

Guillermo O'Donnell

**DEMOCRACIA, AGENCIA  
Y ESTADO**

Teoría con intención comparativa

prometeo  
libros

G  
C  
U  
d  
d  
d  
s  
A  
P  
N  
v  
B  
E  
A  
E  
C  
g  
d  
r  
a  
C  
L  
e

### Capítulo III

## EL ESTADO: DEFINICIÓN, DIMENSIONES Y SURGIMIENTO HISTÓRICO

En este capítulo y en los dos que siguen nos movemos hacia un nivel de análisis macro. El tema es el estado, una entidad multifacética que nos desafía a realizar un doble movimiento analítico: primero desagregarlo en aspectos o dimensiones que pueden resultar útiles para su estudio teórico y empírico y, segundo, trazar su unidad por medio de los elementos que ha generado el primer paso. En este capítulo propongo una definición del estado y discuto algunas de las dimensiones constitutivas implicadas (sección III.1.). Dado que el estado es una especie del amplio *genus* de las asociaciones complejas, realizo un ejercicio analítico sobre las características generales de dichas asociaciones, esperando que esto pueda resaltar, para beneficio del presente capítulo y de los siguientes, los puntos en común y las diferencias específicas entre éstas y el estado (III.2). El estado, al menos el estado moderno tal como lo defino aquí, es un producto histórico, que primero surgió en algunos países del Noroeste; la historia de estos procesos es importante no sólo *per se* (III.3) sino también porque ha influenciado, tanto por difusión como por el ejercicio del poder de aquéllos países, la formación de estados en el resto del mundo (pero dejo esta cuestión para el capítulo IV, donde me ocupo de la nación y de otros referentes del estado). Finalmente, discuto brevemente algunos casos importantes del Noroeste que se han desviado significativamente del principal patrón modal de esta región (III.4).

### III.1. Sobre la definición del estado

Comienzo definiendo lo que entiendo por estado:

Es una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita.

Seguramente el lector habrá notado el cuño weberiano de esta definición. Sin embargo, vale la pena comentar que especifica e interpreta la definición de Weber en un aspecto sutil pero analíticamente importante. Pese a los pasajes frecuentemente citados en los que este autor afirma que el estado "reclama exitosamente el *monopolio* del uso *legítimo* de la fuerza física" (Weber 1978:54 (\*), entre varias formulaciones similares, bastardillas en el original), considero que una interpretación teóricamente más provechosa y mejor ajustada al conjunto de las concepciones de Weber es que lo que el estado reclama es el monopolio de la *autorización legítima* (i.e., según el propio Weber y como también veremos en adelante, validada legalmente) del uso (directo o indirecto) de la fuerza física, y sólo como consecuencia de ello también reclama por lo general, pero en realidad no necesaria ni prácticamente, el monopolio del *uso legítimo* de esa fuerza.<sup>98</sup>

No me estoy involucrando en el fútil ejercicio de intentar determinar lo que Weber "realmente" pensaba; mi comentario se relaciona directamente con un argumento que desarrollo abajo, en el sentido que el sistema legal es un aspecto constitutivo del estado. Luego de una detenida lectura de los pasajes relevantes creo que en esta cuestión

<sup>98</sup> Un notable *paper* de fin de curso para un seminario de postgrado que dicté en la Universidad de Notre Dame me hizo consciente de esta diferencia; ver Márquez 2006.

Weber era ambiguo, si no inconsistente; así, los pasajes que transcribo abajo apuntan en la dirección de mi interpretación y se apartan de las interpretaciones más comunes.

"[S]ólo determinadas comunidades políticas, es decir los 'estados', son considerados capaces de 'legitimar', por virtud de un mandato o de un permiso, el ejercicio de la coerción física por parte de cualquier otra comunidad. Con el fin de ejercer la amenaza y el uso de dicha coerción, la comunidad política madura ha desarrollado un sistema de reglas [legales, O'D] casuísticas a las que se imputa esa 'legitimidad' particular. Este sistema de reglas constituye el 'orden legal', y la comunidad política es considerada como su único creador normal..." (Weber 1978:904(\*); las comillas simples pertenecen a este autor). "[E]l concepto moderno del estado como la última fuente de todo tipo de legitimidad en el uso de la fuerza física... [y] la racionalización de las reglas para su aplicación que ha culminado en el concepto del orden legal legítimo"; *ibid.*: 909.

Debido a esto creo que una mejor interpretación es que el grado en que un estado monopoliza de hecho el uso de la coerción física es un factor contingente, a ser determinado empíricamente; en realidad Weber hace esto en numerosas partes de sus trabajos. En cambio, todo estado reclama el monopolio de la autorización legítima, directa o indirecta, del uso de los medios de coerción física. Tal como el propio Weber aclaró, entre otros en los pasajes recién transcritos, en el estado moderno la única fuente posible de *validez*, la legitimación de esa autorización, son sus reglas legales. Insisto que esto se relaciona con la importancia constitutiva del sistema legal del estado, una dimensión que se encuentra profundamente entrelazada con, pero es distinta de lo que hacen y no hacen sus burocracias, incluyendo la aplicación de la coerción física.

Otra característica de mi definición es que apunta al tema del poder, en términos de la gran concentración de poder (o, más precisamente, poderes)<sup>99</sup> implicada por el surgimiento y funcionamiento de un estado.

<sup>99</sup> Weber 1994:311 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas) lo expresa así "Tal como las asociaciones políticas que lo precedieron históricamente, el estado es una

El estado procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad (a nivel local, internacional y transnacional), así como también genera sus propios poderes, como resultado de lo cual devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas, y a veces también importantes omisiones. Los distintos pesos que tienen las condensaciones sociales y las concentraciones de poderes del estado, a lo largo de diversas instituciones estatales y áreas de políticas públicas, es una compleja cuestión que debe ser estimada empíricamente y sobre la cual el presente nivel de análisis tiene poco que decir.<sup>100</sup>

De la definición que he propuesto deriva que el estado puede ser convenientemente desagregado en al menos cuatro dimensiones. Una, la más obvia, es el estado como un *conjunto de burocracias*. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas, tienen responsabilidades asignadas legalmente para la protección o logro de algún presunto aspecto del bien común. Me referiré a esta dimensión y al grado en que se cumplen esas responsabilidades como la de *eficacia* del estado.

El estado es también un *sistema legal*, un entramado de reglas sancionadas y respaldadas legalmente que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales, tanto en la sociedad como dentro de las burocracias estatales. En la actualidad, especialmente en las democracias y como consecuencia de los procesos que revisamos en el capítulo

relación de dominio [*Herrschaft*] de seres humanos sobre seres humanos". Para útiles discusiones de las concepciones de Weber sobre el estado ver Axtman 1990 y Boucock 2000. Por su parte, Bourdieu (1999 entre otros textos) agregó correctamente que el estado es también una gran concentración de poder simbólico; con foco sobre América Latina ver en relación con esta cuestión Loveman 2005 y Oszlak 2006.

<sup>100</sup> La literatura neo-Marxista, especialmente tal como fue formulada especialmente por Poulantzas 1970 y 1978, abordó esta cuestión a través del concepto de "autonomía relativa" del estado; para interesante discusión de esta literatura ver Thwaites Rey 2007. Sin embargo, este enfoque, pese a haber producido valiosas discusiones y aportes, no ha podido ir más allá de algunas no muy útiles generalizaciones; para discusión al respecto ver Przeworski 1990. Por su parte, el concepto relacionado de "autonomía enraizada" propuesto por Evans 1995 ha sido muy fructífero en los estudios de economía política del desarrollo; en relación con la abundante literatura sobre el tema relacionado del "estado desarrollista", de Evans ver Kohli 2004, Rueschmeyer et al. 1985 y Woo-Cumings 1999.

anterior, la conexión entre las burocracias del estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan de acuerdo a facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes —el estado contemporáneo se expresa normalmente en el lenguaje del derecho. Me referiré a este aspecto como el grado de *efectividad* del sistema legal del estado.

Juntos, se presume que las burocracias del estado y el sistema legal generan, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y la previsibilidad de las relaciones sociales. Al hacer esto, el estado (más precisamente, los funcionarios autorizados a decidir y hablar en su nombre) afirma atender el bien común y garantizar la continuidad histórica de la población del territorio respectivo. Esta proclamada contribución nos lleva a una tercera dimensión del estado: la de ser, o intentar ser, un *foco de identidad colectiva*. Típicamente, los funcionarios del estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios en este momento y que nos ocuparán en el capítulo siguiente) un estado-para-el-pueblo, o para-la-ciudadanía. Con estas afirmaciones, repetidas de innumerables maneras, la cúpula del estado invita al reconocimiento generalizado de un "nosotros" que expresa una identidad colectiva distintiva que, según se postula con frecuencia, debería prevalecer sobre intereses e identidades más diferenciados que emergen de diversos clivajes sociales. Me referiré a esta dimensión como la del grado de *credibilidad* del estado.

Queda todavía una cuarta *dimensión*. El estado es un filtro que intenta regular cuán abiertos o cerrados se encuentran los diversos espacios y fronteras que median entre el interior y el exterior de su territorio, mercado y población. Algunas de estas fronteras demarcan esa población y, bajo un régimen democrático, su electorado. Otras son espacios delimitados de manera menos marcada; algunos de ellos están celosamente protegidos, algunos están controlados con mayor o menor efectividad por diversos tipos de políticas públicas, otros nunca tuvieron barreras, y algunos las han perdido, carcomidos por los vientos de la globalización. Sin embargo, todo estado intenta, o

afirma que intenta, establecer varios filtros para el bienestar de su población y de los actores económicos situados en su territorio. Esta es la dimensión de *filtrado* del estado.

Existe todavía otro aspecto del estado que no es, como los anteriores, una dimensión contingente históricamente; es una característica atribuida institucionalmente. Me refiero al hecho de que un estado se instituye como tal cuando otros estados en el sistema internacional, así como, en tiempos más recientes, las Naciones Unidas y otras organizaciones públicas internacionales, lo reconocen como tal, independientemente de la valencia que ha adquirido en las dimensiones previamente mencionadas.<sup>101</sup>

Recalco que estas cuatro dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a un estado; ellas son tendencias que —tal vez afortunadamente— ningún estado ha materializado por completo, y que algunos estados distan de haber logrado razonablemente. En lo que respecta al estado como conjunto de burocracias, sus acciones pueden desviarse de siquiera intentar cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede *per se* mostrar serias falencias y/o no extenderse a diversas relaciones sociales o regiones; en lo que respecta al estado como foco de identidad colectiva, su credibilidad como tal puede no ser verosímil para buena parte de su población; y el estado puede haber abdicado en gran medida de su condición de filtro orientado a alcanzar el bienestar de su población. Podemos interpretar estos casos como indicadores de bajas capacidades estatales que, tal como veremos más adelante, afectan seriamente, entre otras cosas, el funcionamiento de un régimen democrático. En cualquier caso, estas dimensiones del estado son históricamente contingentes; por lo tanto, la medida de su logro debe ser evaluada de empíricamente.<sup>102</sup>

Destaco ahora un punto que merece elaboración: la dimensión organizacional del estado se encuentra en su mayor parte ordenada burocráticamente. Por *burocrático* me refiero a relaciones sociales je-

<sup>101</sup> Este es el aspecto normalmente discutido bajo el título de “soberanía”; ver Krasner 1988 y, en relación con aspectos más contemporáneos, Cohen 2008.

<sup>102</sup> Al respecto ver el artículo pionero sobre “estatalidad” de Nettl 1968.

rárquicas de mando y obediencia formalmente establecidas por medio de reglas explícitas.

Este carácter jerárquico es inherente a la mayoría, aunque no a todas las relaciones sociales implicadas por el aparato estatal. Creo que esto es cierto pese a los intentos realizados por los enfoques de la “Nueva Gestión Pública” y de la “Gobernanza” (*governance*) para eliminar, o al menos reducir en gran medida, por medio de la introducción de conceptos de economía de mercado neoclásica y de gestión privada, el carácter jerárquico de las instituciones estatales. Estos enfoques gozaron de gran influencia en los '80 y '90. En América Latina esto se debió en buena medida a la influencia (y fondos) del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales; pero en la actualidad esta influencia ha disminuido ante el creciente descubrimiento de sus no pocas consecuencias negativas, tanto en términos de la eficacia y coordinación de las instituciones estatales como de los efectos socialmente desigualadores de la reducción de los ciudadanos a la mera categoría de clientes. Esto ha llevado al “redescubrimiento de la burocracia” (Olsen 2006) como componente indispensable de muchas instituciones y tareas estatales, más allá de reformas que han tendido a, y en algunos casos han logrado hacer esas instituciones más flexibles y receptivas para las poblaciones que atienden. Hoy parece claro que las reformas que esos enfoques han propiciado han tenido éxito (o fracasado) en diversos grados dependiendo de áreas de política pública, países y características de la respectiva organización estatal. En espera de una evaluación razonablemente completa de esas innovaciones (que es notable que por ahora falte), ver la autorizada discusión de esos dos “modelos” y del “weberiano” (i.e. organizado burocráticamente) por Olsen 2008 (ver también Olsen 2004, 2005 y 2006); este autor concluye que, además de la permanente importancia de la burocracia, no hay base teórica ni empírica para afirmar en líneas generales la superioridad de ninguno de esos modelos.<sup>103</sup>

<sup>103</sup> Para conclusiones similares sobre la base de la experiencia de Estados Unidos ver Kettil 2009. Ver también Heredia y Schneider 2003, Martínez Vilches 2007 y Kjaer 2004:233, quien destaca la “permanente importancia del estado y de la jerarquía”,

De todas maneras, es un hecho de la vida moderna que el carácter predominantemente jerárquico de esta dimensión del estado es en sí mismo desigualitario, tanto para los que trabajan en el marco de estas burocracias como también frecuentemente para los que interactúan con ellas. En general, este carácter se refuerza cuando opera en relación a grupos e individuos que son discriminados y/o se encuentran sometidos a relaciones altamente desiguales en la sociedad. Estoy convencido que los puntos de encuentro entre los ciudadanos y las burocracias estatales son un aspecto importante de la calidad de la democracia (y de la vida política en general), más allá de las dimensiones implicadas por el régimen en sí mismo.<sup>104</sup>

A esta altura son necesarias otras definiciones. Por gobierno entiendo,

Las posiciones en la cúpula de las instituciones del estado a las que se accede a través del régimen y permiten a los respectivos funcionarios tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre la población y el territorio delimitado por el estado.<sup>105</sup>

Especifico ahora las características del estado de un país que contiene un régimen democrático, para incorporarlas a las más generales especificadas anteriormente:

- 1) Es la parte del sistema legal que promulga y respalda los derechos de participación y las libertades concomitantes del régimen;
- 2) Es el subconjunto de burocracias encargado de implementar y proteger los derechos y libertades mencionados; y 3. Es la unidad

así como la reciente discusión crítica de estas experiencias y su literatura en América Latina por Dussauge Laguna 2009.

<sup>104</sup> Discuto esta cuestión en O'Donnell 2003. Para una innovadora exploración empírica ver Vargas Cullel y Gutiérrez Saxe 2001, y para comentarios sobre esta relación Ippolito-O'Donnell 2003.

<sup>105</sup> Estas reglas no son necesariamente obligatorias sobre una base universal. El uso creciente de leyes dirigidas a sectores o electorados específicos requiere esta advertencia; sin embargo, se supone que todas las leyes son válidas sobre todo el territorio de un determinado estado.

que delimita al electorado —los ciudadanos políticos— del régimen. Las características 1 y 2 están implicadas por la definición de un régimen democrático; la característica 3 es una condición necesaria para la existencia de este régimen.<sup>106</sup>

Sin embargo, el sistema representativo está lejos de ser agotado por los canales de acceso que ofrece el régimen democrático. Otras mediaciones de intereses, poderes e identidades influyen sobre las decisiones y omisiones del gobierno y las instituciones estatales. Diversos intereses económicos nacionales y transnacionales, instituciones internacionales de distinto tipo, intereses y visiones propios de los miembros de las burocracias estatales y los funcionarios de gobierno, y demandas populares y movimientos sociales, entre otros, influyen complejamente sobre las mencionadas acciones y omisiones estatales.<sup>107</sup> Esto hace necesario preguntarse, pese a las dificultades empíricas que implica, acerca del grado en que los canales de representación provistos por el régimen democrático pesan efectivamente sobre las decisiones y omisiones del gobierno y del estado. Al respecto, debemos tener en cuenta que la principal fuente de legitimación de las políticas públicas proviene del régimen democrático (y, en consecuencia, en el agregado, la credibilidad del estado y del gobierno), es decir de la pretensión de representar las preferencias y aspiraciones que la ciudadanía se supone ha expresado por medio de elecciones limpias. Los otros insumos de políticas, públicos u ocultos, legales o ilegales, aunque se argumente que resultan en políticas públicas beneficiosas, carecen de esa legitimación *ex ante* propiamente democrática. El resultado, en todas las democracias, es que el régimen

<sup>106</sup> Esta es una primera aproximación a este concepto, que desarrollo en el capítulo V.

<sup>107</sup> Este hecho, abundantemente documentado en los estudios de políticas públicas pero frecuentemente ignorado en teorizaciones contemporáneas sobre la democracia, es fructíferamente captado y analizado por Strasser 1990 y 1991 (ver también Strasser 1994 y 1999), quien argumenta que al funcionamiento de las democracias concurren, además del representativo, varios regímenes de gobierno que "con-forman" aquéllas, especialmente los generados por la oligarquía, la burocracia, la tecnocracia, la partidocracia y el corporativismo. Ver asimismo los "regímenes parciales" de Schmitter 1992; por su parte Bobbio 1984(\*) incluye este hecho entre "las promesas incumplidas de la democracia".

es sólo parte del proceso de toma de decisiones y de los insumos de poder e influencia a que se hallan sujetos el gobierno y el estado.

Esto plantea importantes problemas prácticos: ¿En qué grado (y en qué períodos y áreas de política pública) los insumos provenientes del régimen pesan sobre otras influencias? ¿Cuál es, en cada caso y momento, la selectividad estratégica<sup>108</sup> de las instituciones del estado y en qué áreas de política ésta es más pronunciada? ¿Hasta qué punto la autoridad que suele invocarse en el sentido de representar las aspiraciones expresadas a través del régimen democrático corresponde a la realidad? ¿En qué circunstancias serían admisibles políticas públicas que se desvíen de esas aspiraciones y/o de promesas hechas durante el proceso electoral?<sup>109</sup> Estas preguntas no pueden ser respondidas en el nivel de generalidad en el que me encuentro. Pero puede conjeturarse que sólo en casos negativos bastante extremos se puede responder esas preguntas con suficiente aproximación. Estos casos, desgraciadamente, no han faltado en la experiencia reciente de la democracia en buena parte de América Latina. Durante la misma, los insumos del régimen han sido débiles y discontinuos, capturados por intereses que a veces es difícil afirmar que persiguen algún tipo de bien común. Estas circunstancias no han ayudado a la eficacia, a la efectividad ni a la credibilidad de estos estados y sus gobiernos; además, estas circunstancias a veces han evidenciado un estado que, en algunos países, renunció casi por completo a operar como un filtro razonablemente eficaz y beneficioso.

Las reflexiones precedentes sirven como primer indicio de una importante preocupación de este libro: el escaso poder que en América Latina tienen los gobiernos democráticamente electos y, en general,

<sup>108</sup> El término entre comillas pertenece a Jessop 2002:40, quien lo define como "las formas en que el estado, considerado como un conjunto social, tiene un impacto diferencial, específico, sobre la capacidad de diversas fuerzas sociales para perseguir estrategias e intereses particulares en contextos espacio-temporales específicos, a través de su acceso y/o control sobre capacidades estatales dadas —capacidades que siempre dependen para su efectividad de los vínculos con fuerzas y poderes que existen y operan más allá de las fronteras formales del estado".

<sup>109</sup> Para discusión —no concluyente— de esta cuestión ver Manin et al. 1999.

los estados que contienen un régimen democrático, para gobernar efectivamente sobre cuestiones importantes y, es más, para avanzar en la democratización y el bienestar de sus respectivos países.<sup>110</sup>

### III.2. Una reflexión analítica sobre las asociaciones complejas

Salvo casos excepcionales,<sup>111</sup> toda autoridad de una asociación argumenta que sus decisiones, así como su propia existencia, son para el bien de la asociación y de sus miembros. Las autoridades basan su expectativa de ser regularmente obedecidas en esta afirmación; al hacerlo delinean un límite entre su asociación y sus miembros por un lado, y todos los que no pertenecen a la misma por el otro —nosotros y ellos. Algunas asociaciones, que podemos llamar genéricamente "democráticas", agregan que el reclamo de las autoridades a ser obedecidas proviene del hecho de que sus miembros han decidido libremente que ellas fueran tales autoridades.

Las asociaciones con algún nivel de complejidad suelen convertirse en organizaciones provistas de personalidad legal, edificios, estatutos, oficinas, sellos y similares símbolos. De esta manera suele surgir un patrón básico de diferenciación social: los que se ocupan de asuntos que presumiblemente son de interés común y los que no lo hacen. Como consecuencia emerge un centro, desde el cual algunos individuos afirman tener el derecho de hablar en nombre de la asociación e invocar el bien común de la misma como fundamento y motivo de las decisiones que toman. La existencia de este centro es usualmente consistente con mis intereses en tanto miembro de la asociación; tengo este interés más allá de si participé en su creación, o si ingresé de manera voluntaria a una preexistente, o si estoy obligado a ser miembro, tal como sucede

<sup>110</sup> Parafraseo aquí una observación de Malloy 1991. Por supuesto, los obstáculos para una mayor democratización no derivan exclusivamente de la debilidad del estado; sin embargo, salvo para fervientes creyentes de míticos mercados o sociedades civiles angelicales, esa debilidad tiene importantes consecuencias.

<sup>111</sup> De hecho, sólo puedo pensar como ejemplo el caso de los campos de concentración.

en un estado o, en algunos países, en un sindicato. Deseo disfrutar de mi libertad y de los bienes que la asociación provee —practicar deportes en un club, que mis derechos de trabajador sean bien representados, compartir los objetos que nuestra banda ha robado o ser ciudadano de un estado que funciona razonablemente bien. En esos casos quiero la existencia de la asociación y de su centro no sólo por hoy; lo quiero, *ceteris paribus*, para todo el tiempo que preveo ser miembro de ella. Además, aunque no me importe la suerte de todos, en tanto me importan algunos (por ejemplo, miembros de mi familia o mis conciudadanos), también quiero que la asociación se extienda durante una extensión indeterminada de tiempo.

Por lo tanto, en muchas situaciones es en nuestro interés participar en la creación, o al menos aceptar la existencia, de esferas de toma de decisiones que se ocupan de dos tareas básicas. Primero, proporcionar los bienes comunes que la asociación promete proveer y resolver problemas de acción colectiva. Segundo, tomar decisiones obligatorias para todos los miembros —de otra manera sería difícil evitar los problemas de *free-riding* y la asociación tendería a disolverse. Estos deseos llevan a crear, formar parte de o aceptar asociaciones que ejercen diversos poderes sobre nosotros. En ellas y con ellas, ya sean democráticas o autoritarias, beneficiosas o dañinas, constantemente producimos y reproducimos, activa o pasivamente, relaciones sociales jerárquicas. Cuando las asociaciones devienen mínimamente complejas, desarrollan papeles de liderazgo que se especializan en tomar decisiones colectivamente vinculantes; normalmente deseamos que esas autoridades tengan suficiente poder para tomar dichas decisiones, ya sea que quienes toman esas decisiones seamos todos reunidos en asamblea, o representantes elegidos, o individuos seleccionados por sorteo, o sólo una persona.

Otra contribución que normalmente queremos es que las autoridades de la asociación puedan hablar por ella, tanto interna como externamente. Internamente, porque fracasaría el sentido mismo de la asociación si sus autoridades no pudieran interpelar a todos sus miembros con la expectativa de ser obedecidos, sobre todo cuando algunos

miembros están en desacuerdo con la decisión tomada. En estos casos las autoridades típicamente argumentan que actúan por el bien común de toda la asociación, no sólo por el de los miembros que concuerdan con la decisión que han tomado. Externamente, las autoridades se dirigen a los que no son miembros, con la pretensión de representar, o corporizar, el “nosotros” constituido por los miembros de la asociación. Cuando los líderes de un sindicato, de un partido político o de un gobierno interpelan a otros, suelen afirmar que representan a su asociación en conjunto, no a un agregado o mayoría de sus miembros.

En ambos casos, interna y externamente, las autoridades exhiben la elaborada auto-imagen de la asociación, la versión oficial de la entidad colectiva, el “nosotros” que dicen representar. Como dice Hosle 2004:90 “*Toda unidad social tiene un concepto descriptivo de sí misma; las unidades más complejas también tienen uno normativo*” (bastardillas en el original). En las asociaciones grandes y complejas, en las que los encuentros cara a cara con todos no son posibles, el concepto normativo que el centro postula de sí mismo y de la asociación suele ser un mecanismo mediante el cual nos reconocemos como parte de un “nosotros”. Los intentos de desarrollar un sistema de reconocimiento colectivo llevan a trazar los límites de la asociación —nosotros y los otros— a través de distintos tipos de marcas que indican pertenencia: documentos de identidad, documentos de designación y autorización, colores de un equipo deportivo, tatuajes de un grupo de jóvenes, y muchos otros.

El resultado es poder. El hecho que a algunos individuos se les reconozca la potestad de decidir y hablar en nombre de la asociación tiene importantes consecuencias. Como miembro de la asociación estoy interesado en lo que se dice en su nombre y en quién lo dice, particularmente porque en las organizaciones grandes y complejas los papeles de liderazgo devienen altamente especializados. Además, como insistió Weber, los ocupantes de estos papeles desarrollan un interés por normalizar —básicamente, por medio de reglas formales— su propia autoridad, aumentando de esta manera la probabilidad de que sus decisiones sean regularmente aceptadas e implementadas. Esto da lugar a la emergencia de reglas internas, manuales de procedimiento,

regulaciones de personal, censos, mapas, estatutos, constituciones y similares.<sup>112</sup> La consecuencia de estos impulsos hacia la formalización es la burocratización y legalización de la asociación: sindicatos, asociaciones profesionales, universidades, empresas, clubes deportivos y, por cierto, países establecen varios tipos de reglas y crean instituciones ordenadas jerárquicamente a cargo de contribuir al logro de los objetivos formalmente propuestos por la asociación y a la normalización de su funcionamiento.

La burocratización de una asociación es concomitante a su legalización: varios tipos de reglas son promulgados con el propósito de regular las relaciones entre sus líderes y sus miembros. Asimismo, a medida que la asociación se vuelve más compleja, los líderes desarrollan un fuerte interés en controlar el comportamiento de sus funcionarios, tal como lo atestigua la literatura sobre las relaciones principal-agente.<sup>113</sup> Cuando una asociación establece control sobre un territorio, se transforma en el fenómeno moderno que denominamos estado. El estado tiene una característica especial: externaliza dinámicamente su legalidad. En contraste con otras asociaciones, el estado intenta controlar diversos aspectos del funcionamiento de otras asociaciones, grupos e individuos en el territorio que delimita; el estado moderno penetra, sobre todo a través de su sistema legal, múltiples relaciones sociales.

Pero estos movimientos hacia la formalización no provienen sólo desde arriba. Desde abajo, como miembro ordinario de la asociación, tengo un interés que contrarresta con el que exista un centro efectivo de toma de decisiones. Este interés es el de ser protegido de decisio-

<sup>112</sup> Sobre los esfuerzos "normalizadores" de los estados ver Bourdieu 1996 y 2004 y Scott 1998; por supuesto, el origen de estas observaciones se encuentra en la obra de Foucault, especialmente 1979 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas) y 1991.

<sup>113</sup> Bien antes de esta literatura, Weber 1978:264(\*) argumentó que: "Toda forma de autoridad requiere la existencia y funcionamiento de un cuerpo administrativo... En tanto no es posible mantener el hábito de obediencia sin una actividad organizada que se encuentre dedicada a la aplicación y cumplimiento del orden... la realidad histórica implica un conflicto permanente, aunque la mayor parte del tiempo se mantiene latente, entre los jefes y sus cuerpos administrativos, por la apropiación y expropiación entre ellos".

nes que podría considerar arbitrarias o seriamente perjudiciales, o que contradigan mi visión sobre lo que debería ser o hacer la asociación y/o me excluyan de sus beneficios. Por lo tanto, me inclino a apoyar la formalización de la asociación mientras también incluya mecanismos para que sus decisiones sean razonablemente aceptables y previsibles, y que eventualmente me permitan recurso contra ellas. Esto es particularmente cierto en asociaciones, como el estado, donde la salida es sumamente costosa.<sup>114</sup> Pero sólo podré hacer efectivo ese interés si soy reconocido como miembro pleno de la asociación, si soy de alguna manera un ciudadano de ella, un portador de derechos que puedo hacer efectivos tanto contra las autoridades como también contra otros miembros de la asociación. Caso contrario soy un súbdito, un ser sometido a relaciones autoritarias por medio de las cuales los líderes, sin mi voz ni consentimiento, toman decisiones obligatorias para mí y que, en el caso del estado, suelen ser respaldadas por la coerción física.

Lo antedicho implica que, especialmente en asociaciones complejas, entre ellas por supuesto incluido el estado, nos enfrentamos a un dilema crucial: mi deseo racional de pertenecer a una asociación que es efectiva, enfrentado a mi no menos racional deseo de estar protegido de decisiones que, a mi entender, son perjudiciales o inapropiadas.<sup>115</sup> La conclusión obvia es que el mismo poder que quiero que exista debe ser de alguna manera controlado. Pero existe el mismo problema para cualquier solución que se adopte: en tanto no es posible presuponer que alguno de nosotros es un altruista angelical, las motivaciones de los que controlan a los que detentan el poder y los poderes que deben asignarse a ellos si es que van a ser controladores efectivos, se encuentran también bajo sospecha. La fórmula *Quis custodiet ipsos custodes?* sintetiza este enigma.<sup>116</sup>

<sup>114</sup> Es interesante mencionar que en Babilonia, en la Grecia clásica y en los comienzos de la Roma republicana, las demandas por un derecho escrito provinieron originalmente de los pobres, quienes vieron en ello una protección contra los ricos y poderosos; ver Varga 1991.

<sup>115</sup> En los tiempos modernos Locke 1965[1690] planteó claramente esta disyuntiva y la convirtió en pieza central de sus argumentos.

<sup>116</sup> Ver Dunn 1992:229 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas), quien se refiere a este tema como un acertijo, lo formula de manera diferente a la mía pero en

Observamos entonces una de las grandes ambivalencias de la vida social y uno de los grandes desafíos de la política. Constantemente producimos y reproducimos relaciones sociales jerárquicas, a menudo formalizadas. Normalmente aceptamos estas relaciones porque son condición de la vida social, especialmente en los tiempos modernos; ellas son necesarias para cuestiones a las que les otorgamos importancia, tales como la provisión de bienes colectivos y la solución de problemas de acción colectiva y, de manera más general, para un nivel razonable de orden y previsibilidad de las relaciones sociales. Sin embargo, estas deseables relaciones sociales pueden convertirse en Fankensteins que nos oprimen, ya que otorgan poder tanto a grandes como a pequeños tiranos que suelen aparecer en la vida diaria. Esas jerarquías y sus reglas son limitaciones a nuestra libertad, pero al mismo tiempo son condiciones de posibilidad de la misma. Su ausencia nos conduce a un estado de naturaleza hobbesiano, mientras que la exageración de su aspecto opresivo nos lleva a un mundo Kafkiano. Las oscilaciones entre estos dos extremos han sido desde siempre una de las preocupaciones más profundas y antiguas de la humanidad. Hemos encontrado otro indecible: la definición de lo que es y debería ser un balance apropiado entre esos polos ha variado y lo continuará haciendo a través del tiempo y del espacio, sin que quepa esperar solución estable alguna. Esta es una de las razones de la importancia de la democracia; pero debo discutir otros asuntos antes de retomar este tema en la Conclusiones.

### III.3. Una revisión histórica de la construcción del estado en el Noroeste

El estado (tal como lo definí arriba) es un fenómeno relativamente reciente. Emergió en el Noroeste tras largas y violentas luchas, luego términos convergentes: "La democracia... busca proveer, aunque necesariamente con éxito imperfecto, al menos algún grado de solución para [los riesgos derivados del ejercicio del poder político], fuera de simplemente abandonar la práctica de la acción pública. A diferencia del anarquismo, la democracia mantiene su lealtad hacia la práctica de la acción pública porque considera el estado de naturaleza... como genéricamente más peligroso que la sujeción vertical a dicha autoridad".

de que algunos gobernantes realizaran varios logros importantes. Uno fue la expropiación del control de la mayoría de los medios de coerción física a otras asociaciones políticas (señores feudales, ciudades autónomas, y algunas diócesis y órdenes religiosas). Otro logro consistió en la expropiación, contra esas mismas asociaciones, de los medios de administración. A través de este proceso, quienes lograron con éxito construir los estados crearon burocracias de funcionarios asalariados subordinados a su poder. Weber 1994 lo sintetiza bien:

"El desarrollo del estado moderno se pone en marcha en todos lados por una decisión del príncipe de desposeer de poder administrativo a los portadores "privados", independientes que existen a su alrededor, es decir, a los que disponen de manera personal de los medios de administración y de la conducción de la guerra, de la organización de las finanzas y de bienes políticos utilizables de todo tipo. Todo este proceso es similar al desarrollo de la empresa capitalista a través de la gradual expropiación de los productores independientes... Por lo tanto, en el estado contemporáneo (y esto es un elemento fundamental del concepto) la "separación" de los medios materiales de administración del cuerpo administrativo... ha sido implementada de manera rigurosa".

Estos procesos implicaron eliminar, o al menos marginalizar, los tipos tradicionales de administración; fueron sustituyendo en sus cortes la *noblesse de robe* por la — patrimonial y hereditaria— *noblesse d'épé*.<sup>117</sup>

<sup>117</sup> Los análisis clásicos de estos procesos son de Weber 1978(\*), 1994(\*) y 1995 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas), Hintze en Gilbert 1975 y, para un excelente panorama general, Poggi 1978 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas). Desde una perspectiva diferente, pero convergente, las obras de Anderson 1974 y de Elias (1973, 1974 y 1975; hay ediciones en castellano, ver Obras Citadas) son relevantes para estas cuestiones. Valiosas contribuciones recientes se encuentran en Axtman 1990, Bourdieu 1996, 1999 y 2004, Downing 1992, Ertman 1997 y 2005, Giddens 1985, Mann 1993 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas), Mazzuca 2001 y 2007, Rabb 2006, Spruyt 1994 y Tilly 1990 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas). Los autores que trabajan desde una perspectiva de la elección racional han realizado también interesantes contribuciones a este tema; ver especialmente Levi 1997 y 1999, North 1981 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas) y 1991, y North y Weingast 1989.

Además, tal como agrega Bourdieu 1996, estos cambios significaron que los que construyeron el estado (*state-makers*) también se atribuyeron progresivamente el importante poder de designación de funcionarios del estado, mientras que anteriormente la mayoría de los altos cargos eran ocupados *ex officio* por miembros de la nobleza y el clero.

Al compás de estos cambios, comenzó a emerger un *Rechtsstaat*, o *Estado de Derecho*. En su expresión original más formal,<sup>118</sup> Prusia, la intención de los gobernantes no era en absoluto democrática; más bien, obedeciendo la lógica delineada en la sección precedente, la legalización y burocratización del estado fue consecuencia del interés de los gobernantes en normalizar el funcionamiento interno del estado y las relaciones con sus principales interlocutores, los *Junkers* y la burguesía, así como realizar un reclamo legalmente legitimado de monopolizar la autorización del uso de la coerción física. Como consecuencia, los prusianos continuaron siendo súbditos políticos —no ciudadanos— pero en muchas relaciones civiles y comerciales (así como también en algunos aspectos del derecho criminal) desde entonces los hombres adultos pudieron esperar ser tratados de acuerdo a reglas legales que habían sido sancionadas previamente, eran válidas sobre todo el territorio y eran aplicadas por un poder judicial supuestamente imparcial —por supuesto, esto fue parte del proceso de expansión de los derechos civiles que discutí en el capítulo anterior.

Otro logro de quienes construyeron estados estuvo íntimamente relacionado con los ya mencionados, aunque tuvo características y secuencias que no siempre coincidieron con los primeros. Me refiero a la expropiación de los medios de legalidad y de jurisdicción judicial realizada a las mismas asociaciones antes mencionadas así como a la Iglesia Católica. Varios tipos de derecho consuetudinario, feudal, urbano y religioso, muchos de los cuales se superponían y discrepaban

<sup>118</sup> Digo “más formal” porque aunque frecuentemente no se lo reconoce (excepto por supuesto por parte de los académicos británicos), las ideas acerca del estado de derecho, o quizás más exactamente, acerca de un estado gobernado por el derecho (y un derecho promulgado por una institución representativa, el Parlamento), habían ganado aceptación en Inglaterra desde el siglo XVI aproximadamente.

de manera muy compleja en relación a territorios e individuos, fueron progresivamente anulados, absorbidos o marginalizados por la legislación emanada desde el centro político.<sup>119</sup> Esto también sucedió con el derecho mercantil, *lex mercatoria*, que había sido desarrollado en las ciudades medievales; por supuesto, la “absorción” y uniformación de este derecho dio importante impulso a la expansión del capitalismo, no sólo del estado. Quienes construyeron estados con la crucial colaboración de los juristas, vieron esta legalización como “un medio del poder político para afirmar una voluntad central uniforme sobre todo el conjunto de la comunidad”; Varga 1991:334. Como ya he observado, este proceso tuvo lugar primero en el ámbito del derecho privado y más tarde en el del derecho público, que conjuntamente “otorgaron los medios para establecer un estado burocrático, con el que los príncipes pudieron contrarrestar la independencia de los señores feudales;” Stein 1999:91.<sup>120</sup> A partir de ese momento, el derecho ya no sería visto como una emanación de la comunidad, la tradición o la religión; era expresión de la voluntad del gobernante.

Ese trabajo legal, parte del cual mencioné en el capítulo anterior, comenzó antes del proceso de construcción del estado que estoy discutiendo. Pero fue muy importante para sentar las bases del desarrollo del estado y del capitalismo, incluida la creación de lo que Weber 1978:829(\*) denominó el “derecho de la corporación eclesiástica”. Esta fue una invención trascendental que tuvo raíces, como en otras de estas cuestiones, en el derecho romano imperial; este derecho fue elaborado en sus comienzos por los canonistas para dar cuenta de la gran complejidad institucional y el proclamado universalismo de la Iglesia Católica. Weber argumentó que ésta fue la “primera institución” (*anstalt*), dado que “[F]ue aquí donde la construcción legal de las organizaciones públicas como corporaciones tuvo su punto de partida”. Esto significó

<sup>119</sup> Sobre el enorme mosaico de jurisdicciones legales en tiempos medievales ver especialmente Bloch 1964 (hay edición en castellano, ver Obras Citadas).

<sup>120</sup> Aunque debe agregarse a esta cita que existía que también vale para la relación con la Iglesia y las ciudades autonomizadas. Ver Bellomo 1995, Bourdieu 2004, Keohane 1980 y Varga 1991.

asignar personalidad legal a la Iglesia como un todo representado en Roma y el papado, así como a sus diversas instituciones diseminadas en Europa, todas ellas concebidas como entidades corporativas distintas de sus miembros, en consecuencia capaces de ejercer derechos y adquirir obligaciones diferentes de los de éstos. Esta gran invención de la personalidad legal corporativa fue rápidamente adoptada por las ciudades que luchaban por mantener o ganar autonomía de varios reinos; desde entonces “[C]iertas personas designadas según las normas correspondientes son consideradas desde el punto de vista legal como las únicas autorizadas para asumir obligaciones y adquirir derechos para la organización;” Weber 1978:707(\*). Esta concepción también fue adoptada por empresas comerciales, que la encontraron muy valiosa para sustituir diversos tipos de asociaciones que desde la antigüedad se habían propuesto minimizar y compartir riesgos, y obtener capital de trabajo. Por supuesto, esto fue fundamental para la expansión del capitalismo; pero de manera no menos importante también sustentó las teorías del estado como una entidad abstracta distinta de la persona del gobernante, inicialmente propuestas por Hobbes y Bodin.<sup>121</sup>

La reformulación de la legalidad y la expropiación de sus medios tuvo otro proceso concomitante: implicó desposeer a otros poderes de su autoridad judicial, ya que los tribunales en las cortes de quienes construyeron los estados se constituyeron en la última instancia de apelación en diversos tipos de causas judiciales; con esto avanzó aún más la tendencia a monopolizar la autorización válida de la coerción física, no sólo su ejercicio.<sup>122</sup>

El derecho que emergió del centro fue derecho de juristas: escrito en el lenguaje vernáculo pero utilizando términos técnicos y apuntado a resolver las innumerables brechas e inconsistencias que los sistemas jurídicos precedentes evidenciaban. Esto culminó, en la Europa con-

<sup>121</sup> Sobre este aspecto del pensamiento de Hobbes ver Skinner y Strath 2003; sobre el pensamiento de Bodin, Keohane 1980 y Portinaro 2003. Retomo este tema en el capítulo V, desde la perspectiva de la dimensión legal del estado.

<sup>122</sup> Sobre este proceso paralelo, Strayer 1970:61 comenta que “La expresión más típica de soberanía interna era el derecho a dictar sentencia final en un alto tribunal”. Ver también Bourdieu 1999 y Stein 1999.

tinental, en el *pathos* racionalista y unificador de los primeros grandes códigos, el *Allgemeines Landrecht* (1791) de Federico de Prusia y poco después los códigos civil y comercial Napoleónicos de 1804.

Al menos en términos de los derechos civiles de la población masculina en el Noroeste, estos procesos de construcción del estado consistieron no sólo en una marcada burocratización sino también en una creciente homogeneización de la legalidad estatal sobre su territorio. Por supuesto, como ya mencioné estos procesos estuvieron contemporáneamente relacionados, aunque de manera compleja, con la emergencia y expansión del capitalismo. Una conexión crucial fue provista por la expansión del estado: estableció la autoridad del centro político y de su burocracia, y sancionó normas legales que otorgaron garantías a la propiedad privada (incluso la propiedad de los medios de producción), la comerciabilidad de la tierra y la libertad de contratar (incluyendo la venta de fuerza de trabajo). Más aún, los procesos de construcción del estado crearon un espacio económico protegido políticamente<sup>123</sup> y (en otra expropiación crucial realizada contra las anteriores autoridades) una moneda unificada, que también fueron fundamentales para la expansión del capitalismo. Esto a su vez promovió la otra gran expropiación de esos tiempos, la que Marx enfatizó: la de la propiedad de los medios de producción realizada a los productores directos.

De los procesos históricos que tan compactamente he resumido, algunos de los cuales retomo en los capítulos siguientes, quiero resaltar algunos puntos. Uno es que bajo el mapa contemporáneo de Europa yace un cementerio de estados fallidos, que fueron derrotados y/o absorbidos por los estados actualmente existentes.<sup>124</sup> Las numerosas guerras que marcaron este período ayudaron a producir estados bu-

<sup>123</sup> Esto estuvo íntimamente relacionado con las políticas mercantilistas que, comenzando por Inglaterra, fueron adoptadas de manera general en ese momento. Como Weber 1995:248(\*) comentó: “Fue el estado nacional [económicamente, O'D] cerrado el que dio al capitalismo su posibilidad de desarrollo”. Ver también Polanyi 1967[1943] (hay edición en castellano, ver Obras Citadas).

<sup>124</sup> Como Tilly 1975:15 anotó, “La Europa del 1500 incluía alrededor de quinientas unidades políticas más o menos independientes, la Europa del 1900 incluye alrededor de veinticinco”.

rocratizados, interesados en extender y legalizar su dominación sobre poblaciones que proveían los soldados y los impuestos indispensables para su supervivencia.<sup>125</sup> El segundo punto es que estos eventos también implicaron la agresiva expansión de la legalidad sancionada por el centro emergente. Esto fue percibido por los gobernantes y sus colaboradores como una cuestión crucial para homogeneizar a la población, en al menos dos sentidos: uno, para eliminar las autonomías políticas y legales locales y consecuentemente crear una economía unificada que contribuiría a las crecientes necesidades fiscales del centro; otra, para promover una identidad colectiva directamente vinculada al estado emergente, y así diferenciar “su” población frente a las de otros estados competidores. Es necesario enfatizar un tercer aspecto dado que, como Gorski 1999 y 2003 argumenta, ha sido ignorado por muchos autores. Me refiero al impacto que tuvieron varias iglesias durante la Reforma y la Contra-Reforma a través de la promoción, en alianza con reinos y principados, de la homogeneización religiosa y la disciplina social de las poblaciones bajo su control. Estos esfuerzos, realizados por todas las iglesias en dura competencia aunque con distintos tiempos y características, se expresaron en la paz de Augsburgo (1555), que consagró el principio *cuius regio eius religio*, que pretendió homogeneizar y fue impuesto por los respectivos gobernantes a sus poblaciones.<sup>126</sup>

Como ya mencioné, éstos fueron también los tiempos de emergencia, con Bodin en Francia y con Hobbes en Inglaterra, de teorías de la soberanía y, junto con ellas, de las concepciones modernas del estado como una entidad que aunque artificial no dejaba de ser muy real, vista como separada y encima de la sociedad, y distinta de la persona del gobernante. Además, de acuerdo con esas teorías, el portador de la soberanía, generalmente un rey, tenía el derecho y la obligación de

<sup>125</sup> Ver especialmente Downing 1992, Giddens 1985, Mann 1993(\*) y Tilly 1990(\*).

<sup>126</sup> Y, por supuesto, las numerosas crueldades que fueron perpetradas en casi todos lados durante los consiguientes esfuerzos realizados para implantar la “verdadera” religión.

impulsar la defensa y la prosperidad del reino, sin limitaciones morales o religiosas; el principio de *raison d'état*<sup>127</sup> predominó en esta “era del absolutismo”.<sup>128</sup> Quizás nada expresó mejor esto que la firme base que alcanzó el positivismo jurídico y, junto con éste, el desplazamiento de las concepciones aristotélico/tomistas, ahora no sólo del derecho privado sino también del derecho público. El positivismo jurídico fue destilado en los dictums *Autoritas non veritas facit legem* y *Quod principi placuit legis habet vigorem*.<sup>129</sup>

Consistentemente, desde la Francia del siglo XVI, de manera más estricta luego de las grandes codificaciones y en buena medida hasta la actualidad, la doctrina prevaleciente establece que derecho es el promulgado por individuos adecuadamente autorizados que ocupan puestos legalmente especificados en el estado; en consecuencia, en paralelo a un proceso incluso más amplio que los que he mencionado anteriormente —la generalizada secularización traída por la modernidad— el derecho dejó de ser concebido como expresión de la tradición o de un orden moral o religioso más elevado.<sup>130</sup>

Al mismo tiempo se desarrolló otro proceso que fue paralelo, interactivo y concurrente en sus consecuencias con los ya descritos. Consistió en los esfuerzos —frecuentemente no menos brutales que los realizados en relación a temas ya discutidos— por parte de los constructores de estados para imponer un lenguaje único en sus territorios. Dado que este tema se encuentra íntimamente relacio-

<sup>127</sup> El término *raison d'état* fue definido por un autor del siglo XVII, Chemnitz, como “Una cierta consideración política en todos los asuntos, consejos, y proyectos públicos, cuyo único objetivo es la preservación, expansión y felicidad del estado; para cuya realización se emplearán los medios más simples y rápidos” (citado en Foucault 2000:314, bastardillas en el original). Ver sobre este tema Viroli 1992.

<sup>128</sup> La expresión pertenece a Beloff 1962, un libro que aun resulta útil para este tema.

<sup>129</sup> “La autoridad, no la verdad, es la que hace la ley,” y “Lo que satisface al príncipe tiene la fuerza de la ley”. La última expresión fue extraída del Digesto, una de las mencionadas compilaciones del derecho romano por el emperador Justiniano; ver Stein 1999 y Strayer 1970.

<sup>130</sup> Consistentemente, como afirma van Caenegem 1992:125 el principio *cuius regio eius religio* fue progresivamente reemplazado por el *dictum* “un estado, un código [legal]”.

nado con uno paralelo —la construcción de la nación— pospongo su discusión para el próximo capítulo.

Hemos visto los principales motivos e impulsos del centro. Por su parte, los que se encontraban sujetos a estos estados —tanto clases y sectores dominados como dominantes, aunque por supuesto con importantes diferencias entre ellos— también contribuyeron con sus propios impulsos. Siguiendo la lógica que tracé en la sección anterior, esas clases y sectores exigieron (y a veces recibieron como medidas preventivas por parte de los gobernantes) reglas e instituciones legales que podían proteger sus vidas y bienes de decisiones arbitrarias del estado. En relación con la burguesía, como Weber 1978:847(\*) enunció, ésta:

“[T]enía que demandar un sistema legal claro e inequívoco que estuviera libre de la arbitrariedad administrativa irracional así como de los disturbios irracionales causados por privilegios concretos, que ofreciera también una firme garantía del carácter legalmente vinculante de los contratos, y que, como consecuencia de estas características, funcionara de manera predecible”.

Fue entonces debido al interés del estado en implantar criterios de “igualdad legal formal y leyes formales objetivas” que “surgió la alianza memorable entre los estados emergentes y los tan buscados y privilegiados poderes capitalistas, que constituyó un importante factor en la creación del capitalismo;” Weber 1978:353(\*).<sup>131</sup>

Por otro lado, las clases y sectores subordinados tuvieron que atravesar procesos más lentos y complicados, que comencé a discutir en el capítulo anterior. En estos esfuerzos fueron asistidos por tradiciones germánicas y medievales de contractualismo y representación

<sup>131</sup> North 1991:33 hace referencia básicamente al mismo punto, aunque parece ignorar la contribución de Weber: “Existió una continua interacción entre las necesidades fiscales del estado y su credibilidad en las relaciones con los comerciantes y la ciudadanía en general. En particular, la evolución de los mercados de capital fue críticamente influenciada por las políticas del estado dado que, en la medida en que el estado se encontraba limitado por los compromisos asumidos de no confiscar bienes o no usar de manera alguna su poder coercitivo para incrementar el nivel de incertidumbre de los intercambios, estas políticas hicieron posible la evolución de las instituciones financieras y la creación de mercados de capital más eficientes”.

de corporaciones de grupos de estatus, incluyendo las repercusiones del frecuentemente invocado principio romano (más tarde medieval) de *Quod omnes tangit omnibus tractari et approbari debet*.<sup>132</sup> Sin embargo esto, junto con otros principios y tradiciones similares, fueron por lo general interpretados en el sentido de que el “todos” al que se hacía referencia eran sectores privilegiados corporativamente representados en sociedades altamente estratificadas. Serían necesarios los procesos mencionados en el capítulo anterior para que las demandas basadas en el pleno reconocimiento de la agencia y sus derechos tomaran un lugar central y movilizador.

### III.4. Notas sobre algunas excepciones importantes

Necesito hacer ahora algunos comentarios sobre importantes excepciones al resumen anterior. Una es Alemania y su unificación nacional ocurrida en 1871, significativamente más tarde que la mayoría de los otros casos del Noroeste. Pero es sólo una excepción parcial, porque en 1834 Alemania logró un mercado básicamente unificado a través del *Zollverein* (unión aduanera) y, en contraste con la mayoría de otros países del Noroeste, ya desde mucho antes tenía un lenguaje común y, por cierto, una creciente identidad nacional promovida por Fichte, Hegel y otros influyentes intelectuales. Además, y no menos importante, tal como observa Ziblatt 2006:114-5, ya hacia 1815 “Las reformas administrativas en casi todos los estados alemanes engendraron burocracias concentradas especializadas, profesionales y enraizadas socialmente de un extremo al otro del escenario político alemán... [de esta manera] ya existían en todos los estados alemanes instituciones básicas inspiradas en el sistema prefectoral de la administración moderna”. La unión de estas unidades (muchas de ellas pequeñas y algunas grandes como Prusia y Bavaria) fue única históricamente, en el sentido de que la mayoría de ellas ya había transitado un largo camino en los respectivos procesos de formación del estado.<sup>133</sup>

<sup>132</sup> “Lo que afecta a todos debería ser tratado y aprobado por todos”.

<sup>133</sup> Este es, como observa Ziblatt, un importante contraste con Italia, donde al momento de su unificación sólo Piamonte había transitado dicho proceso y de manera

Pero una mayor excepción es, por supuesto, Estados Unidos. Desde el libro pionero de Skowronek 1982, reforzado por el influyente texto de Skocpol 1992(\*), ha sido ampliamente aceptado que los tribunales y los partidos políticos reemplazaron en gran medida, al menos hasta el siglo XIX, a un estado débil y para muchos propósitos ausente territorial y burocráticamente. Esto se debió a complejas razones que no puedo discutir aquí, pero que incluyeron de forma destacada la esclavitud y el violento exterminio y/o desplazamiento de pueblos originarios<sup>134</sup> y más tarde el trato discriminatorio de diversas corrientes inmigratorias.

Esto estuvo íntimamente relacionado con las características de exclusión política y social del “orden racial” en —principal aunque no exclusivamente— los estados del Sur de ese país.<sup>135</sup> Menciono esta cuestión puesto que es directamente relevante para este capítulo. Debido en buena medida a las contribuciones de Desmond King y colaboradores, se está volviendo claro que la *problématique* del proceso de formación del estado en Estados Unidos no estuvo vinculada sólo a los tribunales y partidos, por importantes que estos hayan sido.<sup>136</sup> Hubo también estados muy activos e influyentes, pero eran provinciales y municipales. Estos estados controlaron desde los orígenes de este país —y en buena medida hasta la actualidad— muchos aspectos de la vida social. Como observa Gerstle,<sup>137</sup>

---

menos completa que la mayoría de los estados alemanes. Agrego que aunque España tenía una unidad política formal y reconocimiento internacional, no fue hasta el siglo XX que su centro político logró un control significativo sobre la mayor parte de su territorio.

<sup>134</sup> Sobre este tema ver Robertson 2005 y Stannard 1993.

<sup>135</sup> Cualquier referencia a este tema debe comenzar con el libro clásico de Key 1949. Además, me han parecido útiles los trabajos de Bensel 1990, Hatham 1992, Hill 1994, Kousser 1974, Skowronek y Glassman 2007, y Smith 1997 (ver también las referencias en las siguientes notas al pie de esta sección).

<sup>136</sup> Ver King 1999, 2005, y 2007, así como también González y King 2004, King y Smith 2005, King y Tuck 2007, King y Lieberman 2008, King et al. 2009, y Jacobs y King de próxima publicación 2010.

<sup>137</sup> De próxima publicación en Jacobs y King 2010; cito, con autorización del autor, de la ponencia que presentó en la conferencia de la Universidad de Oxford en la cual se origina este volumen colectivo.

“[Esos estados locales sostenían una doctrina del] poder de policía que tenía sus raíces tanto en el derecho consuetudinario (*common law*) anglo-americano como en la jurisprudencia europea continental... [la cual] dotó a los gobiernos estatales (pero no al gobierno federal) con amplia autoridad sobre la sociedad civil por al menos los primeros 150 años de la existencia de la nación... [incluyendo] el papel de los gobiernos estatales en la regulación de la raza, la sexualidad, y la moralidad... [Sobre esta base] las legislaturas estatales aprobaron miles de leyes durante este período para regular todo tipo actividades económicas y sociales, desde las condiciones de trabajo y en los lugares de alojamiento hasta la bebida, el juego y otros ‘vicios’”.<sup>138</sup>

Además había detalladas normas estatales y municipales que regían sobre muchas actividades comerciales y, para gran desventaja de todo tipo de trabajadores, sobre actividades laborales incluyendo, como ya observé, prohibiciones contra su “combinación”. Los estados locales eran también efectivos en sostener las desigualdades existentes por medio de, entre otras políticas, la severa prohibición de las relaciones sexuales y el casamiento interracial. Como agrega Gerstle *op.cit.*, aún en tiempos más recientes y además de las restricciones preexistentes,

“Veinte estados y territorios, entre las décadas de 1880 y 1920, aumentaron sus prohibiciones sobre el sexo y el casamiento interracial o incorporaron otras nuevas. Estas leyes aparecieron no sólo en los estados del Sur sino también en los de Norte y el Oeste.... Hasta 1967, se consideraba que el derecho a prohibir el matrimonio interracial se encontraba dentro del poder de policía de los gobiernos estatales para regular la sociedad en interés de la comunidad. Hasta casi exactamente ese mismo momento también, los tribunales interpretaron que de acuerdo a este poder de policía los gobiernos estatales tenían derecho de prohibir la prevención de la concepción y una variedad de actos sexuales ‘no naturales’”.

---

<sup>138</sup> En otras partes de su texto este autor cita otros aspectos de regulación del “comportamiento moral indebido” tales como “ir al teatro (*sic*), la prostitución, y el vagabundeo”.

Estos estados provinciales y municipales eran por cierto activistas, no sólo por medio de la acción de los tribunales locales sino también mediante la elaboración de detalladas normas estatales y municipales y el ejercicio de amplios poderes de "policía."<sup>139</sup> Sólo a fines del siglo XIX comenzó a surgir claramente un estado nacional, con personal profesionalizado en algunas de sus burocracias y el alcance nacional de parte de su legislación.<sup>140</sup> Pero este surgimiento, que se aceleró a lo largo del siglo XX, no erosionó o marginalizó fuertemente los poderes y jurisdicciones locales preexistentes, tal como sucedió en los casos modales del noroeste europeo. La expansión de ese estado nacional coexiste hasta hoy con una variedad de complejos acuerdos en diferentes áreas de política y estados locales que han dejado a estos últimos un ámbito y un grado de autoridad desconocido en el resto del Noroeste (con excepción de Suiza, un caso que no puedo discutir aquí); como ya comenté, esos acuerdos preservaron por largo tiempo diversas prácticas de exclusión, no sólo en relación con la esclavitud y sus secuelas sino también con varias corrientes de inmigrantes.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Para otras contribuciones sobre estas cuestiones ver Grossberg 1985, Moran 2001, Novak 1997 y Pascoe 1996. Sobre la importancia de la ley, no sólo de los tribunales, en estos procesos ver Skrentny 2006. Ver Amoretti y Bermeo 2004 para visiones comparativas sobre las consecuencias, finalmente anti-democráticas y a veces opresivas, del excesivo federalismo y/o de la descentralización incluso bajo condiciones democráticas nacionales.

<sup>140</sup> Esto no implica desconocer el importante papel que tuvo, especialmente hacia fines del siglo XIX, la corte suprema de Estados Unidos en temas que reforzaron los patrones existentes de exclusión social y política. Me refiero en particular a fallos como los de *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896) que consagró un sistema de *apartheid* racial en los estados del sur; *Lochner v. New York* 198 U.S. 45 (1905), en el que la Corte decidió que el estado de Nueva York no tenía derecho a aprobar una ley que limitara el número de horas de trabajo diario de los empleados de las panaderías, bajo el argumento de que ningún estado debería interferir en la libertad de los trabajadores de firmar contratos de empleo de su propia elección, y *Coppage v. Kansas*, 236 U.S. (1915), que invalidó la prohibición de contratos que estipulaban la no pertenencia a un sindicato como condición de empleo.

<sup>141</sup> Ver especialmente Johnson 2007 y Weir 2005. En O'Donnell y Whitehead 2009 hacemos un primer intento de comparar los patrones de formación del estado en

No puedo decir más sobre este tema, en parte debido a mi falta de conocimientos especializados pero también porque en la actualidad es una apasionante frontera de investigación, de la que por el momento conocemos algunas contribuciones que serán proseguidas por otras muy enriquecedoras.<sup>142</sup> Para que esto sucediera fue necesario que la investigación que cité en las notas al pie precedentes disipara la equívoca noción de que no ha habido un papel significativo del estado en la formación histórica de Estados Unidos, así como también corrigiera la noción demasiado limitada de que esta formación ha sido básicamente producto sólo de los tribunales y los partidos políticos.<sup>143</sup> Un punto de partida crucial de esta literatura, con el que concuerdo, es su crítica de la reducción del estado a simplemente un conjunto de burocracias centrales —una visión que examino críticamente en el capítulo VI.

### III.5. Masculino, absorbente y celoso

De una forma u otra, el estado que resultó de estos procesos era, y es, absorbente y masculino. Absorbente porque regula múltiples relaciones sociales. Masculino<sup>144</sup> porque éste era (y en gran medida todavía es) el género de quienes se encontraban en su cúpula, lo que reflejó en sus orígenes la base social e ideológica del estado en una familia definida de manera paternalista. Aunque en los países del Noroeste este carácter masculino ha sido atenuado (aunque no eliminado), en otras regiones

Estados Unidos y América Latina, con énfasis en sus similitudes y en contraste con los patrones de formación del estado en el Noroeste europeo.

<sup>142</sup> Me refiero a los dos volúmenes colectivos, ya citados, King et al., and Jacobs y King, que lamento no tener a mano en sus versiones finales al momento de realizar las últimas revisiones de este libro.

<sup>143</sup> En King y Lieberman 2008 se encuentra un resumen general de la literatura que precede a la actual corriente de investigación y a los principales temas que ésta plantea, junto con una anticipación resumida de las cuestiones discutidas en los volúmenes colectivos arriba citados.

<sup>144</sup> Corrigan y Sayer 1985:12 hablan de "la persistente masculinidad del estado". Para discusión de este sesgo ver entre otros Mackinnon 1989, Tigar y Levy 2000 y Walby 1996.

todavía persiste por medio de diversas prácticas discriminatorias, formales e informales.

El estado es también celoso, en sus intentos por crear y reproducir identidades colectivas extensas y excluyentes: esto nos remite a la nación, o el pueblo, o la ciudadanía, referentes que los estados y sus gobiernos dicen servir. De esto nos ocupamos en el próximo capítulo.

## Capítulo IV

### LOS REFERENTES DEL ESTADO: NACIÓN, PUEBLO Y CIUDADANÍA

#### IV.1. De vuelta a la reflexión analítica

En el capítulo anterior mencioné que el estado es absorbente y masculino; también es celoso. En la reflexión analítica de la sección II.2, observé que los líderes de las asociaciones complejas proclaman que sus decisiones, y su propia existencia, se orientan a alcanzar el bien común de la asociación y de sus miembros. Al hacer esto, los líderes suelen proponerse crear y reproducir una identidad colectiva, un "nosotros" conformado por miembros que se reconocen como tales, y por lo tanto diferentes de otros que no lo son; esos miembros y la postulada identidad colectiva que se supone comparten, son el referente común de los discursos desde la cúpula de la asociación.

El estado (tal como lo definí en el capítulo anterior) no es excepción a esto, pero tiene características peculiares que demandan tratamiento específico. Entre estas características, es importante observar que el referente del estado, son los habitantes de una asociación delimitada territorialmente, sobre la que el estado reclama el monopolio de la autorización legítima del uso de la coerción física; además, su legalidad se externaliza, extendiéndose a innumerables relaciones sociales, incluyendo las que regulan a otras asociaciones. Estas son características