

un vocablo "no afiliado" conceptualmente a ninguna forma de gobierno o de régimen; es Estado tanto una monarquía como una república; tanto el dirigido por un gobierno legitimado por el apoyo del pueblo, como el conducido por un gobierno que se impone por la fuerza, etc. Igualmente, en el caso de los Estados de estructura federal, el término permite designar al conjunto de los Estados ("la Unión", el "Estado Federal") como a las estructuras políticas global que los integran ("los Estados miembros").

En definitiva, se trata de un vocablo que logra una llamativa "neutralidad" conceptual, lo que le confiere —desde ciertos puntos de vista, como los reseñados— un gran atractivo científico.

Pero esta misma "neutralidad" o amplitud del término Estado, provoca una serie de riesgos, en cuanto suele ser estimulante de imprecisiones de concepto o fuente de interminables controversias doctrinarias. Hans Kelsen ⁽⁵⁾ comentaba al respecto: "un sustantivo resulta tanto más aprovechable cuando más vacío es"; pero añade que "de una calabaza puede hacerse una botella vaciando la de su contenido natural" y concluye que "si la situación de la Teoría científica del Estado dista mucho de ser satisfactoria, débese sin duda, entre otras razones, a la multiplicidad de significaciones que ofrece dicho sustantivo".

3. Acepciones modernas más difundidas del vocablo Estado

Dentro de los límites de la primera aproximación (Estado referido a la organización política de las comunidades), es posible sostener que los juristas utilizan modernamente el vocablo en algunos de estos sentidos:

a) *Sentido "amplio"* Esta es la acepción que ha venido subyaciendo en los párrafos anteriores y puede ser considerada tradicional o clásica: el Estado como conjunto unitario de una comunidad políticamente organizada (comprendiendo su territorio, su pueblo, su gobierno, etc.). En idioma español, este significado se aproxima mucho al de "país". Cuando se dice que México, Venezuela, Francia, etc., son Estados, se está utilizando el vocablo en este sentido amplio. Para aludir a esta acepción amplia, se recurre a veces a expresiones tales como el "Estado-comunidad" ⁽⁶⁾ o el "Estado-nación" ⁽⁷⁾ contraponiéndolo a las locuciones "Estado-gobierno" o "Estado-aparato", que corresponden al sentido "restringido" del vocablo, que en seguida analizo.

b) *Sentido restringido.* Con frecuencia, el vocablo Estado es referido exclusivamente al conjunto de órganos y autoridades que forman la estructura gubernamental. En esta acepción restringida, la idea del Estado tiende a coincidir con la del Gobierno. Cuando una persona o empresa se lamenta por ejemplo "de

⁵ Obra citada, página 3. Este autor alude aquí a "más de una docena de acepciones" de la palabra Estado, pero sin distinguir didácticamente la cuestión de vocabulario, de la cuestión de las diversas doctrinas sobre la naturaleza del Estado.

⁶ Expresión mencionada por Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, en "Derecho Constitucional", Madrid, 1973, pág. 102.

⁷ Expresión manejada por DUVERGER, obra citada, pág. 60.

lo que abona por impuestos al Estado", utiliza el vocablo en este sentido restringido; no se "siente", en el ejemplo, "parte" o componente del Estado, sino fuera o por oposición a él. Igual ocurre cuando se comenta "la intervención del Estado en la actividad privada". En estos ejemplos, el Estado es imaginado como un aparato de dirección del conjunto de la comunidad, pero sin que éste forme parte de aquél.

Dentro de esta acepción "restringida", es posible distinguir dos variantes: una de ellas consiste en el uso del vocablo Estado designando a todo el conjunto de reparticiones y órganos públicos, sean nacionales, departamentales, locales, descentralizados, etc., que forman el total del aparato de dirección de la comunidad; la otra, cuando el término se reserva para la "persona pública mayor", integrada, en un Estado republicano liberal clásico, por los tres Poderes de Gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). En este último sentido, el más reducido dentro de la acepción que he llamado "restringida", la "persona pública Estado" se distingue de otras personas o "entidades estatales", como los gobiernos departamentales, los entes autónomos, los servicios descentralizados, etc.

La acepción amplia ("Estado-comunidad" o "Estado-nación") es la más usual entre los constitucionalistas, cuando estudian la Teoría del Estado; el sentido "restringido" ("Estado-gobierno" o "Estado-aparato") —en cualquiera de las dos variantes explicadas— predomina entre los administrativistas.

La acepción amplia parece avenirse mejor al propio surgimiento del vocablo y evita la confusión o identificación entre los conceptos de Estado y de Gobierno (este último, es tan solo un instrumento de dirección de aquel). Por estas razones, parecería no del todo explicable que se haya difundido tanto en el Derecho Público, el uso del vocablo en la explicada acepción "restringida". Sin embargo, cabe reconocer que esa tendencia se advierte en la mayoría de las Constituciones modernas; cuando ellas quieren aludir al "sentido amplio", al "Estado-comunidad", no refieren generalmente al "Estado", sino que expresan "la República" o "el Reino", etc.; según sea el tipo de gobierno de que se trate; en cambio hablan del "Estado", refiriendo al aparato de dirección de la comunidad, es decir a la acepción restringida⁸. Se constata así una especie de "involución" en materia de terminología, si se recuerda que el vocablo Estado nació, precisamente, por su carácter "neutro", apto para designar cualquier forma de organización política de las comunidades. La explicación de este fenómeno semántico puede encontrarse en la circunstancia de que las Constituciones tratan de proclamar enfáticamente la forma de gobierno que establecen y suele pensarse que esta terminología —que en lugar de "Estado" dice "la República" o "el Reino", etc.—, es un modo de lograrlo.

⁸ Por ejemplo, la Constitución uruguaya de 1967 se refiere al "Estado", reiteradamente, en el sentido de "Estado-aparato" (arts. 24, 309, etc.). En cambio, para aludir a la acepción amplia ("Estado-Comunidad") utiliza frecuentemente la expresión "la República" (arts. 1°, 6°, 7°, etc.). La Constitución de 1830, en su art. 1°, aludía en cambio al "Estado Oriental del Uruguay".

Para mejor comprender nuestro próximo tema, referido a la "naturaleza del Estado"; es didácticamente conveniente partir de la acepción "amplia" del vocablo; aunque se advertirá que algunas de las doctrinas que serán analizadas utilizan el sentido restringido.