

EL ESTADO Y EL GOBIERNO

Diego Roger ⁶

Introducción. Estado, Gobierno y Sociedad. El Estado. Gobierno.

Introducción

En el presente texto vamos a desarrollar en sus implicancias más generales los conceptos de Estado y gobierno, procediendo para ello a diferenciarlos en lo que hace a su forma, funciones y atributos. La perspectiva del presente trabajo se coloca en tándem con el anterior texto, de manera que los aportes del presente material puedan dar contenido concreto a lo que en el material anterior aparece como contenido abstracto.

El nombre de la materia, "Estado y Democracia", está compuesto por dos significantes centrales en lo que es la concepción contemporánea de política. En derredor de ellos se articulan todos los discursos políticos modernos, y respecto de su forma y contenido, es que se enfrentan las distintas posiciones ideológicas que debaten en la esfera de la opinión pública, pero también, al interior mismo de los partidos políticos.

Hacer valer socialmente una definición de lo que es el Estado y la Democracia, o sea, hacer extensiva a la mayoría de la sociedad lo que es la visión de la cuestión de un sector particular, equivale en nuestros días a obtener el consenso social necesario para llevar adelante determinadas políticas. Estas necesariamente habrán de redundar en beneficios para algunos sectores y perjuicios para otros.

Se objetará que cada sector social va a enarbolar una posición que favorezca sus intereses, que nadie sigue una política contraria a sus intereses, pero a pesar de esto la cuestión es de una complejidad mayor, pues como señalábamos en el anterior texto, todo depende de cuanto pueda dar cuenta cada actor de su situación a la hora de actuar.

Entonces, al estar implicada en la definición misma del nombre de la materia lo que será el alcance de determinada praxis política, es deseable realizar un paneo por la historia y forma en que se han desarrollado los conceptos, para de esta manera poder situarnos en un campo que permita articular a conciencia el alcance de nuestra praxis.

Para realizar este recorrido vamos a repasar sucintamente lo que es el espacio de la sociedad, el gobierno y el Estado, a fin de articular de manera mínima sus imbricaciones mutuas y condicionamientos. Luego pasaremos a revisar separadamente a los conceptos de Estado y gobierno, tanto desde un breve repaso histórico como desde sus diferentes articulaciones ideológicas, para tratar de arribar a al final del texto con un panorama general del estado de la cuestión.

El concepto de democracia y su tratamiento amerita un desarrollo por separado.

6 - Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires, maestrando en la Fac. de Psicología de la misma Universidad. Docente de la Carrera de Ciencia Política de la Fac. de Cs. Soc. de la U.B.A.

Esperamos por tanto, que en vista de lo articulado en el texto anterior, se logre extraer las implicancias que acarrea para el sujeto político una determinada ubicación en lo que es la constelación del Estado y el gobierno.

Estado, Gobierno y Sociedad

Si para la Biblia en el principio fue el verbo, para la política moderna en el principio fue la sociedad, todo lo demás viene después.

En la concepción **contractualista**, de la cual nuestra época es tributaria, el Estado surge junto con el gobierno, y ambos de la sociedad, mediante un contrato de todos los miembros de ésta. El contrato social que instituye al Estado como tal, erige un poder que está por encima de todos los hombres, y que por tanto dispone de ellos, con el doble propósito de preservar el orden y la paz, o sea, velar por el interés general.

Por ende la sociedad, al menos en una formulación mitológica, es originaria respecto del Estado y el gobierno, ya que si retrocedemos en la historia de la humanidad, nos podremos encontrar al menos idealmente, con grupos humanos en los cuales ni Estado ni gobierno existían, y todo se discernía por el acuerdo común o por la fuerza.

Si bien es posible pensar lógicamente estas instancias, es cierto también que es absolutamente inútil tratar de buscar el origen histórico del Estado. Lo que verdaderamente importa no es su filiación y surgimiento, sino más bien el rol que desarrolla en cada época histórica y las diferentes concepciones ideológicas que sobre el mismo predicán.

Decíamos que para la época moderna surge del común acuerdo de los miembros de la sociedad, que viviendo hasta ese momento en una situación pre-estatal llamada por alguno autores⁷ "estado de naturaleza", deciden pactar para delegar el poder y formar el Estado o sociedad política.

En el pacto o contrato social, todos los miembros de la sociedad civil ceden su poder al soberano, creando en ese movimiento a la sociedad política o Estado. En ese pacto son cedidos al soberano derechos, que de ahora en más le pertenecerán, a cambio de que sean protegidas la vida y la propiedad de la anarquía del desorden.

En el movimiento del pacto se encuentra la clave para la interpretación de la moderna forma de pensar las relaciones entre la sociedad (civil), el Estado (sociedad política), y el gobierno, que es quien conduce a ese Estado. Pues una vez que el pacto es realizado, el soberano ya no está obligado respecto de los ciudadanos. Su estatus mismo deriva del hecho de estar por encima de ellos, y por ende, sin obligación alguna respecto de los mismos.

Al ser la sociedad política una creación de la sociedad civil, su propósito y sentido queda atado a la necesidad que le dio origen, por lo cual podemos decir que el contorno de lo estatal, es decir lo que es su forma y mecánica, deberá estar consagrado al contenido del pacto social que le dio existencia. El pacto tiene la forma de un contrato, donde cada parte se compromete a realizar determinadas acciones, pero éste contrato tiene una peculiaridad: **en el acto de su suscripción crea una instancia que se eleva por encima de todos los ciudadanos, y que está más allá de todos ellos y, por ende, de lo pactado.**

Entonces, al pactar se crea un más allá de la sociedad civil, que se opone a ella a partir de lo que es su monopolio, la violencia y la ley, pero que tiene inscripto en su origen la obligación de

7 - Respecto de este tema ver Leviatán de Thomas Hobbes, El contrato social de Jean Jacques Rousseau, y Segundo ensayo sobre el gobierno civil de John Locke. Esta trinidad comprende a los autores contractualistas clásicos.

mantener el orden en la doble acepción del término. Que haya paz social, evitándose el estado de guerra, y que se mantengan las cosas tal cual están, en lo que es el statu quo imperante.

Erigido así entonces el Leviatán⁸, tendrá desde el momento de su creación en adelante, la obligación de manejar los asuntos comunes, mantener la paz y el orden, y defender a la sociedad de agresiones externas. Pues si bien su aparición instauro el orden al interior de la sociedad, el estado de guerra no desaparece en lo que respecta a los estados entre sí.

Entonces, este artilugio de la razón que surge de la suma de las voluntades individuales, establece el marco para una vida en común, a la cual habrá que atenerse de ahora en adelante si se quiere evitar ser sancionado por la justicia del Leviatán. Una vez que se ha ingresado al Estado, que nace la sociedad política con el pacto, todo ciudadano que se comporte transgrediendo los límites por él ordenados, se pondrá en estado de guerra en relación con el resto de la sociedad. Será por tanto, pasible de ser eliminado en nombre del bien común, ya que su vida depende del soberano.

Esta paradoja encerrada en el contrato social, es decir el hecho de que se pacta para evitar la muerte de la guerra pero se pone la vida en manos de un poder sin contestación, es la base sobre la cual se sustenta nuestra vida comunitaria moderna, y es también, fundamento de los sistemas republicanos de organización del poder. Pero antes de llegar a ello es menester revisar con mayor detenimiento lo estatal en sí mismo.

El Estado

Existen múltiples concepciones del Estado, todas las cuales coinciden al menos en un punto: el mismo debe detentar "el monopolio del ejercicio de la violencia legítima en territorio determinado". Esta coincidencia en cuanto al monopolio de la coerción legítima corresponde al aparato estatal, deja traslucir lo que es una de las funciones principales del mismo, y por ende habla de lo que es su naturaleza.

Pero más allá de este puntual consenso, existen multiplicidad de concepciones respecto de lo estatal, que no resultan ni más ni menos que un reflejo de los disímiles estratos ideológicos que atraviesan a toda sociedad. Dependiendo de la ubicación ideológica que se de un determinado enunciador de una teoría del estado, tendrá inclinación a remarcar un aspecto u otro de lo que es la función del mismo.

Una posición de centro tratará de hacer hincapié en el rol que éste desempeña en la realización del bien común, en la administración de justicia, y tenderá a señalar también los peligros de una posible extralimitación del mismo en lo que hace a sus atribuciones. En este sentido el riesgo que entraña es el de su avance en la esfera de las libertades individuales, y el fantasma que define a este potencial peligro es el totalitarismo.

Una posición de izquierda remarcará el rol del mismo en el dominio de una clase por sobre otra, en como la clase dominante hace aparecer en la figura estatal sus intereses como coincidiendo con los de toda la sociedad, y como en última instancia, el Estado moderno es el "comité de administración de los asuntos de la burguesía", si parafraseamos a Marx. Aquí el peligro es actual, no **potencial**, ya que mediante el aparato estatal se lleva adelante el dominio de un determinado grupo social por encima de otro, con lo cual el uso del mismo es instrumental. En este sentido se engarza en la tradición marxista la dictadura del proletariado, que pretende utilizar la dominación estatal

⁸ - Así se titula el libro en el cual el filósofo inglés Thomas Hobbes desarrolló su teoría del contrato social. Tal nombre corresponde a un animal mitológico, el cual lucha con un antagonista que trae el caos. El Leviatán entonces, simboliza la figura de un ser sobrehumano que viene a traer y asegurar el orden social liquidando el desorden y el caos.

para instaurar una sociedad sin clases y finalmente, asistir a su desaparición con la disolución de la sociedad de clases y el advenimiento del comunismo.

Para una posición conservadora o de derecha, el estado representa la forma de administrar los asuntos temporales, y como tal debe ser llevada adelante por un representante de dios en la tierra, o sea el rey, monarca hereditario investido en su lugar por la autoridad divina, que habla por su boca, y por ende, jamás se equivoca. La afirmación del soberano francés Luís XIV, el Rey Sol, de que "el Estado soy yo" ilustra claramente esta posición. Aquí el Estado aparece engarzado en un orden natural de cosas, tal como en el orden feudal. Toda legitimidad, toda razón de ser desciende desde la altura de dios hacia la tierra, por ende el peligro aquí aparece bajo la forma de las ideas que pretenden secularizar el mundo.

Si revisamos estos tres posicionamientos, trazados por supuesto con brocha gorda, quedará claro a la vista que no es lo mismo adoptar una posición u otra: De cómo se conciba al Estado (y al mundo) se desprenderán consecuencias tanto para la acción política, respecto de cómo posicionarse frente al accionar estatal, como para gobernar, en caso de detentar roles en el gobierno.

Si analizamos algún tema específico, por ejemplo la relación entre religión y Estado, vamos a tener dos posicionamientos, ya que las posturas de centro e izquierda tenderán a confluir en la laicización a expensas de la derecha, que apoyará el confesionalismo o incluso también el integrismo.

Si se vira al eje económico, por ejemplo mercado versus regulación, se tendrá nuevamente una diada, pero esta vez se aproximarán derecha y centro para sustentar la prescindencia de la intervención del estado en la economía contra el intervencionismo que propugnará la izquierda, o lisa y llanamente, el control total de todos los aspectos de la misma en una economía planificada como lo fue la Unión Soviética.

En los ejemplos precedentes se puede apreciar que los agrupamientos tienden a formar diadas, pero la alineación de los mismos no es estable, sino que vira de acuerdo al tema de que se trate. Igualmente estos ejemplos son simplificaciones, ya que generalmente los extremos de los espectros tienden a manifestar posicionamientos en solitario.

Pero, más allá de todas estas formulaciones, ¿se puede marcar alguna especificidad de lo estatal allende del monopolio de la coerción legítima?

Pues claro que sí, primero y fundamentalmente el mismo no es un monolito, es más bien una relación social que actualiza en su cuerpo todas las tensiones y toda la complejidad de la época histórica en la cual pervive.

Lo que tratamos de decir es que el cuerpo del Estado se halla atravesado por todas las tensiones y contradicciones de una época. Así como determinado tiempo histórico no es un macizo monocrorde, sino que está compuesto por infinidad de interacciones y componentes que dan una resultante, el aparato estatal se encuentra sometido a las mismas vicisitudes, con un agravante: en él reposa la continuidad de la comunidad a la que representa, o si se quiere, su cambio y evolución.

En nuestro mundo, que de ahora en adelante llamaremos formación económico-social, conviven formas diferentes en lo que hace a la satisfacción de las necesidades materiales del hombre, pero hay una fundamental que define con su influencia a toda la diversidad de las relaciones en ella existente: esta forma es el capitalismo. El mismo consiste básicamente en la generalización de la forma mercantil como mecanismo de asignación de recursos sociales y, en consecuencia, la apropiación privada de la riqueza como forma del trabajo.

En el contexto social del capitalismo naciente hace su aparición el estado moderno, y trae impregnada como su marca de origen la filosofía liberal que lo ha acompañado en su historia. De esa filosofía deriva la forma republicana moderna, y de una radicalización de los principios del liberalismo político, la moderna democracia.

Este Estado moderno va a tener como principal tarea la centralización del poder, el cual con anterioridad (estamos hablando de la Europa de fines de la edad media) se hallaba disperso entre distintas instancias: los señores feudales, la iglesia, y otras circunscripciones pertenecientes a la nobleza. Así, al centralizar el gobierno, también surgieron los ejércitos nacionales, y las aduanas nacionales. Esta primera tarea fue acompañada de una uniformización del territorio nacional, en lo que hace por ejemplo a pesos, medidas y moneda, como también en lo que atañe a la lengua nacional, aduanas y la creación de una conciencia nacional más allá del enclave local de cada ciudadano.

Estas tareas emprendidas en Gran Bretaña por su revolución, en Francia por el Rey Sol, y luego completadas por la revolución, o en Alemania a partir de la formación del Estado-Nación, con el Káiser Guillermo I en el trono y Bismarck en el gobierno, son una clara muestra de cómo el Estado se articula con su época en un engarce que es sumamente complejo.

En el caso de nuestro país, el Estado con su formación en la segunda mitad del siglo XIX, vino a crear lo que sí existía en Europa y aquí se carecía, una nación, pues aquí no había nada parecido a los argentinos antes de que se forme definitivamente el Estado y alcance control efectivo sobre todo su territorio.

Las campañas militares emprendidas para despojar a los distintos pueblos originarios de sus dominios, la formación de ejércitos regulares, la extensión de la educación, el servicio militar obligatorio, las obras de infraestructura y la creación de símbolos nacionales han contribuido a la formación de la "argentinidad". Nuestra identidad como país no se engarza en una larga tradición histórica que viene de siglos, sino que empezó a delinearse a partir de un suceso fuertemente disruptivo, que trasplantó en estas pampas una lengua inexistente, y usos y costumbres que llegaron también de la mano de los conquistadores.

Por tanto aquí, la nación como grupo que comparte una historia, lenguaje y legado en común, no antecedió al Estado, sino que advino de su mano.

Retomando el hilo del argumento, hemos de señalar un elemento fundamental que también emergió de la mano de los diferentes estados modernos: los mercados nacionales, que conformados a partir de la uniformización de los territorios, la consolidación de corpus de derecho racional y la mejora y extensión de la infraestructura de comunicaciones, permitieron insertar a la economía capitalista a cada vez mayores grupos humanos y, por ende, aumentar la escala del proceso de acumulación de capital.

Después de todo lo expuesto puede deducirse que para que el capitalismo avance y se consolide, hubo de concurrir el Estado en su auxilio, ya que las fuerzas del mercado para funcionar requieren de determinadas condiciones sociales y económicas. En este sentido debemos señalar que, a pesar de ser dependiente de determinadas condiciones sociales para subsistir, el capitalismo no lo es en lo que hace a las formas políticas⁹ en las cuales se desenvuelve. Por tanto, y si pensamos en el reclamo liberal de un Estado mínimo, podemos observar la contradicción del mismo, ya que el liberalismo económico precisa indefectiblemente de la regulación estatal para sobrevivir

9 - Puede deducirse de la experiencia histórica que el capitalismo se adapta a cualquier forma de gobierno, y que por ende, no es sinónimo de democracia y libertad, ya que los hechos han demostrado que el mismo prospera en prácticamente cualquier contexto político, y que la libertad puede potenciarlo pero no es requisito inseparable del mismo.

y perpetuarse como tal. Sencillamente la idea de una sociedad regulada por la libre iniciativa individual es, a todas luces, una utopía del liberalismo.

Repasados ya algunos aspectos lo estatal estamos en condiciones de delinear algunos aspectos que consideramos esenciales.

- Posee el monopolio del ejercicio de la violencia física legítima en un territorio determinado, o sea que es el único agente que de manera legítima (por fuerza de ley) puede ejercer la violencia hacia el exterior o el exterior de la sociedad a la cual pertenece, incluyendo esto a la policía y las fuerzas armadas.
- Incluye un territorio, en el cual se asienta una o varias naciones, pudiendo ser multinacional como por ejemplo España. Cabe aclarar que pueden existir naciones sin Estado, pero no a la inversa.
- Es el encargado de administrar los asuntos comunes de la comunidad a la cual pertenece, tarea que realiza por medio de una burocracia especializada que es conducida por el gobierno.
- Asegura las condiciones básicas para que la sociedad se reproduzca, dando marcos institucionales de manera de regular los conflictos y las condiciones en las cuales se desenvuelve la acumulación de capital.
- Se encarga de "normalizar" a la población de su territorio mediante la regulación de la misma en tanto organismos biológicos. Es decir, normaliza cuerpos mediante políticas sanitarias que abarcan desde lo físico a lo mental. Lo sano y lo insano quedan delimitados por su accionar, por lo cual delimita los espacios sociales de lo aceptable.
- Crea narraciones y relatos como forma de sentido del presente. Desde el Estado, con sus diferentes políticas, se desarrollan argumentaciones y construcciones de sentidos, metáforas e imágenes que interpelan a la sociedad creando sentido e historia. Se puede decir en cierta forma, que las intervenciones estatales se pueden deducir de las metáforas que se emplean para legitimar su actuar.

En este terreno, el de las narrativas del Estado, ya nos deslizamos al próximo tema, pues quien más recurre a la retórica para establecer su posición es el gobierno, que es quien hace de ello un arte con el que teje su suelo. Pasemos entonces a revisar el concepto de gobierno.

Gobierno

Como ha quedado expuesto Estado no equivale a gobierno, pues dentro de aquel se encuentra esencialmente la burocracia, que más allá de las coyunturas políticas, permanece en su puesto.

El gobierno de una sociedad puede organizarse de diferentes maneras, pudiéndose establecer una dicotomía entre aquellos que contemplan división de poderes como las repúblicas, y aquellos que concentran todo el poder en la cima, como puede ser una monarquía pura o algún otro tipo de gobierno basado en la decisión de un único líder o un grupo de ellos.

Aristóteles dividió a las formas de gobierno en tres tipos puros, que se caracterizaban por ocuparse del bien común, y sus tres desviaciones, que surgían a partir de que se privilegiaba el interés particular de una persona o un grupo en detrimento del resto de la comunidad.

Los tipos puros correspondían a la monarquía, que era el gobierno de uno, la aristocracia, que era el gobierno de los mejores, y la república, el gobierno de todos. A ellas se oponían como sus desviaciones la tiranía, la oligarquía y la democracia. Llama la atención a nuestra forma de pensar

que Aristóteles incluya a la democracia como una forma de o gobierno desviada, pero esto se explica en el hecho de que para el filósofo, la democracia era una forma de gobierno de la mayoría a favor de la mayoría y, por ende, alejada de lo que es una forma recta, la búsqueda del interés de la comunidad.

La república, considerada por Aristóteles como el gobierno de los muchos en beneficio del bien común, es la forma moderna dentro de la cual florece la democracia representativa, pero esta república no es ya aquella que nuestro filósofo nos refiere.

Lo que caracteriza a la república moderna es la división de poderes, es decir que existe en su seno una diferenciación de funciones las cuales conservan la independencia unas de las otras. Esta división es triple y comprende a la función ejecutiva, legislativa y judicial. La independencia a la cual aludíamos implica que esos tres poderes deben actuar entre sí como un sistema de frenos y contrapesos, de manera tal que los posibles excesos de alguno de ellos se vean compensados por el límite que a su accionar que ejercen los otros dos. Mediante esto, lo que se busca garantizar, es que las libertades individuales de los ciudadanos estén al resguardo de cualquier tipo de exceso de los tres poderes, pero fundamentalmente, de los del poder ejecutivo.

Un elemento más se introduce si hacemos foco en la forma del ejecutivo, y aquí la división se va a dar entre sistemas presidencialistas y parlamentarios, dependiendo de en que actor recae la legitimidad directa del voto popular para gobernar. En el caso del parlamentarismo, el ejecutivo va a ser presidido por un primer ministro, el cual es elegido entre los legisladores y por los legisladores. En un régimen presidencial el ejecutivo es ocupado por un presidente, el cual es elegido por el voto popular de los ciudadanos sin que intervenga el parlamento.

Para completar el panorama hemos de aclarar algo que ha quedado implícito en las páginas precedentes, ya que decíamos que gobierno y estado no coinciden automáticamente. La base de esta diferenciación reside en el hecho fundamental de que el estado representa a toda la nación, y el gobierno, si bien debe gobernar para todos los ciudadanos, representa los intereses de una parcialidad, que aunque mayoritaria, hace valer sus intereses por encima de los del resto de la comunidad.

Así entonces surge una diferenciación funcional entre la jefatura de estado, cuya función es representar a la nación in toto, y la jefatura de gobierno, que representa a la mayoría que la ha posicionado en el poder.

En nuestra república ambas funciones coinciden en la persona del presidente, pero en otros sistemas, como las monarquías parlamentarias, están divididas. El rey o reina representa a la jefatura de estado y el primer ministro representa la jefatura del gobierno. Así sucede también en regímenes como el alemán o el francés, en los cuales las figuras del presidente y primer ministro representan la jefatura de estado y gobierno respectivamente, y que están conformadas por personas diferentes con atribuciones diferenciadas.

Por tanto, esa coincidencia en una persona, pero más aún, la concepción representativa misma, introducen una tensión entre los representantes y los representados, ya que su punto de convergencia sólo acontece en las elecciones, dependiendo en lo demás del accionar y capacidad del gobernante. Por tanto, en buena medida, la legitimidad del gobernante va a descansar en su disposición a cumplir con sus promesas, a la vez que en su voluntad de privilegiar el interés colectivo por encima del particular.

Bibliografía

Aglietta, Michel: "Regulación y crisis del capitalismo", siglo XXI editores, México, 1999.

Althusser, Louis: "Ideología y aparatos ideológicos del Estado", Nueva Visión, Bs. As. 1999.

Aristóteles: "Política", Alianza editorial, Bs. As., 1995.

Barthes, Roland: "Mitologías", Siglo XXI editores, Bs. As., 2003.

Hobbes, Tomas: "Leviatán", Losada, Bs. As. 2004.

Hobsbawn, Eric: "La era de la revolución, 1789 - 1848", Crítica, Bs. As., 1998. "La era del capital, 1848 - 1875", Crítica, Bs. As., 1998. "La era del Imperio, 1875 - 1914", Crítica, Bs. As., 1998. "Historia del siglo XX", Crítica, Bs. As., 1998.

Holloway, John: "Estado y capital", siglo XXI editores, México, 1994.

Locke, John: "Segundo ensayo sobre el gobierno civil", Losada, Bs As. 2004.

Marx, Karl: "Manifiesto del partido comunista", Siglo XXI editores, Bs. As. 1999.

"El capital", Siglo XXI editores, Bs. As. 1998.

Montesquieu: "Del espíritu de las leyes", Altaya, Barcelona, 1996.

Rousseau, Jean Jaques: "El contrato social", Alianza, Bs As. 1998.

Piglia, Ricardo: "Crítica y ficción", Seix barral, Bs. As. 2004.

Weber, Max: "Estado y sociedad", Fondo de Cultura Económico, México, 1995.