aquel indeleble (por lo que parece) pecado original que puso fin a una igualdad primitiva –aunque difícilmente olvidable– y dio rienda suelta –¿para siempre?– al deseo de poder entre los seres humanos.

## 2. FORMALIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO

El estado moderno que se entiende a sí mismo y a los hombres y mujeres sobre los que gobierna en términos jurídicos es la institución en la que culmina la praxis política concreta de los incipientes estados bárbaros en las concretas circunstancias de todo género en las que se tuvo que desenvolver. El poder político siempre ha estado relacionado con la ley en general, porque por su propia naturaleza nunca puede ser totalmente arbitrario. Los códigos de Hammurabi y de Moisés son ejemplos fehacientes. Como dice Rousseau el más fuerte nunca es lo bastante fuerte para ser siempre el señor si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber. Max Webber afirmó que el estado es la organización que ejerce –o pretende, al menos– la violencia en régimen de monopolio, pero añade a renglón seguido que se trata de la violencia legítima. Hemos hablado ya de la necesidad intrínseca que tiene el poder político de legitimarse. Hasta tal punto es esencial esta necesidad que el mismo Max Webber la ha utilizado como criterio clasificatorio de las diferentes formas de poder político que han existido hasta ahora. El estado moderno se caracteriza por el carácter legal-racional de su legitimación. Ha habido otras formas de legitimación como el tradicional (en el que la legalidad se identifica con la costumbre inveterada) o la carismática (en la que la legalidad o la obligación de acatarla y respetarla se considera ligada a las cualidades personales extraordinarias de quienes detentan el poder)<sup>6</sup>. La legitimidad del estado moderno,

---

<sup>6</sup> Más tarde se han desarrollado modos de legitimación del poder mucho más sutiles y efectivos a los que haremos referencia en sucesivos Cuadernos. Porque hoy en día el poder no se conserva sólo mediante la producción y aplicación de normas morales y legales convenientes que prohíben y castigan determinados comportamientos, sino que se hace preciso producir relaciones sociales y desarrollar técnicas de manipulación biológica, psicológica, etc. capaces de configurar positivamente un nuevo ser humano en todas las facetas de su polimorfa personalidad. Además el poder coercitivo ya no (...)

en cambio, se lleva a efecto mediante lo que ahora entendemos por derecho, es decir, la pretendida expresión de la razón aplicada al ámbito bien definido de la ley. El fruto de este empeño es el estado moderno, denominado también constitucional o de derecho, en el que tanto la substancia del poder como el modo de ejercerlo en circunstancias variadas se reglamenta con todo detalle sin margen explícito o reconocido para la arbitrariedad. En la actualidad el estado emplea otros medios para lograr la legitimidad que le asegure el poder y, de este modo, su permanencia. Esta absoluta necesidad de legitimación a toda costa pone en evidencia la fragilidad del poder político que no cuenta con el consentimiento del pueblo, que es de donde emana y deriva siempre la fuerza de los estados y los gobiernos. No hay estado ni gobierno que pueda resistir la oposición popular. No se trata de derechos o de moral, sino de fuerza física al desnudo.

No debe pensarse, sin embargo, que la legalidad sustituye a veces a la violencia a la hora de regular y dirigir la conducta de los ciudadanos de un estado. La violencia siempre está presente y el ciudadano conoce lo que le espera si incumple las normas establecidas. La legislación reinante en el estado expresa, reviste o camufla una acción originalmente violenta y, en cualquier caso, se mantiene en vigor por el ejercicio o la amenaza de ejercicio de la misma. Detrás de cada artículo de los diversos códigos legales cada ciudadano puede descifrar, pese a estar escrito con signos invisibles, el siguiente mensaje sibilino: “Observa esta ley o atente a las consecuencias”. Tampoco en la Edad Media las posiciones privilegiadas de los mandatarios habían sido logradas, ni se sostenían, al margen de la violencia. Sin embargo, no es menos cierto que ésta no era todavía monopolio de ningún grupo gobernante. Y esto es lo que hace de la Edad Media una época fascinante.

---

(...) puede limitarse a conservar, tiene necesariamente que innovar en todos los ámbitos de la vida con lo que la cultura y la creación se han convertido en elementos integrantes e insoslayables del mismo. Afirmar que una cultura que no sea democrática no es cultura es lo mismo que decir que un estado totalitario no es un estado. No creemos que ningún Imperativo Categórico dirija la evolución de la humanidad, sino que, por el contrario, el hombre se nos muestra a lo largo de la historia —único espacio en el que somos capaces de encontrarle— como un ser apto para modelarse o ser modelado en cualquier dirección.

### 3. INTEGRACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN LA SOCIEDAD

Siempre me ha sorprendido el hecho de que tanto la política, en general, como los políticos, en particular no estén bien vistos en ninguna parte. En realidad ocurre algo raro en relación con los afectos de la gente corriente hacia la política y los políticos: una gran mayoría los acepta, incluso podría decirse que los ama, pero en secreto, como si tuviera que avergonzarse de ello. Son muy pocos los que reconocen estar dispuestos a sacrificarse, mucho menos a dar la vida, por cuestiones políticas, en defensa del estado, a pesar de que lo han hecho y siguen haciéndolo muchísimas personas de buen grado. Los mismos que dicen estar dispuestos a los mayores sacrificios por la familia, los amigos, la patria, la nación, la iglesia, etc, no sienten o, al menos, no proclaman la misma vinculación afectiva por la política, los políticos o el estado. Es como si percibieran que son los culpables de todas las calamidades que padecemos, como si recordaran todavía un crimen originario por el que se nos apartó de la comunidad que seguimos añorando, de ese paraíso terrenal al que se refieren mitos de diferentes culturas. Y puede que así sea y que el recuerdo de nuestra primitiva libertad no sea tan fácil de erradicar de la memoria colectiva<sup>7</sup>. Parece como si el concepto de política se asociara de inmediato con división y desigualdad social y que por eso los que no han olvidado del todo sus igualitarios orígenes siguieran añorando, a través de recónditos e inaccesibles escondrijos de la conciencia, su primitiva completud colectiva y personal. El estado, órgano ejecutor del poder político, es motor y fundamento de la división de la sociedad en dominadores y dominados, en personas que mandan y personas que obedecen. De ahí el complejo sentimiento de amor y odio que genera. De ahí también que tenga que ocultar y reparar el mal que inevitablemente produce, esforzándose por disimular su carácter de órgano separador y separado y por alcanzar a toda costa el beneplácito y el reconocimiento del pueblo, al que intenta convencer de lo imprescindible de su presencia no sólo para garantizar su libertad y desarrollo, sino incluso para certificar su existencia como tal. Quiere integrarse en la sociedad, insertarse en su estructura como ineludible constituyente de la misma. Por

---

<sup>7</sup> Llama la atención que cualquier intento de reforma social dirija su atención a los orígenes, donde espera encontrar remedio o antídoto para sus males presentes.

una parte se erige en poder distinto y separado de la sociedad, pero, por otra, tiene que reconstruir, mediante la virtualidad unitiva que con razón se atribuye, la primitiva unidad que él mismo ha contribuido y sigue contribuyendo, como agente principal, a hacer añicos. El siguiente texto de un importante pensador político contemporáneo da cuenta de este hecho, aunque la interpretación y valoración del mismo difieren de la nuestra:

Una comunidad no puede ser consciente del estado hasta que sus formas y perfil han aparecido; pero el estado no puede gobernar efectivamente hasta que esas formas y ese perfil son no sólo reconocidos, sino además bien acogidos por la comunidad y en cierto modo modificados por ésta. Cuando una suficiente parte integrante de la comunidad en que el Estado opera ha aceptado suficientemente a éste, y en el proceso de ser aceptado suficientemente, el estado ha adoptado sus formas y su perspectiva a las exigencias y condiciones de la comunidad, entonces, y sólo entonces, cuando el estado ha dejado de ser segmentario, ha sido acuñado el concepto de soberanía<sup>8</sup>.

De ahí su solapamiento con la nación, sus esfuerzos cada vez más universales por legitimarse democráticamente, su empeño por convertir a los súbditos en ciudadanos con los que pueda mantener y superar la necesaria y biunívoca relación que constituye la exclusiva unidad posible en una sociedad dividida, por hacernos creer que él, el estado, es el pueblo.

<sup>8</sup> F.H. Hinsley, *El Concepto de Soberanía*, Labor, Barcelona 1972, pág. 25. Una organización política o social es segmentaria o no lo es. En el segundo caso, o bien no lo es porque el pueblo se gobierna a sí mismo (se trataría de lo que hemos considerado, con Rousseau, un pueblo de dioses), lo que es imposible mientras exista un solo estado en el mundo, o bien porque pueblo y estado son una y la misma cosa (lo que hemos denominado un pueblo de demonios), es decir, porque cada uno de los miembros que lo componen es gobernante de alguien y gobernado por alguien a la vez, amo y esclavo al mismo tiempo, sin que la inacabable lucha por el poder (*homo homini lupus*) tenga, sin embargo, carácter político ya que nadie desea modificar la infraestructura política de dicha sociedad. En el límite implicaría también la desaparición universal del estado.

