

CONTROL ESTATAL Y ADMINISTRACIÓN: UNA RESEÑA DE SU DESARROLLO*

por Martín D'Alessandro**

I. Introducción

Una de las preguntas que con más frecuencia se han realizado la teoría política y la filosofía política a lo largo de toda su historia es: ¿por qué en toda comunidad humana hay algunos hombres que mandan y otros que obedecen?, o bien ¿cuál es el elemento que genera –o que debería generar– obediencia?

Estas preguntas han tenido diferentes respuestas. En las etapas pre-estatales, por ejemplo, y dependiendo de los autores que las han intentado, este elemento ha sido muchas veces la virtud de los gobernantes, a veces entendida como conocimiento, otras como valor guerrero, y otras como piedad cristiana. Pero con el advenimiento de la Modernidad –en el tránsito del siglo XVI al XVII– la respuesta a nuestra pregunta estuvo basada sobre parámetros cada vez más racionales y objetivos. El Estado como institución, como forma de generar obediencia política y de organizar la vida de los hombres, es el punto máximo al que ha conducido hasta ahora el proceso de modernización. Pero este proceso típico del mundo occidental, caracterizado por el abandono progresivo de las tradiciones, las costumbres, las religiones y la fuerza para volcarse hacia una vida orientada por la razón y la lógica, no ha sido un proceso impersonal o natural, es decir, independiente de la voluntad y las acciones de los hombres. Por el contrario, es un producto de procesos sociales, políticos y económicos que han ido definiendo, a lo largo

* Este trabajo es de índole ontológica o sustantiva, y por ello –además de por su carácter introductorio– no pretende ser exhaustivo ni desarrollar aspectos vinculados a la teoría política o a las teorías del conocimiento del Estado.

** Profesor de ciencia política en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de San Andrés. E-mail: mdalessandro@ciudad.com.ar.

de la historia, su forma y funcionamiento actuales. En este artículo nos dedicaremos en primer lugar a explorar los orígenes históricamente concretos de la institución estatal. En un segundo momento, se pasará revista a los aspectos generales del desarrollo de su administración, para concluir en la necesidad de su fortalecimiento.

II. Estado y legitimidad

La Revolución Industrial generó, progresivamente, la sociedad industrial. Y esa nueva forma de vida, propia de las sociedades occidentales desarrolladas, a su vez generó la necesidad de su explicación. Uno de los autores que más éxito ha tenido en esa tarea fue el alemán Max Weber. Lo interesante de este célebre sociólogo es, sin embargo, que su explicación no se limita a las sociedades modernas e industriales, sino que, como Karl Marx, ha intentado una explicación histórica de los procesos sociales que han desembocado en ellas.

Su respuesta a nuestra pregunta inicial (recordémosla: ¿por qué algunas personas mandan y otras obedecen?) es la legitimidad. Para Weber, las personas obedecen (o reciben obediencia) porque se encuentran en una relación de dominación. No se trata del mero ejercicio del poder, que define como “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia”, sino de la “probabilidad de encontrar *obediencia* a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (Weber 1996a: 43, énfasis nuestro)¹. Este punto debe ser resaltado: no es lo mismo imponerse que recibir obediencia. A su vez, la obediencia se transforma en adhesión gracias a la legitimidad, la que hace que no sea necesario, salvo en casos excepcionales, recurrir a la fuerza ó la amenaza (Levi 1997: 862). Ahora bien, la dominación puede legitimarse a partir de dis-

¹ Un sistema de mandatos se denomina orden, pero no todos los órdenes son iguales. Por ejemplo, un orden convencional se diferencia de uno jurídico porque en el primero, una conducta discordante con esos mandatos o máximas será reprobada por los miembros de la comunidad, mientras que en el segundo, una acción de ese tipo será castigada por un cuadro de individuos especializados, como lo son los cuerpos de la administración de justicia o la policía. En ese caso, el orden estaría garantizado “externamente”, por funcionarios que aplican un castigo tangible, mientras que en otros órdenes, los mandatos están garantizados “internamente”, moralmente, como los de las religiones secularizadas, por ejemplo. Ver Weber (1996a: 25-31).

tintas fuentes, lo que ha llevado a Weber a establecer sus famosos tipos puros² de dominación legítima³.

El primer tipo puro de dominación legítima es el tradicional. Se obedece en virtud de la costumbre, es decir, en virtud de la santidad o dignidad de los ordenamientos y de los señores existentes desde siempre. No hay un “derecho” formal, universal y objetivo, sino que lo que rige las relaciones entre las personas es la tradición, y fuera de ella las normas son totalmente informales, particulares y sujetas a la discrecionalidad del señor. La administración del poder político está formado por servidores cuyo poder de mando depende también de la costumbre y la discrecionalidad recién señaladas, ambas reaseguradas mediante vínculos de fidelidad puramente personal. El dominio patriarcal, sultanesco y feudal son los ejemplos más acabados de esta configuración.

Un segundo tipo es la dominación carismática. Se obedece a una persona en virtud de sus dotes sobrenaturales, facultades mágicas, revelaciones, heroísmo, poder intelectual u oratorio. Se genera una devoción personal al caudillo a causa de lo extracotidiano y excepcional de sus cualidades. El caudillo es el profeta, el héroe guerrero o el gran demagogo, que por sus revelaciones, acciones o decisiones, respectivamente, logra un tipo de obediencia en el que no hay reglas estatuidas ni tradicionales, sino que el poder se lo otorga la creencia en él, que él mismo exige como un deber y que atribuye a la “gracia de Dios” por medio de milagros, éxitos o prosperidad de los súbditos. En el cuerpo administrativo no hay ningún tipo de competencia ni derecho adquirido, sino que es elegido de acuerdo a la devoción personal que tiene hacia el líder.

Finalmente, el tercer tipo es el racional legal. Aquí se obedece en virtud de un estatuto, una reglamentación positiva, por lo cual, el derecho puede crearse y modificarse en la medida en que el nuevo estatuto sea sancionado de una forma procedimentalmente correcta. Es decir que se obedece a una regla estatuida. También la obedece el que manda, puesto que no es más que un funcionario profesional con una competencia concreta, cuyo

² Un tipo ideal puro es una descripción simplificada de la realidad, pero que en función de los elementos que de ella resalta, cobra una alta utilidad descriptiva y conceptual. No describe a la realidad tal cual es (esa empresa es sencillamente imposible: de hecho el propio lenguaje y el significado de las palabras mismas ya suponen una abstracción reduccionista del mundo), sino que, como una caricatura, nos hace comprender los rasgos característicos de un proceso histórico, una institución, o como en este caso, formas de dominación. Ver Weber (1973: 79 y 1996a: 17).

³ Para esta tipología en detalle ver Weber (1996a: 706-716 y 1996b: 85-92).

derecho de mando está legitimado por la regla, que también marca su trabajo, sueldo y derecho de ascenso. Por supuesto, el ejemplo político de este tipo es la dominación de la burocracia estatal.

En definitiva, el poder político no es una capacidad personal, sino una relación social. El gobernante más incapaz ejerce poder y recibe obediencia mientras se cree en la legitimidad de su autoridad, y ello ocurre cuando los destinatarios de las normas creen que ellas se desprenden de ciertos principios de derecho éticamente obligatorios que emanan, en la Modernidad, del Estado. Sin la creencia en la rectitud obligatoria de esos principios, no puede existir autoridad de ningún gobierno (Heller 1990: 209-210).

En estas páginas nos proponemos revisar el desarrollo histórico que permitirá comprender el paso de, básicamente, la dominación tradicional a la dominación legal ejercida por el Estado moderno. En este sentido y para reafirmar nuestra posición acerca de que este pasaje ha sido y es extremadamente heterogéneo en sus diversos componentes, en tiempo y lugar, es oportuno aclarar que la gran mayoría de las dominaciones, incluso las del tipo legal, tienen elementos de los otros tipos en grados variables⁴.

⁴ Weber lo dice de esta manera: “la subsistencia de la gran mayoría de las relaciones de dominio de carácter fundamental *legal* reposa, en la medida en que contribuye a su estabilidad la creencia en la legitimidad, en bases mixtas: la habituación tradicional y el ‘prestigio’ (carisma) figuran al lado de la creencia –igualmente inveterada últimamente– en el significado de la legalidad formal: la conmoción de uno de ellos por exigencias puestas a los súbditos de modo contrario a la tradición, por una adversidad aniquiladora del prestigio o por violación de la legal corrección formal usual sacude en igual medida la creencia en la legitimidad. Sin embargo, para la subsistencia continuada de la sumisión efectiva de los dominados es de suma importancia en *todas* las relaciones de dominio el hecho, ante todo, de la existencia del cuerpo administrativo y de su actuación *ininterrumpida* en el sentido de la ejecución de las ordenaciones y el aseguramiento (directo o indirecto) de la sumisión a las mismas” (Weber 1996a: 713). Uno de los más importantes comentaristas de Weber, Reinhard Bendix, ha señalado: “Weber reconoce la existencia de un estado moderno, dondequiera que una comunidad reúne las características siguientes: 1) un orden administrativo y jurídico, sujeto a cambios mediante legislación; 2) un aparato administrativo que maneja los asuntos oficiales según regulación legislativa; 3) autoridad legal sobre todas las personas (que habitualmente adquieren su ciudadanía por nacimiento) y sobre la mayor parte de los actos que tienen lugar en el territorio de su jurisdicción; 4) legitimación para el uso de la fuerza, dentro de su área, si la coacción está autorizada o prescripta por el gobierno legalmente constituido (si está de acuerdo con el estatuto en vigor). Orden legal, burocracia, jurisdicción compulsiva sobre un territorio y monopolización del uso legítimo de la fuerza son las características esenciales del estado moderno” (Bendix 1979: 391-392).

La necesidad metodológica del oikos

El estudio de las estructuras sociales que como el Estado tienen un origen histórico, en el pasado —es decir, que son fruto del desenvolvimiento mismo de la historia a través de distintos procesos de formación: económicos, sociales, políticos, etc.— a la luz de categorías y conceptos desarrollados en la modernidad constituye una falta de perspectiva histórica que puede conducir a conclusiones erróneas. Esta es la principal advertencia a tener en cuenta al comenzar el análisis del “Estado”, porque este concepto nos remite inmediatamente a una serie de características típicas (como hemos visto, un tipo de dominación racional y legal) que se fueron formando poco a poco a través de la historia. De manera que al internarnos en los procesos de su formación, no debemos dejarnos arrastrar por la salida fácil que supondría resaltar los elementos que “faltaban” para llegar a este tipo de ordenamiento moderno. Por el contrario, debemos optar por una visión diacrónica de largo alcance, pero no para comparar acríticamente situaciones histórico temporales diversas, cayendo de esa forma en un comparativismo ciego, sino para comprender su proceso evolutivo.

El historiador austríaco Otto Brunner sostiene que cuando estudiamos la Antigüedad y la Edad Media —sería imposible intentar un abordaje de nuestro concepto sin una mirada, aunque más no sea fugaz, hacia este último período— no podemos utilizar los conceptos “Estado” ó “sociedad” con el mismo significado que tienen hoy en día. La distinción entre estos dos conceptos surge apenas en el siglo XVIII, junto con la aparición de una serie de fenómenos económicos que dieron origen a la denominada sociedad industrial. Esta separación entre “Estado” y “sociedad” no existía en aquellos tiempos, cuando el gobierno, la religión y las formaciones sociales se hallaban en mutua interdependencia. La sociedad moderna, separada del Estado, se constituirá exclusivamente como sociedad económica: a partir de ese momento, la responsabilidad de las decisiones políticas se concentrará en el Estado, mientras que la sociedad, por su parte, se concentrará en las actividades económicas (Brunner 1976). La separación se dará entonces recién con el advenimiento del mercantilismo, doctrina económica de los siglos XVII y XVIII que —pensando en una permanente competencia entre naciones, y basada en la búsqueda de saldos favorables en su comercio exterior— por primera vez excluyó de su campo e interés la consideración de elementos éticos, morales o domésticos⁵.

⁵ Es decir que fueron los economistas liberales los primeros que pensaron la libertad y el bienestar de la sociedad solamente bajo reglas objetivas —las del mercado—, sin suponer, como lo hacía la sociología, la filosofía o la teoría política de entonces, la necesidad de algún elemento religioso, moral o normativo para garantizar el desarrollo humano. Ver Brunner (1976), Sartori (1995: 213-215) y Bendix (1974: 34).

Pero antes de que se produjera esta separación conceptual en la Modernidad, el ámbito de lo político no estaba separado del ámbito de lo económico. Las dos cosas formaban una unidad granítica. Para el pensamiento tradicional –desde la Antigüedad hasta la Edad Media– el estudio de ambos pertenecía al ámbito de la *oeconomica*.

La *oeconomica* es la teoría del *oikos* (en griego: casa) pero en el más amplio sentido de la palabra, entendida como “casa grande” o finca. La *oeconomica* era el estudio de todas las actividades domésticas –directamente relacionadas con el ejercicio de la agricultura–, así como del comportamiento de los habitantes del *domus*: el padre de familia, su mujer, los hijos y la servidumbre. La posibilidad del ejercicio del poder político estaba íntimamente ligada al poder económico y al lugar en la jerarquía doméstica. En la Grecia clásica, por ejemplo, Aristóteles sostenía que los únicos que debían participar de los asuntos de la polis eran aquellos que no tenían la necesidad de trabajar para ganarse el sustento⁶.

Ya en la Edad Media, la “casa grande” era también un ámbito de paz. El “señor” de la casa debía garantizar la paz en ella y en su territorio. Dentro de sus límites, el señor ordenaba y castigaba, y era el único que tenía derechos políticos, ya que como señor tenía una relación con el rey, y como veremos, con la creación del derecho⁷. Este principio, entonces, supone la idea de dominio del “padre de la casa”:

⁶ “(Es propio del esclavo) el poder desempeñar ... las tareas del servicio. Y decimos que hay varios tipos de siervo, porque son varios sus trabajos. Una parte de ellos los desempeñan los trabajadores manuales. Estos son, como ya indica su nombre, los que viven del trabajo de sus manos, entre los que está el artesano especializado. Por eso en algunos pueblos antiguamente no accedían a los cargos públicos los artesanos, hasta que llegó la democracia extremada. Desde luego ni el hombre bueno, (ni el) político ni el buen ciudadano deben aprender los oficios de los así mandados, a no ser para uso propio...” Aristóteles (1993: 114-115, 1277^{a-b}). O más explícito en este pasaje: “en los tiempos antiguos entre algunos la clase de los artesanos era de esclavos o de extranjeros; y por ello aún hoy lo son la mayoría. Pero la ciudad mejor no hará ciudadano al obrero; y, en el supuesto de que también éste sea ciudadano, la virtud que antes dijimos propia del ciudadano no se atribuirá a cualquiera, ni al libre solamente, sino a aquellos que estén exentos de los trabajos necesarios” (Aristóteles 1993: 116, 1278^a).

⁷ A pesar de que, como veremos, el mundo moderno es bien diferente a este modelo, algunas de estas características han llegado casi hasta nuestros días: ser propietario, dueño de una casa, será en el siglo XIX condición indispensable para el ejercicio pleno de los derechos políticos.

Cuando se habla de “padre de la casa” hay que pensar en el *oikodespotes* helenístico, en el *pater familias* del derecho romano, en el “dueño” de las fuentes jurídicas medievales y de la temprana modernidad y no en el concepto “sentimental” de familia del siglo XVIII. Pues una reciente investigación ha dado por resultado que padre era originariamente un concepto del orden jurídico, para cuya determinación no bastaba ni el aspecto biológico ni el sentimental, y que en las lenguas indogermánicas la palabra designaba el carácter de padre como señor y dominador, un significado que fue puesto en peligro por la familia “con alma”, cálidamente sentimental, desde la mitad del siglo XVII, hasta que en el presente “un todo poderoso y extremadamente antipaternal Padre Estado comienza a devorar al padre terrenal y celestial” (Brunner 1976: 101).

En otras palabras, la capacidad de dominio del señor implicaba –hasta el siglo XVIII– la capacidad de decisión jurídico-política. El señor, el “padre”, era quien casi monopolícamente creaba las normas dentro de su territorio y quien juzgaba a quienes no las cumplían.

El derecho moderno

El hecho que destronó a la *oeconomica* como modo de producción y como concepción del mundo fue el traspaso de la responsabilidad de proteger la paz de la casa, del señor al Estado, a través de la transferencia de mecanismos de control; el más explícito de estos mecanismos sería finalmente el poder de policía. Con el advenimiento del Estado absoluto –es decir, sin límites– entre los siglos XVII y XVIII, el señor deja de ser el único que manda en su “casa”, el único con derechos políticos, para convertirse, únicamente, en quien administra los bienes de la casa, porque el dominio político pasa a manos del Estado. Es así como la sociedad se convirtió sólo en “económica” en sentido moderno, y el Estado es “político” en sentido moderno.

Las visiones más simplistas acerca del surgimiento del Estado moderno suelen suponer que en Europa reinaba el feudalismo hasta que Luis XIV instituyó el Estado absolutista y opresivo, y que por esa razón estalló la Revolución en Francia. Es cierto que el feudalismo –esto es, la disgregación del poder en manos de los poderes locales, es decir, las unidades económicas

pero también jurídicas que eran los *oikos* devenidos señoríos feudales— es reemplazado por el Estado moderno, administrativo y militar. Pero esto no implica una “evolución” histórica única cuyo fin natural es el triunfo de la burguesía plasmado en la Revolución; sino que este reemplazo se había empezado a dar ya en el siglo XVI, como producto de procesos mucho más antiguos. Como sostienen historiadores franceses:

(Ya) durante la segunda mitad del siglo XV, el Estado monárquico se desprende del mundo señorial salvando los tres obstáculos que dificultaban su desarrollo: ruptura de las jerarquías tradicionales, compartimentación de la Cristiandad, necesidad de hacer frente a tareas nuevas y múltiples con medios limitados. En el cuadro de las naciones que se enfrentan, dicho estado dilata su unidad. Llamado a concentrar en sus manos el ejercicio de la administración y el uso de la fuerza, agrupa o crea los instrumentos de la autoridad. Por último, en el debilitamiento político y económico de los antiguos cuadros sociales, como en el apoyo de las burguesías y de las nuevas noblezas, encuentra los medios de reducir a la obediencia los miembros del cuerpo social y de convertirlos en súbditos (Perry et al. 1980: 821).

En su faz jurídico-política, la “casa grande” comienza a desaparecer con la expansión del Estado absoluto primero y mediante el derecho del Estado después. Tal es la significación de la frase: “lo que la casa podía construir, lo destruía la escuela” (Brunner 1976: 98). La escuela aquí es entendida como un ámbito de divulgación —así como la policía lo es de imposición— del “moderno” derecho del Estado.

En términos jurídicos, el feudalismo había originado un sistema de jurisdicciones superpuestas, en las que vasallos e incluso comunidades de campesinos que debían obediencia a un señor negociaban o luchaban con él —llegando incluso a las armas en muchos casos— respecto de las obligaciones legales o impositivas de cada uno, formando consociaciones en virtud de los diferentes derechos y obligaciones compartidos por cada grupo, comunidad, o gremio. El derecho todavía no ejercía una presión tributaria común a todos los miembros de un país, porque era un sistema de leyes personales y no territoriales. A su vez, las concepciones de las obligaciones jurídicas que se tienen en determinado tiempo o lugar son determinantes para las subjetividades existentes, y por lo tanto para el tipo de instituciones que se pue-

den ir formando a partir de ellas. Nunca nos cansaremos de insistir en ello: esas concepciones eran radicalmente diferentes de las nociones que nosotros tenemos en nuestros días signados por la institución estatal, acerca de lo que significaba la ley, cuál debía ser su contenido, cómo debía ser elaborada y a quiénes debía aplicarse⁸. Recién a partir de la concreción histórica del Estado absoluto, se podrá generar el fermento de la idea de una “sociedad civil”, una ciudadanía común, administrada judicialmente y de manera monopólica por el Estado. Mientras tanto, como no hay un derecho común, no existe la idea de ciudadanía, y al no existir ésta, tampoco era lógicamente posible que el derecho reconociese “derechos comunes de ciudadanía”⁹. Volveremos sobre este punto más adelante.

La *oekonomica* es inseparable de sus presupuestos específicos (concepción metafísica, jurídica y política de la idea de unidad pequeña, de impenetrabilidad de la casa y del principio de dominio personal de unos hombres sobre otros). Es por ello que no puede pensarse en una “evolución directa” desde el *oikos* hasta el Estado. Por el contrario, como hemos visto, la construcción histórica de la institución Estado se ha basado, justamente, en la destrucción del *oikos*. El Estado ha usurpado las funciones militares, jurídicas y políticas que pertenecían al tradicional *oikos*, luego devenido en feudo. Llegados a este punto, vale de sobra una aclaración: no es esta una defensa romántica de un pasado plagado de lo que hoy consideramos privilegios inaceptables, sino un intento de comprensión del carácter contingente del mundo estatal moderno. Max Weber pensaba la historia universal como un proceso que desemboca en el triunfo del racionalismo –sea económico o burocrático– construido sobre el cálculo. Esto es cierto. Pero no por ello debemos suponer que antes de ese triunfo ya estaban dadas las bases o los gérmenes del racionalismo, y que éste sólo se desarrolló. Por el contrario, lo que el abordaje de la “casa grande” nos permite apreciar es que ese racionalismo no se encontraba allí. Aparecerá mucho más tarde, por determinadas circunstancias que dieron en el triunfo de la lógica de la *acumulación del mercado* (propia de la burguesía urbana) y de la *administración centralizada* por sobre la de la administración doméstica de los bienes y el *dominio de las personas* que vivían dentro de la “casa”.

⁸ Para una magistral tipología sobre las formas jurídicas que diferencian al Estado moderno, ver Foucault (1999).

⁹ Ver Hintze (1975: cap. 5) y Bendix (1974: cap. 3).

III. Administración, protección y paz

El año 476 es conocido por la caída del Imperio Romano de Occidente. Como se sabe, aproximadamente un siglo antes, el emperador Constantino había fundado una nueva capital para el imperio, siendo ese el inicio de una diferenciación político institucional que será clave para el desarrollo posterior del mundo europeo. Mientras la mitad oriental del imperio y su capital, Constantinopla, gozó de buena salud hasta el siglo XV, la mitad occidental, cuya capital era Roma, sucumbió institucionalmente en el año citado. La ausencia de un poder político central sumada a los elementos aportados por las invasiones germánicas, progresivamente convertidas al cristianismo, dio como resultado una Europa en la que se dispersaba el poder político antaño unificado bajo la estructura imperial.

Los pueblos germánicos tenían reyes y un derecho personal, no territorial. El poder de estos reyes, que se dispersaron y fundaron reinos a lo largo de todo el continente, estaba sujeto a las decisiones de la asamblea de guerreros que los elegía y a las que tenían la obligación de consultar. Este derecho germánico se fue entremezclando con algunos restos romanos, dando como resultado de ello la Europa feudal, en la que el poder se halla disperso en una cantidad importante de reinos, entre los que se destacan los reinos de los godos en España, los lombardos en el norte de Italia, y los francos en el actual territorio francés. El rey de los francos entre 768 y 814, Carlomagno, logró someter políticamente a un vasto territorio europeo, controlando al principal enemigo de todo monarca: la aristocracia guerrera. Conquistó la Sajonia, estableció fronteras frente al mundo exterior (lo que constituyó el límite del occidente europeo) y realizó alianzas con el Papado que le valieron el recreado título de Emperador. Pero a su muerte, la dispersión política se impuso a sus rústicos intentos centralizadores y consecuentemente se difundió luego por toda Europa, sobre todo a partir de la necesidad de defensa frente a los ataques militares provenientes tanto del interior (de otros señores) como del exterior (otras invasiones, como las de los normandos o los musulmanes)¹⁰. Por otra parte, la firma del Tratado de Verdún en 843 dividió el territorio europeo entre la descendencia carolingia, lo que dio origen a lo que más tarde serían Francia y Alemania.

¹⁰ Con el fin de la defensa y la protección de la soberanía de pequeñas unidades —que los griegos hubieran llamado *oikos*—, comienzan a proliferar los castillos de piedra en lugar de los de madera, llegando aproximadamente a 50.000 en el siglo XII, según estimaciones del profesor Chris Wickham de la Universidad de Birmingham (comunicación personal con el autor).

Entre fines del siglo XIII y comienzos del XV, por todas partes de Europa, bajo la sorprendente diversidad de las condiciones locales, reinos, principados y ciudades rivalizan por extender sus territorios sin que ninguno pueda imponerse definitivamente. En este marco se desarrolla una nueva relación entre la monarquía y los señores: la función central de todo monarca, que era guardar la paz y el derecho, se vuelve cada vez más difícil en la medida en que más se consolidan los poderes locales.

Nos encontramos aquí frente a la progresiva disolución del sistema feudal clásico y al surgimiento de los señoríos territoriales. Desorganizados bajo la presión del avance del comercio, los señoríos feudales tradicionales se convertían en soportes insuficientes para la nueva estructura social que el avance de la burguesía imponía. Las relaciones vasalláticas, basadas en la posesión de un feudo a cambio de la fe jurada a otro señor, dejaban paso de manera gradual a nuevos vínculos contractuales (como consecuencia, principalmente, de las nuevas necesidades financieras) que beneficiaban a los más poderosos. Se fue dando así un fenómeno de concentración política y económica que iba reduciendo el número de grandes señores, que absorbían a los pequeños señoríos. De a poco, los príncipes fueron asumiendo una actitud de soberanos, dotando a sus señoríos territoriales de instituciones administrativas análogas a las de los reyes. Esta tendencia se extendió más en los señoríos alemanes (alrededor de 350 en número) cuyos príncipes, todavía muy patriarcales, poseían junto con las Hofrat (dieta señorial, donde los caballeros unían sus consejos a los de los dignatarios tradicionales de toda corte) una administración local de castellanos, jueces y recaudadores. En Francia y en los Países Bajos fue quizás donde los principados territoriales llevaron más lejos la imitación de las instituciones monárquicas. Desde principios del siglo XIV, un condado de segundo orden como Forez, por ejemplo, poseía cancillería y Cámara de Cuentas, y lo mismo ocurrió poco a poco en grandes feudos tales como Bretaña y Borgoña, Armagnac y Foix, y sobre todo Flandes¹¹.

¹¹ Es muy interesante constatar el origen doméstico de los nombres de los cargos intervinientes en las funciones gubernamentales: *chancellor* y “canciller” provienen de “portero”, el que cuida el *cancellus* o puerta exterior del jardín, luego encargado del sello real. “Conde” proviene de “acompañante” o miembro del grupo; “condestable” era conde del establo. “Duque” era originalmente el encargado militar o de armas de la casa. “Mayordomo”, “el mayor de la casa” fue luego el jefe principal del palacio del rey. “Chambelán”, *kammermaeister*, *chambellan*, *chamberlain* o “camarlengo”, “camarero”, “que sirve en la cámara” fue también más tarde un título de dignidad. Ver Orlandi (1998: 43-44).

Por encima de estas estructuras de administración local se fue desarrollando una administración central que tenía como sede la corte del rey. Sus formas básicas eran un consejo, una cancillería y un organismo encargado del control de las finanzas. Al incrementarse la eficacia de estos aparatos administrativos, se debilita el dominio tradicional y señorial típico: progresivamente, el campesino deja de ser súbdito de su señor para serlo de estas instituciones, siendo siempre decisiva la cuestión de quién detenta del poder de protección (soberanía militar) y de jurisdicción (soberanía territorial y fiscal).

La protección de la paz y del derecho daban también al monarca la posibilidad de intervenir en las relaciones entre sus propios súbditos y los poderes locales, caso de producirse injusticia flagrante. Se halla aquí el germen de una ampliación del poder de protección, que bajo determinadas circunstancias puede llegar a constituir el paso decisivo en dirección a la construcción de un Estado “moderno” (...) El estado administrativo europeo (...) consiguió finalmente la eliminación de las especificidades locales para dar vida a una unidad entre sus súbditos capaz de fraguar una “nación” en sentido moderno. (...) Francia tendrá una evolución distinta a la de Alemania, dada la victoria de la monarquía en la primera y la del principado territorial en la segunda. En Italia, el tránsito hacia el Estado moderno se verifica en la ciudad-estado (Brunner 1991: 105-107).

En la base de todo este proceso se encuentra una relación íntima entre la capacidad financiera de los reinos y señoríos territoriales, y la organización militar, indispensable para el mantenimiento de la paz. Las obligaciones militares que derivaban del sistema feudal eran ahora limitadas y absolutamente insuficientes. El tradicional llamado a las armas por parte de los reyes hacia los señores, conforme al derecho territorial al que cada tanto apelaban los reyes, estaba circunscrita a su vez al ámbito exclusivo de la defensa. Por ello no es casual que desde el siglo XII entren en acción tropas mercenarias, que adquirirán durante la Edad Media tardía una importancia cada vez mayor. Para el mantenimiento de estas tropas mercenarias es preciso disponer de fuertes sumas de dinero que, si bien existían en medida creciente en el mundo urbano y en la economía comercial en expansión, no eran fáciles de adquirir. Para su recaudación era necesario un aparato administrativo perfeccionado y una reordenación de las relaciones entre el soberano y los poderes locales. Frente a

estos últimos, muchas veces los monarcas establecieron alianzas con la burguesía, capaz de financiar los gastos administrativos y militares. En el caso francés, quizá el modelo básico de formación estatal, ya bajo Felipe Augusto (1180-1223) se recurre, desde la administración central, a una alianza con el poder del dinero en manos de la burguesía para financiar a los mercenarios y a la vez aumentar el control de la circulación monetaria, la conformación de un tesoro real separado de la fortuna privada del rey y el financiamiento de verdaderos funcionarios a sueldo. Más tarde, cuando predominaron los ejércitos profesionales permanentes¹², los monarcas absolutos intensificaron el sistema fiscal centralizado para su mantenimiento, lo que fue una de las causas más importantes del desarrollo administrativo sobre las que se alzó el Estado moderno (Mayntz 1985: 27 y ss.)¹³.

Pero como se adelantó, el proceso de concentración y centralización política fue acompañado por la resistencia de los poderes locales dispersos. El poder local también ejerció una influencia decisiva en el modo en que resultaría configurado el Estado y sus instituciones de gobierno, específicamente en lo que será su carácter estamental o representativo. El antiguo derecho germánico que esos pueblos habían traído consigo al ingresar en el territorio del Imperio Romano establecía que el rey –de carácter electivo al principio en virtud de ser el más valiente en la batalla– estaba obligado a consultar sus decisiones con la asamblea de los guerreros. A pesar de que este carácter consultivo del rey pronto se vio compensado por la exacerbación de su carácter teocrático –es decir, como elegido por la divinidad¹⁴–, la obligación de consulta siguió existiendo a lo largo de los siglos: durante la

¹² En Francia, los ejércitos de Felipe II contaban con unos 60.000 hombres, mientras que los de Luis XIV, cien años después, tenían hasta 300.000 (Anderson 1992: 24).

¹³ Ver Hintze (1975). Ver también, para el aspecto militar del Estado, McNeill (1982).

¹⁴ “A partir de finales del siglo VI, los reyes lombardos empezaron a denominarse a sí mismos ‘Rey por la gracia de Dios’ –*Rex Dei gratia*–, y existen también pruebas de que los reyes anglosajones conocían ya en el siglo VII la teoría de que el poder real derivaba de Dios y de que la dignidad real era un don de Éste. A partir del siglo VIII, esta designación se hizo común entre todos los reyes del occidente y Mediodía de Europa. El significado de esta denominación parece suficientemente claro. El rey que hasta entonces había sido elegido por el pueblo o por un cuerpo representativo de éste, expresaba clara y terminantemente por medio de esta designación que su dignidad real descansaba en la buena voluntad, el favor, la ‘gracia’ otorgada por Dios. Lo esencial de ello es que, partiendo de esta base, los estrechos lazos que hasta entonces unían al monarca y al pueblo quedaban rotos, puesto que no era ya el pueblo quien le confería el poder y tampoco podía ya, por lo tanto, desposeerle de éste por medios legales, sino que simplemente estaba bajo su tutela” (Ullmann 1983: 53-54).

Edad Media plena, los reyes estaban obligados a consultar a la nobleza, la cual estaba, a su vez, obligada a brindar esta ayuda al rey. La institucionalización de esta consulta es el origen de los protoparlamentos europeos, formados por representantes de la nobleza por un lado, y de representantes eclesiásticos por otro.

A partir de los siglos X y XI surge y se consolida un nuevo grupo social: la burguesía. Producto del crecimiento de la manufactura, el comercio y el crédito, la burguesía residente en ciudades muchas veces libres —es decir, emancipadas del poder del rey o de algún señor, ya sea por cesión o por luchas independentistas—, en los siglos sucesivos la burguesía obtendrá también representación en estas asambleas locales o de estados (estamentos) generales a las que el rey debía consultar. De manera que el desarrollo histórico europeo que desembocará en la formación del Estado moderno es sumamente complejo y heterogéneo. Así lo demuestra la inclusión en el análisis de procesos “representativos”, que se complementan a los procesos “de centralización administrativa”¹⁵.

A pesar de la disparidad de los casos, allí donde primó el poder local o estamental representativo frente al avance de la monarquía, se instituyó un fuerte parlamento defensor de esos intereses, como sucedió en Inglaterra. Por el contrario, en el continente, la preponderancia de la monarquía centralizada

¹⁵ Permítasenos otra cita extensa para seguir sosteniendo este argumento que el proceso de centralización de la administración y de concentración de la autoridad que llevó adelante el absolutismo fue acompañado de tendencias estamentales (locales): “el absolutismo triunfó bajo el poder de Luis XIV, y sin embargo la estructura estatal de la Francia del antiguo régimen siguió siendo extraordinariamente compleja y, por decirlo así, de múltiples estratos. Aun cuando fuera suprema la autoridad del gobierno absolutista, sus estructuras distintivas —consejos reales, y las intendencias— no llegaron a suplantarse a aquellas descentralizadas instituciones medievales, como los dominios y las cortes señoriales, las corporaciones municipales y los Estados provinciales (asambleas representativas) localizadas en las remotas provincias llamadas *pays d'état*. Tampoco las estructuras del absolutismo reemplazaron por completo a anteriores instituciones administrativas monárquicas, como los *parlements* (corporaciones judiciales), oficios y jurisdicciones que antes habían tenido importancia, y la práctica (llamada ‘venalidad de cargo’) de vender las posiciones dentro del gobierno real a hombres ricos, que después poseían y podían vender o heredar sus cargos. Pues, por extraordinarias que fueran sus realizaciones, Luis XIV continuó la larga tradición francesa regia de imponer nuevos controles ‘sobre’ las instituciones establecidas sin abolirlas por completo. Por tanto, la autocracia triunfante tendió a congelar, de hecho a garantizar, las mismas formas sociopolíticas institucionales —señoriales, corporativas, provinciales— cuyas funciones originales reemplazaba o sobreseía” (Skocpol 1984: 94).

fue haciendo acallar progresivamente a las asambleas. En Francia, los Estados generales fueron reunidos trece veces en el siglo XIV, ocho en el siglo XV, cinco en el siglo XVI y una sola vez en el siglo XVII –en 1614–¹⁶. Un proceso de concentración similar se dio en España, donde el absolutismo real casi abortó los intentos parlamentarios (Orlandi 1998: 59).

Resultado final de este progresivo proceso de centralización del poder y de impersonalidad del mando local será la eliminación de la *fehde* o faida (auto-defensa), es decir, de la ejecución privada del principio de protección. La *fehde* desaparece en los reinos occidentales y en los territorios alemanes a fines del siglo XV. De este modo, la soberanía, entendida ya en su doble acepción de soberanía interior –supremacía de poder para imponer el derecho– y exterior –capacidad de la defensa militar armada– se convirtió en condición necesaria para obtener el reconocimiento de un Estado como miembro de la comunidad de derecho internacional, criterio vigente aún en nuestros días. Resultado final de todo este proceso será la tendencia evidente a hacer del Estado, cerrado en sí mismo respecto al exterior, el único sujeto de la comunidad de los pueblos. Este fue un fenómeno sin precedentes: durante siglos, la política europea había estado caracterizada por una amplia libertad de acción de los poderes locales, por la imposibilidad de trazar límites precisos entre la acción y defensa “privadas” y las guerras “públicas” o “estatales”. Así, el predominio de sistemas de alianzas y reagrupamientos militares cruzados y volátiles, muchas veces producto de encontros personales o riñas familiares, desaparece hacia el año 1500. En otras palabras, se trata de la aparición del “sistema europeo de estados”, a la cabeza del cual se ubicarán las grandes potencias surgidas del desarrollo histórico medieval.

El Estado absoluto, entonces, es la primer corporización del Estado moderno, y su surgimiento está dado también por la competencia con otros estados que también iban centralizando su poder real y formal, política y jurídicamente, e iban desarrollando herramientas de gobierno para transmitir la voluntad del centro de gobierno hacia todo el territorio de manera rápida, uniforme y confiable (Poggi 1978: 61). Hacia 1648, año en que se firma la Paz de Westfalia, ya existía “un nuevo sistema caracterizado por la coexistencia de una multiplicidad de estados, cada uno soberano en su territorio, iguales

¹⁶ En 1629, en un compendio de las más importantes directivas de política real que estaba redactando para su jefe el rey Luis XIII, el cardenal Richelieu escribió: “reduzca y restrinja aquellos cuerpos que, por sus pretensiones de soberanía, siempre se oponen al bien del reino. Asegúrese de que su majestad sea obedecida absolutamente por grandes y pequeños” (Poggi 1978: 62). Richelieu sugería que la administración central debía tener poder sobre parlamentos, nobles y burgueses.

unos a otros y libres de cualquier autoridad terrenal externa a ellos. La idea de una autoridad u organización por sobre los estados soberanos no es más aceptada... Este nuevo sistema descansa sobre el derecho internacional y el balance de poder –un derecho que opera más entre estados que sobre estados–(...) La idea de una comunidad internacional se vuelve casi una frase vacía, y el derecho internacional pasa a depender de la voluntad de los estados preocupados en la preservación y expansión de su poder” (Gross 1969: 53-54)¹⁷.

El concepto de soberanía

El Estado, como se ha sostenido hasta aquí, es un producto de fuerzas, procesos y tendencias históricas, dentro de las cuales también debemos incluir ideas, teorías y sistemas filosóficos que han influido considerablemente en la conformación concreta de la realidad, y por cierto en las características que habría de tener finalmente.

En el período medieval anterior al siglo XIII, reinos e imperio no se consideraban conceptualmente más que como porciones de una unidad más amplia: el conjunto de todos los cristianos, la Cristiandad, y no como unidades políticas individualizadas, autosuficientes, autónomas y soberanas. No se usaban los términos “Estado”¹⁸ ni “político”, sino “gobierno” (*gubernatio*, *gubernaculum* o *gubernator*), que estaba en relación con el concepto romano de “poner bajo la ley” (*jus dicere*, jurisdicción). Nos hallamos de nuevo frente a la misma cuestión fundamental de la teoría política: ¿quién tenía derecho a reclamar legalmente la obediencia?

Durante su reinado entre los años 440 y 461, el papa León I elaboró una tesis, basada en una audaz utilización del derecho romano, según

¹⁷ “Para expresarlo brevemente (...) los Estados-nación alcanzaron la supremacía porque triunfaron en la guerra, fueron (relativamente) exitosos desde el punto de vista económico, y lograron un grado significativo de legitimidad ante sus poblaciones y los demás Estados” (Held 1997: 96).

¹⁸ La palabra “Estado” se impuso por la difusión y el prestigio del libro *El príncipe*, de Nicolás Maquiavelo, donde se la utiliza novedosamente y con frecuencia. El término fue paulatinamente sustituyendo a otros más tradicionales con los que había sido designada la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando. Sobre todo reemplazó a “*civitas*”, término con el que los escritores habían designado a las instituciones políticas de Roma. Pero en el siglo XVII, para una nueva realidad, era útil una nueva palabra (Bobbio 1996: 86 y ss.).

la cual el Papa era jurídicamente el sucesor de los poderes y funciones confiados por Jesucristo a san Pedro. La tesis se basaba en que Cristo había instituido al mismo tiempo la sociedad cristiana y el gobierno papal que debía organizarla legalmente, es decir, gobernarla¹⁹. Basándose en las leyes romanas referentes a la herencia, consideró que estos plenos poderes (de atar y desatar) eran enteramente objetivos e independientes de la persona a la que originariamente se concedieron: se juzgaron susceptibles de ser transmitidos por herencia (Ullmann 1961: 37-42). El valor fundamental de esta tesis reside en primer lugar en la clara distinción que establece entre el cargo y la persona que lo ocupa. Lo importante era que el Papa ejercía su cargo legítimamente y que sus decretos, leyes y órdenes –en otras palabras, sus actos de gobierno– eran una consecuencia de sus funciones oficiales como Papa. Esta distinción entre el cargo y la persona, que en nuestros días es casi obvia, responde en realidad a un largo proceso de elaboración intelectual iniciada por León. En segundo lugar, y por los mismos motivos, la tesis de León I fue la fuente de que se alimentaron todas las teorías siguientes acerca de la soberanía (supremacía) legal del Estado (pasando por las justificaciones teocráticas que utilizara el absolutismo monárquico, hasta las más recientes teorías decisionistas que justifican el poder total –y totalitario– por parte del Estado por sobre los derechos y libertades de los individuos).

El nuevo Estado administrativo toma como referente teórico aquel viejo concepto de soberanía papal, pero adaptado a los reinos:

A lo largo de los últimos años del siglo XIII, en Francia –gracias a algunos juristas franceses– se difundió la teoría de que el rey era “un emperador en su reino”. El sentido de esta frase consistía en que, dentro de su reino, el rey era soberano, idea que tan sólo encuentra expresión convincente en el lenguaje de la ley romana, según la cual el emperador era la autoridad suprema, “superior”. La primera vez que se expresó, este principio tenía una aplicación puramente doméstica. Se trataba de poner de relieve el *status* soberano del rey con respecto de los otros potentados de Francia, y sobre todo dejar bien claro

¹⁹ Esa fundación surgía del pasaje de Mateo, XVI, 18-19: “tú eres Pedro y sobre esta piedra edificaré mi Iglesia... y te daré las llaves del reino de los cielos, y todo lo que atares en la tierra será atado en los cielos, y todo lo que desatares en la tierra será desatado en los cielos”.

que no se podía recurrir contra su tribunal ante ningún otro tribunal de Francia: lo que le placía al príncipe tenía fuerza de ley (Ullmann 1983: 187).

En resumen, soberanía fue el concepto político-jurídico (en tanto que buscaba la definición de la autoridad suprema, esto es, un equilibrio entre la fuerza y el derecho) que permitió al Estado moderno imponerse a la organización medieval del poder: significó el advenimiento del Estado soberano y del individuo, éste último no ya inmerso en la red de derechos, obligaciones y lealtades personales y locales de la Edad Media, sino solo y emancipado de tales ataduras, miembro de una “sociedad civil”, pero sujeto a la soberanía estatal, y al cual el derecho (ahora ya no más dado por la costumbre sino creado con base en una racionalidad técnica) le es impuesto. Dado que el Estado se convierte en la unidad suprema de decisión –es decir, en tanto detenta la más alta capacidad de imponerse regularmente–, su poder es soberano, y se reserva el nombre de “derecho” a la ordenación social normativa que él mismo establece.

Con todo, la medida en que la soberanía ha sido progresivamente pensada como proveniente del pueblo es un asunto perteneciente a la teoría política. Limitémonos por ahora a señalar que el concepto de soberanía como supremacía del Estado y del derecho fue adquiriendo un carácter universal. El circunscribir a un territorio fijado el concepto de soberanía fue un factor fundamental para el desarrollo que fue tomando el Estado²⁰. Progresivamente, los estados comenzaron a reconocer sólo a otros estados el derecho a mantener su autonomía y a reclamar el respeto que ellos mismos exigían dentro de sus propias fronteras²¹. Así, como ya se dijo, el desarrollo de la soberanía estatal se incrementó mediante un proceso de reconocimiento mutuo, generando hacia adentro (a nivel nacional) y hacia fuera (a nivel mundial) un orden impersonal (no ya de príncipes y súbditos, sino de estados y ciudadanos) en el que el sujeto de la soberanía es una estructura determinada de leyes e instituciones con vida

²⁰ El territorio pasa a ser esencial. La Iglesia, que a mediados del siglo X poseía aproximadamente la mitad del territorio europeo, fue perdiendo su poder territorial (terrenal) a manos de las iglesias nacionales y estados territoriales.

²¹ A fines del siglo XV se contabilizaban unas 500 unidades políticas más o menos independientes, en la mayoría de los casos con sus fronteras mal definidas y superpuestas, mientras que a fines del siglo XIX la cifra se había reducido a 25 (Held 1997: 54).

propia y con suprema jurisdicción sobre un área territorial bien delimitada. Como vemos, la conformación del Estado moderno se debe a procesos históricos complejos en los que se van delineando de a poco las características que, una vez consolidadas, serán típicas de la weberiana dominación burocrática.

IV. Tipos de Estado y autonomía estatal

La forma de organización política y social conocida como Estado moderno tiene, como hemos visto, sus orígenes en el siglo XIII europeo, cuando comenzó el proceso de centralización del disgregado poder feudal por parte de monarquías y principados, a la par de un proceso de despersonalización y secularización del mando. A pesar de todas estas grandes diferencias respecto de la Edad Media, nunca cambió el objetivo de la organización del poder: la consecución de la paz y el establecimiento del orden, condiciones consideradas necesarias para la vida en comunidad desde los orígenes mismos de la reflexión acerca de lo político. La clásica definición de Max Weber referida al Estado como la comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima, es la conclusión de ese contingente proceso progresivo de centralización, institucionalización e impersonalización del poder organizado²².

A fines del siglo XVIII, la formación del Estado moderno y la realización de la legalidad estatal en el ejercicio del poder público era ya casi plena. Para mencionar una vez más el paradigmático caso francés, después de la Revolución las prácticas e inmunidades locales fueron sistemáticamente suprimidas y se solidificó el mando central, de manera que el “ciudadano” fue reconociéndose pero también enfrentándose a la *nación*, que a través de un agente del gobierno, un recaudador de impuestos o un

²² La más completa definición weberiana de “Estado moderno” es más funcional a nuestros propósitos: “desde el punto de vista de nuestra consideración importa, pues, destacar lo puramente conceptual en el sentido de que el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquéllos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema” (Weber 1996a: 1060).

reclutador de soldados, exigía bienes o servicios en nombre del pueblo en escala mucho mayor de la que nunca hubiesen podido hacerlo los reyes de antaño (Skocpol 1984: 319).

De allí que en el siglo XIX, la concepción y la forma típicas del Estado estén marcadas por el auge del pensamiento liberal. Desde este punto de vista, el Estado debe ser sólo un Estado mínimo, racional y administrativamente técnico en vistas a preservar y garantizar la posibilidad de la realización y el desarrollo del nuevo protagonista de la vida social: el individuo. El liberalismo –cuestionador del poder absoluto del Estado tanto como de sus antiguas pretensiones divinas, y defensor de la tolerancia de las libertades privadas de los individuos de la “sociedad civil” y de una separación tajante entre una esfera pública y una privada– llevó al establecimiento de límites al poder estatal a través del constitucionalismo. Esta fue la época de consolidación de los llamados “derechos fundamentales”: libertades civiles, políticas y económicas, que constituyen la defensa de los individuos ante la virtual intromisión del Estado en esas áreas de la vida social. Es decir, el dominio del Estado era en el siglo XIX una administración liberal del poder político. El Estado de derecho garantizaba las libertades fundamentales y la libertad de competencia en el mercado a través de la ley abstracta, con ciertas atenciones aisladas a la cuestión social, a través de una estructura política de separación de los poderes estatales²³. Sin embargo, a pesar de ser un “Estado mínimo”, en comparación con las funciones que cumplía el Estado absoluto –seguridad exterior, orden interior y recaudación de impuestos–, en la época del Estado liberal fueron ampliadas las tareas de la administración, por ejemplo, en la vigilancia de los alimentos, en el servicio contra incendios, en las ordenanzas de edificación, y en el terreno de la higiene y salud públicas. “Permanecieron las tareas administrativas de fomento de la economía, de la construcción de vías de comunicación terrestre y fluvial y, es más, se desarrollaron bajo la dirección del Estado el ferrocarril y el servicio de correos. El conjunto de tareas aumentó también en el ámbito comunal, donde instalaciones comunales se hicieron cargo del abastecimiento de gas y electricidad, de agua, y de la canalización de aguas residuales” (Mayntz 1985: 59-60).

²³ Estos derechos civiles y políticos, también llamados “naturales” o “de primera generación”, insistimos, son de inspiración individualista y tienen como objeto poner límites a la capacidad de actuación del Estado. Son el derecho a la vida y a la integridad física y moral de la persona, la libertad religiosa, la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, el derecho a la información, la libertad de reunión y de asociación, el derecho de propiedad, el derecho a participar en la vida política y el derecho de resistencia a la autoridad.

Desde los finales del siglo XIX –y con mayor fuerza desde principios del siglo XX–, se altera la forma de libre competencia del mercado en el ámbito de las relaciones económicas, y el capitalismo se va “organizando” –introducción de tecnología avanzada, trato preferencial a las grandes empresas, formación planificada de “capital humano”, nacionalismo económico como ideología del desarrollo, propiedad de las empresas a través de acciones, nueva legislación industrial, fuertes concentraciones industriales con incentivo estatal, etc.– y comienza a incidir fuertemente en la política interna de los países. Ya consagrado definitivamente el Estado en sus funciones de instaurar la paz y el orden, la política económica cobra preponderancia en la intervención del Estado en la vida social de las personas a través de políticas más o menos proteccionistas, de la política monetaria y de la creación de condiciones infraestructurales para el desarrollo industrial (Gozzi 1997: 542). Así, el Estado que a partir del siglo XVIII había creado al mercado y que en el siglo XIX lo había garantizado formalmente respetando los “derechos fundamentales”, en el siglo XX interviene activamente desde dentro del proceso capitalista (incidiendo sobre los modos de la organización de la producción y de la propiedad privada, más organizada y corporativa).

El advenimiento del capitalismo industrial a gran escala trajo como consecuencia la “cuestión social”. Las fracturas sociales –sobre todo en el mundo urbano– llevaron a la búsqueda de soluciones a ese problema a través de la intervención estatal, toda vez que se hizo evidente la insuficiencia de las sociedades de beneficencia. Ya entre 1883 y 1889, la Alemania de Bismarck implementó los primeros programas de seguro obligatorio contra la enfermedad, la vejez y la invalidez (Gozzi 1997: 544). Sea para reforzar la integridad de las sociedades nacionales, sea para contrarrestar el avance del socialismo, estas primeras formas de “Estado de Bienestar” se fueron modificando, ampliándose continuamente hasta que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, la garantía por parte del Estado de estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, vivienda y educación a todos los ciudadanos es vista y asumida legalmente como un derecho de ciudadanía²⁴. Durante la segunda mitad del siglo XX, todos los estados desarrollados amplían su red de

²⁴ Estos son los “derechos sociales” o “de segunda generación”, y tienen como objetivo la justicia social. Son los derechos al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la cultura, a la seguridad social, al disfrute de prestaciones públicas y de unas condiciones mínimas de vida. Anteriormente, típicamente en el siglo XIX inglés –como consecuencia de la Ley de Pobres de 1834–, los pobres que recibían la ayuda estatal para su supervivencia debían renunciar a sus derechos civiles y políticos. Sobre las relaciones entre ciudadanía y desarrollo del capitalismo, el texto más ilustrativo sigue siendo el clásico del sociólogo británico Thomas H. Marshall (1998).

servicios sociales e intervienen en apoyo de empleados y desempleados instaurando salarios mínimos e impuestos progresivos (Regonini 1997: 553). Además, la incorporación de medidas económicas keynesianas orientadas a reactivar la economía después de la crisis económica de los años treinta a través del fortalecimiento de la demanda generó resultados económicos y sociales de crecimiento e inclusión al mismo tiempo: regulando áreas económicas, involucrándose en tareas productivas, y actuando sobre los salarios y el nivel de empleo regulando la inversión, el Estado operaba directa y/o indirectamente aumentando el nivel de consumo de las masas. Es lo que se llamó el “Estado Keynesiano de Bienestar”. En resumen, la acción intervencionista del Estado se basó en dos grandes áreas. Por un lado, en ámbitos determinantes para la satisfacción de condiciones mínimas de bienestar de los ciudadanos, sobre todo aquellos en situación de riesgo o de pérdida de sus habituales condiciones de vida –ya sea por enfermedad, incapacidad, jubilación, u otras situaciones laborales, a través de sistemas de seguridad social, seguros de desempleo, promoción del empleo, etc.– y de sectores vulnerables de la sociedad tales como niños, ancianos, discapacitados, madres solteras, etc.; por otro lado, en el ámbito económico a través de la resolución de los problemas generados por las disfunciones del mercado, regulando las relaciones entre consumo y producción –a través de mecanismos como la creación de monopolios, la fijación de precios, la estatización de empresas, etc.–.

Existen interpretaciones variadas acerca de este crecimiento estatal. Por ejemplo, para Bobbio (1993: 27) es resultado de un proceso de democratización política que permite la canalización de demandas de sectores antes relegados. Para Niskanen (1971: 36 y ss.) es producto de la maximización de los intereses de la propia burocracia. Para Habermas (1976: 49-52) estas intervenciones del Estado Keynesiano de Bienestar –y también otras, como la mejora de las comunicaciones, la planificación territorial, la promoción científica y técnica, o el incremento de la capacidad productiva del trabajo a través de la educación y la formación profesional– sólo satisfacen los imperativos del sistema económico capitalista. Independientemente de ellas, el aumento de la intervención del Estado en la economía y la ampliación de la cobertura de los servicios sociales²⁵ aumentaron los gastos en

²⁵ Para Esping-Andersen (2000: 15), “la importancia del Estado de Bienestar durante las décadas de posguerra descansa no tanto en sus efectos sobre el empleo y la redistribución como en su capacidad para disminuir la inseguridad económica de la gente en sus años inactivos”.

mayores proporciones que los ingresos, provocando durante los años setenta la crisis fiscal del Estado²⁶, lo que generó inestabilidad económica, inflación, y consecuentemente, una actitud favorable en amplios sectores de la opinión pública a regresar a un Estado mínimo que se ocupara solamente de actuar como gendarme y/o árbitro de los “derechos fundamentales”²⁷.

Pero más allá de la forma estatal, la característica de la centralización territorial es el factor que verdaderamente distingue al Estado respecto de todo otro tipo de organización (Mann 1991).

Poder, legitimidad y estructura socioeconómica

Al hacer referencia a Weber, se veía la necesidad de la legitimidad para el ejercicio del poder del Estado. Para Weber, para que las personas obedezcan determinadas órdenes, éstas últimas requieren de un aparato administrativo organizado racionalmente; es decir que la legitimidad del Estado reside en la legalidad de los ordenamientos: impersonalidad, jerarquía de las funciones y competencia (saber especializado). Pero desde otras perspectivas la legitimación del Estado no pasa tanto por el aspecto legal-burocrático sino que se entremezcla con la cuestión social, esto es, con los modelos de acumulación y redistribución de la riqueza social. Entonces, a riesgo de simplificar el tema, por un lado están aquellos que hacen hincapié

²⁶ Sobre la crisis fiscal del Estado ver O'Connor (1985) y Martínez de Pisón (1998: 48 y ss.).

²⁷ “Este desarrollo estatal, que concitó las iras de liberales tradicionales, que fue denunciado por los marxistas como falsamente progresista al consolidar las bases capitalistas, que llevó a algunos entusiastas a presentarlo como un eslabón más del Estado democrático que primero aseguró la paz, luego la libertad y ahora la justicia, y que supuso la dilución de contradicciones y restricciones, comenzó a ser jaqueado severamente en la década de los setenta, ideológica y prácticamente: se ha hablado de sobrecarga de demandas, incluyendo aquí el tema de la ingobernabilidad de la democracia, lo que ha dado numerosas soluciones neoliberales, *monetaristas* y neoconservadoras (por ej. tatcherismo, reaganomics); ello ha sido denunciado como un ataque no al Estado sino a la democracia (Bobbio), o advertido como fin del compromiso entre democracia y capitalismo (Przeworski y Wallerstein); también se ha enfocado como una necesidad de reorientación de funciones (más en prestaciones sociales, menos de producción y regulación; Bresser Pereira), postulándose soluciones alternativas: variantes más ‘racionalizadoras’, por ejemplo a través de un pacto social entre empresarios, sindicatos, partidos y Estado (Lindblom, Olson), o bien no reducir las demandas sino elevar la capacidad de gobierno político (Aguilar Villanueva), etcétera” (Passalacqua 2004: 237).

en la autonomía del Estado para fijar decisiones, y por otro los que lo hacen en la dependencia del Estado respecto de los grupos sociales. Sin lugar a dudas, el marxismo es la corriente teórica más significativa de este último grupo²⁸.

Para Marx, aunque forjado en otros tiempos para combatir al feudalismo, el Estado moderno es un instrumento o máquina al servicio de los intereses, inmediatos o no, de la burguesía. Para él, el Estado es la forma que asume en el orden político la dominación social de una clase, originada por el lugar que ocupa en las relaciones de producción en una determinada etapa histórica²⁹. A pesar de actuar en nombre de un interés superior e independiente de las fuerzas económicas, la maquinaria administrativa del Estado, en la que el trabajo está dividido y centralizado igual que en una fábrica, es el portavoz de la burguesía. Marx llega a considerar al Estado un “parásito de la sociedad civil” o “una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa” (Marx y Engels 1985 [1847]: 37).

Otros autores marxistas, en especial Antonio Gramsci y los estructuralistas Louis Althusser y Nicos Poulantzas, reconocieron una autonomía política de la administración estatal algo mayor, por ser en definitiva la que organiza concretamente a los grupos sociales. Estos y otros autores reconocieron que el Estado es un aparato positivo de leyes e instituciones, y a la vez una relación social de dominación neutral respecto de la sociedad civil, en tanto que al ejercer un poder impersonal, su dominación se maneja con procedimientos jurídicamente regulados. Pero no dejaron de advertir también que esas leyes e instituciones respaldan y organizan el

²⁸ Desde ese punto de vista socio-céntrico, también es importante la perspectiva pluralista, para la que son centrales las preferencias y las conductas políticas de los individuos y los grupos, y la influencia que tienen sus interacciones sobre la toma de decisiones por parte del gobierno (ver Alford y Friedland 1991: 19 y ss).

²⁹ Ello surge de otra gran contribución de Marx al análisis de las sociedades: la distinción entre lo que él llamó la base real de la sociedad, es decir, el modo de producción y sus relaciones sociales correspondientes, y la superestructura ideológica. “Su afirmación acerca de que ‘no es la conciencia del hombre lo que determina su ser sino al contrario, su ser social lo que determina su conciencia’, no es una proposición filosófica de índole epistemológica, sino una proposición sobre el origen de las construcciones ideológicas: el derecho, la política, la religión, el arte y la filosofía. La ‘superestructura’ está constituida por todos los sentimientos, las ideas, la ideología, las instituciones, las leyes, la religión, el Estado; todos estos elementos están *socialmente condicionados*, no son anacrónicos sino que están interrelacionados entre sí; y esto se debe a que dependen de una estructura que, en Marx, es el modo de producción” (Agulla 1987: 101, *italicas en el original*).

modo capitalista de producción de bienes y servicios, y que consecuentemente su dominación no es neutral en tanto que ese modo de organización del trabajo favorece más a los empresarios y capitalistas que a los empleados y trabajadores. Pero si esto es así, ¿por qué entonces el Estado generaba y genera muchas veces políticas a favor de los más necesitados? En realidad, el Estado goza de una “autonomía relativa”: en determinados casos, el Estado opera a favor de los intereses de sectores no poseedores porque tiene que regenerar las relaciones sociales de producción que le dieron vida y sustento como un todo, y no sólo a una clase social. En este sentido, su accionar es contradictorio³⁰. En el aspecto objetivo, positivo, cosificado, el Estado es sus instituciones (el derecho y las agencias estatales) que no atienden los intereses de unos individuos u otros particularmente ni en función de su clase social, sino que resuelve la reproducción ampliada de las relaciones sociales. Allí reside su autonomía: los agentes del Estado no son más autónomos cuando sus intereses –que muchas difieren de los intereses de los grupos de la sociedad– son capaces de ser impuestos mediante un poder despótico, sin niveles de articulación con la sociedad civil, sino más bien cuando crece su capacidad infraestructural, es decir, su capacidad de movilizar fuentes de poder (militar, económico, ideológico) provenientes de la sociedad civil (Mann 1991).

Ahora bien, ¿cómo es posible que no siendo totalmente neutral, el Estado sea capaz de generar y organizar el consenso que sostiene su propia legitimación? Guillermo O’Donnell responde a esta pregunta diciendo que el Estado desarrolla, principalmente, una “mediación” central y estratégica entre él y la sociedad a partir de la idea de “nación”:

Entiendo por nación el plano de identidades colectivas que define a un “nosotros” que se extiende, por una parte, como un arco de solidaridades sobreimpuesto al fraccionamiento y los antagonismos de la sociedad civil y, por la otra, como el

³⁰ De esa manera, el Estado garantiza una reproducción “ampliada” del capitalismo. En palabras de Poulantzas (1979: 373): “(...)el Estado, a fin de revestirse concretamente de esa autonomía relativa inscrita en el juego de sus instituciones y necesaria precisamente para el dominio hegemónico de clase, *se apoya* en ciertas clases dominadas de la sociedad, llegando a presentarse, por un proceso ideológico complejo, como su representante: las hace, en cierto modo, actuar contra la clase o las clases dominantes, pero en provecho político de estas últimas. Así consigue precisamente hacer que las clases dominadas *accepten* toda esa serie de compromisos como conformes con su interés político”.

reconocimiento de una colectividad distinta de los “ellos” constituidos por otras naciones. La nación se expresa en una densa simbología, de la cual son epítomes bandera e himno, así como en una historia oficial que mitologiza un pasado cohesionante que celebra a ese “nosotros” como identidad prevaleciente sobre las que se podrían elaborar a partir de los clivajes (no sólo de clase) de la sociedad (O'Donnell 1997: 72).

Así, el Estado identifica su propio interés con el interés general de la nación, por el que puede llegar incluso a reclamar la vida de sus ciudadanos en función de sus propios intereses estratégicos.

También para Oscar Oszlak (1990: 12-13) la formación y funcionamiento del Estado son aspectos constitutivos de los procesos de construcción social:

Dentro de este proceso de construcción social, la formación del estado nacional supone a la vez conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. La existencia del estado se verificaría entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estaticidad” —la condición de “ser estado”—, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El estado es, de este modo, relación social y aparato institucional. (...) Analíticamente, la estaticidad supone la adquisición por parte de esta entidad en formación, de una serie de propiedades: 1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la

emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación.

Así, Estado, sociedad civil, nación y mercado se van creando y retroalimentando simultáneamente, intentando resolver la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el desarrollo de la sociedad capitalista y progresivamente industrial.

Pero como adelantamos, los estados también pueden tener en grado variable autonomía respecto de la sociedad civil, es decir, objetivos propios, ya sean transformaciones, reformas, ó consolidación de viejas políticas. Al decir de otra importante teórica, “las orientaciones extranacionales de los Estados, los desafíos a los que pueden hacer frente para mantener el orden interno y los recursos organizativos a los que pueden recurrir y que pueden desplegar los colectivos de funcionarios estatales, todas estas características del Estado, considerado desde una perspectiva weberiano-hintzeana, pueden contribuir a explicar la acción autónoma del Estado” (Skocpol 1989: 87). Si bien existe una relatividad de esa autonomía, puesto que el Estado no puede contradecir las relaciones de producción capitalistas, la autonomía existe en la medida que los colectivos de funcionarios y las élites estatales tienen capacidad de ejecutar políticas independientemente de las preferencias inmediatas de los grupos sociales.

De lo expuesto podemos advertir que la administración estatal no se explica sólo por cuestiones técnicas sino también por cuestiones sociales, de modo que no sólo cuentan las decisiones legales o las competencias definidas que conceden un cierto poder potencial –como las atribuciones del presidente, por ejemplo–, sino también las alianzas que se establecen con grupos económicos y sociales. En esta línea de análisis se encuentra la perspectiva que Peter Evans (1996, 1998) otorga al concepto de “autonomía insertada” (o enraizada). En las etapas desarrollistas de los estados de Asia oriental, Japón o Austria, dice Evans, las burocracias se caracterizaban por ser “coherentes, competentes y prestigiosas, que propiciaron vínculos muy estrechos con las elites industriales... (allí) el Estado logró mantener su autonomía frente a tales grupos pese a sus cercanas conexiones. A esta combinación única de autonomía y asociación la denominó ‘autonomía insertada’” (1998: 142). Esta autonomía enraizada estaba orientada a mejorar los niveles de bienestar social y no a la acumulación o a la marginación de los grupos subordinados. Esta perspectiva del papel del Estado retoma la importancia de su capacidad en tanto estructura institucional, cualquiera sea la

política económica que se privilegie. Este tipo de autonomía supone la “combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante” (Evans 1996: 540). Es decir, autonomía y coherencia en la administración pública y preservación de la competencia en el mercado. La primera debe estar a resguardo de las incursiones de los intereses particulares de la economía, la segunda, generando incentivos para evitar esas incursiones. Este estado de cosas es lo que, según Evans, nunca se ha conseguido en la mayoría de los estados del Tercer Mundo latinoamericano, en los que a medida que el capital privado se ha vuelto menos dependiente de los recursos fiscales, el dominio del Estado ha disminuido. De aquí la necesidad de recuperar la capacidad del Estado, que no debe confundirse con el aislamiento, sino con la mezcla de coherencia estatal interna (típica de la burocracia weberiana) y conexiones externas (ya que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados: empresas, organizaciones intermedias, trabajadores, etc.).

V. Prospectiva sobre América Latina

Independientemente de la autonomía o la dependencia que las distintas visiones endilguen al Estado, su relación dialéctica con la sociedad civil es innegable. Ello ha llevado a muchos autores a hablar no tanto del Estado sino del complejo Estado-sociedad, y a sostener que es imposible un Estado fuerte si se tiene una sociedad débil. Hemos pasado revista a un proceso de organización político-social que se impuso en Europa occidental en la época moderna, pero bajo determinadas condiciones no estatales. Lo que en Inglaterra o Francia parecía resuelto a partir del siglo XVII, en otras partes se planteó, y de manera peculiar en cada caso, a fines del siglo XIX (Lagroye 1993: 56). Ello se debió a la gran diversidad de condiciones generales de orden político, social, económico y religioso de cada país. En América Latina, a diferencia de los casos europeos, los procesos de formación estatal no se caracterizaron por la absorción, por parte de una unidad política, de otras unidades (ciudades, señoríos, feudos, principados) que ya ejercían dominio político de manera doméstica, local y descentralizada, sino por la búsqueda de evitar la disgregación de la pobre unidad virreinal desaparecida (Oszlak 1982: 533). Las presiones fiscales y militares fueron más débiles, las guerras más escasas y menores que en Europa, y por lo tanto, los estados y sus aparatos militares fueron también más pequeños

(Mann 2004: 183). Sumado a esto, el proceso de formación de los estados nacionales latinoamericanos se dio en el marco de una economía internacional (en el momento de expansión de la revolución industrial europea) y de una estructura social interna profundamente desigual y heterogénea. Y además, los procesos económicos que acompañaron esa en adelante dificultosa instauración estatal han desembocado en sociedades más bien débiles: no todas las personas están incorporadas al mercado de trabajo, hay grandes masas de marginados, bolsones de trabajo en condiciones incluso pre-capitalistas; en definitiva, no hay una base material unificada para la existencia de ciudadanos libres e iguales ni de un Estado capaz de hacer efectivos los derechos de ciudadanía de manera plena (Villanueva 2004: 240).

Por otro lado, como vimos, la soberanía (supremacía política) estatal fue la nota característica de los estados modernos³¹. Desde hace algunas décadas, sin embargo, el crecimiento de la interdependencia interestatal en materia jurídica, política y económica ha afectado la plenitud de la soberanía estatal, tanto en su faz administrativo-jurisdiccional como en su faz democrático-legal. En otras palabras, los estados, y particularmente los estados latinoamericanos, ya no poseen las capacidades necesarias para modificar sus realidades sociales, ni reúnen los elementos que constituían la base de su legitimidad. La globalización impuso la pérdida de la centralidad estatal, o mejor dicho, la pérdida del predominio social de la lógica nacional-estatal, aunque no su desaparición.

Consecuentemente, la globalización incide sobre la soberanía del Estado. Sin embargo, no todos los estados sufren en la misma medida un deterioro de su soberanía. En este sentido, algunos países en particular ven su soberanía jaqueada “desde arriba” por instituciones regionales, supranacionales e internacionales que vulneran su capacidad de tomar decisiones legalmente soberanas dentro de su territorio, y “desde abajo” por procesos de descentralización y por nuevos actores no gubernamentales violentos (mafias, terrorismo, etc.) que amenazan el poder estatal. Los estados también tienen su soberanía comprometida “desde el costado” debido a la ac-

³¹ “El ideal de la soberanía en la antesala de la Primera Guerra Mundial se podría resumir como la existencia de un Estado unificado, operando en un territorio delimitado, con autoridad precisa, revestido de una legitimidad incuestionable, forjador de la identidad nacional, garante de una lealtad superior y portador de una legalidad inalienable en el ámbito de la comunidad de naciones. Por lo tanto, la soberanía resultaba un concepto jurídico (un derecho) que sintetizaba una realidad interna política caracterizada por la aspiración de un control estatal legítimo y cuya esencia era la indivisibilidad, esto es, la idea de una soberanía absoluta” (Tokatlian et al. 2004: 44).

ción directa e indirecta de las grandes potencias, lo cual conduce a una injerencia desmedida de éstas en los asuntos internos de otros estados. A su vez, los países tienen afectada su soberanía “desde adentro” debido a la existencia de regímenes autoritarios que, en muchos casos, no solamente han desvirtuado el componente legal de sus decisiones políticas sino que han dejado como legado dificultades duraderas para una recomposición plena de su soberanía.

En esa dirección, parece adecuado seguir a Keohane (1995), quien distingue tres tipos de soberanía: a) la “soberanía negativa” entendida como atributo formal y legal y que hace que todos los países sean formalmente soberanos; b) la “soberanía positiva” de carácter sustantivo debido a que el Estado puede garantizar en mayor medida el bienestar y la seguridad de los ciudadanos; y c) la “soberanía operativa” definida como un “recurso de negociación” que le permite al Estado negociar mejor ante otras contrapartes estatales y respecto a los actores no gubernamentales (por ejemplo, grandes corporaciones transnacionales) y así lograr determinados objetivos cruciales (por ejemplo, atraer inversores, ganar mercados, etc.).

Es evidente que algunos países poseen de forma plena los tres tipos de la soberanía, algunos los dos primeros, y otros sólo el primer tipo. Es más, los “estados fallidos” (Burundi, Sierra Leona o Sudán, por ejemplo) ni siquiera cumplen con el primero, dado que, aunque se los reconoce nominativamente en la política mundial, no controlan sus propios territorios. En términos más específicos, en el mundo actual hay sólo un Estado consolidado, Estados Unidos, con suficiente legitimidad interna, inviolable territorialmente y con capacidad de influir en la vida económica, política y cultural de otras naciones, y que, por lo tanto, goza de un grado de soberanía máxima, positiva y operativa. Otros estados vigorosos y legítimos pero vulnerables, todavía competentes para moldear una identidad propia e incidir en algunos temas importantes de la agenda mundial, disponen de una soberanía operativa y positiva. Casos como Alemania, Japón, India, Canadá, entre otros, se ubican en este nivel. Muchos estados débiles pero cohesionados, con una legitimidad elemental, una base cultural relativamente robusta y cierta capacidad de interlocución frente a actores más poderosos, poseen una soberanía mínima. Algunos países medios de Latinoamérica y Asia están en este nivel. Finalmente, estados derrumbados, con sociedades muy fracturadas, una legitimidad muy cuestionada, sin capacidad genuina de independencia territorial ni poder negociador económico, tienen una soberanía sólo negativa: son soberanos en términos virtuales pero genuinamente parecen países vasallos que al estilo medieval tributan a un poder superior.

Varios casos en África, Asia, el Caribe y América Latina se localizan en este nivel (Tokatlian 2000).

En este sentido, la culminación del proceso de construcción estatal será fundamental para los países de América Latina, y ello incluye primariamente la relación Estado-sociedad. La expansión y consolidación del dominio territorial y demográfico bajo la autoridad estatal —en muchos países del Tercer Mundo luchas e insurgencias internas llevan incluso a acciones de tipo bélico a los estados jurídicamente reconocidos—, el mantenimiento del orden y la extracción de recursos tanto del territorio como de la población, son esenciales para garantizar la vida civilizada que muchos autores atribuyeron a la consolidación del Estado, y para evitar el uso de la violencia, tanto hacia adentro como hacia los vecinos. En el futuro, los estados latinoamericanos sólo podrán mantener gobiernos estables y democráticos una vez finalizado su proceso de construcción estatal (Ayoob 1997: 135, Mann 2004: 179): esto es, habiendo concentrado la capacidad coercitiva en los agentes estatales y logrado legitimidad incondicional hacia sus fronteras, instituciones y regímenes de gobierno, siendo social y políticamente cohesivos, y habiendo logrado altos niveles de industrialización y distribuyendo equitativamente la riqueza.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel y Facundo Nejamkis (2003) “El Estado”, en Pinto, Julio (comp.) *Introducción a la ciencia política*, Nueva versión, Buenos Aires, Eudeba.
- Abal Medina, Juan Manuel y Matías Barroetaveña (1996) “El Estado”, en Pinto, Julio (comp.) *Introducción a la ciencia política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Agulla, Juan Carlos (1987) *Teoría sociológica. Sistematización histórica*, Buenos Aires, Depalma.
- Alford, Robert R. y Roger Friedland (1991) *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia*, Buenos Aires, Manantial.
- Anderson, Perry (1992) *El Estado absolutista*, México D.F., Siglo XXI.
- Aristóteles (1993) *Política*, Madrid, Alianza.
- Ayoob, Mohammed (1997) “Defining Security: A Subaltern Realist Perspective”, en Krause, Keith y Michael C. Williams (eds.) *Critical Security Studies*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bendix, Reinhard (1974) *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu.

- Bendix, Reinhard** (1979) *Max Weber*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Bertelloni, Francisco** (1996) "El surgimiento de la 'scientia política' en el siglo XIII. Reconstrucción histórica de un nuevo espacio conceptual", en Zurutuza, H., H. Botalla y F. Bertelloni, (comps.) *El hilo de Ariadna. Del Tardoantiguo al Tardomedioevo*, Rosario, Homo Sapiens.
- Bobbio, Norberto** (1993) "El futuro de la democracia", en Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Buenos Aires, FCE.
- Bobbio, Norberto** (1996) *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México D.F., FCE.
- Brunner, Otto** (1976) "La 'casa grande' y la 'oeconomica' de la vieja Europa", en Brunner, Otto, *Nuevos caminos de la historia social y constitucional*, Buenos Aires, Alfa.
- Brunner, Otto** (1991) *Estructura interna de Occidente*, Madrid, Alianza.
- Carnoy, Martin** (1993) *El Estado y la teoría política*, México D.F., Alianza.
- Esping-Andersen, Gøsta** (2000) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Evans, Peter** (1996) "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo económico*, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo.
- Evans, Peter** (1998) "Alternativas al Estado desarrollista", en *Nueva Sociedad*, N° 155, Caracas, mayo-junio.
- Foucault, Michel** (1999) *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa.
- Gozzi, Gustavo** (1997) "Estado contemporáneo", en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Gross, Leo** (1969) "The Peace of Westphalia: 1648-1948", en Falk, R. A. y W. F. Hanrieder (eds.) *International Law and Organization: An Introductory Reader*, Filadelfia.
- Habermas, Jürgen** (1976) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Held, David** (1997) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- Heller, Herman** (1990) *Teoría del Estado*, Buenos Aires, FCE.
- Hintze, Otto** (1975) "Military Organization and the Organization of the State", en Gilbert, F. (comp.) *The Historical Essays of Otto Hintze*, Nueva York, Oxford University Press.
- Keohane, Robert** (1995) "Hobbes's Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society", en Holm, Hans-Henrik y

- George Sorensen (eds.) *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder, Westview.
- Lagroye, Jacques (1993) *Sociología política*, Buenos Aires, FCE.
- Levi, Lucio (1997) “Legitimidad”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Mann, Michael (1991) “El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Zona Abierta*, N° 57/58, Madrid.
- Mann, Michael (2004) “La crisis del estado-nación en América Latina”, en *Desarrollo económico*, Vol. 44, N° 174, julio-setiembre.
- Marshall, Thomas H. (1998) “Ciudadanía y clase social”, en Marshall, Thomas H. y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- Martínez de Pisón, José (1998) *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, Madrid, Tecnos.
- Marx, Carlos y Federico Engels (1985) *Manifiesto del partido comunista*, Buenos Aires, Anteo.
- Matteucci, Nicola (1997) “Soberanía”, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Mayntz, Renate (1985) *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza.
- McNeill, W. H. (1982) *The Pursuit of Power*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Niskanen, William Jr. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine.
- O’Connor, James (1985) “Nuevas reflexiones sobre la crisis fiscal del Estado: un análisis de la crisis económica y de la política presupuestaria de Reagan”, en VV.AA., *Capitalismo y Estado*, Madrid, Editorial Revolución.
- O’Donnell, Guillermo (1984) “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- O’Donnell, Guillermo (1997) “Tensiones en el estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia”, en O’Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
- Orlandi, Hipólito (1998) “La evolución histórica de las instituciones de gobierno”, en Orlandi, Hipólito (comp.) *Las instituciones políticas de gobierno*, Buenos Aires, Eudeba.
- Oszlak, Oscar (1982) “Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina”, en *Desarrollo económico*, Vol. 21, N° 84, Buenos Aires, enero-marzo.
- Oszlak, Oscar (1990) *La formación del estado argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

- Passalacqua, Eduardo (2004) "Estado", en Di Tella, Torcuato (et al.) *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Buenos Aires, Planeta.
- Pastori, Giorgio (1997) "Administración pública", en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Perroy, E., et al. (1980) *Historia general de las civilizaciones. La Edad Media*, publicada bajo la dirección de Maurice Crouzet, Barcelona, Destino.
- Pinto, Julio (1996) *Max Weber actual. Liberalismo ético y democracia*, Buenos Aires, Eudeba.
- Pirenne, Henri (1992) *Historia de Europa. Desde las invasiones al siglo XVI*, México D.F., FCE.
- Poggi, Gianfranco (1978) *The Development of the Modern State. A Sociological Introduction*, Stanford, Stanford University Press.
- Poulantzas, Nicos (1979) *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México D.F., Siglo XXI.
- Regonini, Gloria (1997) "Estado de Bienestar", en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Remeseira, Claudio (1996) "Orígenes del Estado moderno", en *Cuadernillo de artículos*, cátedra Bertelloni, Facultad de Ciencias Sociales, Cecso, UBA.
- Sartori, Giovanni (1995) *La política. Lógica y método de las ciencias sociales*, México D.F., FCE.
- Schiera, Pierangelo (1997) "Estado moderno", en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México D.F., Siglo XXI.
- Skocpol, Theda (1984) *Los estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México D.F., FCE.
- Skocpol, Theda (1989) "El Estado regresa al primer plano", en *Zona*, N° 50, Madrid, enero-marzo.
- Tilly, Charles (ed.) (1975) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Tokatlian, Juan G. (2000) *Globalización, narcotráfico y violencia: Siete ensayos sobre Colombia*, Buenos Aires/Bogotá, Norma.
- Tokatlian, Juan G., Alberto Föhrig, Martín D'Alessandro, Santiago Mónaco y Luciana Ledesma (2004) *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Norma.
- Ullmann, Walter (1961) *Principios de gobierno y política en la Edad Media*, Madrid, Revista de occidente.

- Ullmann, Walter (1983) *Historia del pensamiento político en la Edad Media*, Barcelona, Ariel.
- Villanueva, Ernesto (2004) "Estado en el Tercer Mundo", en Di Tella, Torcuato (et al.) *Diccionario de ciencias sociales y políticas*, Buenos Aires, Planeta.
- VV.AA. (1997) *Estado y política en América Latina*, edición preparada por Norbert Lechner, México D.F., Siglo XXI.
- Weber, Max (1973) *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Weber, Max (1996a) *Economía y sociedad*, México D.F., FCE.
- Weber, Max (1996b) *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

Resumen

El artículo pasa revista a los procesos históricos y conceptuales de centralización del poder político a manos del Estado como institución, argumentando que ese proceso fue contingente y prestando especial atención al concepto de soberanía territorial. En

segundo lugar, hace referencia a la autonomía ó dependencia de la administración estatal respecto de las condiciones económicas imperantes, para concluir en la necesidad latinoamericana de fortalecer sus propias instituciones estatales.

Palabras clave

Estado - administración - soberanía - autonomía - América Latina

Abstract

The article inspects the historical and conceptual processes of centralization of political power in the state as an institution, arguing that that process was contingent and paying special attention to the concept

of territorial sovereignty. Secondly, it refers to state's administration autonomy or dependence on economic conditions, and it concludes that in Latin America it is necessary to strengthen state institutions.

Key words

state - administration - sovereignty - autonomy - Latin America