

CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES CON PARTICULAR REFERENCIA A LOS SISTEMAS FEDERALES

Vincent Ostrom

Sumario

En este ensayo examinaremos la posibilidad de que la constitución del orden en las sociedades humanas pueda organizarse sobre la base de diferentes principios expresados a través de distintas estructuras que conducen a diferentes realidades en la vida pública. La utilización de normas destinadas a ordenar las relaciones entre los miembros de una sociedad es una característica universal de las sociedades humanas. La relación norma-gobernamte-gobernado se presta a diferentes pautas de organización. Compararemos aquí la teoría de la soberanía, postulada por Hobbes, con una teoría de los sistemas federales de gobierno. Los dos modelos permiten elegir la forma en que pueden constituirse las sociedades humanas.

Introducción

Al explorar las consideraciones relativas a la dirección, el control y la evaluación del funcionamiento del sector público es necesario abordar un problema fundamental: determinar si los sectores públicos representan un tipo único de "realidad", basado en principios universales de organización, o tipos múltiples de "realidades", basados en principios variables de organización. La tendencia general a utilizar un único concepto, el "Estado", para referirse a la estructura básica de las relaciones autoritarias existentes en la sociedad podría significar que en el gobierno de las sociedades humanas existe un único tipo de realidad. Desde un punto de vista alternativo, se podría considerar al Estado como una variable conceptual que incluye la referencia a "sociedades sin Estado" (Nettl, 1968: 561-562).

En los casos en que el lenguaje enfatiza con fuerza el concepto de Estado, este término es relacionado habitualmente con una definición que remite al monopolio del uso legítimo de la fuerza o la coerción en la sociedad. La organización de las sociedades humanas estaría dominada, entonces, por una fuerte pauta unitaria donde cada unidad, designada con el nombre de Estado, tendría esas características esenciales que corresponden a un monopolio de las relaciones autoritarias. En cada sociedad existiría un solo centro de autoridad que funcionaría como centro básico de control. Por lo tanto, el sector público estaría controlado por dicho centro, el cual serviría, a su vez, como instrumento intermedio de control sobre el resto de la sociedad. La autoridad residual destinada a "corregir" las fallas o debilidades de otras instituciones estaría en manos de aquellos que ejercen la autoridad soberana del Estado para gobernar a la sociedad.

Pueden existir otras formas de conceptualizar las relaciones de autoridad, así como diferentes tipos de organización. Esta diversidad de concepciones y principios de organización permite a los seres humanos recurrir a diferentes formas de realidades políticas al constituir las sociedades humanas. El examen de todas estas posibilidades plantea algunos complejos problemas lingüísticos. Las palabras que se usan en un idioma pueden traducirse a términos equivalentes que tienen referentes conceptuales muy distintos en otro idioma. El lenguaje de una sociedad dada refleja concepciones y tiene connotaciones que corresponden a una "realidad" social particular. El lenguaje apropiado para otras concepciones y otras "realidades" sociales puede estar menos desarrollado.

Con el fin de ilustrar la relación de los grupos conceptuales con el lenguaje y con las pautas básicas de organización, podríamos considerar algunos usos contrastantes de términos del alemán y del dialecto suizo en la lengua alemana y la lengua inglesa. El término alemán *Herrschaft* suele traducirse por la palabra inglesa *authority* (autoridad). *Herrschaft*, que significa literalmente *lordship* (señoría), tiene fuertes connotaciones de dominación, *Obrigkei*. Resulta fácil asociar las pautas de dominación con un centro único de autoridad final y concebir

el Estado de una manera unitaria. La raíz de la palabra inglesa *authority* es *author* (autor). La autoría de la autoridad define la naturaleza precisa de las relaciones de autoridad.

El término que en alemán equivale a *citizen* (ciudadano) es *Burger*, el cual se refiere implícitamente, al igual que el término inglés, a un *Burg* o *city* (ciudad), mientras que para los suizos *citizen* (ciudadano) es, en contraposición, *Eidgenosse*, donde *Eid* se refiere a un juramento y *Genosse* a un compañero o camarada. *Genossenschaft* es una asociación. *Eidgenossen* son compañeros o camaradas que forman una asociación y están ligados por un juramento. Desde esta perspectiva, una ciudad o un *Burg* podría considerarse una asociación de asociaciones. El término suizo *Eidgenossenschaft* se emplea para referirse a una confederación y, en particular, a la Confederación Suiza.

La tradición protestante suiza, tal como está reflejada en las doctrinas de Zwingli, Calvino y otros reformadores, se funda en asociaciones o *Genossenschaften* como base de la organización religiosa. El fundamento teórico de esta forma de organización se relaciona con el concepto hebreo de pacto (*brit*). La persona que forma parte de un pacto está ligada por un juramento. Desde este punto de vista, un *Eidgenosse* (ciudadano) es un pactante. El vocablo latino *foedus* significa pactar. *Foedus* es la raíz de términos como confederación, federación, federal, etcétera.

En alemán se usa la palabra *Bund* para referirse a federad-dones, confederaciones, etc., aunque con más frecuencia denota unión, liga o alianza. Es necesario distinguir entre *Staatenbund* (confederación) y *Bundesstaat* (Estado federal). En *Bundesstaat* se enfatiza el Estado, un Estado que es federal en la forma, pero sigue siendo un Estado, en contraste con el término suizo *Eidgenossenschaft*. Para los alemanes y norteamericanos gobierno federal es, de acuerdo con el uso que suelen dar a este término, un sistema de gobierno que distribuye la autoridad entre un gobierno nacional limitado y gobiernos de los estados o *Land* pero esta concepción sólo toma en cuenta los aspectos más superficiales de las *Eidgenossenschaften* (confederaciones).

Estos diferentes usos del lenguaje implican perspectivas básicamente diferentes acerca de las relaciones de autoridad. El lenguaje de *Herrschaft* tiene connotaciones muy diferentes del lenguaje de *Genossen* y *Genossenschaften*. Estos dos grupos diferentes de términos son de fundamental importancia cuando se examinan los diferentes tipos de relaciones de autoridad que pueden utilizarse para ordenar las relaciones en las sociedades humanas. *Herrschaft* es asociado fácilmente con un estado unitario que rige la sociedad. *Genossen* y *Genossenschaften* tienen diferentes implicaciones. Las estructuras de las relaciones de autoridad que reflejan la unión de camaradas en asociaciones de asociaciones son consideradas menos fácilmente como *el* Estado.

En este ensayo trataré de esclarecer las consideraciones básicas que se aplican a la constitución de las sociedades humanas. Comenzaré por identificar las condiciones universales que en mi opinión se aplicarían a todas las sociedades humanas conforme a relaciones ordenadas por medio de normas. Pero allí donde se usan normas para ordenar las relaciones sociales surgen problemas para especificar la naturaleza de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Uno de los enfoques se basa en las tradiciones de dominación inherentes al concepto de *Herrschaft*. El otro, en las tradiciones de las *Eidgenossenschaften*. La lógica fundamental de estos dos tipos de soluciones para la relación entre gobernantes y gobernados es desarrollada respectivamente por Thomas Hobbes en *Leviatán* y por Montesquieu en *El espíritu de las leyes*, así como por Alexander Hamilton y James Madison en *The Federalist*.

Las sociedades humanas como relaciones ordenadas por medio de normas

Una de las características distintivas de la especie humana es su capacidad para comunicarse mediante una compleja configuración de símbolos articulados en sistemas de lenguaje. Las palabras se utilizan para nombrar grupos de acontecimientos y relaciones, y los pensamientos se expresan por cadenas de palabras. Esta forma de comunicación permite a los seres humanos transmitir el saber de un individuo a otro y, por lo tanto, acumular y organizar el conocimiento a lo largo de las generaciones sucesivas. Esta condición amplía considerablemente el acceso a la potencial diversidad del comportamiento humano.

Para aprovechar las capacidades de cada cual es necesario que los seres humanos introduzcan ciertas restricciones a la potencial diversidad del comportamiento humano, de modo que puedan mantener mutuamente relaciones estables y previsibles. El lenguaje se utiliza como un elemento esencial en el ordenamiento de las relaciones sociales. Las palabras son usadas para distinguir lo que es admisible en cuanto a la manera en que se inter-relacionan los seres humanos, y lo que está prohibido porque es inadmisibles. Aquello que es permitido define la gama de oportunidades disponibles para los individuos en sus relaciones mutuas. Aquello que no es admisible establece los límites o restricciones que se aplican al comportamiento humano. La estructura básica de todas las disposiciones institucionales se reduce específicamente a una serie de configuraciones de normas que se aplican al ordenamiento de las relaciones entre los individuos involucrados.

El uso de normas destinadas a ordenar las relaciones en las sociedades humanas trae aparejado un problema fundamental, debido a que las normas no son formuladas, aplicadas y puestas en vigor por los propios individuos; no son más que palabras que sólo tienen significación con respecto a la comprensión que los seres humanos comparten al comunicarse unos con otros. Si las normas han de tener efecto en el ordenamiento de las relaciones humanas, se requiere la mediación de los seres humanos para formularlas, determinar su aplicación y asegurar su cumplimiento. En suma, las relaciones autorizadas (autoridad para actuar) dependen de las relaciones autoritarias (autoridad para formular, aplicar y poner en vigor las normas) y constituyen dos aspectos distinguibles de las relaciones de autoridad (Commons, 1959). Un sistema de normas depende de quienes actúan como gobernantes y aplican normas concernientes a aquellos que son gobernados.

La relación norma-gobernante-gobernado es la principal fuente de desigualdades en las sociedades humanas.: La observancia forzosa de las normas depende del uso potencial de sanciones destinadas a imponer castigos a quienes las infringen. El ejercicio del gobierno implica necesariamente que algunos individuos son investidos legalmente de autoridad para imponer a otros castigos y sanciones. Algunos son investidos de una autoridad legítima para valerse de instrumentos de fuerza o violencia con respecto a otros individuos. El concepto de *Herrschaft* está implícito en las relaciones ordenadas por medio de normas, y entraña necesariamente una desigualdad fundamental entre gobernantes y gobernados.

Dada la característica universal de confiar en el lenguaje para crear sistemas de relaciones ordenadas por normas, cabría suponer que todas las sociedades manifiestan desigualdades en su organización. En el caso extremo, no existiría ninguna sociedad donde imperase una igualdad absoluta entre todos sus miembros. De modo análogo, no habría ninguna sociedad humana donde los individuos sólo hicieran el bien y actuaran de buena fe en sus relaciones mutuas. Por el contrario, en todas ellas encontraríamos formas tanto de crimen como de castigo. La capacidad de hacer el bien depende de la posibilidad potencial de recurrir a los instrumentos del mal en el gobierno de las sociedades humanas. Estas condiciones son los corolarios lógicos del uso del lenguaje para crear sistemas de relaciones ordenadas por normas. Los seres humanos deben confiar en la mediación de quienes ejercen las prerrogativas del ejercicio del gobierno.

La estructura general de la relación norma-gobernante-gobernado está sujeta, sin embargo, a importantes variaciones estructurales que deben ser especificadas al considerar los problemas relativos a la dirección, control y evaluación del funcionamiento de las sociedades humanas. Con el fin de esclarecer estas variaciones estructurales, sólo exploraré dos posibilidades. Una está representada por la teoría de la soberanía formulada por Hobbes, en la cual la relación gobernante-gobernado implica una completa desigualdad. La otra es aquella donde las prerrogativas del ejercicio del gobierno están limitadas por normas observables de derecho constitucional que especifican una relación fiduciaria limitada entre gobernantes y gobernados. Las pautas de dirección y control incluidas en un sistema de derecho constitucional se aplican tanto a unos como a otros. Una vez que especificamos como posibilidades teóricas dos estructuras básicamente diferentes de ejercicio del gobierno, podríamos considerar un gran número de variantes. Por mi parte, me limitaré a esclarecer la posibilidad lógica de dos modelos diferentes de relaciones entre gobernantes y gobernados.

La teoría de la soberanía de Hobbes

En *Leviatán*, Hobbes desarrolla una compleja serie de argumentos dentro de una teoría política general. Al formular su teoría sobre la naturaleza humana, afirma que los individuos están motivados para buscar su propio bien. Pero si no existen restricciones políticas de ningún tipo, Hobbes prevé que, en un mundo signado por la escasez, los individuos que buscan su propio bien habrán de luchar unos contra otros, de modo que cada uno estará en pugna con todos los demás. En ausencia de toda restricción, las pautas de interacción humana producirán miseria antes que el bienestar que cada individuo procura alcanzar. Dadas las contradicciones entre las motivaciones y las consecuencias, Hobbes sostiene que los seres humanos serían inducidos a explorar las condiciones necesarias para establecer la paz como una alternativa de la guerra. Su análisis lo lleva a especificar una serie de normas que, de ser adoptadas, constituirían la base para el desarrollo de relaciones pacíficas y mutuamente fecundas en las sociedades humanas.

Estas normas, como tales, no son más que "palabras" y "carecen de fuerza para proteger al hombre en modo alguno" (Hobbes 1960:109). Los pactos de paz descansan en la espada de la justicia para asegurar su cumplimiento. Para que exista un cuerpo legal común debe existir una fuente legal común. Es la ley la que transforma un conjunto de individuos en una comunidad; y la comunidad deriva su unidad de la unidad de quienes hablan y actúan en su nombre como colectividad, y no de los miembros individuales de esa colectividad.

Puesto que un sistema legal común depende de una fuente legal común, y la ley depende de agentes humanos para su formulación, aplicación y cumplimiento obligatorio, Hobbes concibe el establecimiento de pactos políticos en virtud de los cuales cada individuo pacta con los demás para conferir la autoridad última a un hombre o a una asamblea, de hombres que habrán de ejercer las prerrogativas básicas del gobierno, que son las de la soberanía. Quienes las ejercen son soberanos y todos los demás son subditos. Según Hobbes (1960:112), éste es el "único camino" para crear un poder común capaz de obligar a los hombres a actuar de acuerdo con las normas legales. La organización política es de naturaleza unitaria o monocrática, y quienes tienen las prerrogativas del gobernante deben ejercer, según la terminología de Max Weber, el monopolio del uso legítimo de la fuerza en la sociedad.

Una vez establecida la presunción del monopolio, tal como es aplicado al ejercicio del gobierno, se infieren naturalmente los atributos de la soberanía postulados por Hobbes: la soberanía del soberano es inalienable, ilimitada e indivisible. El monopolio de la autoridad no puede mantenerse sin estos atributos: los monopolios tienen un centro único y son exclusivos. De aquí se deduce, entonces, que la autoridad del soberano como fuente legal está por encima de la ley y no pueda ser responsable ante la ley. Todo esfuerzo destinado a imponer una norma legal al soberano invertiría de autoridad final a aquellos que juzgan: en tal caso surgirían problemas que plantearían infinitas regresiones y tendrían efectos destructivos para la paz de la comunidad.

En su teoría de la soberanía, Hobbes expone la lógica esencial utilizada en los siglos XVI y XVII para dar forma a los modernos estados-naciones. Estos esfuerzos se caracterizaron, como señala Elias (1980, especialmente II: 123-311), por la monopolización de la autoridad en una estructura política que tenía los rasgos distintivos de un absolutismo. Poca duda cabe de que la teoría de la soberanía postulada por Hobbes presenta, en forma lógicamente coherente, un camino para constituir la realidad política. La cuestión clave consiste en determinar si es el "único camino", como sostiene Hobbes (1960:112).

La teoría de Hobbes es acompañada por una serie de requisitos que indican la existencia de tensiones fundamentales inherentes a su formulación teórica. El ejercicio de las prerrogativas del soberano requiere un alto nivel de esclarecimiento: "Quien ha de gobernar a toda una nación

debe leer en sí mismo, no a este o aquel hombre, sino a la humanidad" (1960:6). La posibilidad de que exista una sociedad legítima depende de las virtudes morales: "[...] la injusticia, la ingratitud, la arrogancia, el orgullo, la desigualdad de las personas, etc., nunca pueden ser legítimos. Porque nunca será posible que la guerra preserve la vida y que la paz la destruya" (1960:104). "Las buenas leyes son necesarias y, al mismo tiempo, son buenas para el pueblo." "Las leyes innecesarias", en cambio, "no son buenas leyes, sino artimañas para conseguir dinero [...]" (1960:227-228). El acto de gobernar de acuerdo con preceptos morales fundamentales y "ganar el favor por medio de buenos oficios" (1960:236) es la forma más elevada de veneración: "Del mismo modo que la obediencia es más aceptable a Dios que el sacrificio, así también dejar de observar (es decir, olvidar) sus mandamientos es la mayor de todas las contumelias" (1960:239-240). Y la inobservancia de los mandamientos de Dios traerá como consecuencia para los soberanos una serie de castigos naturales que amenazan la paz y la estabilidad de las comunidades:

"No existe en esta vida ninguna acción humana que no implique el comienzo de una cadena tan larga de consecuencias que ninguna providencia humana, por poderosa que sea, es capaz de dar al hombre una perspectiva del fin de esa concatenación. Y en esta cadena se eslabonan tanto los acontecimientos agradables como los desagradables, de modo que el hombre que quiera hacer algo que le produzca placer debe saber que tendrá que sufrir todas las penas inherentes a ello. Estas penas son los castigos naturales de aquellas acciones, que anuncian el comienzo de una serie de hechos perjudiciales antes que beneficiosos. Por añadidura, suele suceder que la intemperancia es castigada naturalmente con enfermedades, la temeridad con infortunios, la injusticia con la violencia de los enemigos, el orgullo con la ruina, la cobardía con la opresión, el gobierno negligente de los príncipes con la rebelión, y la rebelión con la matanza. Si consideramos que los castigos son una consecuencia del quebrantamiento de las leyes, el castigo natural debe ser, naturalmente, una consecuencia del quebrantamiento de las leyes de la naturaleza, y por lo tanto, lo sigue como su efecto natural y no arbitrario" (1960:240-241).

Los soberanos no pueden ser castigados legalmente por violar las leyes de las que son autores, pero son responsables de los castigos naturales que derivan de sus actos: las injusticias provocan la violencia de los enemigos: el gobierno negligente de los príncipes, la rebelión, y la rebelión, la matanza. Una vez más, la paz da paso a la guerra. **Para Hobbes, la soberanía es una condición necesaria, pero no suficiente, para la paz.**

La norma constitucional

Dentro del marco de la formulación más general de Hobbes, es posible encontrar una solución para el problema de la organización política, que es una alternativa de su teoría de la soberanía. Esto exige la elaboración de una teoría de la democracia que fue anticipada por Montesquieu y es compatible con la teoría política desarrollada, por Alexander Hamilton y James Madison en *The Federalist*. Dicha teoría se basa en los principios de las *Eidgenossenschaften* antes que en los de *Herrschaft*.

Dentro de su teoría de la soberanía, Hobbes concibe una democracia en la cual la autoridad última es ejercida por una asamblea de todos los ciudadanos reunidos a ese efecto. La naturaleza unitaria de la autoridad es preservada a través de una única asamblea de todos los ciudadanos. En *De Cive*, Hobbes (1941:91) identifica una democracia por dos atributos: la *eterna prescripción de las convenciones* (las bastardillas son mías) y la "pluralidad de voces". Según mi interpretación, el primer atributo significa el eterno gobierno de las asambleas, y el segundo, el ejercicio del poder por medio de la pluralidad de votos. Esta formulación pasa por alto un factor crítico que podríamos caracterizar como las eternas prescripciones de la convención: las eternas normas de la asamblea.

En las sociedades democráticas el gobierno de las asambleas depende de las normas de la asamblea. **Si los ciudadanos han de ejercer las prerrogativas del gobierno de una asamblea, deben existir, como una condición necesaria, normas para establecer el status de miembros, la existencia del quorum, la fijación de la fecha y el lugar de las reuniones, la conducción de la agenda de la asamblea y la provisión de funcionarios que desempeñen funciones especializadas**

en la conducción del gobierno y la toma de decisiones de acuerdo con determinadas pautas de votación. Gobernar a través de una asamblea requiere, por lo tanto, una comprensión compartida acerca de las normas que se aplican a la conducción de la agenda de la asamblea.

Las normas que se aplican a la conducción de una asamblea, como asamblea, pueden distinguirse de aquellas que se aplican al ejercicio de la autoridad por parte de la asamblea respecto de exigencias de la vida que se plantean fuera de esa asamblea. Esta distinción es la que marca la diferencia entre una constitución y una ley ordinaria. Una *constitución* es un conjunto de normas que se aplican a la conducción esencial del gobierno, en contraste con una *ley*, que es un conjunto de normas que tienen que ver con el ejercicio de la autoridad subordinada y con las relaciones comunes entre los miembros de la sociedad.

Una vez establecida esta distinción, sería enteramente compatible con la formulación de Hobbes, según la cual los ciudadanos que forman parte de una asamblea democrática deben velar celosamente por el mantenimiento de su propia autoridad y ser sumamente cautos al delegarla en representantes que actúan en su nombre. La autoridad interina para proceder en una emergencia, la autoridad para adoptar medidas ejecutivas en nombre de una asamblea y la autoridad para dirimir situaciones en que sea necesario determinar la aplicación de la ley y dictar resoluciones en caso de conflictos pendientes pueden, todas ellas, estar sujetas a una autoridad limitada, en virtud de la cual cada funcionario que actúe en función de la autoridad de la asamblea sería estrictamente responsable por su desempeño en el cargo como depositario de la confianza pública. La responsabilidad final recaería en el pueblo reunido en la asamblea.

Con el correr del tiempo se ha reconocido que las decisiones que se toman en el nivel constitucional tienen interesantes propiedades, siempre que puedan ser puestas en vigor. Es posible que los seres humanos lleguen a decisiones esencialmente unánimes respecto de normas que se aplican a la toma de decisiones, aunque puedan tomarse decisiones en que algunos ganan y algunos pierden (Buchanan y Tullock, 1962). Este principio es característico de muchos juegos. En todo juego, cada jugada implica ganar o perder, y sin embargo, los hombres aceptan de buen grado jugar a juegos que no dan ventajas especiales a ningún grupo particular de jugadores. Las constituciones, como normas que se aplican a la conducción del gobierno, podrían ser formuladas de manera tal que cada individuo tuviera igual acceso a diferentes posiciones de autoridad, y que el ejercicio de prerrogativas especiales estuviera sujeto a un compromiso de observancia obligatoria, de acuerdo con pautas de equidad mutuamente aceptables (véase Rawls, 1971). Tales constituciones podrían ser aceptables para todas las personas involucradas, aunque pudieran tomarse determinadas decisiones donde algunos ganen y algunos pierdan la viabilidad de una democracia directa está sujeta a serias amenazas. Éstas provienen de los límites relativos al tamaño de la asamblea. Gobernar por medio de una asamblea de todos los ciudadanos implicaría que una democracia directa debería limitarse a una comunidad relativamente pequeña de ciudadanos. En primer lugar, las democracias directas se verían constreñidas por la distancia que cada ciudadano tendría que recorrer para asistir a las reuniones de la asamblea. Los procedimientos que se aplican en el seno de ésta imponen restricciones adicionales que están en función del tamaño; dependen de que hable sólo una persona a la vez; los procedimientos que han de regular el adecuado funcionamiento de la asamblea requieren el nombramiento de alguien que la presida, realice el reconocimiento de los oradores y el control de la agenda y tome decisiones. A medida que aumenta el tamaño de la asamblea, se reduce la voz proporcional de cada uno de los miembros y se acrecienta la voz proporcional de quienes tienen el liderazgo.

Esta circunstancia significa que las asambleas democráticas están sujetas a fuertes tendencias oligárquicas que se acentúan con el tamaño de la asamblea. Por lo tanto, las democracias directas pueden enfrentar serios problemas de fracaso institucional que están en función del tamaño: se hallan expuestas a que los funcionarios usurpen fácilmente las prerrogativas de una gran asamblea. Si los ciudadanos de una democracia consienten tales usurpaciones, la democracia deja de existir al asumir el usurpador las prerrogativas del soberano. Estas circunstancias llevaron a Montesquieu (1966:126) a la siguiente conclusión: "Si una república es pequeña, es destruida, por las fuerzas extranjeras; si es grande, es arruinada por la imperfección interna". Hobbes podía descartar a las democracias, considerando que no eran alternativas viables, cuando los monarcas reinaban en las grandes potencias europeas.

Montesquieu pensaba que las confederaciones proporcionaban una salida para el dilema implícito en el fracaso, tanto de las pequeñas, como de las grandes repúblicas. Concebía la creación de una república confederada, lo cual permitiría que las pequeñas repúblicas se unieran formando una república confederada más grande en la que podrían obtenerse ventajas simultáneas recurriendo a escalas pequeñas y más grandes de organización. La escala más grande de una confederación permitiría a las repúblicas unirse con el fin de disponer de suficiente fuerza para resistir la agresión extranjera y conservar, sin embargo, las virtudes de las pequeñas repúblicas dentro de cada miembro de la confederación. En caso de producirse una usurpación por parte de los funcionarios de una república en particular, Montesquieu preveía también que la vasta comunidad de una república confederada estaría en condiciones de suministrar los remedios, para defenderse contra la usurpación y permitiría a la sociedad reformarse a sí misma.

Los esfuerzos realizados por los norteamericanos para crear un sistema de repúblicas constitucionales se basaron en métodos similares a los concebidos por Montesquieu. Como subraya Tocqueville en los capítulos 2, 4 y 5 de *Democracy in America*, los fundamentos conceptuales de la democracia norteamericana se originaron en la teología de los puritanos, con su énfasis en el funcionamiento de pactos o convenciones. El pueblo convenía en establecer pactos o constituciones para la organización de comunas. Podemos citar como ejemplo las comunas que se unieron en confederaciones para formar colonias constitucionales en Connecticut y Rhode Island mucho antes de que se convirtieran en estados. El pueblo era "soberano" en sus asambleas comunales, mientras que el rey era soberano en el Imperio. La revolución norteamericana fue una contienda en torno de estos principios antagónicos de autoridad.

Como decía Tocqueville: "[...] la doctrina de la soberanía del pueblo salió de las comunas y se apoderó del Estado". Esta doctrina se convirtió en "la ley de las leyes". Los principios sustentados por Tocqueville se reiteraron en la constitución de las diferentes unidades que integraban el sistema norteamericano de gobierno: "la comuna fue organizada antes que el condado, el condado antes que el estado, y el estado antes que la nación". "En realidad, el gobierno nacional sólo era un compendio de esos principios republicanos que eran corrientes en toda la comunidad antes de que dicho gobierno existiera e independientemente de su, existencia" (Tocqueville, 1945:59).

Cuando los norteamericanos trataron de crear una república confederada surgieron al principio problemas críticos en relación con la teoría y estructura de la confederación. Estos problemas fueron encarados a través de la formulación en 1787 de una constitución revisada que reemplazó a los Artículos de la Confederación como primera constitución de la confederación norteamericana. Esta formulación teórica revisada ha llegado a considerarse un sistema "federal" de gobierno más bien que una confederación. Pero la conceptualización básica era, en realidad, una variación estructural de lo que Montesquieu concebía como una república confederada.

Uno de los problemas importantes que debieron enfrentar los norteamericanos durante y después de la Revolución fue cómo tomar medidas colectivas conjuntas que contemplaran los intereses comunes de los diversos estados y evitaran la posibilidad de que los estados norteamericanos lucharan unos contra otros. A menos que pudieran crearse instituciones apropiadas, los norteamericanos preveían que las exigencias de la guerra llegarían a dominar las relaciones en el continente norteamericano, como había ocurrido en el continente europeo. Con el correr del tiempo, la lógica del conflicto mutuamente destructivo (Boulding, 1963) daría prioridad a la seguridad ante el ataque externo por sobre la libertad, al mantenimiento de ejércitos permanentes y al fortalecimiento de la autoridad ejecutiva respecto de la autoridad legislativa (Hamilton, Jay y Madison, sin fecha: 42-43). El fracaso de la confederación crearía un "nuevo orden de cosas" en el cual "la faz de América sólo sería una copia de la del continente europeo" (Hamilton, Jay y Madison, sin fecha: 263).

La primera confederación norteamericana se había constituido sobre la base de un Congreso integrado por representantes de los estados. El tamaño de las delegaciones variaba, pero los representantes de cada estado votaban como una unidad. El Congreso podía actuar en muchos asuntos sin contar con el voto unánime de los estados, pero todas las cuestiones internas de la confederación se implementaban a través de los instrumentos de los gobiernos estatales. No se

disponía de ninguna judicatura autónoma para dirimir conflictos entre las acciones del Congreso y las acciones de los estados. Los fondos de la confederación dependían de los pagos efectuados por los estados.

En su crítica a la confederación, Alexander Hamilton (véase especialmente *The Federalist* 15 y 16) sostenía que la confederación, como forma de gobierno, se basaba en una concepción falaz —en un error fundamental—, porque no podía hacer lo que se esperaba como mínimo de un gobierno. No podía dar fuerza obligatoria a sus prescripciones como si se tratara de leyes. El Congreso podía resolver, pero dependía de los estados para la puesta en vigor de sus resoluciones. La fuente de error residía, según el análisis de Hamilton, en la presunción de que un gobierno (Estados Unidos como confederación) podía regir a otros gobiernos (los estados). Mientras se sostuviera esta concepción, la confederación tendría que limitarse a aplicar sanciones *colectivas* en lo concerniente a la observancia de sus prescripciones. Las sanciones colectivas son incapaces de discriminar entre los transgresores y los espectadores inocentes. Un gobierno de gobiernos no podía satisfacer entonces los requerimientos básicos de la justicia, es decir, aplicar sanciones a quienes son culpables de cometer actos ilícitos y no a los espectadores inocentes. La justicia exige que la ley se aplique a los individuos y no a las colectividades, como tales.

Esta circunstancia significaba para Hamilton que las fallas de la confederación sólo podían remediarse mediante un cambio fundamental en su estructura. Cada uno de los gobiernos que integraban la confederación debía extender su autoridad "a las personas de los ciudadanos" y actuar en concordancia con "las esperanzas y los temores de los individuos" (sin fecha: 98-99). En lugar de ser un gobierno de gobiernos, el sistema federal debía, ser una compleja estructura de gobiernos que actuaban como asociaciones políticas; cada individuo participaba en varias de ellas, relacionadas con comunidades de intereses diversas y superpuestas. Cada unidad de gobierno en tanto asociación política tenía autoridad para actuar en lo concerniente a esas relaciones que eran compartidas en común por una comunidad de personas vinculadas con una esfera o campo particular de actividad y con grupos particulares de interés dentro de dicha esfera. La comunidad más amplia de interés prevalecía en cuestiones de preocupación o importancia común, pero otras comunidades de interés actuaban con autonomía respecto de otros problemas compartidos por diferentes esferas de actividad.

Por consiguiente, los sistemas federales representan complejas estructuras de asociaciones de variado alcance y campo de acción, donde existe una rica interpretación de relaciones con cada miembro de la sociedad. Sin embargo, cada unidad de gobierno tiene una autonomía que le es propia, y la sociedad representa complejas redes de estructuras concurrentemente organizadas, donde los individuos se relacionan mutuamente dentro de los límites y las oportunidades que les brindan las diversas estructuras.

Éstas no son unitarias, puesto que no tienen un centro único de autoridad final, sino configuraciones complejas en las cuales los límites internos y externos son susceptibles de alteraciones o extensiones. La posibilidad de que una estructura compuesta de gobiernos concurrentes actúe en lo concerniente a los intereses que los individuos comparten en diversas comunidades depende, a su vez, del mantenimiento de límites en el ejercicio de todas las prerrogativas gubernamentales. De lo contrario, las luchas por la dominación y el control se asemejarían, con el correr del tiempo, a las que prevalecieron en Europa durante el milenio que siguió a la caída de Roma.

La capacidad de establecer límites al ejercicio de la autoridad gubernamental nos retrotrae a la distinción antes mencionada entre una constitución y una ley ordinaria, que es consustancial con una república democrática donde los ciudadanos gobiernan a través de la asamblea. Pero la referencia a diversas esferas de actividad inherentes a una república compuesta requiere que se flexibilice el requisito de participación directa de todos los ciudadanos en la asamblea y que se diferencien más cuidadosamente los procesos de los gobiernos. La estructura del gobierno constitucional asume una importancia crítica, si el gobierno democrático ha de significar el gobierno del pueblo (democracia, de *demos*, pueblo y *cratia*-, gobierno, significa literalmente el gobierno del pueblo). Los procesos de toma de decisiones constitucionales sirven como instituciones apoderadas que representan al gobierno a través de la asamblea.

Si el pueblo es capaz de controlar los procesos de elección constitucional y si las constituciones sirven de instrumentos legales para mantener el ejercicio de las prerrogativas gubernamentales dentro de límites efectivos, podríamos concebir al pueblo ejerciendo las prerrogativas fundamentales del gobierno. Si un sistema de gobierno altamente federado (o confederado) puede sujetarse a los límites efectivos de la norma constitucional, podríamos concebir un sistema de gobierno que sería válido considerar como una democracia. La concepción de Montesquieu relativa a un método para superar los límites impuestos por el tamaño tenía cierto mérito, pero en condiciones más restringidas que las que él señalaba. Estas condiciones fueron objeto de una atención más explícita en los esfuerzos constitucionales norteamericanos tendientes a analizar el fracaso de la confederación y a idear disposiciones alternativas que fueran compatibles con el método de la confederación.

En "la teoría general de una constitución limitada", propuesta por Hamilton (sin fecha: 254), se especificaban varias condiciones para establecer y mantener un sistema de derecho constitucional que pueda ser utilizado para imponer límites a quienes ejercen las prerrogativas gubernamentales. Estas condiciones exigen la preclusión de los atributos de la soberanía, es decir, el ejercicio inalienable, ilimitado e indivisible de la autoridad.

Esta teoría general de una constitución limitada depende primeramente de la fundamental distinción entre una constitución y una ley ordinaria, y entre los procesos de toma de decisiones constitucionales y de toma de decisiones gubernamentales. Una constitución representa una configuración de normas que se aplican a la conducción esencial del gobierno. Una ley ordinaria, en cambio, rige el ejercicio subordinado de la autoridad y las pautas de relaciones sociales que surgen a raíz de las exigencias normales de la vida. Estas distinciones pueden reforzarse, a su vez, por las distinciones en los procesos de toma de decisiones. Una constitución, escribió Madison (sin fecha: 348), "es establecida por el pueblo y no puede ser alterada por el gobierno, mientras que una ley es establecida por el gobierno y puede ser alterada por el gobierno". En una república constitucional el gobierno no tiene la prerrogativa de definir su propia autoridad. Ésta es formulada y revisada mediante procesos de toma de decisiones concernientes al pueblo que actúa a través de instrumentos no gubernamentales de toma de decisiones, tales como convenciones constitucionales, iniciativas y plebiscitos.

Una vez hechas estas distinciones, podemos considerar que una constitución es un instrumento legal destinado a especificar los límites que se aplican al ejercicio de las prerrogativas gubernamentales. El más importante de esos límites atañe a las prerrogativas de los individuos, que también pueden especificarse como límites a las prerrogativas del gobierno. Los derechos relativos a la libertad de palabra, de prensa, de comercio y de reunión son esenciales para el mantenimiento de un ámbito público abierto donde los ciudadanos son libres de comunicarse unos con otros respecto de los asuntos públicos, sin la interferencia o el control del gobierno. Los derechos de propiedad y de libertad de contratación son fundamentales para la asociación voluntaria como un medio de asegurar la autonomía personal. El derecho al debido proceso legal establece la obligación de los funcionarios de ejercer las prerrogativas del gobierno de acuerdo con procedimientos lícitos, y estos procedimientos exigen que la conducción de los asuntos públicos se realice a la vista de todos y sea ampliamente publicitada. Por otra parte, pueden establecerse límites adicionales diferenciando los procesos de toma de decisiones constitucionales, y asignando esos procesos a diferentes estructuras. Para Montesquieu, la separación de los poderes era un atributo necesario de la constitución de la libertad (1966: Libro XI), y Madison (*The Federalist*: 47-51) se basaba en la formulación de Montesquieu al diferenciar las funciones legislativas de las funciones ejecutivas y judiciales. La separación de los poderes implica que el ejercicio general de las prerrogativas gubernamentales depende de la concurrencia de múltiples estructuras de toma de decisiones. Cuando el ejercicio de la autoridad gubernamental por parte de todos los funcionarios del gobierno está sujeto a límites, nadie puede ejercer una autoridad ilimitada.

Las provisiones constitucionales que especifican las medidas para la participación directa o indirecta del pueblo en los procesos de gobierno establecen nuevas restricciones al ejercicio de las prerrogativas gubernamentales. La elección popular de los funcionarios legislativos y ejecutivos provee la recurrente participación indirecta de los ciudadanos en los procesos de gobierno, mientras que el juicio por jurados o los procedimientos con intervención del gran

jurado aseguran su participación directa en los procesos judiciales.

Madison (sin fecha: 337-338) resumió los principios constitucionales que se aplican a un sistema republicano de gobierno:

"Al constituir un gobierno que ha de ser administrado por hombres que regirán los destinos de otros hombres, la gran dificultad reside en que debemos darle la posibilidad de controlar a los gobernados y, en segundo lugar, obligarlo a controlarse a sí mismo. No hay duda de que el principal control depende del pueblo, pero la experiencia ha enseñado a los hombres la necesidad de tomar precauciones auxiliares.

Esta política de suplir, por medio de intereses opuestos y rivales, la falta de mejores motivos, podría rastreadse a lo largo de todo el manejo de los asuntos humanos, tanto públicos como privados. Tal política puede observarse particularmente en las distribuciones subordinadas del poder, cuyo objetivo consiste siempre en dividir y disponer los diversos cargos de manera que cada uno de ellos pueda controlar a los demás; en otras palabras, que los intereses privados de cada individuo vigilen y controlen los derechos públicos. Estas prudentes disposiciones son requisitos importantes para la distribución de los supremos poderes del Estado".

Los intereses opuestos y rivales de Madison se basan en el mismo presupuesto enunciado por Montesquieu (1966: Libro XI) cuando afirma que *el poder debe ser usado para controlar al poder*.

De acuerdo con esta concepción, ningún individuo o grupo de individuos gobierna la sociedad. Por el contrario, el gobierno depende de la concurrencia de diversos grupos que toman las decisiones. Pueden establecerse normas, y éstas pueden ser puestas en vigor, pero nadie ejerce privilegios ilimitados. Todo el mundo tiene acceso a prerrogativas que pueden utilizarse para recusar el inadecuado ejercicio de la autoridad por parte de cualquier funcionario o grupo de funcionarios. Este sistema, organizado sobre la base de intereses opuestos y rivales, depende decisivamente del conocimiento compartido que pueda tener el pueblo acerca de los estándares de valor fundamentales que se utilizan para establecer distinciones esenciales respecto del adecuado ejercicio de las funciones gubernamentales. Cuando surgen conflictos, las diversas estructuras de decisión proveen múltiples remedios para solucionarlos y transformarlos en relaciones mutuamente fecundas y productivas. La estructuración de esos intereses opuestos y rivales puede ser el preludio de un estancamiento o de un desacuerdo insuperable, a menos que se utilicen métodos de resolución de conflictos destinados a crear o restablecer comunidades de relaciones mutuamente fecundas. La implantación de un gobierno de este tipo debe tener necesariamente un alto costo. La utilización de intereses opuestos y rivales como principio básico de organización implica la aparición de altos niveles de conflicto; la retórica asociada con éstos dará una engañosa idea de desorden. Sin embargo, el conflicto se va diluyendo cuando los individuos se esfuerzan por encontrar los remedios que están disponibles en las diversas estructuras de decisión. Proporcionalmente, mucho tiempo y esfuerzo se dedicarán a la deliberación y a la toma de decisiones pública. El secreto será difícil de lograr incluso en áreas esenciales relacionadas con la seguridad nacional. El ejercicio de las prerrogativas de la función pública estará sujeto al escrutinio de la ciudadanía. Los procesos de gobierno deberán subordinarse a la dirección y al control de aquellos que se comprometen a ajustarse a los estándares de comportamiento y desempeño inherentes a un sistema de gobierno constitucional. La ciudadanía podría considerarse, entonces, como una suerte de unión compartida de asociaciones cívicas moralmente obligadas a defender y respetar los estándares de corrección, justicia y libertad en comunidades de relaciones mutuamente productivas. Los métodos basados en las *Eidgenossenschaften* podrían considerarse entonces como una alternativa de los métodos de *Herrschaft*, donde la *Herrschaft* es monopolizada por un centro único de autoridad o soberanía.

Conclusión

El método propuesto por Montesquieu para transformar las repúblicas confederadas en complejas configuraciones de disposiciones convencionales proporcionaba una alternativa del método hobbesiano de recurrir a un soberano único que regía la sociedad. El método de Montesquieu, modificado a la luz de la crítica de Hamilton, ofrecía la posibilidad de que las

instituciones democráticas no se limitasen necesariamente a las pequeñas repúblicas. Además, Montesquieu sostenía que la división de los poderes entre las autoridades legislativa, ejecutiva y judicial era necesaria para la constitución de la libertad. Las instituciones democráticas podían alcanzar formas estables en virtud de las cuales la autonomía de las diversas comunidades autogobernadas podría existir en el contexto de unidades de gobierno concurrentes y superpuestas. Este orden político está dotado de múltiples centros y podría caracterizarse como *policéntrico*, es decir un orden político donde no hay un centro único que ejerza su dominio sobre los demás (Polanyi, 1951).

La reiteración de los principios referentes a la norma constitucional en los sistemas federales de gobierno tiene implicaciones fundamentales para conceptualizar la naturaleza del sector público.

Primero, en cierto sentido, cada unidad de gobierno actúa en relación con una comunidad de personas que constituyen su *público*. Cada una de estas unidades está sujeta a regulaciones y controles basados en principios de organización democrática, los cuales permiten que esos públicos funcionen como comunidades autónomas. La reiteración de las pautas de autonomía en unidades múltiples de gobierno implica que el pueblo forma parte de diversos públicos que tienen clara conciencia de lo que significa gobernarse a sí mismos.

Segundo, las limitaciones impuestas a la autoridad de todas las unidades de gobierno implican que los ciudadanos están autorizados a participar en áreas públicas abiertas que no son privativas de comunidades particulares de personas asociadas con unidades particulares de gobierno. Estas áreas públicas abiertas sirven de foro para la libre discusión, la deliberación y el diálogo, e informan acerca del desarrollo de una *opinión pública*, que es independiente de las unidades particulares de gobierno. Las reuniones en centros comerciales, aldeas, plazas o centros comunitarios brindan oportunidades para la discusión y el intercambio de opiniones que pueden articularse a través de los diversos instrumentos de gobierno.

La formulación de los derechos constitucionales de los individuos en cuanto ponen límites a la autoridad del gobierno conduce a veces a calificar de "privado" el carácter no gubernamental de esta área. Brecht (1970: 474) considera, por ejemplo, que esta área pertenece a la esfera "privada" de la opinión, la religión, el arte y la ciencia. Sin embargo, esta esfera "privada" es la que da expresión a la opinión "pública". La libertad de que dispone el individuo para participar en un área pública abierta y actuar activamente en diversas asociaciones voluntarias no es un "individualismo privado" como reconoce Polanyi (1951: VII), sino la expresión de un conjunto distintivo de creencias que establecen relaciones fiduciarias entre todos los miembros de la sociedad. Se trata de un área pública abierta donde éstos pueden comunicarse franca y públicamente unos con otros, con el fin de plasmar una opinión pública independiente de las estructuras particulares de gobierno.

Tercero, el desarrollo de una división del trabajo asociada con diferentes aspectos de la toma de decisiones gubernamentales implica que el funcionamiento de cualquier unidad de gobierno y el funcionamiento concomitante de diversas unidades de gobierno se producen siempre en estructuras de disposiciones interorganizacionales. La dispersión de la autoridad entre las diversas estructuras legislativa, ejecutiva, y judicial implica que toda organización de gobierno se desarrolla en un medio interorganizaciona- l. Los individuos no pueden luchar solos contra el monopolio de la autoridad, pero tienen la posibilidad de articular sus intereses esenciales en estructuras de autoridad diversamente constituidas.

Esta diferenciación de la autoridad en diversas estructuras de decisión existe en grados variables en todos los sistemas modernos de gobierno que diferencian las legislaturas de los instrumentos ejecutivo y judicial. Todos esos gobiernos pueden considerarse entonces como *modelos simultánea y secuencialmente eslabonados de disposiciones interorganizacionales* que constituyen formas particulares de gobierno. Las principales distinciones descansan en la naturaleza de los eslabonamientos, por cuanto los sistemas parlamentarios facilitan la formación de coaliciones que pueden ejercer su dominio a través de eslabonamientos interorganizacionales específicos de tipo dependiente. Los intereses opuestos y rivales de Madison dependen sobre todo de los eslabonamientos entre unidades autónomas e interdependientes sujetas a las restricciones de las capacidades recíprocas de veto. Sin embargo, todos los sistemas modernos de gobierno son ordenamientos multiorganizacionales cuyas características

distintivas se basan en el tipo de eslabonamientos simultáneos y secuenciales que tienen lugar entre las diferentes unidades de organización involucradas.

La forma en que las sociedades modernas han diferenciado los procesos de toma de decisiones en relación con estructuras separables tales como cuerpos legislativos, tribunales de justicia, instrumentos administrativos, partidos políticos, etc., implica que el carácter unitario del Estado ha dado paso, de hecho, a grados sustanciales de *policentrismo*, donde la coordinación tiene lugar en grado creciente a través de las tendencias equilibradoras alcanzadas por los procesos de ajuste mutuo (Polanyi, 1951). El único rasgo que conserva un carácter unitario es una presunción de supremacía que se aplica al eslabonamiento de alguna estructura con otras estructuras de gobierno. Pero las doctrinas de la supremacía parlamentaria son acompañadas habitualmente por doctrinas de independencia judicial y privilegio ejecutivo. Cuando estos distintos eslabonamientos se unen a sistemas electorales multipartidarios, el concepto de un monopolio en el ejercicio de las prerrogativas políticas es cada vez menos sostenible. Montesquieu, más bien que Hobbes, anticipó los métodos de organización que más se prestaban para extender las fronteras de la artesanía política en el mundo moderno.

Cuarto, los sistemas altamente federalizados que se caracterizan por la autonomía entre las estructuras de decisión de cualquier unidad de gobierno y entre diferentes unidades de gobierno denotan que las pautas de administración federal aparecen en un medio interorganizacional que es más distintivo de pautas de organización industrial en economías de mercado que en sistemas monocéntricos de la administración pública altamente burocratizados (Bish, 1971; Ostrom, 1973; 1974). La negociación, la transacción, el contrato y la rivalidad competitiva son una parte de los procesos de coordinación que caracterizan las relaciones entre entidades administrativas diversamente organizadas que operan en la economía, pública de sistemas de gobierno altamente federalizados. Algunas disposiciones multiorganizacionales análogas a las estructuras industriales llegan a caracterizar las relaciones funcionales entre diversos organismos encargados del suministro y provisión de tipos similares de bienes y servicios. Estas "industrias" podrían asumir características estructurales diferentes a las de otras "industrias" que se ocupan del abastecimiento de agua, el servicio de bomberos, la eliminación de desperdicios, la educación, el bienestar social y cualquier otro tipo de servicio público.

Algunos trabajos recientes sobre la teoría de los bienes públicos indican que los problemas básicos que obligan a recurrir a los poderes coercitivos del gobierno atañen esencialmente a la organización del consumo y al financiamiento de la *provisión* de bienes y servicios públicos. La organización del suministro da lugar a una gama más amplia de opciones, incluido el suministro a cargo de vendedores privados. La disponibilidad de proveedores alternativos permite elegir entre opciones competitivas. En el sector público pueden existir estructuras cuasi de mercado, aunque éstas están sujetas a presiones competitivas más débiles que las que soportan los mercados competitivos en el sector privado. El punto esencial es que los métodos no burocráticos de coordinación pueden utilizarse, en parte, como alternativas de los principios de organización burocrática, con el fin de mejorar y acrecentar las capacidades de realización en el sector público (V. Ostrom y E. Ostrom, 1977).

Quinto, los principios de organización federal permiten la coexistencia de comunidades multinacionales con comunidades de interés nacionales y subnacionales. La teoría de la soberanía sólo permite el paso de la comunidad al imperio, en el cual un centro único de autoridad domina al resto de la sociedad. La civilización occidental fracasó en todos sus intentos de alcanzar formas imperiales estables. El método de federaciones o confederaciones propuesto por Montesquieu brinda la oportunidad de avanzar hacia comunidades nacionales no imperiales tales como la Comunidad Europea.

El alcance del sector público y la forma en que se lo coordina varían en proporción con las diversas comunidades de interés y con los tipos de organizaciones y de empresas que se unen para hacerse cargo de intereses que deben confiar en los poderes coercitivos del gobierno como elementos necesarios de organización. Pero estos factores pueden combinarse de diferentes maneras para constituir diferentes tipos de realidad social. El sector público no debe tener, necesariamente, una estructura monocéntrica y la burocracia (la jerarquía) no debe ser, necesariamente, el único modo de coordinación en el sector público. La esfera pública puede organizarse a través de diversas estructuras que dan origen a tendencias equilibradoras en los sistemas policéntricos. Los conceptos y principios básicos que se aplican al nivel

constitucional del análisis pueden contribuir al desarrollo de diversas formas organizacionales y diferentes realidades sociales. Los seres humanos tienen la posibilidad de elegir, en gran medida, su estilo de vida y la forma de relacionarse unos con otros.

Este trabajo ha sido traducido de F. X. Kaufman, G. Majone y V. Ostrom, eds., *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Walter De Gruyter & Co., 1986, resultado de un proyecto de investigación interdisciplinario realizado durante un año en la Universidad de Bielefeld (República Federal de Alemania). El autor de este trabajo ha desarrollado estos temas en su libro *The Logic of a Compound Republic: Designing a Political Equipment*, a ser publicado por la Universidad de Nebraska.

BIBLIOGRAFÍA

- Bish, R., *The Public Economy of Metropolitan Areas*, Markham, Chicago, 1971.
- Boulding, K. E., "Toward a Pure Theory of Threat Systems", *American Economic Review* 53 (mayo 1963): 424-434.
- Brecht, A., *The Political Education of Arnold Brecht: An Autobiography 1884-1970*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1970.
- Buchanan, J. y Tullock, G., *The Calculus of Consent*, Logical Foundation of Constitutional Government, University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan, 1962.
- Commons, J. R., *Legal Foundation of Capitalism*, The University of Wisconsin Press, Madison, Wis., 1959.
- Elias, N., *Über den Prozess der Zivilisation*, Suhrkamp, Frankfurt, 1980.
- Gasser, A., *Geschichte der Volkfreiheit und der Demokratie*. Verlag H. R. Sauerländer Co., Aarm, 1939.
- Hamilton, A. J. y Madison, J., *The Federalist*, The Modern Library, Nueva York (sin fecha).
- Hobbes, T., *De Cive or the Citizen*, Appleton-Century-Crofts, Nueva York, 1949.
- Hobbes, T., *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil*, Basil Blackwell, Oxford, 1960.
- Montesquieu, C., *The Spirit of the Laws*, Hafner, Nueva York, 1966.
- Nettl, J. P., "The State as a Conceptual Variable", *World Politics*, 20/4 (1968): 559-592.
- Ostrom, V., "Can Federalism Make a Difference?", *Publius* 3 (otoño 1973): 197-238.
- Ostrom, V., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press, University, Ala., 1974.
- Ostrom, V., *The Political Theory of a Compound Republic* (ed. rev.), Indiana University, Workshop on Political Theory and Policy Analysis, Bloomington, Ind., 1984.
- Ostrom, V. y Ostrom, E., "Public Goods and Public Choices". En: Savas, E. S. (comp.), *Alternatives of Delivering Public Services*, Toward Improved Performance, 7-49, Westview Press, Boulder, 1977.
- Polanyi, M., *The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders*, The University of Chicago Press, Chicago, 1951.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1971.
- Tocqueville, A., *Democracy in America*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1945.