

## 23. El estado en cuestión

El estado es un fenómeno histórico. Es el producto de la asociación entre humanos, de hombres y mujeres que viven juntos de una manera organizada, distinta a la manera natural. Por ende, ha habido tiempos en los que no existía “el estado” como lo conocemos ahora. Los clanes y grupos de parentesco de la prehistoria, las personas seminómades de hoy en día o inclusive las tribus que se encuentran asentadas en un lugar y que poseen un nivel simple de organización social, todos constituyen ejemplos de lo que conocemos como una *sociedad*, sin llegar a ser un *estado*, lo cual no significa que tengan poca capacidad de liderazgo o que carezcan de vías para manejar conflictos. El orden y el control social se pueden asegurar por otros medios además de poseer un organismo de autoridad centralizada u organización gubernamental; la costumbre puede adquirir el mismo peso de obligación que ejerce la ley sobre la conducta humana. En algunas sociedades sin estado, las cabezas de familia o jefes de grupos de descendientes asumen la función de resolución de conflictos sin que se haya establecido una base de gobierno o sistema de ley.

Este contraste con las “sociedades sin estado” nos ayuda a establecer lo que es un estado en realidad. Recientemente, Roberts ha definido el estado en términos de:

[...] la presencia de una autoridad suprema que gobierna sobre un territorio definido, que es reconocida por tener el poder de tomar decisiones en términos de gobierno [y] tener la capacidad de hacer cumplir tales decisiones y en general mantener el orden dentro del estado. Por ende, la capacidad de ejercer una autoridad coactiva es un ingrediente esencial: la última prueba de la autoridad de un gobernante es si posee el poder de otorgar o quitar la de sus súbditos (1979: 32).

Esto enfatiza la autoridad del estado, su derecho legítimo a la obediencia de todos sus súbditos. Todos los estados dependen de esta relación particular entre mandato y sometimiento. El gobierno es comprendido como un poder que puede tomar decisiones sobre los “arreglos generales” de todo un grupo. La prueba de esto es dentro de qué fronteras y sobre qué pueblos puede el estado ejercer su voluntad.

### Pre-historia del estado moderno

El estado es histórico puesto que cambia a través del tiempo y en relación con condiciones y circunstancias específicas. Desde los tiempos clásicos, en Europa occidental ha existido un poder público organizado que reclamaba autoridad y ejercía un mandato legítimo, aunque el término actual de “estado”

no se usó con ninguna relación a su significado actual y moderno hasta mucho tiempo después.

Una forma sorprendentemente “avanzada” de estado surgió de los clanes y tribus de la temprana civilización griega: la ciudad-estado o polis. Ésta nos dio las semillas de dos ideas muy poderosas asociadas con el estado moderno: la “democracia”, del griego demos, el gobierno del pueblo o la ciudadanía; y polis, la raíz de palabras como “político” [*political*] y “política” [*politics*]. La antigua Grecia también proveyó dos conjuntos de reflexiones sobre el tema de gobierno y norma, conocidos generalmente como los textos fundadores de la filosofía política de Europa: *La República* de Platón y *La política* de Aristóteles.

El período de las ciudades-estado helénicas duró aproximadamente desde 800 AC hasta 500 AC. Los primeros “tiranos” rompieron el dominio de la nobleza terrateniente sobre el gobierno de las ciudades, y eventualmente la totalidad de la ciudadanía libre ganó el derecho al voto, incluyendo pequeños y medianos agricultores. En las polis, todos los ciudadanos pertenecían a la asamblea y podían votar y participar directamente en el gobierno: una “democracia directa” que tenía poco involucramiento con la administración o la burocracia y a veces consistía de 5000-6000 ciudadanos. Sin embargo, la gran población esclava en la que se apoyaba la democracia ateniense no gozaba de derechos o estatus de ciudadanía.

Luego, las ciudades-estado fueron absorbidas por el imperio ateniense y otros, los cuales se expandieron como resultado de conquistas territoriales. Esta expansión puso a prueba la democracia griega: resultó difícil extender el concepto de ciudadanía basada en lo local a las 150 otras ciudades que llegó a tener el imperio ateniense. Después de Alejandro Magno se inauguró el mandato bajo un solo gobernante, con una línea de sucesión real. El gobernante real luego fue elevado a estatus divino y se volvió, en su propia persona, un “dios”.

Roma también surgió como una poderosa ciudad-estado, pero a diferencia de su contraparte griega, nunca fue “democratizada”. La república romana (del latín *res publica*, o “las cosas que pertenecen a la esfera pública”: término usado para significar lo que ahora llamaríamos el “estado”) estaba basada en un senado dominado por el poder aristocrático. Posteriormente, la base fue ampliada para incluir cónsules electos por asambleas de todo el pueblo. La ciudadanía romana estaba definida por la ley en vez de por una estricta territorialidad. Debido a que no se trataba de una “democracia directa”, resultaba más fácil incluir en la ciudadanía romana las clases dominantes de otras ciudades y territorios que conquistaban. “*Civis Romanus sum*”: un ciudadano romano era ciudadano de todas partes.

La base social de la civilización romana era la clase terrateniente; la tierra era trabajada por un campesinado dependiente y endeudado, complementado después por mano de obra esclava. La campiña se encontraba muy poblada de pequeños agricultores, libres en estatus pero sin propiedad. Las clases bajas de las ciudades eran la “*proletarii*” (origen del término “proletariado”). El tamaño y la escala de las transacciones de propiedades, las leyes que gobernaban el comercio y la herencia de la propiedad privada, la definición de la ciudadanía

y la elaboración de distinciones entre el rol público del terrateniente y su rol “privado” como cabeza de un hogar —*pater familias*— produjeron la otra gran contribución de Roma al estado europeo: un código sistematizado de la “ley romana”. La ley romana ayudó a establecer la distinción entre el “estado” y la “sociedad”, o entre lo público (que corresponde al estado y los asuntos públicos) y lo privado (que corresponde a las relaciones de asociación privada, la “sociedad civil” y la vida doméstica de la familia patriarcal).

Las tensiones internas que surgían de la desproporcionada distribución de la tierra, las demandas de aquellos que no la tenían, las revueltas de los esclavos, el problema de mantener unificadas las lejanas provincias que el ejército romano había conquistado y los desafíos del poder senatorial empujaron a Roma a constituir una forma de gobierno más centralizada. El imperio romano surgió como un nuevo sistema luego de Augusto César. Sin embargo, el estado romano aún descansaba sobre un sistema de leyes civiles, y se consideraba que las leyes se derivaban de alguna manera inespecífica del “pueblo”, lejos de un sentido de soberanía “de voluntad del pueblo” que se reconocería en las democracias modernas de hoy en día.

Esta noción de que el poder del estado se basaba en la ley fue crucial para el posterior desarrollo de argumentos a favor del “gobierno de la ley” y el “gobierno constitucional”. En el período de la República, Cicerón formuló la base para el gobierno senatorial como “Nosotros obedecemos las leyes para poder ser libres”, pero luego, cuando en el imperio los emperadores adquirieron poder autocrático total y un estatus divino, se formuló un cambio, como lo identificó el notable filósofo del siglo III AC, Ulpian: “La voluntad del gobernante tiene la fuerza de la ley”. Sin embargo, la ley continuaba abarcando un importante ideal de mandato y estado.

Roma se debilitó mientras que sus fronteras imperiales fueron alcanzadas y cerradas, y las posibilidades limitadas de crecimiento económico a base de la esclavitud se hicieron obvias. Por otro lado, Roma se hizo menos fuerte: por “dilución”, al ir creciendo en el lado occidental a expensas de la lejanía con su oeste mediterráneo; por los disturbios rurales y la rebelión esclava; y finalmente como resultado de las invasiones bárbaras del norte. La Roma antigua fue pionera en crear un nuevo sistema de trabajo en las propiedades más grandes basado en un sistema de “libres arrendatarios” bajo la tutela directa de grandes terratenientes agrarios feudales, y un campesinado (*coloni*) atado por un contrato de arrendamiento a la tierra y que pagaba rentas en efectivo y de otras maneras. Luego este elemento fue absorbido por el feudalismo.

Cuando los romanos avanzaron hacia el norte, se encontraron con sistemas de gobierno muy distintos, que organizaban a las tribus germánicas. Éstas se desplazaron hacia las afueras del imperio romano, empezaron a asentarse y eventualmente formaron parte de las “hordas” bárbaras que saquearon Roma y la llevaron a la ruina. Los pueblos germánicos eran esencialmente sociedades de “clanes”: grandes grupos de parentesco, que a menudo trazaban su membresía por línea materna, trabajan sus tierras en *común*, con poca propiedad privada; un modo de producción comunal o “comunista primitivo”. Eran gobernados de manera más flexible que Roma o Grecia, por medio de

consejos con una base aristocrática y, por debajo de éstos, poderosas asambleas de guerreros libres junto a comitivas de soldados en bandos, por lo general con sus propios “caciques”. Estas “comunidades de guerreros” colonos, con lazos de lealtad personal y el énfasis que ponían en temas militares y de seguridad, constituyeron el segundo elemento importante del feudalismo. Los asentamientos germánicos daban mucha importancia a las *asambleas populares*, y además empleaban otra concepción de la ley. En contraste con la ley romana, se dice que la ley germánica le pertenecía al “pueblo”, a la herencia popular y a la suma de sus costumbres comunes. Fue a partir de estas raíces que los ingleses luego encontraron el origen de sus “parlamentos” y del sistema de derecho anglosajón [*common law*].

### Los estados feudales

El feudalismo europeo asumió muchas formas y sólo es posible describir las principales relaciones y sus consecuencias para la formación del estado, que surgió a lo largo de Europa entre 800 DC (la fecha de la coronación de Carlomagno, Rey de los Francos, como Emperador del Papa). Este fue un intento de recrear el sistema imperial de Roma —un declive largo y serio— bajo el patronato de la Iglesia católica y, de ese modo, unificar y centralizar los estados fragmentados de la cristiandad occidental para crear un imperio romano sagrado. Estos países y reinados que se extendían de España a Alemania y del norte de Francia a Italia, se encontraban bajo el mandato de varios duques, condes y príncipes que le debían lealtad al emperador romano. Este intento de crear un estado cristiano políticamente unificado fue obstaculizado por el sistema subyacente de relaciones sociales y económicas.

El sistema creció por medio de un gobernador o lord que daba a los subordinados en los que confiaba concesiones y derechos de tierra (“beneficios”) como pago por oro y con la esperanza de servicios militares continuados. También existía un sistema de vasallaje germánico donde los principales guerreros declaraban lazos de lealtad y de homenaje a su lord, en reciprocidad por su protección. El feudalismo surgió de la fusión o síntesis de estos dos elementos. Las tierras se convirtieron en “feudos”, concedidos en tenencia limitada solamente y en recompensa por servicios militares. Los lores, en cambio, explotaban estas tenencias económicamente a través del trabajo del campesinado dependiente, que se encontraba atados a la tierra, y cuyos servicios, rentas y pagos en efectivo y medios similares se les exigía, a cambio de recibir protección. Esta cadena de obligaciones mutuas se tornaba muy larga porque el lord bien podía ser el vasallo de un lord feudal más poderoso, quien a su vez podía ser el vasallo de un noble, duque o rey. Toda la pirámide descansaba sobre una vasta población que era “objeto de ley [...] pero nunca sujeto de una relación política” (Poggi 1978: 23). La relación lord-siervo era la forma básica de la economía feudal; la relación lord-vasallo era la forma básica del mandato político.

Esta red extensa de lazos y obligaciones producía una inevitable “fragmentación de cada gran sistema de gobierno en varios pequeños sistemas cada vez más autónomos” (Poggi 1978: 27). El poder se tornó más personal

y más local. En cada área había sistemas de lealtad en conflicto, un “mundo social de reclamaciones y poderes que se traslapan” (Anderson 1974: 149), lo cual a veces se denomina “anarquía feudal”.

Básicamente (y con algunas excepciones clave, en el norte de Francia y en Gran Bretaña, donde la monarquía tendía a ser más fuerte y más unificada), el monarca clásico feudal era diferente en grado, no en tipo, de sus lores: *primus inter pares*. Aunque “designado por Dios”, no se distinguía de ellos por estatus divino, sino que se encontraba atado a ellos por lazos de obligación recíproca. Los lores más poderosos constituían una fuente de poder alternativo con el que el monarca feudal siempre debía tratar y consultar regularmente, ya que sin ellos no podía recaudar impuestos o armar un ejército. Se convirtieron en sus cónsules, su corte y su consejo. Algunos gobernantes tenían que ganar el consentimiento formal de las asambleas populares para recaudar impuestos. Éstas fueron, en realidad, las primeras formas del parlamento, y jugaron un rol muy importante desde el siglo XIII en adelante.

Por tanto, el estado feudal se encontraba constantemente desgarrado por tensiones internas traslapadas y por diferentes formas de poder y autoridad. La monarquía intentaba distinguirse como una autoridad separada, sin embargo los lores usaban sus tierras y su poder militar local para poner freno a la tendencia hacia la centralización de la autoridad real. Por ende, la monarquía feudal nunca fue “soberana”, sino que sólo fue un *suzerain*: un tipo de poder secular particularmente limitado.

Dentro del tejido suelto del feudalismo surgieron centros de poder rivales con sistemas de gobierno muy distintos. Los pueblos y ciudades no entraban al clásico sistema feudal debido a sus fueros autónomos. Tenían una estructura social y política distinta porque eran dominados por el comercio, la manufactura y los centros de actividad financiera. Los pueblos medievales eran “islas en un océano de feudalismo” (Pirenne 1969), con una numerosa clase comerciante adinerada, artesanos habilidosos y trabajadores asalariados. Los más grandes entre éstos crearon un sistema de gobierno autónomo —similar a la comuna italiana— basada en un juramento de lealtad entre una “comunidad” de ciudadanos iguales. Los ciudadanos líderes ganaban el derecho de administrarse a sí mismos, como entidades corporativas bajo el fuero, virtualmente permitiéndoles autogobernarse. Dentro de los pueblos emergió un sistema de representación donde cada grupo de estatus —el clero, la nobleza y los cabecillas del pueblo (*burger*)— tenía derechos de representación. De esto se desarrollaron una variedad de asambleas basadas en estamentos, parlamentos, regímenes y consejos que se asociaron con el gobernante y las familias destacadas de una ciudad y sus alrededores. Los grandes pueblos y ciudades del norte de Italia y Flandes fueron ejemplos de este tipo de gobierno en la sociedad medieval tardía. Los “burgers” fueron los precursores de esa clase de ciudadanos, los primeros en ejercer un poder efectivo en los pueblos medievales y que iban a formar la base de una clase urbana “burguesa” naciente.

La principal fuente de autoridad rival para la aristocracia feudal era la Iglesia. Abarcó todo el período, tenía una inmensa riqueza y poder insti-

tucional, constituía una especie de rival entre y dentro de los estados, y proclamaba autoridad espiritual y por tanto competía con la estructura feudal secular: reyes, príncipes, duques y el emperador romano mismo. Reclamaba más autoridad en términos seculares y espirituales porque, como expresó San Agustín, qué es la historia de una Iglesia sino “la marcha de Dios en el mundo”, un sentimiento que puso a los gobernantes seculares en segundo lugar con relación a los vicarios de Cristo en la tierra y sus agentes espirituales. Desde el siglo XII hasta la Reforma, cuando las aspiraciones universales de la Iglesia católica fueron retadas y quebrantadas, y finalmente surgieron Iglesias “nacionales” asociadas con monarquías nacionales más fuertes y unificadas, hubo conflictos interminables entre el papado y los gobernantes sobre las fronteras entre lo espiritual y lo secular. La reclamación papal por una soberanía de poder espiritual provocó la reclamación de una monarquía a favor de una autoridad secular, independiente y suprema. Dio lugar a la semilla de las concepciones modernas de soberanía.

### **El absolutismo**

Entre la crisis del feudalismo del siglo XIV y del XVI surgió de las ruinas de las instituciones medievales una nueva forma de estado, enraizada en las monarquías renacentistas y nacionalmente unificadas en países como Francia, España y Gran Bretaña: el absolutismo moderno. Esto incluía el fortalecimiento del mandato territorial unificado; la absorción de territorios más débiles y pequeños dentro unos más fuertes y grandes; ser más estrictos con la ley, el orden y la seguridad a lo largo del reino; la aplicación de un mandato más “unitario, continuo, calculable y efectivo” donde el poder solamente recaía sobre una cabeza soberana (Poggi 1978: 61). Varios factores contribuyeron a su auge: el declive de los siervos, la conmutación de los pagos feudales por las rentas en efectivo, el crecimiento del comercio y la industria, la sustitución de las obligaciones militares feudales por el crecimiento de armadas profesionales, el incremento de la centralización de impuestos y su regulación por el estado (lo que provocó muchas rebeliones de pobres en contra de quienes recogían los impuestos).

El estado absolutista es la transición entre las muchas variedades del estado feudal y el estado constitucional burgués que emergió —primero en Gran Bretaña— en los siglos XVII y XVIII. Dentro del absolutismo, las corrientes de industria, comercio y capital minaban las densas estructuras locales del feudalismo, creando así economías nacionales más unificadas y que abarcaban todo el estado. Los límites territoriales empezaron a coincidir más con los límites dentro de los que el estado podía, de manera eficaz, imponer un sistema de ley, orden y administración uniforme. A través del “mercantilismo”, la doctrina económica dominante bajo el absolutismo, el estado y la Corona asumieron un rol directivo dentro de empresas comerciales. Por lo tanto, estos estados adquirieron, cada vez más, un carácter “nacional”, como el proto-nacionalismo de, digamos, la Gran Bretaña isabelina. Las relaciones entre los estados se convirtieron en un “sistema formal de relaciones interestatales” (Anderson 1974: 39), sostenido por medio de la diplomacia formal y alianzas

de matrimonios dinásticos.<sup>1</sup> Las burocracias del estado se expandieron, con oficinas llenas de la nobleza aspirante y otros que se agrupaban dentro de la corte. Alianzas dinámicas se formaban y re-formaban en relación con la Corona. La nobleza buscaba puestos de poder y favores en la corte real. Las monarquías absolutistas a veces los usaban, a veces formaban alianzas con otros elementos —por ejemplo, las clases mercantiles— como una manera de contener el poder de la nobleza. Sin embargo, estas cortes eran adjuntos del mandato del monarca y no participantes del mismo. El gobernante absolutista gobernaba “desde su corte, no a través de ella” (Poggi 1978: 70), y la ley no se convirtió en un “marco de gobierno” sino en un “instrumento de gobierno”, asimilado al poder soberano del trono.

En el siglo XVI, Jean Bodin selló este desarrollo con la doctrina del “divino derecho de los reyes”. El gobierno en sociedad entre los monarcas y el pueblo, inscrito dentro del sistema de estamentos en la última parte del feudalismo, se marchitaba bajo el absolutismo. En Francia, no se convocó a los “Estados Generales” entre 1614 y 1789, y cuando se convocó generó el inicio de un proceso que terminó en la Revolución Francesa. En Gran Bretaña, los reyes Stuart intentaron gobernar y elevar los impuestos sin el consenso del parlamento, precipitando la Revolución Británica de 1640.

### El estado constitucional o contractual

El absolutismo ayudó a tallar o a preparar el camino a través del cual surgió el estado “burgués”, precisamente debido a que fusionó y concentró cada elemento del gobierno dentro de un solo centro secular y reclamó una soberanía absoluta secular y nacional. Tanto en Gran Bretaña (donde ocurrió el conflicto mayor en el siglo XVII) como en Francia (donde se retrasó hasta finales del siglo XVIII), secciones de la pequeña burguesía, junto con las clases comerciales emergentes, artesanos urbanos y clases trabajadoras, se involucraron en un conflicto “combinado” contra las reclamaciones del absolutismo, el poder de la corte y la rigidez del mercantilismo. La expansión comercial de estos “estado-naciones nuevos” había minado el absolutismo. Además, a raíz de las revueltas contra estos *ancien régimes*, la burguesía moderna se desarrollaba a un paso cada vez más acelerado. A fines del siglo XVIII, la economía británica se encontraba transformada por el crecimiento del mercado agrícola, el trabajo pagado y las leyes del “mercado libre” en pleno auge, la extensiva venta y compra de tierras, concepciones ya formadas de la propiedad privada, la disolución general de una antigua “economía moral”, y la dominación del capitalismo agrario. Un nuevo tipo de burguesía comenzaba a aparecer. Las clases que estaban conectadas con este desarrollo —las clases mercantiles y comerciales y aquellos sectores de las clases propietarias que trataban su propiedad cada vez más como “capital fijo”— emergieron como nuevas y poderosas formaciones sociales. Gradualmente lograron conseguir un lugar de superioridad en la vida social y económica a través de su predominancia en la “sociedad civil”. Entonces empezaron a luchar por

1 Aunque como nos lo recuerda Anderson, “el largo desvío del matrimonio muchas veces llevaba al camino corto de la guerra” (1974: 39).

una “parte de la acción” del poder y gobierno del estado. Los principios del mercado y del contrato, que constituían la base de su crecimiento económico, se convirtieron, por primera vez, en una metáfora para una nueva idea de estado: un estado contractual, donde el poder se compartía y los derechos de la clase alta y media de participar en el poder junto al gobernante estaban garantizados por la ley y formalizados por el sistema constitucional.

El largo proceso hacia la expansión de la base del contrato social se inició en la Revolución de 1644 y el período parlamentario en Gran Bretaña, y resultó en una forma moderada y mixta de “monarquía parlamentaria”. Fue bajo este sistema institucional que se dio la industrialización. Sus momentos finales fueron de luchas por extender el sufragio y crear un estado totalmente democrático en el siglo XIX. En Francia se pospuso por mucho tiempo el desaparecimiento del absolutismo. Cuando ocurrió, las clases populares —los verdaderos excluidos en este largo cambio de poder— se involucraron directamente en la lucha, y el programa de “reforma” consecuentemente asumió su forma más “radical” con la demanda jacobina por “libertad, igualdad y fraternidad”. Estas se encontraban muy dominadas por formas capitalistas, más que feudales, de relación economía y política; con un nuevo tipo de estructura social y un balance muy distinto entre las diferentes clases; operando bajo nuevas concepciones de mandato, autoridad y poder; y desarrollando nuevas formas de gobierno más “contractuales”, liberales y constitucionales. Este es el comienzo de las revoluciones “burguesas” y el umbral del “estado moderno”.

### **El desarrollo del estado moderno**

La idea del “estado moderno” es difícil de fechar precisamente, ya que la palabra “moderno” se encuentra abierta a diferentes interpretaciones. La definición más útil no es en términos de una escala de tiempo cronológica, sino en términos de cuándo aparecieron características del estado que aún son reconocibles en sociedades contemporáneas. Tales características incluyen estados donde el poder es compartido, los derechos de participar en el gobierno son legalizados y constitucionalmente definidos, la representación es amplia, el poder del estado es totalmente secular y las limitaciones de soberanía nacional son claramente definidas. Esta forma de estado emergió de manera desigual a lo largo de Europa. Ya existía en Gran Bretaña en el siglo XVIII, mientras que no había nada similar a ella en Alemania hasta fines del siglo XIX.

En Gran Bretaña, el estado clásico liberal evolucionó durante el siglo XVIII y gran parte del siglo XIX, en el despertar del interregno parlamentario y el “Gran compromiso” de 1688. Esto abarca el período agrario y los primeros años del capitalismo industrial, y la llegada de Gran Bretaña a la supremacía como poder comercial y de manufactura. Ambas cosas están conectadas orgánicamente, ya que se obligó al estado a seguir un camino más liberal y constitucional por las demandas de las clases ascendientes asociadas con estos desarrollos económicos. Este tipo de estado se llama “liberal” (a) en contraste con la rigidez del *ancien régime* y (b) porque su principal función

fue garantizar los “derechos y libertades” del individuo. Los principios organizacionales que permitieron que el comercio se expandiera —el libre mercado, las leyes del mercado y del contrato— también eran los principios sobre los que fueron modeladas las nuevas relaciones entre estado e individuo. Los individuos entraban en un “contrato social” con el estado a cambio de la defensa de sus derechos y libertades, que consideraban “naturales”. Esto hacía que los individuos sean lo *a priori* del estado, y no viceversa. Estos derechos eran de un tipo muy particular: el “derecho” de comprar y vender mano de obra, de poseer y deshacerse de propiedad privada, de “estar en libertad”, a menos que alguien presentara un cargo legal, de “manejar los asuntos privados de uno sin ser molestado” (especialmente por el estado) y “de tratar la casa de uno como el castillo propio”.

La interferencia con estas libertades ya no se encontraba sujeta al antojo de la Corona o del estado, sino que tenía que ser sancionada legalmente. Incluso el estado se encontraba sujeto a la ley, esto es, el gobierno mediante la ley o “el gobierno de la ley”. El estado liberal tenía que ser fuerte para poder proteger las vidas y propiedades de los individuos, mantener los contratos y defender la nación en contra de ataques externos. Pero también tenía que ser pequeño, sin interferir en una amplia gama de actividades. Particularmente, debía mantenerse alejado de transacciones económicas y dejarlas al libre juego de las fuerzas del mercado (el origen de la doctrina del *laissez-faire* o leseferismo).

El estado “capitalista liberal” no era, por supuesto, una democracia. La mayoría no podía votar, reunirse como quisieran, “publicar y recibir críticas”, unirse a un sindicato, mantener varios puestos si eran disidentes, votar o tener propiedad si eran mujeres. Las luchas de la gente ordinaria y de las clases trabajadoras por ganarse estos derechos políticos y civiles constituyeron la base de los movimientos de reforma del siglo XIX. Éstas no alteraron la forma fundamental del estado liberal pero lo modificaron substancialmente al profundizar su base popular y su contenido democrático. Al final, la democracia fue injerta en un estado liberal para crear esa variante híbrida que tenía que ser distinguida del liberalismo clásico: el estado liberal-democrático. Incrementó la competencia entre los poderes mundiales industrializados en los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX, hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial. Había un barullo entre los poderes imperialistas. Gran Bretaña perdió su ventaja competitiva: otras naciones empezaron a industrializarse más rápidamente y a superarla. Se generó un nuevo anhelo por mejorar la competitividad de Gran Bretaña, modernizar a la sociedad y hacerla más “eficiente”. Se presentaba cada vez más el argumento de que un estado de tipo liberal, minimalista y leseferista no podría lograr este cambio. Gran Bretaña necesitaba un estado más directivo e intervencionista, capaz de actuar y planear orgánicamente en nombre de la sociedad en general.

Esta movida hacia el colectivismo fue reforzada desde *dos* direcciones. Las clases dominantes la apoyaban en nombre de una mayor “eficiencia nacional”; las clases trabajadoras, los pobres o desempleados, la apoyaban porque creían que sólo a través del estado se lograría imponer reformas sobre el capitalismo industrial que mejorarían sus condiciones de vida y proveerían una mayor

igualdad económica y justicia social. Así, todos los movimientos igualitarios y socialistas de diferentes matices demandaban un rol aumentado del estado. Los reformadores creían que, sin la intervención del estado, nunca habría una provisión adecuada para los pobres, los desempleados, los ancianos y los enfermos. Los socialistas argumentaban que sin la intervención del estado la riqueza no podría ser compartida de manera equitativa. En este período, el movimiento laboral en general se comprometía a la propiedad “social” (esto es, en la práctica, estatal) y al control de los altos mandos de la economía. Por lo general, fueron las versiones más reformistas de estos programas las que se institucionalizaron en el movimiento laboral británico.

Las políticas colectivistas del estado fueron implementadas lenta y disparajamente. La culminación de esta tendencia reformista no se vería hasta el programa de nacionalización y las medidas de bienestar del gobierno laborista de postguerra en 1945, a pesar de que hubo movimientos inclinados en esa dirección entre 1906 y 1911, y durante las dos Guerras Mundiales.

Es correcto asociar los orígenes del estado de bienestar con el programa social de reforma del gobierno liberal de 1906-1911; pero su punto alto se encuentra en 1945 en el gobierno laboral. Gran Bretaña primero, y luego todos los demás se convirtieron en “estados de bienestar” en los años cincuenta. Naturalmente, esta tendencia encontró resistencia por parte de aquellos comprometidos con una visión “liberal” del estado, y por aquellos que creían que se cobrarían demasiados impuestos para cubrir su costo. Pero los beneficiarios —las clases mayoritarias— lo percibían de manera positiva. Y, en realidad, también lo percibían así las fuerzas políticas importantes, ya que se convirtió en la base para el “acuerdo de postguerra”: el acuerdo tácito entre las dos fuerzas políticas mayores con respecto al marco político básico de la sociedad británica de postguerra. Esto incluía bienestar, beneficios, viviendas y educación proporcionados por el estado; también empleo a tiempo completo y un rol más grande para el estado en la administración económica (para evitar los desastres de la Depresión interguerras). El “acuerdo” llegó a llamarse como los dos nombres de los dos socios principales de la oferta política: “Butskellism”, por Gaitskell (líder del Partido Laborista) y Butler (el destacado reformista conservador). Subsecuentemente se ha asociado con su mentor principal: Keynes. Si las reformas políticas del siglo XIX fueron el primer paso que tomó el reformismo en modificar el estado liberal, el bienestar fue el segundo: la expansión de la “ciudadanía” para incluir algunos derechos sociales y económicos, y el fin del *laissez-faire* estricto, además de un crecimiento masivo en el aparato administrativo del estado.

Se debe contrastar esto con el impacto sobre las actitudes políticas británicas y las percepciones del surgimiento, en Europa, de tendencias radicalmente diferentes durante el mismo período. El colectivismo evolucionista y reformista culminó en el estado de bienestar. El colectivismo revolucionario culminó en la formación de los estados comunistas: la Revolución Bolchevique en Rusia en 1917; el surgimiento de la China comunista en los años cuarenta; y la extensión de este tipo de régimen a Europa del Este después de la guerra, en gran parte bajo la sombra de la ocupación soviética. En este modelo, el estado y la política “se ponen al mando”. El estado absorbe las

principales funciones de la sociedad civil y la economía, y se dedica a realizar su transformación positiva. Inaugura un régimen de movilización nacional y regimentación estricta. El último rasgo en particular desacreditaba la imagen del colectivismo en Gran Bretaña.

Esto se volvió más complicado por el incremento paralelo del estado fascista: Mussolini en Italia, Hitler en Alemania, Franco en España y Salazar en Portugal. Paradójicamente, los estados fascistas y comunistas parecían tener muchas características en común. Ambos eran estados de un solo partido. Ambos eran de forma dictatorial: “dictadura fascista” versus “dictadura del proletariado”. A pesar de sus grandes diferencias en cuanto a ideología y política, fueron estos rasgos compartidos los que permitieron a Orwell sintetizarlos en un modelo común: la imagen de totalitarismo que ha atormentado la imaginación liberal desde entonces y fue fijada luego de 1947 por la Guerra Fría. Es el momento donde la “curva ascendente” de actitudes positivas hacia el estado sufre un gran retroceso y la “curva descendiente” comienza imperceptiblemente.

Esta tendencia se hace más clara a la luz de los años sesenta y setenta. Principalmente bajo gobiernos “social-demócratas” (es decir, laboristas) —pero no fue manejado de manera distinta cuando los conservadores estaban en poder—, el estado liberal-democrático se volvió mucho más intervencionista. Se involucraba en todas las esferas de la vida. Establecía una presencia activa en la esfera prohibida de la economía. El estado ahora era propietario de empresas estatales, responsable de las política económica nacional, ajustaba la economía a través del fiscal y otras medidas “keynesianas”, regulaba los ingresos y sueldos, y se acercaba a una forma alternativa de toma de decisiones, distinta de aquella del parlamento: el proceso de negociación corporatista entre estado, capital (la Confederación de Industria Británica) y mano de obra (la Federación de los Sindicatos). La expansión del estado sobre el conjunto de la sociedad civil y la vida privada pertenece *par excellence* a este período.

Es aquí donde las opiniones sobre el estado moderno liberal democrático empezaron a fracturarse y polarizarse. Los reformistas generalmente han apoyado el mayor rol del estado como instrumento de mayor justicia e igualdad social. Algunos “racionalizadores” creían que era necesario un “estado grande” para coordinar una economía compleja y una sociedad sofisticada. Algunos teóricos creen que el capitalismo avanzado no puede sobrevivir, en realidad, sin asociarse con un estado poderoso (“capitalismo de monopolio de estado”). Los social-demócratas creen que demuestra que el estado puede usarse para aminorar los peores efectos de la competencia capitalista sin destruir el sistema.

Otros, sin embargo, han respondido enérgicamente en contra de toda la tendencia corporatista. Mientras las fortunas económicas británicas empezaron a flaquear en los años sesenta, y claramente mientras la recesión capitalista mundial se acrecentaba en los últimos años de los setenta, el estado intervencionista fue expuesto a una crítica más abarcadora. Era ineficiente y derrochador: un estado “gastador”. Se caracterizaba por la interferencia burocrática: el estado “entrometido”. Se decía que demasiado bienestar había

aminorado la fibra moral de la nación: el estado “niñera”. Despertó expectativas que no podía satisfacer: el estado ingobernable. Constituía una amenaza a los derechos y las libertades de los individuos: “el totalitarismo sigiloso”.

Lo que se propuso, en vez, fue una inversión de toda la tendencia: aprovechar la crisis y “hacer retroceder el estado”. De allí las propuestas de poner límites a la intervención del estado, cortar la burocracia y el gasto público, reducir el bienestar, devolver las empresas estatales a la economía privada (“la privatización”), romper la tendencia hacia el colectivismo, restringir el poder de los sindicatos, y restaurar el individualismo competitivo y las doctrinas del liberalismo de libre-mercado que constituye el programa de la “Nueva derecha”. Esta se volvió la tendencia dominante en el estado británico en los años ochenta. Representaba una movida para restituir/restaurar el ideal del estado clásico liberal, pero bajo condiciones capitalistas avanzadas del siglo XX: por ende, un estado neo-liberal.

Esta descripción esquemática establece una secuencia histórica relevante. Traza una línea de evolución particular con respecto al “gran estado” moderno. Sugiere la razón por la que la cuestión del estado se ha convertido, una vez más, en el punto principal de contención de la política británica y de otras democracias liberales.

### Algunos conceptos elementales

En su estudio de los fundamentos del pensamiento político moderno, Quentin Skinner observó que “a comienzos del siglo XVII el concepto de estado —su naturaleza, sus poderes y su derecho de exigir obediencia— había llegado a ser considerado el objeto de análisis más importante del pensamiento europeo” (1978: 349). Identificó este momento con Hobbes, quien determinó en su trabajo “realizar una búsqueda de los derechos de los estados y los deberes del súbdito”. En el siglo XVII, “podemos decir que entramos al mundo moderno: la teoría moderna del estado aún no ha sido construida, pero sus fundamentos están completos”. ¿Qué rasgos y características del estado llevaron a Skinner a argumentar tal cosa?

El primer elemento es la noción de “los poderes” del estado —“su derecho a demandar obediencia”. Claro está que los estados tienen deberes hacia sus ciudadanos también, como por ejemplo proteger sus vidas y su propiedad o defenderlos de un ataque externo. De la misma manera, los ciudadanos usualmente tienen “derechos” también, aunque estos varían mucho de un tipo de estado a otro. Pero el énfasis de Hobbes es anterior. El estado es un poder en sí —el poder central y supremo— en la tierra. Y ejerce el poder a través de imponer su gobierno sobre nosotros y demandar obediencia. El estado tiene muchas otras funciones: pero fundamentalmente se trata de gobierno.

El gobierno puede tener muchas formas: monarquía, democracia, dictadura, etc., pero donde el estado es soberano —el poder supremo— involucra el sometimiento de sus súbditos a los poderes del estado, su dominación sobre ellos. Incluso en democracias modernas, donde se supone que “la voluntad del pueblo” es soberana, el gobierno, una vez conformado y a cargo

de la maquinaria del estado, llega sin embargo a constituirse como un poder “elevado”, separado del “pueblo” que ayudó a formarlo.

El concepto de estado moderno, por ende, siempre implica una noción de poder. El poder del estado puede ser ejercido de varias maneras. Administrar la sociedad es parte de los “poderes” de un estado, como lo es vigilarla. En un plano más general, “el poder del estado” puede ser comprendido como la condensación de estos diferentes modos y procesos de poder en un solo sistema de gobierno.

La relación del estado con la sociedad tiene entonces una forma “jerárquica”. Alguien o algún poder “allí arriba” establece conjuntos de reglas del juego para nosotros “aquí abajo”. En algunos casos, esto sucede con nuestro consentimiento, en otros no; pero pese a todo, el movimiento del ejercicio del poder del estado es hacia abajo. Esto implica el poder de establecer límites y restricciones, así como de intervenir directamente. Las reglas permiten que se puedan realizar ciertas “movidas”, y por ende excluyen otras: de otra manera no tendríamos necesidad de ellas. Ordenan y organizan “el juego” e identifican la norma y lo desviado. El estado enmarca las reglas de la sociedad (legislativo) y las aplica (ejecutivo). Parte de lo que el gobierno implica, entonces, tiene que ser este mantenimiento de cierto tipo de orden en el comportamiento de la sociedad. El estado debe tener a su disposición, cuando todo lo demás falla, el poder o la capacidad de hacer cumplir su voluntad. Como comentó Hobbes: “Pues las leyes de la naturaleza, [tales] como la justicia, la equidad, la modestia, la misericordia [...] sin que el terror de algún poder cause que sean observadas, son contrarias a nuestras pasiones naturales [...] Y convenios sin espadas son sólo palabras, y no representan en absoluto una fuerza para un hombre” (1962).

Los poderes del estado incluyen, entonces, el poder de aplicar fuerza para obligar a la conformidad con sus reglas, leyes y regulaciones. La fuerza no es de ninguna manera la única manera en que los estados gobiernan. Pero ninguna forma de estado moderno encontrado en la historia hasta el momento ha renunciado a la fuerza o la compulsión por completo. Los teóricos algunas veces exageran la centralidad de la fuerza en el estado, sugiriendo que éste no es nada más que una fuerza coercitiva. En realidad, hay pocas instancias en la historia en las que el estado haya gobernado por un tiempo significativo solamente por la imposición de la fuerza cruda. La coerción y el consentimiento no son mutuamente excluyentes, sino complementarios. Incluso bajo dictaduras militares, como la del general Pinochet en Chile, se hacen esfuerzos por ganar al menos una proporción de las personas en “corazón y mente”. Por otro lado, ningún estado —aun el más democrático— carece de algún tipo de fuerza para asegurar el orden público, vigilar el crimen, defender el reino y asegurar la conformidad con las leyes generales públicas. El sociólogo Max Weber observa que “Por supuesto, la fuerza no es el medio normal del estado ni el único que tiene [...] pero la fuerza es un medio específico del estado”.

No es sólo que el gobierno estatal sea “coercitivo” en una de sus principales modalidades. El derecho de imponer obediencia no tiene sentido sin la capacidad de hacerlo. El poder del estado reside primero en una capacidad, y

luego en un derecho. El general Pinochet puede no haber tenido el “derecho” de expulsar a Salvador Allende del poder en 1973: pero sí tenía la “capacidad” de tomar el poder y derrocar el estado. Incluso donde el estado se concibe como un contrato acordado de manera libre por los ciudadanos libres, las personas no pueden ser libres de decidir día a día si son leales o no. Aun el más consensual de los estados sigue teniendo una base de poder.

Es por esto que muchos teóricos del estado, siguiendo a Engels, hablaron tanto de la presencia de “cuerpos de hombres armados”: una policía especializada, que impone el orden y que está separada del resto de la población. Esto subyace a la observación famosa de Weber de que el estado “reclama [exitosamente] el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio dado” (Weber *et al.* 1970: 77). Noten el uso del término “monopolio”. Es esencial, si el estado va a ser soberano —el poder supremo— que no pueda tolerar ningún otro poder dentro de su jurisdicción que tenga una capacidad de fuerza física mayor que la propia y que no esté en realidad bajo su jurisdicción o control. La rebelión es el rechazo al estado. Es por eso que los estados modernos son tan sensibles a la frontera entre la protesta “pacífica” y la “violenta”, o entre la violencia legítima y la ilegítima. Por consiguiente, cuando un estado busca sofocar una protesta popular, muy bien podría hacerlo a través de representar a la oposición como “violenta”, sea verdad o no.

Esto sugiere que el tema clave no es meramente la violencia o la fuerza del estado, sino la cuestión de la legitimidad. Por supuesto, el estado tiene la capacidad física de hacer muchas cosas, incluso torturar prisioneros, hacer que ciudadanos problemáticos desaparezcan, o hasta exterminar a grupos étnicos enteros. Pero lo que Weber tenía en mente no era cómo el estado podía salirse con la suya, sino lo que se considera correcto y apropiado que el estado haga en esa sociedad, esto es, la violencia legítima. El tema de la legitimidad abarca todo el espectro de lo que se puede llamar la dominación sancionada, donde la fuerza física es sólo un caso extremo y especial. Si el estado regula, dirige, legisla y obliga “legítimamente”, es porque puede reivindicar la autoridad para hacerlo. La autoridad es el poder que el estado está “autorizado” o licenciado para ejercer.

La legitimidad de los poderes del estado para gobernar en la sociedad moderna puede surgir de cualquiera de las siguientes maneras.

1. El estado puede invocar la manera de larga data, común y tradicional en la que el estado ha gobernado en el pasado. Lo que Weber llama las maneras “del eterno ayer” contribuye mucho a la construcción una legitimidad constitucional.
2. En momentos de extremo peligro o de dificultad para el estado, alguna persona o grupo o fuerza con cualidades excepcionales o carismáticas puede adquirir la legitimidad para asumir poderes excepcionales en el estado: dictadores, líderes militares, líderes de movimientos populares que derribaron el régimen anterior, primeros ministros en tiempos de guerra, etc.

3. Los poderes del estado se adquieren legalmente. Esta es la modalidad principal de legitimidad en las democracias modernas liberales. Los poderes han sido formalmente afirmados y reivindicados, promulgados por el procedimiento público, formal y correcto, encarnado en la ley, en las reglas regulatorias formales, en una Constitución o en algún conjunto de “documentos fundadores”. La *ley* es un sistema abstracto de normas, establecido a la vista de todos y universalmente aplicable: no creado para la ocasión. De esta manera, cuando los poderes han sido adquiridos legalmente, traen consigo la marca de la legitimidad. La legalidad y la legitimidad se han entrelazado con fuerza en los estados constitucionales modernos. El hecho de que los poderes definidos legalmente pueden ser revocados por el mismo procedimiento sugiere que no son absolutos y eternos sino condicionales, capaces de enmienda y, por ende, que constituyen un freno al uso arbitrario del poder estatal. La legalidad no asegura, por supuesto, que el estado *deba* tener tales poderes o *que los use de manera apropiada*.
4. En los estados liberal-democráticos modernos, la legitimidad involucra las formas a través de las cuales los ciudadanos son representados o acuerdan, por medio de procedimientos electorales formales, que el estado debe ejercer el poder. Esto significa que cualquier estado que monopoliza exitosamente la afirmación de que “da a la gente lo que quiere”, se encuentra bien ubicado para conferir legitimidad a sus propios poderes y políticas.

### *La cuestión de la soberanía*

El concepto moderno de estado se encuentra cercano a la noción de soberanía. Soberanía significa que el estado es el poder supremo, no está sujeto al mandato ni de algún poder externo ni de un rival dentro de sus fronteras. En Rusia, entre las revoluciones de febrero y octubre de 1917, no había uno sino dos centros de poder: el gobierno Kerensky y los “soviéticos” rivales: trabajadores, soldados y campesinos. Ésta era una situación de “poder dual”: la estabilidad del estado era, por lo tanto, claramente “provisional”. El estado “no puede tener rivales dentro de su propios territorios como poder generador de leyes y objeto de lealtad” (Skinner 1978: 351).

Otros centros de poder dentro de un estado deben estar subordinados a éste: el estado debe, bien sea delegarles el poder (como estado central, delegar ciertos poderes a autoridades locales); o darles licencia o, por falta de legislación, “permitirles” existir y funcionar. El estado no es un solo poder; tiene muchos centros de autoridad. Pero debe haber una sola cadena o jerarquía de poderes. Los magistrados tienen gran cantidad de poder en sus propias cortes, pero deben seguir los precedentes de las cortes que están por encima de ellos en la jerarquía legal y presentarles las apelaciones: una cadena de poder unificada, que conecta con la Cámara de los Lores, considerados como un comité de apelaciones judiciales. La concepción moderna del estado es unitaria en este sentido.

La soberanía también está ligada, de maneras complejas, al “territorio”. Ha resultado ser imposible usar el término “estado” en relación con una población

sin un lugar de asentamiento permanente. El apego a la tierra sigue siendo un elemento poderoso en el complejo de actitudes y sentimientos movilizados en torno a la soberanía. De allí que el nacionalismo y la nación yazcan cerca de las raíces del estado moderno. Durante la Guerra de las Malvinas (1982), por ejemplo, Enoch Powell argumentó que la soberanía británica era propia de la misma tierra inhóspita, inclusive si no permanecía ni un colono en la isla. El estado tiene que ser el “único portador del Emperium (gobierno) dentro de sus propios territorios” (Skinner 1978: 352).

Por otro lado, el pueblo vasco tiene una lealtad feroz a un territorio y región de España particular, así como la mayoría de los católicos norirlandeses la tienen hacia la República Irlandesa; pero esos territorios no constituyen, en ninguno de los dos casos, su “estado”. El “territorio” y el “estado” no son, por ende, lo mismo. Sin embargo, el territorio importa para la definición de soberanía, en parte debido a que el sentimiento de “pertenencia” —de lealtad— es un elemento importante de ser miembros de un estado; pero principalmente debido a la necesidad de establecer límites para el poder y el gobierno legal. Debe haber alguna manera de definir qué partes están unificadas bajo el estado, cuán extendido es su mandato en el espacio y dónde acaban sus fronteras y comienza la jurisdicción de otros estados. Esto se define “territorialmente”, incluso si, como es el caso de muchos imperios, los territorios no son adyacentes el uno al otro: pueden estar esparcidos a lo largo y ancho del globo.

Las afirmaciones de soberanía, naturalmente, pueden no ser estrictamente “legales” en absoluto, sino fundadas en la mera posesión de territorio o conquista por fuerza. La mayor parte del imperio británico del siglo XIX fue adquirido de esta manera. Pero si se establece el gobierno eficazmente —si la “posesión” es completa y no es cuestionada— la soberanía de facto del poder intruso será reconocida. Gran Bretaña, habiendo vencido exitosamente a Argentina en la ocupación de las Malvinas, siguió siendo el “poder soberano” —aquel que “no tiene rivales adentro [del territorio] como poder que genera leyes y objeto de lealtad” — cualquiera que sea la (extremadamente compleja) situación legal.

### *Una autoridad pública e independiente*

Otra de las “distintivas ideas modernas del estado” es el estado como poder público, “separado tanto del gobernante como del gobernado [...]”. Bajo el absolutismo, el gobernante y el estado —la persona y lo público— a menudo eran indiferenciables. La noción moderna del carácter público del estado, por tanto, surgió en el curso de la lucha contra el absolutismo. En la concepción moderna, el estado no debe ser un asunto secreto o privado. Es algo universalmente conocido y reconocido que opera en el mundo y que carga con la fuerza de una autoridad legal establecida, creada a la vista de todos por los procesos públicos. Se volvió necesario, por tanto, distinguir entre el cargo público y la persona que lo ocupa. El poder del estado fue redefinido como un poder abstracto, distinto de sus titulares de quienes lo detentan en el momento. Los gobernantes van y vienen, pero la autoridad del estado se mantiene viva: “El

rey está muerto. ¡Viva el rey!” El cargo en el estado puede ser definido, por tanto, impersonalmente: en términos de roles, poderes y funciones.

Esto es parte de un proceso más amplio por medio del cual los poderes del estado han llegado a ser vistos como sistemáticos, y no arbitrarios ni caprichosos. Se supone que la aplicación del poder estatal no gira en torno al capricho del gobernante; igual a como no sería correcto que la ley “varíe según el tamaño del pie de un presidente de la Cámara de Lorens”, como Coke, el Jefe de Justicia, lo expresó durante la lucha del parlamento contra el rey en el siglo XVII. La palanca más fuerte contra un rey que proclamaba divinidad y cuyo capricho no tenía ninguna restricción, era insistir en que su gobierno debía ser responsable ante la ley y estar enmarcado por ésta. Pues la ley le otorgaba al pueblo un criterio público con el cual podía medir las acciones del estado. Esto estaba encarnado en los límites constitucionales de su mandato, donde se estipulaban y reconocían en la costumbre y la tradición pública los términos sobre los cuales el rey podía o no podía mandar en el estado.

### *El aparato de estado*

Una característica particular del estado moderno que completa nuestra concepción del estado como “poder público” es el crecimiento de los aparatos institucionales de estado: el “aparato creciente de control burocrático”, el “aparato distinto del poder”, en palabras de Skinner. Ha habido un largo debate en cuanto a si son intercambiables los términos “gobierno” y “estado”. El carácter complejo del estado no puede ser reducido a las maneras en que opera la maquinaria institucional de las funciones de gobierno. El estado abarca una gama mucho más amplia de funciones que las cuestiones técnicas y administrativas de cómo opera la maquinaria de gobierno. Los dos términos involucran niveles muy diferentes de conceptualización. Por otro lado, aunque el estado puede ser una fuerza general y abstracta, su poder tiene que ser materializado, es decir, tiene que adquirir una forma organizacional social real y concreta, usando recursos reales, a través de un conjunto de prácticas en los aparatos de la maquinaria del estado moderno. Esto dota el poder del estado moderno de algunas características distintivas más: el fenómeno de la burocracia y la formación de los valores administrativos racionales y técnicos de un gobierno de gran escala. Los aparatos del estado adquieren características políticas distintivas y políticas particulares propias. Se pueden convertir en las bases de poder para intereses muy distintos, con una efectividad propia “relativamente autónoma”, en términos de cómo funciona el estado.

### **Estado y sociedad**

Hasta ahora hemos estado considerando lo que es el estado. Ahora debemos pasar a la relación que existe entre el estado y la sociedad. ¿Dónde terminan las fronteras del estado y comienzan las de la sociedad? ¿Cómo se deben conceptualizar las conexiones entre “estado” y “sociedad”?

El estado se asocia con temas públicos, la *res publica*; la sociedad, especialmente en la tradición liberal, está ligada a lo privado. Por público se refiere a todo aquello que es poseído, organizado o administrado directamente por el

estado. Lo privado es, por definición, lo que queda fuera del control directo del estado, lo que es dejado para los arreglos voluntarios y no obligatorios entre individuos privados. Hay dos esferas quintaesencialmente “privadas” en la sociedad moderna. Una es la familia, a cuyo ámbito, doméstico, siempre han pertenecido lo personal, lo familiar, lo emocional y las relaciones sexuales, y donde el estado no debe inmiscuirse. La familia, con el poder puesto injustamente sobre la cabeza del hombre, se asumió alguna vez como modelo para el estado: el gobernante como “un padre para su pueblo”. La esfera doméstica se consideró, durante mucho tiempo, un refugio, un “retiro del mundo público”. Por lo tanto, la distinción ha adquirido un carácter de género. Lo público es la esfera del trabajo, la autoridad, el poder, la responsabilidad y el manejo del mundo por parte de los hombres; lo privado es el “reino doméstico”, donde prevalecen las mujeres y las virtudes femeninas. La distinción entre lo privado y lo público se encuentra enraizada, por ende, en una división sexual particular del trabajo y constituye uno de los medios principales por los que se ha construido y asegurado la exclusión de las mujeres de los asuntos públicos. El mantenimiento de la separación público/privado por el estado es, por consiguiente, tomado a veces como ejemplo de los aspectos patriarcales del estado.

La otra esfera “privada” en las sociedades liberales es la de la economía y las transacciones económicas del mercado libre. En el período del mercantilismo el estado estuvo involucrado de manera masiva en un papel directivo de la vida económica. Pero con el ascenso de la economía capitalista privada, operando sobre la base de la propiedad privada, el libre trabajo asalariado, el intercambio monetario y las leyes del mercado, emergió la idea de que el estado debía “dejar la economía en paz” (*laissez-faire*), permitir que las fuerzas del mercado operen sin interferencia del estado y dejar que las transacciones económicas sean reguladas solamente a través de un contrato voluntario entre individuos privados. Fueron Adam Smith y los primeros economistas políticos (y luego de ellos, Marx) quienes acuñaron el término sociedad civil para designar toda esta esfera de actividad económica “privada” en las sociedades capitalistas.

La distinción, sin embargo, ya no es tan clara como antes. Consideren los “colegios públicos”, ¡que no obstante se financian privadamente! Esto representa una manera de usar el término “público” diferente de la distinción que acabamos de considerar. En este segundo uso de lenguaje, las cosas son “públicas” porque tienen lugar “en la escena pública”. Han sido establecidas formal e institucionalmente, como una empresa pública; o suceden allí afuera, en la sociedad, a vista de los demás, como una concurrencia pública. De la misma manera, la opinión pública representa los puntos de vista públicos de la gente ordinaria, aunque fuera del dominio de la dirección estatal. El término “sociedad civil” se ha expandido para cubrir todas las formas de relaciones sociales o asociación voluntaria, sean económicas o no, a condición solamente de que no sean patrocinadas o controladas por el estado. En sociedades liberales democráticas modernas, hay ahora una variedad de formas públicas-privadas mezcladas o híbridas.

Esta confusión —público = estado / público = “en la escena pública”— surgió en el siglo XVIII. Las clases comerciales y profesionales emergentes establecieron por primera vez una presencia y una influencia en la sociedad civil: a través de sus actividades comerciales e intereses económicos privados; al construir una masa de asociaciones voluntarias controladas y financiadas privadamente como clubes, cámaras de comercio, sociedades científicas, bibliotecas, caridades, fundaciones, cuerpos profesionales, etc. Estas actividades incrementaron su poder y autoridad social, y obligaban cada vez más al estado a tomarlas en cuenta de maneras más formales y “públicas”. Está de más decir que eran los hombres quienes predominaban en estas asociaciones “públicas”. Eran hombres acaudalados, “personas públicas”. Se segregaba cada vez más a las mujeres, por el mismo proceso, hacia la “esfera doméstica separada”.

Los límites entre el “estado” y la “sociedad civil” nunca son fijos, sino que cambian constantemente. Lo público y lo privado no son divisiones naturales, sino que han sido construidos social e históricamente. Una de las maneras en las que el estado expandió su alcance fue trazar nuevamente los límites de lo privado y lo público, y reconstituir la definición de lo privado, para que así fuera legítimo que el estado interviniera en áreas que antes se habían considerado inviolables.

### *¿El estado existe independientemente de la sociedad?*

Ya que la “distancia” entre el estado y la sociedad se encuentra institucionalizada por varios aparatos de gobierno y la maquinaria estatal, no se sigue que el estado exista, por tanto, independientemente de la sociedad. Si el estado fuera autónomo, entonces quedaría totalmente fuera del juego de las fuerzas y relaciones sociales, moviéndose solamente según su propio ímpetu. En realidad, el estado surge a partir de la sociedad y es poderosamente forjado y constreñido por las relaciones sociales que lo rodean. Al mismo tiempo, constituye un punto de poder organizado y condensado, lo suficientemente separado como para, a su vez, actuar sobre la sociedad, intervenir en ella y moldearla.

De allí la naturaleza relacional del estado: se encuentra en constante interacción con la sociedad, regulando, ordenando y organizándola. Ya hemos subrayado la necesidad de que el estado requiera obediencia o imponga obligación de parte de sus súbditos. Pero también hemos dicho que este proceso involucra el “consentimiento”: la buena disposición general de la población, a pesar de muchas reservas, a apoyar y confirmar el gobierno del estado. En democracias liberales, el consentimiento incluso ha sido formalizado en el sufragio y en el gobierno representativo basado en una circunscripción electoral territorial de votantes (además de ciertos derechos sociales y civiles definidos por la ley). En este caso, los ciudadanos ayudan formalmente a componer y constituir la parte legislativa del estado a través del proceso electoral. Tal estado claramente no puede existir independientemente de la sociedad. Sin embargo, los sistemas formales de representación popular no agotan la receptividad del estado a la sociedad. En tales sociedades, la opinión

pública suele ser el barómetro más sensible del consentimiento público y de los cambios en las actitudes populares.

El estado no puede ubicarse totalmente fuera de las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales ni de las instituciones de las cuales está compuesta la sociedad. Una de sus funciones principales sería preservar la ley y el orden; pero el “orden” en un estado comunista, sin propiedad privada y con una fusión de economía y política, es muy diferente del orden en las sociedades capitalistas occidentales liberales, basadas en la propiedad privada, el trabajo remunerado, el intercambio en el mercado y una separación formal de la economía y la política. Los estados no solamente “mantienen el orden”. Mantienen formas particulares de orden social: un conjunto particular de instituciones, una configuración particular de relaciones de poder, una estructura social y economía particulares. El estado “vacío” —sin un contenido social— no existe.

Ya que el estado surge de una configuración particular de relaciones socioeconómicas y de instituciones, reflejará en sus operaciones internas la forma, estructura y configuración de esa formación social. Una sociedad feudal no puede ser gobernada por una forma capitalista de estado. Un estado capitalista se basa en —y está adaptado a— una sociedad que opera a través del intercambio monetario: donde la economía se juzga en términos de su rentabilidad, donde los ingresos dependen del alza sistemática de impuestos, donde la “pirámide” de poder es construida a partir de las clases de la sociedad industrial moderna y no a partir de rangos feudales, y donde el espíritu general no es religioso o católico, sino secular e individualista dentro de un espíritu democrático o “igualitario”. A pesar de la separación formal entre la economía y la política, hay razones poderosas por las cuales tenderán, hasta cierto grado, a corresponderse entre sí.

El estado, entonces, no existe independientemente de la sociedad. Esto no significa que está totalmente determinado en forma y función por la sociedad. Efectivamente, existen interrelaciones e interdependencias complejas entre la forma del estado y el tipo de sociedad. Pero al estado la sociedad le ha conferido el máximo poder de mandato supremo, y lo ha autorizado a mantenerse por encima de ella y gobernarla. No puede ser totalmente reducible a la sociedad. Hay algo añadido cuando el poder en la sociedad se organiza para formar una instancia separada y distinta de gobierno. De esta perspectiva parece claro que el estado constituye la sociedad a la vez que es constituido por ésta. Los estados, entonces, no existen independientemente de la sociedad: sólo son “relativamente autónomos”.

La cuestión de si un estado existe independientemente de la sociedad o si es reducible a ella es una de las maneras más importantes de distinguir las diferentes teorías de estado. Las teorías pluralistas simples suponen que el estado es en gran parte autónomo. Entran aportes al estado desde distintos grupos de interés que compiten entre sí: el estado arbitra entre éstos. Su neutralidad con respecto a los diferentes grupos de interés en la sociedad se garantiza por su distinción y autonomía. Las teorías marxistas simples, por otro lado, conciben el estado como el instrumento de las clases dominantes.

Su contenido, propósito y política son idénticos a la de éstas; su función es administrar la sociedad en sus intereses. La “distinción y autonomía” es una ilusión, un truco, para engañar a quienes carecen de poder, haciéndoles creer que el estado es neutral, por encima y más allá de tales transacciones sórdidas. Las teorías del estado generalmente varían entre estos dos polos de “autonomía” e “identidad”.

### *La representación y el consentimiento*

El estado es, entonces, de alguna manera “representativo” de la sociedad. No obstante, la representación es un concepto engañoso. El monarca absoluto sentía que era “un padre para su pueblo” y que era su deber velar por él, cuidar su bienestar y representar sus intereses. Pero la gente común no tenía derechos formales de representación. La representación nunca es un proceso simple o transparente. Un diputado podría escuchar los puntos de vista de uno y tratar de “representarlos” de la mejor manera posible, junto a los de los demás, en el parlamento. Pero sería ingenuo pensar que simplemente transmitía, de manera directa y sin modificaciones, lo que uno les dijo y quería. Los políticos pueden “representar” al pueblo como si éste quisiera algo —políticas estrictas de orden público, por ejemplo, o la vuelta de la horca— que el “pueblo” mismo no sabía que quería hasta que otros lo expresan por ellos.

La idea de que el estado debería definirse en términos de “representatividad” y “consentimiento” no fue esencial para la definición del estado hasta después de las revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII. El quiebre fundamental llegó con Hobbes, quien empezó por asumir a los individuos como autosuficientes, posesivos e interesados dentro de un “estado de naturaleza” anterior a cualquier estado, y luego procedió a explicar el estado como resultado de un contrato social entre individuos en consentimiento.

Desde este punto en adelante, el gobierno *con consentimiento* se ubicó en el centro de la concepción moderna del estado. En la teoría liberal, esto se concibió totalmente en términos individualistas. La clase de personas cuyo consentimiento valía era estrictamente limitada, a pesar de que era admitida en un lenguaje universal de los “derechos y libertades de los hombres ingleses nacidos en libertad”. Para Locke, “individuos” quería decir individuos con propiedades y hombres. No incluía a las mujeres, los trabajadores pobres o los sirvientes. “Por el término ‘hombres libres,’ los Whigs<sup>2</sup> siempre se referían a un hombre independiente y acaudalado” (Dickenson 1977: 68).

El “consentimiento” es un concepto crítico para todos los contratos sociales y teorías liberales del estado. Pero su significado sigue siendo ambiguo. ¿El consentimiento tiene que ser positivo y entusiasta? ¿El consentimiento puede ser tácito, a regañadientes, habitual, o hasta obligado? Haber reconciliado la teoría de los derechos del individuo y el consentimiento con la realidad inalienable del poder del estado ha sido desde entonces un tema espinoso para las teorías liberal-individualistas del estado.

2 El nombre “Whig” era el antiguo nombre del Partido Liberal británico (Nota del traductor).

Hobbes argumentaba que un estado era necesario “para designar de qué manera deben realizarse [...] los contratos entre sujetos (como comprar, intercambiar, tomar prestado, prestar, contratar, etc.)” (citado en Macpherson 1963: 96). A partir de esto resulta evidente que las teorías liberales del estado estaban fundamentadas en las sociedades y economías del libre mercado. La teoría de contrato social llevó estas nuevas condiciones socio-económicas de la sociedad del siglo XVII al nivel de un principio abstracto. Hobbes, sin embargo, no pudo explicar cómo sus individuos, fuera de la sociedad, en un estado de naturaleza, poseían las “conductas y anhelos sociales de los hombres” (Macpherson 1963: 22), en un grado suficiente como para permitirles formular un consentimiento hacia el contrato social. En realidad, los individuos no nacen en un vacío de naturaleza, sino en sociedades que ya están en funcionamiento, órdenes sociales definidos, con relaciones formadas socialmente y con obligaciones ya establecidas hacia el estado. Por lo tanto, su consentimiento también debe ser formado socialmente. Más aún, el consentimiento no es necesariamente espontáneo. Podemos ser poderosamente influenciados por el estado para que demos nuestro consentimiento. Efectivamente, el consentimiento puede ser “manufacturado”.

En las democracias liberales, muchas veces el consentimiento y la representación están inextricablemente vinculados. La base consensual del estado está sellada por los procesos formales de gobierno representativo. Nuevamente, el carácter “representativo” del estado *no* apareció por primera vez en la democracia liberal. Los pobres y los que no tenían derecho al voto siempre podían traer sus quejas o “peticiones” a los poderosos. Los monarcas absolutos se sentían obligados a reconocer estas representaciones, aunque sólo fuera para protegerse de la rebelión, la usurpación o el conflicto. Surgió el sistema de enviar a alguien que “representara” a aquellos que le debían pagos al rey o querían hacer una petición, dando pie en los siglos XIII y XIV a una gran cantidad de experimentos independientes en las primeras formas de gobierno representativo, la base del gobierno parlamentario moderno (Hexter 1983). Ninguna de estas formas, sin embargo, corresponde a las formas modernas de representación democrática, establecidas sobre la base de “una persona, un voto”.

Fue sólo después del trabajo de teóricos democráticos radicales como Rousseau y, después, a raíz de la Revolución Francesa y los movimientos populares de reforma desarrollados en el contexto del capitalismo industrial y las formaciones de clase modernas, que surgió la demanda de un estado basado en un sistema *universal* de representación, y fundamentado en una versión débil de lo que Rousseau llamaba “la soberana voluntad del pueblo” o la voluntad *general*. Esto se volvió el prototipo de los procesos *formales* de gobierno representativo. Este sistema de gobierno liberal-democrático tuvo que ser insertado en el estado “liberal”. El proceso no se inició en Gran Bretaña hasta los movimientos de reforma populares y de la clase obrera a principios del siglo XIX, y no se completó hasta que se les otorgó el voto a las mujeres en el siglo XX.

### *El estado y los intereses sociales*

La sociedad está llena de intereses sociales poderosos que compiten entre sí. ¿De lado de quién, entonces, está el poder del estado? ¿En intereses de quién funciona el estado?

Los intereses sociales son extremadamente difíciles de definir. La mayor parte de los intereses entran en conflicto: los trabajadores necesitan sueldos más altos, pero no quieren cobrar demasiado y como resultado no conseguir trabajo. Los intereses también son determinados históricamente: cambian según el tiempo y las circunstancias. La historia, en efecto, produce “nuevas” necesidades y, por ende, nuevos intereses. No hay una lista fija y eterna de intereses abstractos que compartan todos por el simple hecho de ser “humanos”. Nuestros intereses se definen de manera social y cultural. Más aún, los intereses no pueden ser asignados simplemente sobre la base de nuestras identidades colectivas o nuestra posición social. No todos los “pequeñoburgueses” quieren ver el mundo organizado como una tienda de barrio. No todos los trabajadores quieren un derrocamiento revolucionario de la sociedad. No todos los jefes están siguiendo sus intereses al pie de la letra al sacarles hasta el último centavo a los pobres. Puede ser que los intereses *tiendan* a agruparse de maneras particulares como resultado de nuestra posición social o de clase, nuestra formación y nuestro punto de vista. Pero no hay una agenda inalterable o fija sobre los intereses de clase que puedan ser formalmente adscritos a los grupos sociales fuera del proceso por el que los intereses se forman y cambian, donde se luchan y son transformados por la lucha. Y aunque los intereses materiales constituyen un motivo particularmente fuerte para la acción, no son irresistibles. El desempleo no necesariamente llevará a *todos* los desempleados a votar por la izquierda. Los problemas no pueden ser resueltos a través de apelar a los “intereses materiales” por sí solos, a pesar de que son demasiado poderosos para ignorarlos. “Las mentes y los corazones” también están cargados de intereses. Estas matizaciones deben tenerse en cuenta cuando se están analizando teorías o explicando las acciones y estrategias de grupos en términos de sus intereses, los cuales se intentan realizar en relación con el estado.

Las teorías del estado también pueden ser categorizadas en términos de cómo conceptualizan los intereses sociales y el estado. En las teorías liberales, se dice que el estado representa los intereses de ciudadanos individuales. Su función es proveer las condiciones en las que la vida, el bienestar y la propiedad de los individuos pueden ser protegidos y “las libertades y los derechos” del individuo pueden ser asegurados. En esta variante, se asume que los individuos son entidades autónomas, motivadas por interés propio, y posesivamente competitivas por naturaleza. El “interés” que tiene *en el estado* es hacer que la sociedad sea abierta a estas fuerzas *pero*, a la vez, prevenir que se convierta en una destrucción competitiva, “la guerra de todos contra todos” de Hobbes.

La explicación pluralista de los intereses y del estado reconoce que las sociedades modernas *no* están compuestas solamente por individuos que compiten entre sí. Hay grandes agrupaciones sociales —clases, grupos económicos u otros “grupos de interés”— que pueden tener intereses conflictivos, que compiten en la sociedad. Por el bien de una “sociedad libre”, se debe permitir que tal competencia proceda; pero no se debe permitir que colapse en una violencia como medio de resolver el conflicto. Se requiere un “poder” que asegure que la competencia sea pacífica, dentro de un sistema definido

de “reglas de juego”; pero que también logre alguna solución intermedia que probablemente gane el consenso de la mayor parte del pueblo. Este árbitro es el estado.<sup>3</sup>

La aproximación liberal-democrática o reformista argumenta que debe haber algo por encima de los intereses particulares que representa el estado, es decir, los intereses de la sociedad o la comunidad *como una totalidad*. El guardián de este “interés general” es el estado. El reformismo reconoce que donde se deja libres a los individuos, grupos o clases para competir por sacar ventaja en economías liberales de libre-mercado, un sector o clase acumulará la mayor proporción de riqueza, capital, ganancia y poder. Por tanto, el estado debe intervenir de manera positiva para crear condiciones de mayor igualdad y justicia social, sin destruir el marco de fondo de competencia.

¿Pero qué ocurriría si surgieran intereses en conflicto desde la misma estructura de la sociedad? Las perspectivas marxistas sobre el estado argumentan que las clases son los grupos de interés fundamentales en la sociedad; que sus intereses inevitablemente entran en conflicto (la lucha de clases, no sólo la competencia pacífica); y estos conflictos de interés se generan por la misma estructura de las sociedades capitalistas. Los intereses de clase son tercos y estructurales. Por lo tanto, el poder del estado será monopolizado ya sea directamente por las clases dominantes en la sociedad, o será obligado a expandir, proteger y adelantar los intereses generales de éstas. Como escribió Engels alguna vez sobre la república democrática, “la riqueza ejerce su poder indirectamente” ([1884] 1953).

Las perspectivas marxistas concebirían el estado como un elemento estructural, que sistemáticamente da la ventaja al interés general de la clase dominante. O, en otra versión, que interviene para mantener o crear las condiciones para que todo el sistema funcione de manera más rentable para aquellos que ya sacan ventaja de éste. También existen diferentes variantes de la perspectiva marxista.

Tales perspectivas definidas en términos tan generales —la liberal, la pluralista, la reformista, la marxista— tenderán a informar casi todas las discusiones sobre el estado. Puede ser que las discusiones sobre el estado se esfuercen por poner a prueba y redefinir estas perspectivas a la luz de la investigación empírica. Pero todas las discusiones de este tipo serán informadas por nociones ideológicas y teóricas preconcebidas.

## Referencias citadas

Anderson, Perry

1974 *Passages from Antiquity to Feudalism*. Londres: New Left Books. [*Transiciones de la antigüedad al feudalismo*. México: Siglo XXI Editores, 1979].

1974 *Lineages of the Absolutist State*. Londres: New Left Books. [*El estado absolutista*. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1979].

3 Claro está que existen muchos pluralismos más sofisticados.

Dickinson, Harry Thomas

1977 *Liberty and Property*. Londres: Methuen. [*Libertad y propiedad. Ideología política británica del siglo XVIII*. Buenos Aires: EUDEBA, 1981].

Engels, Friedrich

[1884] 1953 *The Origin of the Family, Private Property and the State*. Londres: Lawrence and Wishart. ["El origen de la familia, la propiedad privada y el estado". En: Marx y Engels. *Obras escogidas*. Moscú: Editorial Progreso, 1973].

Hexter, Jack

1983 "The Birth of Modern Freedom". *Times Literary Supplement* (21 de enero). 51-54

Hobbes, Thomas

1962 *Leviathan*. New York: Macmillan Publishing Co. [Leviatán, Madrid, Alianza Editorial, 1996.]

Macpherson, Crawford

1963 *The Political Theory of Possessive Individualism*. Oxford: Oxford University Press. [*La teoría política del individualismo posesivo: de Hobbes a Locke*. 2º ed. Barcelona: Editorial Fontanella, 1979].

Pirenne, Henri

1969 *Medieval Cities*. Nueva Jersey: Princeton University Press. [*Las ciudades de la edad media*. Madrid: Alianza, 1972].

Poggi, Gianfranco

1978 *The Development of the Modern State*. Londres: Hutchinson. [*El desarrollo del estado moderno: una introducción sociológica*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1997].

Roberts, Simon

1979 *Order and Dispute: An Introduction to Legal Anthropology*. Harmondsworth: Pelican.

Skinner, Quentin

1978 *The Foundations of Modern Political Thought*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press. [*Los fundamentos del pensamiento político moderno*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985].

Weber, Max, Hans Gerth y Wright Mills. (eds.).

1970 *From Max Weber: Essays in Sociology*. Londres: Routledge-Kegan Paul.