

## Capítulo 3

# Estado

*Andrés Malamud*

### 1. Presentación

¿Qué tienen en común China, Estados Unidos, Francia, Australia, Suiza, Jordania y Mónaco? La respuesta parece simple: los siete son Estados soberanos, reconocidos como tales por sus contrapartes del sistema internacional y miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Y, sin embargo, las diferencias entre ellos son enormes.

Con 1.300 millones de habitantes, un quinto de la humanidad, China es la nación más poblada del mundo y la cuarta por extensión territorial. Su historia se extiende desde el principio de los tiempos y no reconoce fundadores; su construcción se fue desarrollando casi naturalmente durante siglos hasta moldear al gigante actual, y sus tendencias de crecimiento le auguran la posición de mayor economía planetaria hacia mediados del siglo XXI.

En contraste, la historia de los Estados Unidos no ocupa más de cinco siglos, de los cuales apenas la mitad transcurrieron como Estado independiente. La principal potencia mundial en la actualidad no emergió “naturalmente” sino que fue “inventada” por un grupo de hombres que, aún hoy, es venerado bajo el rótulo de “padres fundadores”. Sus pobladores, sus religiones y su lengua de uso oficial se originaron fuera de su territorio, en el cual se produjo la mezcla de ingredientes que le confirió su singularidad.

Francia, por su parte, constituye el prototipo del Estado-nación. Francés es el nombre del ciudadano de la república y del idioma que en ella se habla. A pesar de que el Estado francés es un producto de la guerra y la conquista, su capacidad homogeneizadora disolvió diferencias y creó una unidad simbólica de gran fortaleza, aunque hoy esté en crisis. Si los Estados Unidos fueron inventados mediante un contrato constitucional, Francia fue fundada inicialmente por una monarquía absoluta y consentida posteriormente por la ciudadanía revolucionaria.

Otros casos ofrecen peculiaridades dignas de mención. Australia tiene un gobierno parlamentario cuyas autoridades son democráticamente electas, pero su jefe de Estado es... ¡la reina de Inglaterra! Lo mismo sucede con Canadá y Nueva Zelanda. A pesar de compartir el símbolo máximo del Estado, es decir su jefe, estos países son soberanos e independientes. Suiza, por su lado, está constituida por 23 unidades subnacionales o cantones que gozan de autonomía sobre un amplio rango de políticas públicas y cuyas comunas ejercen el derecho de otorgar la ciudadanía. Jordania es un país de Medio Oriente “diseñado” por Gran Bretaña en 1922 e independiente desde 1946, y su denominación completa (Reino Hachemita de Jordania) contiene el nombre del linaje árabe al que los británicos le entregaron el territorio y que aún lo gobierna. Mónaco, finalmente, es también un Estado “familiar” en el sentido de que su soberanía legal dependió hasta 2002 de la supervivencia de la dinastía gobernante, los Grimaldi. Este país de sólo treinta mil habitantes no tiene ejército ni moneda propia y no cobra impuestos a particulares, siendo su primer ministro un ciudadano francés designado por el monarca a propuesta del gobierno de Francia.

En síntesis, puede decirse que China es un Estado “natural”, Estados Unidos un Estado “autoinventado”, Francia un “Estado-nación”, Australia un Estado “heterocéfalo”, Suiza un Esta-

do “poliestatal”, Jordania un Estado “heteroinventado” y Mónaco un “microestado familiar”. El objetivo de este capítulo es explicar qué tienen en común casos tan diferentes como para que todos ellos sean manifestaciones del mismo concepto. Las siguientes secciones tratan sobre la definición del Estado, la formación del Estado moderno, su implantación en América Latina, su desarrollo y tipos contemporáneos, el surgimiento y funcionamiento del sistema interestatal, la relación del Estado con la integración regional, las principales escuelas teóricas que se han dedicado a su análisis y, finalmente, las transformaciones y desafíos en curso.

## 2. El concepto de Estado

En la senda de Norberto Bobbio, Gianfranco Poggi propone entender al **Estado** como la manifestación institucionalizada de una de las tres formas de poder social: el poder político. Poder social implica que, en todas las sociedades,

*[...] algunas personas aparecen clara y consistentemente más capaces que otras para perseguir sus objetivos; y si éstos resultan incompatibles con los promovidos por los demás, aquellas personas se arreglan para ignorar o superar las preferencias ajenas. Más aún, suelen ser capaces de movilizar, en función de sus propios designios, la energía de los demás incluso contra su voluntad (Poggi, 1990: 3).*

En función de los recursos que utiliza para concretarse, el poder social se divide en tres categorías: económico, ideológico (o normativo) y político.

*El poder económico se vale de la posesión de ciertos bienes, escasos o considerados escasos, para inducir a quienes no los poseen a adoptar cierta conducta, que generalmente consiste en desarrollar alguna forma de trabajo [...] El poder ideológico se basa en el hecho de que ideas de una cierta naturaleza, formuladas [...] por personas que gozan de cierta autoridad y expuestas en forma apropiada, pueden ejercer influencia sobre la conducta de otros individuos [...] El poder político, finalmente, se asocia a la posesión de recursos (armas de cualquier tipo y potencia) por medio de los cuales puede ejercerse violencia física. En sentido estricto, el poder político es poder coercitivo (Bobbio, 1981).*

Esta forma de conceptualizar el poder social no es nueva: ya Aristóteles se refería a la polis como compuesta antropomórficamente por quienes producían (el estómago), quienes combatían (el corazón) y quienes pensaban y, por lo tanto, debían gobernar (la cabeza). Metáforas sobre la historia de las civilizaciones entendida en términos de tres tipos de actores, a saber, guerreros (o administradores de violencia), mercaderes (administradores de dinero) y misioneros (administradores de ideas o valores), abundan en la literatura tanto artística como académica. La novedad de la tripartición ofrecida por Bobbio, que reconoce antecedentes en las clases, estamentos y partidos de Max Weber, es que otorga primacía al poder político (o agonista, en términos de Aristóteles) y no al ideológico (o arquitectónico). Se trata de una concepción que se pretende realista en vez de normativa.

El Estado es un fenómeno ubicado principalmente dentro de la esfera del poder político. Más precisamente, como ya se dijo, encarna la forma suprema de institucionalización del poder político. Institucionalización implica rutinización de reglas y comportamientos, y abarca generalmente procesos como despersonalización y formalización de las relaciones sociales. Un proceso de institucionalización puede generar estabilidad y aumentar las condiciones de previsibilidad, pero también puede fomentar la rigidez y obstaculizar la adaptación ante nuevos desafíos. Aunque en la historia ha habido Estados que se adaptaron a los cambios de su entorno y otros que perecieron en el intento, la supervivencia genérica del Estado (en cuanto forma suprema de organi-

zación política) demuestra su éxito en esta tarea. Tarea paradójica que se resume, en palabras de Poggi, “*a fortalecer, y al mismo tiempo domesticar, la coacción organizada*” (1990: 73).

La imperiosidad analítica de definir al Estado se torna más evidente cuando se repara en que éste no constituye un objeto material sino una abstracción conceptual (Dunleavy y O’Leary, 1987: 1). Esta característica es común a otros fenómenos políticos, ya se trate de procedimientos (como la democracia) u organizaciones (como los partidos). Sin embargo, el caso del Estado es más equívoco porque los efectos de su existencia se materializan de forma muy evidente, por ejemplo en la presencia de la burocracia pública, de un puesto fronterizo o de una guerra interestatal. Por ello, es preciso no confundir manifestaciones visibles del Estado, como sus instituciones y su territorio, con sus manifestaciones menos evidentes como las relaciones sociales que expresa y cristaliza.

Etimológicamente, la noción de Estado deriva del latín *status*, que significa posición social de un individuo dentro de una comunidad. Alrededor del siglo XIV, el uso del término pasó a referirse a la posición de los gobernantes, distinguiéndolos de aquéllos sobre quienes gobernaban. La identificación entre el Estado y quienes lo dirigían se tornó evidente en los trabajos de los escritores renacentistas, de quien Nicolás Maquiavelo (1469 [1513]) es el ejemplo más acabado: su obra maestra, *El príncipe*, identifica al gobernante con el territorio, el régimen político y la población que domina. Unos años más tarde, Juan Bodino (1576 [1576]) acuñó el concepto moderno de **soberanía** para describir al soberano (el monarca) como un gobernante no sujeto a las leyes humanas sino sólo a la ley divina. Para Bodino, la soberanía era absoluta e indivisible pero no ilimitada, ya que se ejercía en la esfera pública pero no en la privada. La soberanía se encarna en el gobernante pero no muere con él sino que se perpetúa, inalienable, en el Estado que lo sobrevive. La idea de que el Estado reside en el cuerpo de sus gobernantes alcanzó su más clara expresión en los labios de uno de ellos, Luis XIV de Francia, cuando afirmó sin sutilezas que “el Estado soy yo”. El último paso hacia la consagración del Estado como cumbre del poder absoluto lo dio Thomas Hobbes (1651 [1651]) en el siglo XVII con su *Leviatán*, en el que formulaba tres enunciados que distinguirían al Estado moderno de sus versiones previas: los súbditos deben lealtad al Estado en sí mismo y no a sus gobernantes; la autoridad estatal es definida como única y absoluta; y el Estado pasa a considerarse como la máxima autoridad en todos los aspectos del gobierno civil (Skinner, 1989). Hobbes es considerado el primer teórico del **absolutismo** estatal, al que justifica por contraposición al estado de naturaleza. Este último es la condición hipotética de la humanidad previa al contrato social que da origen al Estado; en palabras de Hobbes, consiste en una “*guerra de todos contra todos*” en que “*la vida es solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve*”.

La conceptualización hobbesiana aún permea la teoría contemporánea del Estado. Incluso la definición más difundida y aceptada (aunque también contestada), la de Max Weber (1984 [1922]), es su tributaria. El aporte más innovador de Weber consistió en definir explícitamente al Estado no por la función que cumple sino por su recurso específico, la coerción, también llamada fuerza física o violencia. El argumento es que no existen funciones específicas del Estado: todo lo que éste hizo a lo largo de la historia, también lo hicieron otras organizaciones. El Estado es, en esta óptica, “*una organización política cuyos funcionarios reclaman con éxito para sí el monopolio legítimo de la violencia en un territorio determinado*”. La violencia, aclara Weber, no es el primer recurso ni el más destacado sino el de última instancia, aquél con el que el Estado cuenta cuando todos los demás fallaron. Funcionarios (o burocracia), monopolio de la violencia, legitimidad y territorio: estos son los elementos fundamentales de su definición, a los que algunos autores agregaron los conceptos de nación y ciudadanía (Bendix, 1974 [1964]; Finer, 1975). La identificación de los individuos con el Estado mediante sentimientos nacionalistas constituye el otro lado de la moneda: así como, en última instancia, el Estado tiene el derecho de disponer sobre la vida de sus ciudadanos, así bajo ciertas condiciones éstos están dispuestos a dar su vida por el Estado. Esto se manifiesta especialmente en tiempos de guerra, cuando el esfuerzo de movilización militar suele ser acompañado por la población que se galvaniza detrás de los objetivos estatales.

En resumen, la violencia constituye el medio específico del Estado. Sin embargo, ello no resulta necesariamente evidente en el día a día de sus ciudadanos. Así, Niklas Luhmann reconoce la trascendencia e impacto social de la violencia pero afirma que

*[...] ese fenómeno es sobrepasado en su significación para la sociedad por la institucionalización de la legitimidad del poder. La existencia cotidiana de una sociedad resulta afectada en mucha mayor medida por el poder normalizado a través de la ley que por el empleo brutal del poder (1975: 17).*

La presencia y efectividad del Estado no siempre se percibe a partir de sus instrumentos, como la violencia, sino de sus efectos, en particular el orden político. Ello ha llevado a Samuel Huntington a afirmar que

*[...] la principal diferencia entre países concierne no su forma de gobierno sino su grado de gobierno. La distancia entre democracia y dictadura es menor que la diferencia entre aquellos países cuya política encarna consenso, comunidad, legitimidad y estabilidad y aquéllos que carecen de estas cualidades (1990 [1968: 1]).*  
*[De esta suerte] los Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética tienen diferentes formas de gobierno, pero en los tres sistemas el gobierno gobierna [...] [Si las autoridades toman una decisión] la posibilidad de que la administración pública la implemente es alta.*

Aunque Huntington utiliza la palabra gobierno y no Estado, parece claro que se está refiriendo al concepto que aquí se analiza. En una disposición lineal de las formas de orden político entre dos polos, anarquía por un lado y tiranía por otro, esta definición parece situar al Estado más cerca de la tiranía que de su opuesto. Por cínico que pueda parecer, es un hecho que la anarquía resulta objeto de rechazo universal por parte de quienes la sufren, mientras la historia abunda en ejemplos de tiranías que gozaron del apoyo de importantes sectores de la población bajo su tutela.

### 3. La formación del Estado moderno

El Estado tal como lo conocemos es un fenómeno relativamente reciente. En palabras de Hall e Ikenberry, “la mayor parte de la historia de la humanidad no ha sido agraciada por la presencia del Estado” (1993 [1989]: 16). El término se utiliza comúnmente para referirse a la estructura de gobierno de cualquier comunidad política, sobre todo a partir del surgimiento de las civilizaciones mesopotámicas alrededor del año 3800 a.C. Sin embargo, es sólo a partir del siglo XVII que se desarrolla, primero en Europa y más tarde en otros continentes, lo que puede definirse como Estado moderno o Estado nacional. Hasta entonces, las formas de gobierno predominantes habían sido el imperio, la ciudad-Estado y comunidades más reducidas como principados y obispados. El imperio, en contraste con el Estado, es no sólo territorialmente expansivo sino, idealmente, excluyente: en el límite, aspira a la conquista y absorción de su entorno. La ciudad-Estado, por su parte, no goza de completa soberanía sino que la comparte con otras ciudades o la subordina a imperios a cambio de protección. De todos modos, tanto los imperios como las ciudades-Estado se parecen al Estado moderno más que a las comunidades tribales que los antecedieron históricamente, dado que no se estructuran exclusivamente sobre lazos de sangre y familia sino que reflejan también relaciones impersonales.

Las primeras organizaciones preestatales surgieron, junto con la escritura y las primeras ciudades, en el Asia Menor, en particular en la región delimitada por los ríos Tigris y Éufrates (actualmente Irak) (Tilly, 1992). Existe coincidencia en la literatura respecto a que fue la transición desde formas nómades de subsistencia, típica de los cazadores-recolectores, a prácticas

sedentarias derivadas de la agricultura organizada la que generó las condiciones para el surgimiento del Estado. Fue la creciente inmovilidad geográfica propia de las sociedades agrarias la que permitió el desarrollo de infraestructuras capaces de proyectar poder sobre un territorio específico y delineado (Hay y Lister, 2006: 5). Los trabajos de irrigación, así como los árboles de dátiles y olivos primero y los cultivos de arroz y cereales más tarde, fijaron a los productores a la tierra tornando posible la imposición fiscal centralizada. Esta transición socioeconómica, y su correlato institucional, se produjo primero en la Mesopotamia, luego en América Central, el valle del Indo, China, Perú y finalmente se extendió, a lo largo de varios siglos, por todo el planeta.

En sus etapas iniciales, el ejercicio del poder estatal sobre su población era largamente despótico. Sin embargo, el ejercicio de la coacción en sociedades más numerosas y complejas, cuyos integrantes ya no estaban ligados únicamente por lazos de sangre, requería un nuevo principio de legitimidad: ése fue el rol de la religión. El recurso a la autoridad divina permitió la consolidación del dominio estatal (Crone, 1989). En paralelo se produjo un crecimiento sostenido de la organización militar, necesaria para custodiar el territorio y, a la vez, mantener el orden interno. El maridaje entre el Estado y la fuerza militar sería desde entonces indisoluble.

Los Estados forman sistemas interestatales dado que, durante su etapa formativa, compiten por territorio y población influenciando mutuamente su destino. Por eso, siempre surgen en grupos. El sistema de Estados que prevalece actualmente tomó forma en Europa a partir del año 1000 d.C. y se extendió durante los siguientes cinco siglos hacia otras regiones, eclipsando los sistemas interestatales que hasta entonces se centraban en China, India, Persia y Turquía. El proceso a través del cual se formaron los Estados europeos es narrado por Tilly de esta manera:

*[...] los hombres que controlaban medios concentrados de coerción (ejércitos, flotas, fuerzas policiales, armas) comúnmente intentaban usarlos para extender el rango de poblaciones y recursos sobre los que ejercían su dominio. Cuando no encontraban a nadie con un control equivalente de los medios de coerción, conquistaban; cuando los encontraban, hacían la guerra. Algunos guerreros lograron ejercer un control estable sobre la población de territorios significativos, ganando acceso rutinario a parte de los bienes y servicios producidos en ese territorio: así se transformaron de conquistadores en gobernantes” (1992: 14).*

Enfrentados con las exigencias de los vencedores, los gobernantes de menor fuste debieron decidir entre someterse a sus designios o arriesgarse a la guerra. De este modo, la guerra o la preparación para librarla condicionaron todas las actividades de gobierno a la necesidad de extraer de la sociedad los medios necesarios (hombres, armas, provisiones o dinero para comprarlos) para conquistar o perecer. La forma organizativa que los Estados emergentes asumieron en Europa dependió fundamentalmente del tipo de recurso que predominaba en la región que controlaban. En áreas con pocas ciudades y predominio de la agricultura, la coerción directa jugó un papel mayor tanto en la producción de recursos como en su extracción por los Estados nacientes; en áreas con muchas ciudades y predominio comercial, en el que prevalecía la producción y el intercambio orientado al mercado, las formas de dominación fueron más capital-intensivas que coerción-intensivas. Estas diferentes estrategias extractivas se reflejaron en los diversos caminos seguidos por los Estados europeos en su desarrollo, hasta que aquéllos que consiguieron mantener ejércitos permanentes fijaron los términos de la guerra y acabaron con sus vecinos menos exitosos (Tilly, 1992: 15). Dos ejemplos arquetípicos de formación estatal son Francia y Alemania. En el primer caso, la centralización temprana del poder en París permitió la penetración posterior en el resto del territorio, al tiempo que las sucesivas guerras libradas con quienes resistían el avance estatal fueron definiendo las fronteras del nuevo Estado. En el segundo caso la acumulación de capital se hallaba dispersa entre varias ciudades, lo que llevó a Prusia, una de las regiones alemanas menos desarrolladas, a sostenerse en su capacidad de organización militar para unificar tardíamente a la nación.

La difusión del Estado como forma de organización política se exportó desde Europa al resto del mundo por medio de la conquista y la dominación colonial. En América Latina, África, la mayor parte de Asia y Oceanía, las potencias europeas definieron límites territoriales y centralizaron la autoridad de gobierno en función de sus propias rivalidades en el Viejo Mundo. Así, la mayor parte de los Estados africanos y de Oriente Medio son producto del trazado de mapas realizado por los conquistadores sin demasiada consideración por la realidad en el terreno. En estos países, las fronteras separan etnias y lenguas similares al mismo tiempo que agrupan etnias y lenguas diferentes.<sup>1</sup> Sin embargo, y pese a la crítica feroz realizada por los movimientos independentistas y sus sucesores, la organización estatal y la delimitación llevada a cabo por los europeos se mantuvieron intactas en la mayor parte del globo. Semejante resiliencia prueba que esta estructura no sólo trasciende a sus creadores sino que goza de una fortaleza superior a la de sus alternativas. Sin embargo, su difusión planetaria es más reciente de lo que el éxito permite inferir: sólo a partir de la Segunda Guerra Mundial la mayor parte del territorio mundial se encuentra organizado en Estados formalmente independientes cuyos gobernantes reconocen, casi sin excepciones, el derecho a existir de los demás Estados (Tilly, 1992: 3).

#### **4. La formación del Estado en América Latina**

En el siglo XV había en Europa alrededor de 1.500 protoestados o comunidades políticas que reclamaban algún tipo de independencia; en 1900, su número se había reducido a 25. Semejante proceso de centralización del poder se produjo como resultado de conflictos armados, mediante los cuales los Estados más poderosos fueron absorbiendo a los menos exitosos. Sólo aquéllos que lograron movilizar grandes fuerzas armadas y controlar efectivamente su propio territorio consiguieron sobrevivir la revolución militar, consistente en la apropiación pública de los medios militares, la expansión colosal de ejércitos y logística y la justificación nacionalista de las campañas bélicas. Las guerras contribuyeron a concentrar el poder dentro de cada Estado, tanto en relación con las periferias geográficas como con las clases sociales. Este mecanismo funcionó, por ejemplo, tanto en manos del Estado prusiano, que consolidó tanto su dominio sobre los demás Estados alemanes como sobre su propia aristocracia, como en la Francia absolutista y la Inglaterra de la Restauración. En América Latina, sin embargo, la guerra no tuvo los mismos efectos (Centeno, 2002a, 2002b).

La conquista y la colonización española se organizaron tempranamente en dos virreinos, el de Nueva España o México (1535) y el de Perú (1542). Más tarde éstos se subdividieron creándose dos más, el de Nueva Granada (1717) y el del Río de la Plata (1776), además de algunas capitanías generales. Luego de las guerras de la independencia, desatadas hacia principios del siglo XIX, la América hispánica continuó fragmentándose a partir de sucesivos conflictos hasta conformar los dieciocho Estados de la actualidad. Un caso destacado es la división de las Provincias Unidas del Río de la Plata, cuyas nuevas autoridades con sede en Buenos Aires no consiguieron mantener al Alto Perú (Bolivia), Paraguay y la Banda Oriental (Uruguay) unidos en el Estado que sucedió al Virreinato del Río de la Plata. La anarquía de la guerra, que en Europa dio lugar a la imposición del orden mediante la monopolización de la violencia, en América Latina fomentó la fragmentación territorial y la creación de Estados despóticamente fuertes pero infraestructuralmente débiles. La causa, argumenta Miguel Centeno (2002a), es que fueron guerras de un tipo incorrecto libradas en contextos inapropiados.

La definición de “guerras de tipo incorrecto” engloba tres criterios. En primer lugar, no fueron guerras de conquista sino de seguridad interna; su objetivo era asegurar el control del poder central, no redefinir los bordes territoriales. En segundo lugar, no fueron guerras movilizadoras que contribuyesen a crear sentimientos de ciudadanía, sino que las clases dominantes preferían enviar al frente de batalla a miembros de las clases subalternas antes que a sus propios hijos. Finalmente, no fueron guerras galvanizadoras de la identidad nacional, ya que entre las partes en conflicto no había diferencias culturales, lingüísticas o religiosas como las que avivaron los conflictos europeos.



Por su parte, el concepto de “contexto inapropiado” también tiene tres componentes. El primero es la fragmentación regional: sólo América del Sur, sin contar México, América Central y el Caribe, duplica la superficie de toda Europa. Siendo además un continente menos poblado y más accidentado geográficamente, las posibilidades de interacción entre las diferentes regiones fueron históricamente muy limitadas, sea para el comercio o para la guerra. El segundo componente es la composición social: en contraste con Europa, las divisiones étnicas entre los grupos dominantes y los grupos subalternos, sobre todo de origen indígena o africano, llevaron a las primeras a recelar antes una revuelta social que una invasión extranjera. El tercer componente es la división entre las elites: dado el perfil de mercaderes antes que guerreros que ostentaban los sectores gobernantes, la economía se sobrepuso a la política y las rivalidades a la cooperación.

La conjunción de los factores mencionados, tanto en lo que hace al tipo de guerra como al contexto en el que tuvieron lugar, llevó a una “combinación desastrosa”: la de autoridades políticas regionales con ejércitos supranacionales. Uno de los casos destacados es el de José de San Martín, comandante desde 1813 de un ejército que no respondía a la autoridad formal de un país independiente (Argentina no lo sería hasta 1816) sino a autoridades locales instaladas en Buenos Aires y con las que tenía frecuentes conflictos. En 1820, ya liberado Chile, envió a Buenos Aires su renuncia como comandante del ejército, pese a lo cual continuó su campaña libertadora hasta Perú, país del que se convirtió en efímero gobernante. Las guerras de independencia habían concluido, pero la estabilización de los nuevos Estados estaba lejos de concretarse. El fracaso de esta combinación llevó a Centeno (2002a: 59) a sugerir que la formación estatal en América Latina reconoce más paralelos con el proceso de disolución del Imperio Austro-Húngaro que con el de unificación territorial liderado por Prusia.

Hubo, en cambio,

*[...] una clara diferencia entre el inestable proceso de construcción del Estado en los países vecinos y la consolidación política de Brasil. La legitimidad del gobierno se aseguró por la perduración en el poder de un miembro de la Casa de Braganza que, ante la invasión del ejército napoleónico a Portugal, trasladó su sede a Brasil. La continuidad del orden monárquico se explica también por la aspiración de las elites brasileñas a formar un estado centralizado, algo que la vía republicana podría impedir u obstaculizar (Hirst y Russell, 2001).*

Aunque no faltaron las tendencias autonómicas, el orden monárquico, el temor a una revuelta de los esclavos y los acuerdos para compartir el poder entre elites nacionales y regionales evitó un proceso de fragmentación como el que se observó en la América hispánica (Seixas Corrêa, 2000). La esclavitud y la monarquía acabarían respectivamente en 1888 y 1889, pero la organización federal se mantendría como característica permanente del Estado brasileño. Las relaciones de Brasil con sus vecinos se caracterizaron por el conflicto y una identidad diferenciada, aunque la delimitación temprana de sus fronteras, a inicios del siglo XX, llevó a que las rivalidades no escalaran militarmente. El Estado brasileño pudo así desarrollarse orientado hacia adentro, hasta que en la década de 1980 una nueva estrategia de inserción en el mundo derivó en una reaproximación a la región sudamericana.

Cuando Oscar Oszlak analiza la formación del Estado argentino, operacionaliza conceptos de Weber y Tilly y, al mismo tiempo, complementa e ilustra algunos de los análisis desarrollados por Centeno. Para ello parte de la definición de “**estatidad**”, o condición de “ser Estado”. Esta condición supone la adquisición, por parte de una entidad en formación, de cuatro propiedades:

*(1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; (2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garanti-*

*ce su monopolio sobre los medios organizados de coerción; (3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y (4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación (Oszlak, 1982a: 532).*

En algunos casos latinoamericanos como Brasil, Perú y México, el aparato institucional colonial estaba lo suficientemente desarrollado en la época de la independencia como para resultar de utilidad a los nuevos gobernantes. Esta continuidad compensó parcialmente los factores físicos, étnicos y culturales que dificultaban el proceso de integración nacional. En el Río de la Plata, en cambio,

*[...] el aparato administrativo colonial no llegó a desarrollar un eficaz mecanismo centralizado de control territorial. Más aún, subsistieron en las diversas localidades órganos político-administrativo coloniales que tendieron a reforzar el marco provincial como ámbito natural para el desenvolvimiento de las actividades sociales y políticas (Oszlak, 1982a: 534).*

Hasta aquí el análisis es coincidente con el de Centeno, aunque luego toma un cariz más económico cuando se afirma que

*[...] sólo en presencia de un potencial mercado nacional —y consecuentes posibilidades de desarrollo de relaciones de producción capitalista— se allana el camino para la formación de un Estado nacional (Oszlak, 1982a: 535).*

Esta conclusión, que reconoce cierta influencia del marxismo, asocia al Estado con el mercado más que con la violencia. Sin embargo, el análisis no llega a tornarse unidimensional, como demuestra la tipología sobre las modalidades de penetración estatal que Oszlak presenta a continuación.

La **penetración estatal**, es decir la difusión del poder central a través del territorio nacional, se manifestó a través de cuatro modalidades. Cabe alertar que ésta es una distinción analítica, ya que en la práctica se encontraban generalmente imbricadas o superpuestas. La modalidad

*[...] represiva supuso la organización de una fuerza militar unificada y distribuida territorialmente, con el objeto de prevenir y sofocar todo intento de alteración del orden impuesto por el Estado nacional [...] [La] cooptativa incluyó la captación de apoyos entre los sectores dominantes y gobiernos del interior, a través de la formación de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas [...] [La] material presupuso diversas formas de avance del Estado nacional, a través de la localización en territorio provincial de obras, servicios y regulaciones indispensables para su progreso económico [...] [La] ideológica consistió en la creciente capacidad de creación y difusión de valores, conocimientos y símbolos reforzadores de sentimientos de nacionalidad que tendían a legitimar el sistema de dominación establecido (Oszlak, 1982a: 539-540).*

Suele considerarse a 1880 como el año de la consolidación del Estado argentino. Alrededor de esa fecha se produjo una serie de acontecimientos que garantizarían el control, por parte del gobierno central, de cuatro factores fundamentales del poder estatal: los recursos, la violencia, el territorio y la legislación civil. En el primer caso, la federalización de la ciudad de



Buenos Aires (es decir, su separación de la provincia del mismo nombre para tornarse capital federal) implicó la nacionalización del puerto y la aduana, fuentes cruciales de recaudación fiscal que aseguraron la viabilidad financiera de las autoridades federales. En el segundo caso, la exitosa represión de la rebelión liderada por el gobernador bonaerense Carlos Tejedor en rechazo a la elección presidencial de Julio Argentino Roca, que culminó en la aprobación de una ley que prohibía las milicias provinciales, legitimó definitivamente el monopolio federal de la violencia. En el tercer caso, la elección como presidente del militar que había comandado las expediciones de conquista de las tierras patagónicas simbolizó la expansión del control estatal hasta los confines territoriales del país. Por último, la victoriosa disputa con la Iglesia Católica por el control público de los registros civiles y la secularización de la educación permitió que el Estado se independizara de la tutela ideológica de una poderosa institución transnacional.

Prácticamente despoblado hasta la década de 1880, cuando se inicia la inmigración masiva, el desarrollo posterior del Estado argentino se basó en una estructura económica que se desplegó en dos etapas. Entre la organización nacional y la crisis mundial de 1930, la producción nacional se centró en el campo y se orientó hacia el mercado mundial, definiendo lo que se llamó modelo agroexportador. A partir de entonces, diversos proyectos nacionalistas estimularon una producción basada en la industria y orientada hacia el mercado interno. Se conoció como el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y, en los años subsiguientes, encontraría su sostén intelectual en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. Este modelo impulsó una mayor intervención estatal en la economía, tanto en la esfera de la producción como en la de la distribución, pero se agotó antes de lograr sus objetivos autárquicos y desarrollistas. Como en los demás países del Cono Sur, la crisis económica generó un nuevo tipo de autoritarismo caracterizado por la intervención estatal sobre la sociedad con el fin de reestructurarla y no simplemente reequilibrarla. Guillermo O'Donnell (1982) acuñó el concepto de **Estado burocrático-autoritario** para describir estos regímenes, que se impusieron en Argentina entre 1966-1973 y 1976-1983, en Brasil en 1964-1984, en Chile en 1973-1990 y en Uruguay en 1973-1989. Su aspecto central fue el carácter tecnoburocrático, que se manifestó en una orientación eficientista de la gestión estatal. El énfasis otorgado a los programas de racionalización del sector público contrastó con otras formas de autoritarismo prevaleciente en América Latina, en particular las de tipo tradicional y carismático-populista. A partir de la década de 1980 la democracia retornaría en forma escalonada, pero la crisis fiscal era anterior al cambio de régimen y lo sobreviviría.

A partir de 1970, Argentina se encontraba económicamente estancada y sin un horizonte de desarrollo claro. Al agotamiento del viejo modelo de acumulación se le agregó la rutina del déficit estructural. Desde 1946, los sucesivos gobiernos habían financiado permanentes déficit públicos mediante cuatro mecanismos centrales: la apropiación de los fondos públicos de pensión, la inflación, la liquidación de los activos estatales (privatizaciones) y el endeudamiento, sobre todo externo. El año 1991 constituye un punto de inflexión, en cuanto la matriz Estado-céntrica (Cavarozzi, 1996) sostenida sobre recursos inflacionarios y previsionales dio lugar a una política neoliberal, que eliminaba la inflación para pasar a financiarse por medio de las privatizaciones y de un mayor endeudamiento público. Sin embargo, y pese al cambio en las fuentes de financiamiento estatal, la constante siguió siendo el déficit fiscal y la baja eficiencia de la administración pública. En diciembre de 2001, al Estado argentino se le cerró su última fuente de recursos, los préstamos externos, y debió declarar la cesación de pagos de su deuda (o *default*). En consecuencia el PBI per cápita, que en 1920 equivalía al 80% del de los Estados Unidos, se había reducido en 2000 al 40% y en 2005 al 25%. Esta declinación, es conveniente destacar, no fue producto de fuerzas universales como la globalización sino de políticas domésticas. La prueba es que mientras el Estado argentino se debilitaba y su sociedad se empobrecía, en Brasil y Chile tenían lugar transformaciones que iban en la dirección contraria: hoy en día la economía brasileña se ubica entre las diez mayores del mundo, mientras que en las últimas dos décadas la tasa de pobreza en Chile se ha reducido de alrededor del 40% a menos del 20% (WB, 2006; CEPAL, 2006). En ambos casos, políticas estables y de largo plazo han contribuido a con-

solidar la capacidad del Estado de administrar la economía. Los procesos de formación y decadencia estatal no están históricamente predeterminados sino que responden a causas múltiples: estructurales a veces, contingentes con frecuencia.

## 5. El desarrollo contemporáneo y los tipos de Estado

El Estado contemporáneo se ha desarrollado en dos etapas: el **Estado de derecho** y el **Estado social** o de bienestar. Hasta fines del siglo XVII en Inglaterra y XVIII en Francia, el tipo de Estado predominante era **absolutista**: se caracterizaba por la ausencia de límites al poder del monarca y por la inexistencia de separación entre esfera pública y privada. El absolutismo se extendió por todo el continente europeo y también se desplegó en dos etapas: en la primera preponderó una orientación confesional, mientras en la segunda prevaleció el espíritu de la Ilustración. Inicialmente, el Estado y todo lo que en él había, personas incluidas, eran propiedad del gobernante. Derechos que hoy son considerados individuales, como el de profesar una religión o sostener ideas propias, no eran admitidos sino que correspondían a la jurisdicción del señor. Contra este sistema se alzaron algunos súbditos y pensadores, el más notorio de los cuales fue John Locke (1990 [1690]), en defensa de una sociedad en que los individuos gozaran de derechos inalienables localizados fuera del alcance del poder. El Estado de derecho es la forma clásica que asumió la organización estatal a partir de las conquistas que el liberalismo fue arrancando al absolutismo a partir del siglo XVII. Estas conquistas comprenden la tutela tradicional de las libertades burguesas, es decir la libertad personal, la religiosa y la económica, e implican un dique contra la arbitrariedad del Estado. El Estado social o *welfare state* se desarrolló más tarde, entre fines del siglo XIX y mediados del XX, y representa los derechos de participación en el poder político y la riqueza social producida (Regonini, 2004). Mientras la primera forma reflejaba la organización capitalista temprana y dio lugar a un Estado garantista, pasivo y del cual debe protegerse al ciudadano, la segunda expresaba al capitalismo de la revolución industrial madura y de la cuestión social y se encarnó en uno intervencionista, activo y protector del ciudadano.

La antítesis del Estado de derecho es el **Estado totalitario**. Encarnado en los regímenes fascista de Benito Mussolini, nazi de Adolfo Hitler y soviético de José Stalin, se desarrolló en el siglo XX utilizando las tecnologías de comunicación de masas para transmitir la ideología oficial y manufacturar el consenso popular. La ideología totalitaria aspira a construir un Estado que todo abarque y controle, y según Hannah Arendt (1987 [1957]) constituye una nueva forma de gobierno más que una versión actualizada de las tiranías tradicionales. Por su parte, el **Estado gendarme** o **Estado mínimo** se contrapone al Estado de bienestar: formulada en el siglo XIX, es una doctrina en que las responsabilidades gubernamentales se reducen a su mínima expresión, de tal modo que cualquier reducción ulterior desembocaría en la anarquía (Nozick, 1977). Las tareas de este gendarme incluyen la seguridad policial, el sistema judicial, las prisiones y la defensa militar, limitándose a proteger a los individuos de la coerción privada y el robo y a defender el país de la agresión extranjera. En la práctica, sin embargo, un Estado tan limitado es difícil, si no imposible, de encontrar.

La transición entre el Estado de derecho y el Estado de bienestar se inició en Alemania durante el gobierno de Otto von Bismarck. Entre 1883 y 1889, el “Canciller de Hierro” implementó los primeros programas de seguro obligatorio contra la enfermedad, la vejez y la invalidez. Las leyes regulando los derechos laborales también se difundieron en esta época, sobre todo a partir de la experiencia inglesa, e hicieron pie en la Europa central y nórdica. De este modo se fue abriendo una alternativa al liberalismo, paradójicamente con el objetivo de hacer frente al avance del socialismo. Efectivamente, a lo largo del siglo XIX los derechos sociales eran implementados en oposición a los derechos civiles y políticos, en el sentido de que el “derecho a la supervivencia” asegurado por la asistencia estatal requería en contraprestación la renuncia del pobre a todo derecho civil o político, como en Inglaterra, o la prohibición de asociarse a partidos u organizaciones socialistas, como en Alemania (Marshall, 1964).

La concepción de la asistencia estatal como un derecho en vez de una dádiva o compensación por la confiscación de otros derechos surge en Inglaterra a principios del siglo XX, se torna viable a partir del crecimiento masivo del aparato estatal experimentado entre las dos guerras mundiales y se concreta finalmente a partir de los años cuarenta, cuando la legislación británica reconoce el carácter universal del derecho a la protección contra situaciones de dependencia de larga duración (Regonini, 2004). A partir de la segunda posguerra el Estado de bienestar, que pretende garantizar ingresos mínimos, alimentación, salud, educación y vivienda a todos los ciudadanos no como caridad sino como derecho político, se difunde al resto de los países industrializados. Utilizando como fundamento intelectual “*la economía del lado de la demanda*” preconizada por John Maynard Keynes, esta transformación del Estado implicó un importante aumento del gasto público como proporción del producto bruto nacional, el crecimiento y complejización de las estructuras administrativas encargadas de los servicios sociales, el empleo y las obras públicas. Durante las primeras tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, primero la reconstrucción y luego el crecimiento portentoso de las economías occidentales permitieron que la ampliación de los ingresos estatales financiase los crecientes costos fiscales. A partir de la década de 1970, sin embargo, la crisis derivada de los *shocks* petroleros, originados en la decisión de los Estados productores de retener el producto hasta cuadruplicar su valor, provocó una aceleración inflacionaria que redujo la capacidad financiera de los Estados consumidores. A continuación se analiza el ascenso y declinación del Estado de bienestar.

Según T. H. Marshall (1964), apunta Gloria Regonini, en la historia de las sociedades industriales

*[...] se distinguen tres fases: la primera, alrededor del siglo XVIII, se caracteriza por la lucha por la conquista de los derechos civiles (libertad de pensamiento y expresión, etc.); la siguiente, alrededor del siglo XIX, tiene como centro la reivindicación de los derechos políticos (de organización, propaganda y voto entre otros) y culmina en la conquista del sufragio universal. Es precisamente el desarrollo de la democracia y el aumento del poder de las organizaciones obreras lo que origina la tercera fase, caracterizada por el problema de los derechos sociales cuya resolución es considerada un prerrequisito para la concreción de la plena participación política (2004: 417).*

Aunque algunos autores acentúan el peso de los factores ideológicos en el desenvolvimiento del Estado de bienestar, investigaciones más recientes tienden a subrayar el papel desempeñado por los factores económicos. Así, la causa principal para la difusión de los derechos sociales es el pasaje de la sociedad agraria a la sociedad industrial. Si bien es verdad que las diferencias políticas y culturales pueden explicar ciertos márgenes de variación entre las políticas adaptadas por los Estados industrializados, también resulta claro que el desarrollo industrial aparece como la única constante capaz de generar el problema de la seguridad social asociado con el surgimiento del Estado de bienestar. Tan interesante resulta la diversidad existente entre los Estados de bienestar europeos y estadounidenses (Esping Anderson, 1990) como la constatación de que la proporción de producto bruto nacional utilizada para objetivos sociales crece en función del desarrollo económico, por lo que la retórica de los “modelos de Estado de bienestar” encubre que la principal diferencia se encuentra entre países en desarrollo y países fuertemente industrializados, y no entre variedades de estos últimos (Wilensky, 1975).

En cualquier caso, la crisis fiscal del Estado de bienestar derivada de la inflación producida por los *shocks* petroleros y por el aumento de la demanda, así como del envejecimiento poblacional que disminuye la cantidad de contribuyentes y aumenta la de receptores, ha contribuido a eclipsar el debate sobre sus variedades. El surgimiento del *welfare state* es generalmente entendido como una difuminación de los límites entre Estado (o política, o esfera pública) y sociedad (o mercado, o esfera privada) tal como se concebía en la sociedad liberal. Durante la década de 1960, la nueva relación es percibida en términos de equilibrio y estabilidad. A partir de entonces, sin embargo, dos enfoques se disputan la interpretación de la crisis (Regonini,

2004: 418). Por un lado, un grupo de autores considera que el Estado de bienestar implica la estatalización de la sociedad (Habermas, 1975 [1973]; Offe, 1990 [1984]). Para esta visión, los beneficios sociales provistos por el Estado acarrearán el peligro de tornar extremadamente dependientes a los individuos, por lo que es necesario reforzar la resistencia de la sociedad civil para evitar el avasallamiento de la política. Por otro lado, un segundo grupo de autores considera que el proceso observado es el contrario: la socialización del Estado (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Para esta visión, la ideología igualitaria difundida por el Estado de bienestar genera un exceso de demandas sociales que las instituciones públicas no consiguen procesar. La receta, entonces, es por un lado reducir las demandas y por el otro fortalecer las instituciones. Sea cual fuere la interpretación, los hechos indican que pese a la crisis los Estados occidentales tienen actualmente un peso en la sociedad como nunca antes en la historia, al menos en lo que se refiere a producción y distribución de la riqueza. La evidencia es que, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que reúne a los países más desarrollados del mundo, los ingresos estatales en 2000 se aproximaban al 40% del producto bruto interno y los gastos se acercaban al 50% (Hay y Lister, 2006: 2-3). Al mismo tiempo, y pese al entusiasmo que generan las tesis de la globalización, la actividad económica relacionada con el comercio internacional sigue siendo relativamente baja (no más del 17% de la actividad económica mundial en 1996, apenas por encima de la marca registrada en 1913), lo que significa que la mayor parte de la actividad económica se sigue desarrollando dentro de los mercados domésticos (Campbell, 2003: 237; Fligstein, 2001). Por eso, la relación entre Estado y mercado o, en otras palabras, entre Estado y desarrollo económico sigue siendo muy estrecha.

En la visión de Peter Evans, uno de los teóricos más conocidos del “retorno del Estado” (véase más adelante),

*[...] las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que surgieron en las décadas del ‘50 y el ‘60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización. La experiencia de las décadas posteriores socavó esta imagen del Estado como agente preeminente del cambio, generando por contrapartida otra imagen en la que el Estado aparecía como obstáculo fundamental del desarrollo. En África, ni siquiera los observadores más benévolos pudieron ignorar que en la mayoría de los países el Estado representaba una cruel parodia de las esperanzas poscoloniales [...] Para los latinoamericanos que procuraban comprender las raíces de la crisis y el estancamiento que enfrentaban sus naciones no era menos obvia la influencia negativa del hipertrófico aparato estatal (1996: 529).*

Esta imagen del Estado como problema fue, en parte, consecuencia de su fracaso para cumplir las funciones que se le habían fijado y las expectativas que había generado. A lo largo de las décadas de 1970 y 1980, entonces, los análisis neoutilitaristas y las políticas neoliberales alcanzaron su apogeo proponiendo la retirada del Estado y su substitución por el mercado. A partir de fines de los años 80, sin embargo, los problemas provocados por la implementación de programas de ajuste estructural y la confirmación de que los mercados, como los Estados, también desarrollan fallas condujeron a una tercera ola de ideas acerca del Estado. En términos de Dani Rodrik (2005), los mercados no se “*crean, regulan, estabilizan ni legitiman*” solos sino que requieren instituciones que definan reglas de interacción, las implementen y aseguren el cumplimiento de los contratos. La nueva visión, más ecléctica, postulaba que para fomentar el desarrollo el Estado podía ser tanto problema como solución dependiendo de la forma que adquiriese su relación con la sociedad. Según Evans,

*[...] la esencia de la acción del Estado radica en el intercambio que tiene lugar entre los funcionarios y sus sustentadores. Los funcionarios requieren, para sobrevivir, partidarios políticos, y éstos, a su vez, deben contar con incentivos suficientes si no se quiere que desplacen su apoyo a otros potenciales ocupantes del Estado (1996: 532).*

Los funcionarios tienen, a grandes rasgos, dos formas de generar esos incentivos: mediante la provisión de bienes colectivos o mediante la entrega directa de beneficios y rentas públicas a sus partidarios. En el primer caso, el Estado cumple una función positiva sobre el desarrollo económico; en el segundo, lo obstaculiza. Un modelo recibe el nombre de “**Estado desarrollista**”, el otro de “**Estado predatorio**”. El hecho de que se implante uno u otro depende de la relación que se traba entre Estado y sociedad: si el Estado es excesivamente autónomo le resultará difícil movilizar los recursos sociales por la senda del desarrollo; si es excesivamente dependiente o colonizado por algunos grupos, la apropiación privada de las rentas públicas tornará la economía rentista e improductiva. La fórmula del Estado desarrollista, aquél que extrae excedentes pero ofrece a cambio bienes colectivos, es la “autonomía enraizada”, en el sentido de que el Estado no se aísla de la sociedad sino que combina un alto grado de autonomía con una interacción fluida con actores socioeconómicos estructurados (Evans, 2006: 557). Los casos arquetípicos de Estados desarrollistas son los del este asiático, en particular Japón, Corea y Taiwán, mientras que los ejemplos más representativos del Estado predatorio se encuentran en África y se encarnan, por ejemplo, en Zaire.

En los últimos años, sin embargo, la tendencia ha sido la de catalogar a Estados como los africanos como fallidos antes que predatorios. La idea subyacente es que, a la larga, estas entidades no consiguen siquiera garantizar los privilegios de los sectores gobernantes. Un **Estado fallido** se caracteriza por tres características:

*[...] la ruptura de la ley y el orden producida cuando las instituciones estatales pierden el monopolio del uso legítimo de la fuerza y se tornan incapaces de proteger a sus ciudadanos (o, peor aún, son utilizadas para oprimirlos y aterrorizarlos); la escasa o nula capacidad para responder a las necesidades y deseos de sus ciudadanos, proveer servicios públicos básicos y asegurar las condiciones mínimas de bienestar y de funcionamiento de la actividad económica normal; en la arena internacional, la ausencia de una entidad creíble que representa al Estado más allá de sus fronteras (Brinkerhoff, 2005: 4).*

Las fallas del Estado, sin embargo, no siempre se presentan juntas y de forma absoluta. Por el contrario, una cuestión clave consiste en distinguir grados. La etiqueta “Estado fallido” suele utilizarse en casos en los que un umbral razonable de falla ha sido superado, aunque hay casos de estiramiento conceptual que agrupa casos notoriamente diferentes. Existen casos evidentes de colapso extremo como los de Somalia, Liberia o Haití, durante la década pasada, donde la sociedad civil y la autoridad política se desintegraron y prevaleció una situación hobbesiana que recordaba al estado de naturaleza. La mayoría de los casos, sin embargo, enfrenta situaciones menos drásticas y la dimensión de la incapacidad estatal varía entre un área y otra. Un serio problema analítico reside en el hecho de que estos casos son prácticamente indistinguibles de la situación de muchos, si no la mayoría, de los países pobres, que sufren de debilidad institucional y brechas de capacidad. Algunos análisis procuran refinar este concepto, generando categorías más detalladas que permitan apreciar diferencias entre los casos. La Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), por ejemplo, hace la distinción entre Estados fallidos, en vías de fallar, frágiles y en recuperación. Por su lado, las Naciones Unidas tienen una agencia para los Países Menos Desarrollados (LDC), que agrupa cincuenta países que cumplen tres criterios: bajo ingreso per capita, bajo desarrollo humano (se mide nutrición, salud, educación y analfabetismo) y alta vulnerabilidad económica. La lista más elaborada de Estados fallidos, si bien polémica, fue desarrollada en 2005 por la revista especializada *Foreign*



*Policy* y es actualizada anualmente desde entonces. En ella se enumeran veinte Estados colapsados que, o bien son incapaces de mantener el orden en su territorio sin intervención externa, o bien controlan una parte del territorio pero sin capacidad efectiva más allá de la capital o regiones centrales. Trece de estos Estados se encuentran en África, cinco en Asia, uno en Oceanía y uno en América (Haití).<sup>2</sup> La lista agrega otros veinte Estados a los que califica “en peligro”, y a continuación veinte más que se encontrarían en una posición de frontera. A pesar de la polémica generada por esta publicación, sus resultados son útiles a efectos comparativos (aunque no tanto conceptuales).

Lo contrario de un Estado fallido, es decir un Estado exitoso o efectivo, no se correlaciona necesariamente con una concentración excesiva de poder. Al contrario, la “fuerza” o capacidad de un Estado presenta al menos dos dimensiones. ¿Qué significa la expresión “Estado fuerte”? Michael Mann (1991 [1986]) propuso una distinción entre los poderes despóticos e infraestructurales del Estado. Los poderes despóticos son mayores cuando puede actuar coactivamente sin restricciones legales o constitucionales. Los poderes infraestructurales se refieren a la habilidad del Estado para penetrar en la sociedad y organizar las relaciones sociales. En estos términos, el Estado absolutista francés del siglo XVIII era estructuralmente más débil que su rival británico. Aunque el primero disponía de un amplio margen de arbitrariedad para ejercer el poder, su capacidad para movilizar a la sociedad y extraer de ella recursos y apoyo era muy inferior a la del gobierno británico. Del mismo modo, ya durante el siglo XX, Gran Bretaña y Estados Unidos se demostraron más efectivos que sus enemigos nazis y soviéticos a la hora de asegurar respaldo interno y movilizar para la guerra (Ikenberry, 2003: 353-354). La eficacia de un Estado depende de la estabilidad y capacidades de su aparato administrativo, y ello es función de la legitimidad doméstica y la profesionalización burocrática. En última instancia, la administración pública es la forma cotidiana en que el Estado organiza el orden social.

## 6. El sistema interestatal

Como ya se mencionó, a lo largo de la historia los Estados surgieron en grupos. Esto significa que la formación de un Estado implica siempre un **sistema interestatal**, sea preexistente o simultáneo. La mayor parte de los estudiosos de relaciones internacionales considera que el actual sistema interestatal nació en 1648, cuando un conjunto de potencias europeas acordó lo que se conoce como Paz de Westfalia, poniendo fin a la Guerra de los Treinta Años (1618-1648). Los principales signatarios de los dos tratados que sellaron la paz fueron la Francia católica, la Suecia protestante y el Sacro Imperio Romano (Germánico), además de España, Holanda, la Confederación Helvética (Suiza) y varios principados alemanes. El conflicto que había llevado a la guerra remitía al derecho que se arrogaban los emperadores germánicos para decidir la religión que se profesaba en sus territorios. Los principios que la literatura deriva usualmente de este acuerdo son tres: la soberanía de los Estados y su derecho a la autodeterminación, la igualdad legal entre Estados y la no intervención en los asuntos internos de otro Estado. Éstos son los principios que rigen aún hoy el derecho internacional, por lo que el sistema interestatal actual suele denominarse “sistema westfaliano”. Sin embargo, algunos autores revisionistas aseguran que estos principios no proceden de los tratados referidos (Osiander, 2001). Por el contrario, argumentan, ninguno de ellos menciona la palabra soberanía. Además, las autoridades del Sacro Imperio Romano se reservaban el derecho de deponer a los príncipes inferiores cuando los considerara en falta. Asimismo, los tratados establecían que Francia y Suecia se reservaban el derecho de intervenir en los asuntos internos del Imperio en caso de que los acuerdos fueran violados. Para esta visión, antes que establecer la soberanía, los tratados tenían como función mantener el status quo, garantizando que la autonomía de los protoestados menores, si bien alta, continuara limitada por las leyes, cortes y constituciones de los Estados mayores, y no fueran, por lo tanto, soberanos. En cualquier caso, la interpretación que se difundió posteriormente aceptó el principio “*cuius regio, eius religio*”, significando que en cada territo-



rio la religión del rey sería también la de sus súbditos. De ese modo se acabó, al mismo tiempo, con la doctrina que afirmaba que a un rey en el cielo correspondía un único rey en la Tierra y con la legitimidad de la religión como fundamento de la intervención en los asuntos de otros Estados.

El principio de igualdad jurídica entre los Estados se encuentra hoy en vigencia y no hay visos de que vaya a cambiar próximamente. La realidad de los hechos, sin embargo, suele contradecir la normatividad del derecho. En la práctica, los Estados no son políticamente iguales: los hay más poderosos y más débiles, desarrollados y subdesarrollados, democráticos y despóticos. Las características de las unidades afectan al sistema, aunque las teorías de política internacional no se ponen de acuerdo sobre de qué modo lo hacen. Algunas consideran inmutable la estructura de relaciones interestatales más allá de eventuales cambios en la distribución de poder entre los Estados, mientras otras sostienen que el tipo de organización interna de los Estados puede alterar el patrón de relaciones internacionales. Para los primeros, llamados realistas (Morgenthau, 1948; Waltz, 1979), lo que cuenta es el poder estatal relativo, medido principalmente en términos político-militares. Para los segundos, llamados liberales (Keohane y Nye, 1977; Russett, 1993), también es determinante el grado de interdependencia entre los países, las instituciones internacionales y el régimen político doméstico. Los realistas proclaman que la primera regla de las relaciones interestatales es el **equilibrio del poder**, que lleva a los países a realizar alianzas para contrapesar la amenaza de Estados o alianzas más poderosos. Los liberales, en cambio, defienden la teoría de la **paz democrática**, que afirma que las democracias no hacen la guerra entre sí y, por lo tanto, abren el camino para relaciones interestatales basadas en la cooperación antes que en el conflicto. En cualquier caso, ambos enfoques aceptan que los Estados no son iguales en la práctica aunque lo sean en la norma.<sup>3</sup>

Para entender el carácter cambiante del Estado resulta conveniente desagregar sus funciones que, a diferencia de su medio específico, varían con el tiempo. Stephen Krasner (1999) ha identificado cuatro dimensiones de la soberanía estatal. La soberanía doméstica se refiere a la autoridad del Estado al interior de sus fronteras, en relación con su propia sociedad. Soberanía interdependiente se refiere a la habilidad de las autoridades estatales de controlar los flujos transfronterizos de bienes, servicios, capitales y personas. Soberanía legal internacional se refiere al reconocimiento jurídico de que goza un Estado bajo la ley internacional. Finalmente, soberanía westfaliana se refiere a la exclusión de actores externos en la operación del sistema político doméstico. Esta formulación permite especificar con mayor precisión lo que los Estados pueden y no pueden hacer. Así, los Estados más débiles suelen aparecer muy abajo en todos los rankings excepto en el de soberanía legal, mientras que los más poderosos se posicionan bien en tres dimensiones pero exhiben niveles más altos de interdependencia, lo que disminuye su soberanía en ese aspecto. Incluso casos atípicos como el de Taiwán, que goza de soberanía doméstica y westfaliana pero prácticamente carece de soberanía legal internacional, son mejor apprehendidos mediante este análisis desagregado.<sup>4</sup>

Las **identidades nacionales** son otro aspecto crítico de la sociedad que modela y constriñe al Estado y su relación con el ambiente. Un mundo de mercados abiertos puede ser una ventaja para Estados con un tipo particular de identidades nacionales, pero constituir una amenaza para otros. El nacionalismo puede orientarse cívico o étnicamente (Kohn, 1967). El **nacionalismo cívico** es una identidad grupal basada en el compromiso con un credo político nacional, sea éste apoyado en valores como la igualdad o instituciones como la constitución. Para esta concepción, la raza, religión, lengua, género o etnia no definen el derecho de los ciudadanos a pertenecer a la comunidad. El **nacionalismo étnico**, en contraste, sostiene que los derechos de los individuos y su participación en la comunidad son heredados, basados en lazos raciales o étnicos. Las dos versiones de nacionalismo recién definidas constituyen tipos ideales, y las identidades nacionales reales se localizan en posiciones intermedias del continuo que une un polo con el otro. Sin embargo, la evidencia histórica indica que las variaciones a lo largo de ese continuo tienen efectos importantes sobre las políticas internas y externas de los Estados. Las ventajas del nacionalismo cívico, manifiestas en el desempeño de los países occidentales en general y de

los Estados Unidos en particular, se deben en parte a que los conflictos derivados de las divisiones étnicas o religiosas son procesados en el ámbito de la sociedad civil, removiéndolos de la arena política y evitando que esas tensiones se transmitan al aparato del Estado. El nacionalismo cívico sería así una fuente de cohesión social, estabilidad política, capacidad estatal y, consecuentemente, poder militar.

Si durante el periodo de la Guerra Fría (1948-1989) el mundo podía dividirse en tres en función de su alineamiento con los Estados Unidos, la Unión Soviética o ninguno de los dos, a partir de entonces la división más mencionada es la que separa a los países desarrollados (generalmente localizados en el hemisferio norte) y a los subdesarrollados o emergentes (mayoritariamente en el hemisferio sur). Sin embargo, los acontecimientos militares de la última década han ido delineando una nueva frontera: esa que separa a los Estados que se adecuan a las reglas de la comunidad internacional y aquellos que las desafían o se mantienen al margen. Para estos últimos se ha desarrollado el concepto de “**Estado canalla**” o recalcitrante (*rogue state*). El término se aplica a Estados considerados amenazantes para la paz mundial, lo que habitualmente incluye estar gobernados por regímenes autoritarios que restrinjan los derechos humanos, patrocinar el terrorismo y fomentar la proliferación de armas de destrucción masiva como Corea del Norte e Irán. Su utilización, sobre todo por parte del gobierno de Estados Unidos, es peyorativa y su validez resulta controvertida, en particular para quienes cuestionan la política exterior norteamericana.

## 7. El Estado y la integración regional

El Estado contemporáneo está sujeto a dos tipos de tensiones: las hay de fragmentación y de integración. Las tensiones de fragmentación tienen causas fundamentalmente políticas y se relacionan con el resurgir de los nacionalismos subestatales; las de integración reconocen motivaciones principalmente económicas vinculadas con el proceso de globalización.<sup>5</sup> En esta sección se analiza una de las respuestas que, primero en Europa y luego en otras regiones del mundo, algunos Estados han elaborado para hacer frente al cambio de escala generado por la creciente integración de los mercados mundiales: la **integración regional**. Ésta puede ser entendida como un intento de reconstruir las erosionadas fronteras nacionales a un nivel más elevado. Por lo tanto, cabría interpretarla como una maniobra proteccionista por parte de aquellos Estados que no pueden garantizar por sí mismos sus intereses y objetivos. De alguna manera, esto recuerda el enfoque contractualista de la génesis estatal. Siguiendo la línea de pensamiento, hay quienes argumentan que las regiones devendrán nuevos Estados a la manera como federaciones actuales, Suiza y Estados Unidos por ejemplo, surgieron a partir de la unión voluntaria de unidades políticas preexistentes. Otros, en cambio, sostienen que los bloques regionales estarán siempre subordinados a sus Estados miembros y no los sustituirán.

En términos estrictos, la integración regional consiste en

*[...] el proceso por el cual los Estados nacionales “se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver sus conflictos mutuos” (Haas, 1971: 6). A esta definición clásica de Ernst Haas sólo nos resta añadir que lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Otros elementos —el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las élites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de símbolos que representan una identidad común— pueden tornar más probable la integración, pero no la reemplazan (Malamud y Schmitter, 2006: 17).*

La integración económica entre dos o más países admite cuatro etapas. La primera es la **zona de libre comercio** un ámbito territorial en el cual no existen aduanas domésticas; esto sig-

nifica que los productos de cualquier país miembro pueden entrar a otros sin pagar aranceles, como si fueran vendidos en cualquier lugar del país de origen. La segunda etapa es la **unión aduanera** que establece un arancel a ser pagado por los productos provenientes de terceros países; ello implica que los Estados miembros forman una sola entidad en el ámbito del comercio internacional. La tercera etapa es el **mercado común**, unión aduanera a la que se agrega la libre movilidad de los factores productivos (capital y trabajo) a la existente movilidad de bienes y (eventualmente) servicios; tal avance requiere la adopción de una política comercial común y suele acarrear la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones nacionales. Finalmente, la **unión económica** consiste en la adopción de una moneda y política monetaria únicas. A medida que el proceso avanza, la integración económica derrama sus efectos sobre la arena política. En particular, la movilidad de personas y la necesidad de establecer políticas comunes alimentan las controversias políticas y generan la necesidad de tomar decisiones que exceden el ámbito técnico o económico. Por ello, los procesos de integración regional pueden compararse con los de unificación estatal, aunque existe una distinción crucial: los primeros son siempre voluntarios, los segundos raras veces lo han sido.

Los procesos históricos de construcción estatal (*state-building* o *nation-building*) han sido usualmente conducidos por líderes que gobernaban una de las entidades políticas que formarían el nuevo Estado. El ministro Cavour —bajo el reinado de Víctor Manuel II en Italia— y el canciller Bismarck —en la corte de los Hohenzollern en Alemania— constituyen paradigmas clásicos de este fenómeno. En cambio, en los procesos contemporáneos de integración regional el rol de los jefes de gobierno aparece opacado. Así, cuando se cita a los padres fundadores del caso más exitoso, la Unión Europea (UE), se menciona a funcionarios como Jean Monnet, Robert Schuman o Jacques Delors, de los cuales sólo Schuman ejerció brevemente la conducción de un gobierno nacional, y no fue desde ese cargo que logró sus mayores éxitos. La menor visibilidad de los jefes de gobierno se debe, en parte, a la naturaleza voluntaria de la integración regional, que no deja lugar a la imposición de pautas y tiempos por parte de un Estado sobre los otros.

La Unión Europea (UE) constituye el bloque regional más avanzado. Ha superado el estadio de mercado común y se consolida como unión económica y monetaria, aspirando también a transformarse en una unión política. Institucionalmente, ha desarrollado una compleja estructura de gobernanza en niveles múltiples, combinando supranacionalismo con intergubernamentalismo, unanimidad con regla de la mayoría, y supremacía de la ley comunitaria con el principio de subsidiariedad (Hix, 1994; Sandholtz y Stone Sweet, 1998). Presenta una poderosa Corte de Justicia que ha sido crucial para el avance de la integración, un Parlamento cuyos miembros son directamente elegidos por el pueblo europeo desde 1979 y una Comisión Ejecutiva con importante autonomía. Estas tres instituciones son supranacionales, lo que significa que no responden a los gobiernos de los Estados miembros. Por el contrario, el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea son entes intergubernamentales, integrados por miembros de los poderes ejecutivos nacionales. Los cinco órganos componen la cúpula de la estructura institucional de la UE.

Por su parte, la integración en América Latina evolucionó en tres etapas, aunque sólo la última produjo resultados duraderos. Hacia el final de la década de 1950 y principios de la de 1960 surgieron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), cuyo temprano éxito pronto se convirtió en fracaso.<sup>6</sup> La segunda etapa se inició a fines de los años 60, cuando se fundaron la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), que correrían la misma suerte que sus antecesoras. La tercera etapa se inició a partir de las transiciones democráticas en la década de 1980, cuando la región asistió con renovadas esperanzas al relanzamiento del MCCA y de la CAN, a la transformación de la ALALC en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y a la creación del Mercosur (Mace, 1988). Integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el Mercosur alcanzó notables progresos en términos de comercio intrarregional e inversiones durante sus primeros siete años de vida, aunque posteriormente una sucesión de crisis domésticas y un inadecuado nivel de institucionalización mellaron su desempeño y le fueron restando relevancia.

La integración regional es estudiada desde dos perspectivas: por un lado, la de la integración propiamente dicha en cuanto proceso de formación de nuevas comunidades políticas; por el otro, la de los mecanismos a través de los cuales esas nuevas comunidades se gobiernan. En el primer caso, las dos principales teorías contemporáneas, el **intergubernamentalismo liberal** (Moravcsik, 1998) y la **gobernancia supranacional** o neofuncionalismo (Sandholtz y Stone Sweet, 1998; Schmitter, 2004), consideran a la sociedad como punto de partida de la integración. Ambos enfoques sostienen que el incremento de las transacciones transnacionales genera un aumento de interdependencia que, a la larga, conduce a los protagonistas del intercambio (principalmente empresarios y firmas) a solicitar a las autoridades nacionales o transnacionales que adapten regulaciones y políticas a las nuevas necesidades generadas durante el proceso. Ambos enfoques, por lo tanto, comparten un concepto de integración cuyo impulso se basa en la demanda.

El intergubernamentalismo liberal concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos.<sup>7</sup> Según este enfoque, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores domésticos relevantes. El resultado previsto es el fortalecimiento del poder estatal, que mantiene la opción de retirarse de la asociación, y no su dilución en una entidad regional. El intergubernamentalismo liberal define la interdependencia económica como condición necesaria de la integración. A medida que la liberalización comercial aumenta la magnitud del comercio exterior, especialmente a nivel intraindustrial, las demandas por una mayor integración se incrementan. En este marco, las instituciones regionales son concebidas como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arenas de acción colectiva. A pesar de la relevancia que este enfoque adjudica a los Estados nacionales, la decisión de compartir o delegar soberanía es considerada inevitable si se pretende alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio.

Por su lado, la gobernancia supranacional concibe la integración regional como un proceso que, una vez iniciado, genera una dinámica propia. Este enfoque enfatiza la importancia de los actores supranacionales, que son creados por la asociación regional pero se tornan luego sus impulsores al fomentar ciertos mecanismos latentes de retroalimentación. La gobernancia supranacional destaca la participación de cuatro actores centrales en el avance de la integración europea: los Estados nacionales, los empresarios transnacionales (*transnational transactors*), la Comisión Europea y la Corte de Justicia. Las dos últimas son instituciones supranacionales que no existen, o no tienen peso, en otros bloques regionales. Por lo tanto, fuera de la UE sólo es esperable la interacción entre Estados nacionales y empresarios transnacionales. Además, en el caso europeo los actores involucrados demandan preferentemente reglas generales antes que decisiones puntuales, lo que ha generado una dinámica de construcción institucional única en su tipo.

En lo que respecta a la gobernancia de la UE, tanto las competencias de los gobiernos nacionales y las instituciones europeas como la relación entre estas últimas son difusas y ambiguas. Los ejecutivos nacionales cumplen un rol clave, y la mayor parte del *lobby* se realiza a través de ellos; pero también la Comisión y el Parlamento Europeo (y, en algunos casos, el Tribunal de Justicia) constituyen blancos selectos de la presión de gobiernos subnacionales y grupos sectoriales que buscan promover sus intereses por todos los canales disponibles, dando lugar a un proceso que ha sido denominado **gobernancia en múltiples niveles** (Marks y otros, 1996: 45). Mientras algunos autores afirman que la “europeización” implica la transferencia de poder estatal al nivel regional de gobierno (Wallace, 1999), otros sostienen que, por el contrario, bien podría reforzar los Estados nacionales (Milward, 1992). La mayoría, sin embargo, concuerda en que ha tendido a sustraer temas de política interior del debate doméstico, llevándolos al terreno del Poder Ejecutivo (Moravcsik, 1998; Risse-Kappen, 1996).

A diferencia de la experiencia europea, en América Latina los procesos de integración se han caracterizado por la ausencia o debilidad de intereses transnacionales (Malamud, 2003). En consecuencia, han sido los Estados nacionales los que han decidido los tiempos y formas de las

estrategias de regionalización. Esta modalidad, que puede ser definida como integración basada en la oferta, constituye la regla y no la excepción entre países en vías de desarrollo.

Al analizar, al interior de los Estados nacionales, qué actores e instituciones han provisto de dirección y liderazgo a los procesos de integración, los poderes ejecutivos se destacan con nitidez por sobre otros actores domésticos. En América Latina, los parlamentos y los tribunales nacionales han sido usualmente arrastrados o mantenidos al margen. En consecuencia, los bloques regionales se han caracterizado por un magro nivel de participación de la sociedad civil y sus representantes y por un bajo grado de institucionalización. La autonomía de los jefes de gobierno en la esfera de política exterior ha sido reconocida en la literatura sobre el tema. Schlesinger, por ejemplo, señala que aun en los Estados Unidos, cuyo mecanismo de frenos y contrapesos procura el equilibrio entre las tres ramas del gobierno, “*fue a partir de la política exterior que la presidencia imperial consiguió su impulso inicial*” (Schlesinger, 1974: 279). A su vez, Weaver y Rockman (1993: 454) afirman que los dispositivos institucionales que concentran el poder tienden a desempeñarse mejor en las áreas de dirección (*steering*) que aquellas que difunden el poder, las que, por su lado, son más eficientes en las tareas de mantenimiento de rumbo y representación política (Rockman, 1997). La concentración del poder es más funcional para la toma de decisiones, y el poder se concentra en el ejecutivo más que en las otras ramas de gobierno. Esto ha permitido que algunos jefes de gobierno tomaran iniciativas a favor o en contra de la integración regional sin necesidad de someter sus decisiones a la aprobación de eventuales actores de veto (*veto players*).

Finalmente, la integración regional se relaciona con el tamaño de los Estados. ¿Qué factores explican la supervivencia de microestados como Mónaco o Andorra? ¿Cómo es posible que Luxemburgo sea tan viable y mucho más próspero que la India, cuando ésta tiene 1.270 veces la superficie del primero y 2.350 veces su población? La respuesta que proponen Alberto Alesina y Enrico Spolaore (2003) vincula la escala del mercado y la capacidad de defensa con la homogeneidad de las preferencias. El argumento es que el tamaño de un Estado es la consecuencia de dos fuerzas opuestas: el beneficio de la economía de escala (y de la seguridad militar) y el costo de la heterogeneidad de preferencias. Un Estado puede darse el lujo de ser pequeño cuando su nivel de integración en un mercado mayor, sea regional o global, le permite especializarse aumentando su eficiencia económica, a la vez que lo protege de amenazas militares. Un Estado grande, en cambio, puede sostenerse sobre su mercado interno y garantizar su propia defensa, pero la mayor heterogeneidad de preferencias dificulta la toma de decisiones y puede, en última instancia, amenazar la integridad estatal. La integración regional es, entonces, un mecanismo que permite que algunas decisiones sean mantenidas al nivel de los Estados nacionales, donde las preferencias son más homogéneas, mientras las transacciones económicas y la defensa son transferidas al más eficiente nivel regional.

## 8. Teorías del Estado

Si la definición del concepto de Estado es controvertida, la teorización del fenómeno lo es aún más. ¿Qué “causa” al Estado? En otras palabras, ¿cuáles son las razones para que esta organización, y no otra, surja y evolucione? Para algunos, la respuesta es la búsqueda de estabilidad política; para otros, la garantía de la explotación económica; para los de más allá, el resultado más o menos espontáneo de la interacción entre personas y grupos. Aun para quienes comparten un acuerdo mínimo sobre los fines y funciones de la organización estatal se abre un segundo interrogante: ¿cómo funciona el Estado? A pesar de que la definición más difundida destaca el papel de la violencia como recurso constitutivo, los componentes económico e ideológico de la dominación estatal no deben ser subestimados. Los enfoques teóricos que pretenden responder a estas cuestiones se pueden agrupar en tres grandes vertientes: el **pluralismo**, el **marxismo** y el **elitismo**.

Las teorías pluralistas abrevan en concepciones liberales de la sociedad y se desarrollaron principalmente en Gran Bretaña y Estados Unidos. Surgieron en Europa como una reacción con-



tra el absolutismo, y en América como una respuesta práctica al problema de limitar el poder del nuevo Estado constitucional. Como en los casos que se verán a continuación, existe una fuerte imbricación entre elementos explicativos y normativos (Smith, 2006). El pluralismo concibe al poder como disperso en la sociedad más que concentrado en el Estado. A diferencia del liberalismo extremo, sin embargo, no supone que el poder está fragmentado entre todos los individuos sino, principalmente, entre un conjunto de grupos más o menos autoorganizados. Estos grupos organizan la sociedad, y sus identidades y acciones constituyen un elemento crucial de la estructura política (Laski, 1989). El pluralismo se transformó en la corriente dominante de la ciencia política estadounidense luego de la Segunda Guerra Mundial. Robert Dahl lo describió de esta manera:

*Las políticas gubernamentales más importantes son tomadas mediante negociación, persuasión y presión en un número considerable de puntos del sistema político: la Casa Blanca, las burocracias, el laberinto de las comisiones parlamentarias, las cortes federal y estatales, las legislaturas y ejecutivos estatales, los gobiernos locales. Ningún único interés político organizado, sea partido, clase, región o grupo étnico, podría controlar todos estos sitios (1963: 325).*

Las teorías pluralistas no constituyen utopías armonicistas ni niegan el conflicto, pero su foco está en el equilibrio y la capacidad de balance y contrapeso entre los grupos, existentes o potenciales (Truman, 1951). El Estado, escasamente teorizado en la literatura clásica norteamericana que se refiere a él como “gobierno”, es percibido como un actor en principio neutral que recibe las demandas de los grupos y procura arbitrar entre ellos. Esta visión benigna y relativamente ingenua entró en crisis en la década de 1960 con la lucha por los derechos civiles, generando un replanteamiento teórico que dio nacimiento al neopluralismo. Charles Lindblom (1982) se acerca a las visiones marxistas cuando acepta que los grupos que representan al capital gozan de una posición privilegiada respecto de otros grupos, y no sólo por su mayor poder de *lobby* sino por su situación estructural dentro de la sociedad. Sin embargo, esta perspectiva sigue relegando al Estado a un rol, si no secundario, reactivo. Una de las críticas más sólidas realizadas contra los argumentos pluralistas es desplegada por Steven Lukes (1974). Lukes argumenta que la falencia principal del pluralismo es su limitación a estudiar el poder observable, descuidando los procesos más sutiles a través de los cuales los sectores dominantes manipulan el consenso y tornan prescindible la coerción directa; por lo tanto, no la eliminan sino que la vuelven invisible. En cualquier caso, en la década de 1960 dos paradigmas holistas sustituyeron gradualmente a aquellos basados en el agente (Schmidt, 2006). Por un lado, el enfoque sistémico (y en particular el estructural-funcionalismo) soslayaron al Estado y lo reemplazaron por el sistema político, concepto orientado hacia el equilibrio y cuya aplicación favorecía la comprensión del status quo pero no la del cambio político. Por otro lado, los abordajes marxistas también relativizaron el papel del Estado en cuanto lo consideraban predeterminado por la lucha de clases, aunque a diferencia del enfoque sistémico procuraron explicar el conflicto en vez de la estabilidad política.

Colin Hay (2006) afirma que la característica más paradójica de la teoría marxista sobre el Estado es que... no existe. El motivo principal es, normativa y prácticamente, la naturaleza intervencionista del pensamiento marxista, cuyo propósito no es simplemente entender al Estado sino eliminarlo. Medida a partir de esta concepción, “*la teorización marxista sobre el Estado no puede considerarse exitosa*” (Hay 2006: 59). Sin embargo, pensadores marxistas han aportado importantes análisis a la reflexión que van más allá de la conocida definición de Karl Marx y Friedrich Engels en el Manifiesto del Partido Comunista de 1848, cuando afirmaron que “*el Estado moderno es el comité de administración de los negocios de la burguesía*”. El mismo Weber reconoce la contribución de León Trotsky citando su afirmación de que “*todo Estado está basado en la fuerza*” (1986 [1919]: 83). Las tres corrientes más importantes en que se dividen los pensadores marxistas son la **gramsciana**, la **instrumentalista** y la **estructuralista**.



Antonio Gramsci (1984 [1949]), pensador italiano de la primera mitad del siglo XX, continuó la reflexión de Lenin (1975 [1917]) sobre el Estado y la revolución. El pensador y activista ruso concebía la revolución como un acto esencialmente destructivo y violento, que acabaría con el Estado burgués remplazándolo por mecanismos de control proletario. Aunque Gramsci compartía la visión del Estado como agente de la explotación capitalista y de la acción revolucionaria como forma de combate, su visión del Estado no lo limitaba a un aparato represivo sino que lo entendía como productor de **hegemonía**. Este concepto, clave en el pensamiento gramsciano, implicaba que en sociedades complejas (como las de Europa occidental) y no ge-latinosas (como las de Europa oriental) a la clase dominante no le bastaba con controlar los medios de coerción sino que necesitaba presentar sus propios valores como normas sociales. La universalización de los valores de la clase dominante se naturaliza tornándose “sentido común”, contribuyendo a obtener el consenso, y no sólo la sumisión, de los gobernados.

Los instrumentalistas, y los estructuralistas, por su parte, protagonizaron uno de los debates más encendidos dentro del marxismo en la década de 1970. A partir de la publicación del libro de Ralph Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista* (1970 [1969]), el debate subsiguiente con Nicos Poulantzas (1969) giró en torno de la concepción del Estado como instrumento de la clase dominante, en el caso de Miliband, o como emergente autónomo de la estructura de clases, en el caso de Poulantzas. En otros términos, unos concebían al Estado como aparato ocupado y administrado por personal al servicio de la burguesía y que, por lo tanto, podría eventualmente servir a diferentes amos si cambiasen las relaciones de fuerza, mientras que los otros lo interpretaban como una organización capitalista por definición y no por conquista y, por tanto, incapaz de ser redimido (o siquiera entendido) como instrumento voluntario de una clase social.

En los últimos años una visión más ecléctica (en términos de la escuela en análisis podría llamarse dialéctica) ha asumido posiciones dominantes en la literatura marxista. Su principal exponente es Bob Jessop (1982), cuya conceptualización del Estado no es determinista sino estratégica o relacional. Jessop pretende superar el dualismo entre agencia y estructura, es decir entre quienes sostienen que los actores sociales construyen la sociedad que habitan y quienes argumentan que son construidos por ella, y para eso apela a un abordaje contingente que se aparta de un hábito arraigado en la tradición marxista. Jessop defiende una “mutua determinación” entre clases y Estado, cuya interacción deja abierta la posibilidad de múltiples desenlaces. La disyuntiva sobre si el Estado moderno es, como quería Miliband, “el Estado en una sociedad capitalista” o, a la forma de Poulantzas, “un Estado capitalista” es superada, pero al costo de renunciar definitivamente a una teoría marxista del Estado, ya que se abandona la “necesidad histórica” de su eliminación (Hay, 2006: 78).

La mayoría de las interpretaciones pluralistas (o evolutivas) y marxistas abordan la cuestión del Estado desde una óptica sociocéntrica en vez de Estadocéntrica (Poggi, 1990: 97-98). En consecuencia, el desarrollo estatal es muchas veces entendido de modo determinista, como derivado de procesos sociales autónomos a los que refleja epifenoménicamente. Desde mediados de la década de 1980, sin embargo, un nuevo enfoque se ha propuesto “*traer al Estado de vuelta*” (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1985), abrevando en trabajos de Max Weber y otros autores para quienes un fenómeno político es mejor explicado por causas políticas que de otra naturaleza. Esto no significa cambiar el locus del determinismo, transfiriéndolo de la sociedad al Estado, sino entender al Estado como sujeto y no mero objeto del poder. Abrevando en ideas provenientes de autores clásicos como Gaetano Mosca (1939 [1896]), Wilfredo Pareto (1935) y Robert Michels (1962 [1911]), este abordaje ha sido denominado elitista o realista organizacional (Evans, 2006), y entre sus principales cultores se encuentran Theda Skocpol (1984 [1979]) y Michael Mann (1988). La intención es resaltar que el Estado puede colocarse al servicio de una clase social que lo utilice en su propio provecho, pero más habitual es encontrarlo trabajando para sí mismo en el sentido de procurar beneficios para quienes gobiernan (en su acepción más amplia, abarcando tanto a representantes electos como a funcionarios administrativos) y no sólo para quienes se dice representar o para la sociedad en su conjunto.

## 9. Consideraciones finales (sobre los desafíos del Estado)

La política contemporánea se desarrolla en dos arenas: la doméstica y la internacional. En la primera el principio organizador es la **jerarquía**; en la segunda, la **anarquía**. Así como anarquía no significa necesariamente caos sino ausencia de subordinación y superordenación entre unidades, jerarquía no implica necesariamente despotismo sino presencia de una autoridad a la que se le reconoce la última instancia de decisión. La existencia de una autoridad de última instancia permite que la administración de conflictos se procese de manera radicalmente distinta según ocurra dentro o fuera del Estado. En el interior existe lo que se llama “triada jurídica”: en caso de conflicto entre dos o más partes, cualquiera de ellas puede recurrir a un tercero imparcial que tiene la competencia inapelable de adjudicar la razón, es decir, decidir sobre la querrela. La presencia de un juez o árbitro institucionaliza jurídicamente el conflicto, expropiando de la sociedad la posibilidad de hacer justicia por mano propia. Parafraseando a Hans Kelsen, la norma es una combinación de enunciado con sanción, y el monopolio estatal de la violencia es el único que puede garantizar la sanción sin la cual el enunciado sólo tiene valor moral. En contraste con el derecho nacional, la ausencia de jerarquía suprema más allá del Estado relativiza la posibilidad de desarrollo del derecho internacional. Aunque éste existe y tiene vigencia efectiva en áreas como jurisdicción marítima y comunicaciones transfronterizas, su cumplimiento no está garantizado por una autoridad de última instancia sino por la buena fe y la relación costo/beneficio percibida como resultado de la cooperación. Por eso, en áreas clave de las relaciones internacionales el mecanismo de resolución de conflictos es la diplomacia y no el derecho. La diplomacia consiste en una negociación entre partes en ausencia de un tercero con capacidad de imponer su mediación.

El Estado, entonces, traza una línea divisoria contundente entre dos formas de procesar conflictos. Sin embargo, hubo en el pasado otras asociaciones políticas que cumplieron un rol semejante. Es válido entonces preguntarse por qué el Estado, en cuanto forma suprema de organización del poder político, ha suplantado exitosa y establemente a sus alternativas premodernas. Gianfranco Poggi (1990: 88-89) ofrece una respuesta que promete satisfacer tanto a racionalistas como a constructivistas. Desde un enfoque racionalista, el Estado consiste en el arreglo estructural más adecuado para responder a requerimientos funcionales. En otras palabras, es el medio más eficiente para alcanzar determinados fines, como, por ejemplo, la acumulación y domesticación del poder político. Desde un enfoque constructivista, por otro lado, el Estado tiende a construir expectativas cognitivas y normativas que refuerzan su propia legitimidad y otorgan sentido al orden social, garantizando su reproducción mediante la creación e institucionalización de valores colectivos. En cualquier caso, el Estado contemporáneo constituye una de las máximas expresiones de la modernidad, etapa histórica y concepto filosófico caracterizados por postular a la razón como principio supremo de legitimidad. Aparece, por ello, fuertemente asociado a un conjunto de fenómenos vinculados con esta tradición, entre los cuales se destacan el capitalismo como forma de organización de la producción, la ciencia como forma de producción y legitimación del conocimiento y el individualismo liberal como principio moral universal.

A lo largo de los siglos, lo que ha diferenciado al Estado de otros actores sociales y políticos ha sido su rol en la provisión de seguridad. Esto se debe a su condición de monopolizador legítimo de la violencia. Es concebible, sin embargo, que el principal clivaje del siglo XXI divida al mundo entre regiones en que la organización estatal prevalece y zonas en las que falla o fracasa, dando lugar a lo que se ha llamado “*espacios no gobernados*” (Jacoby, 2004). Aun así, “*los Estados siguen siendo los principales vehículos organizaciones del orden político moderno*” (Ikenberry, 2003: 351). Ninguna otra organización política, sea local, regional, transnacional o global, se ha siquiera aproximado a la capacidad de asegurar la lealtad y legitimidad normativa del Estado. En consecuencia, es fundamental distinguir entre hechos reales, que muestran Estados colapsados en varias regiones del planeta, y argumentos menos fundamentados, que aducen que la decadencia es global y perceptible incluso en Occidente.

El argumento sobre la declinación estatal sugiere que la supremacía del Estado como centro de autoridad, en vigor durante tres siglos, está siendo cuestionada por alternativas crecientes e irreversibles. Una de ellas es la globalización, proceso que torna irrelevante la localización territorial de las firmas multinacionales y les permite transferir capitales de un país a otro como si no existieran fronteras. Si los Estados nacionales justificaban su existencia en tanto reguladores y legitimadores de mercados nacionales, la creación de un mercado global los volvería prescindibles o, al menos, subordinados.

La segunda alternativa no ataca a los Estados por arriba sino por abajo: es la resurrección de los nacionalismos, que con el reclamo de independencia para diversas comunidades lingüísticas o religiosas impugna el derecho a existir de Estados plurinacionales. Quienes subestiman esta amenaza y dan por seguro que en treinta años países como España, Canadá, Bolivia o Bélgica seguirán existiendo, harían bien en recordar que hace sólo treinta años la Unión Soviética parecía el Estado más monolítico del mundo y Yugoslavia era mencionada como un modelo de socialismo autogestionado; hoy, en cambio, existen quince países surgidos del vientre soviético y seis provenientes de la federación yugoslava, con la posibilidad de que pronto surja el séptimo, Kosovo.

Los dos argumentos expuestos son sugestivos, pero engañan más de lo que iluminan. En primer lugar, el grado de globalización real ni siquiera se acerca al extremo imaginado por quienes la consideran imparable: en los países de la OCDE, es decir los más industrializados, el comercio exterior total (importaciones más exportaciones) ronda el 30% del producto bruto interno. Esto significa, a grandes rasgos, que cerca del 85% de lo que se produce nacionalmente se orienta a los mercados internos. Aun con ligeras variaciones, las tasas de inversión reflejan un patrón similar, para no hablar del factor trabajo, cuya movilidad en pocas oportunidades alcanza los dos dígitos pese al aumento reciente de las migraciones internacionales.

En cuanto a las reivindicaciones nacionalistas, debe reconocerse que su impacto y suceso están en ascenso en los últimos años, como manifiesta el aumento del número de países independientes (existían 74 en 1945 y son 193 en la actualidad). Pero una cosa es que un país se divida y otra, muy diferente, que los nuevos Estados tengan menos poder que su predecesor. Si alguna vez Cataluña se independizara de España, la emergente República Catalana tendría seguramente más autoridad que la que detenta actualmente el gobierno autonómico y, probablemente, no menos que la que hoy ostenta Madrid. Más países no significa menos Estado.

Ciertamente, es preciso reconocer que hay Estados más débiles que en el pasado: los hay fallidos, como Haití; con conflictos internos militarizados, como Colombia; y quebrados, como Argentina en 2001. Pero al mismo tiempo hay otros más poderosos que nunca. Aunque no consiga estabilizar Irak, Estados Unidos logró invadirlo en pocas semanas. Nadie cuestiona la capacidad de China y otros grandes países para controlar a su población y su territorio. Y, como ya se dijo, entre los miembros de la OCDE, el gasto estatal alcanza aproximadamente el 50% del producto bruto interno. Organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, comunidades subnacionales (o supranacionales, como la Unión Europea) y empresas transnacionales llegaron para quedarse. Para desplazar al Estado, sin embargo, les queda un largo trecho por recorrer.

## Notas

- <sup>1</sup> Por ejemplo, la mayor parte de los Estados árabes no tienen antecedentes históricos sino que fueron creados por las potencias coloniales, en particular Francia e Inglaterra, que dividieron el territorio en función de criterios administrativos y militares. Pese a su creación reciente, estos países han subsistido por obra de las elites nacionales que han asumido el gobierno, aunque las masas árabes suelen considerar las fronteras que los separan como artificiales y a la nación árabe, con su lengua común, como una sola. Este ejemplo de una nación distribuida entre varios Estados tiene su contraparte en Nigeria, el país más populoso de África y cuya población se halla dividida en unos 250 grupos étnicos, más de 500 lenguas vivas y cuatro sistemas legales diferentes.

- <sup>2</sup> [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3865](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865), accedido el 22 de junio de 2007.
- <sup>3</sup> Para un desarrollo más extenso de estas posturas en el análisis de las relaciones internacionales, véase capítulo 10.
- <sup>4</sup> Taiwán (o República de China) se separó de China continental (República Popular China) en 1949 como consecuencia de una guerra civil. A posteriori, sólo uno de los dos fue reconocido por la comunidad internacional en tanto sucesor jurídico del Estado preexistente. Inicialmente, el favorecido fue Taiwán, pero en 1971 el cambio de política norteamericana (la apertura de Nixon hacia China comunista) llevó a que las Naciones Unidas excluyeran a Taiwán y aceptaran en su lugar a la República Popular. Esta última no mantiene relaciones diplomáticas con los Estados que reconocen a Taiwán, y dada la diferencia de potencial la mayor parte de los países del mundo ha aceptado este condicionamiento.
- <sup>5</sup> La globalización puede definirse como el proceso de convergencia de la mayor parte de las comunidades políticas del planeta hacia un sistema común de regulaciones, libre intercambio de productos, capitales, ideas y eventualmente personas, y una lógica económica y de organización del comercio que tiende a asumir una escala mundial
- <sup>6</sup> La ALALC pretendía constituirse en una zona de libre comercio que abarcara América del Sur y México. Las asimetrías entre los socios y el proteccionismo económico, entre otras causas, contribuyeron a un rápido agotamiento del proyecto (Wionczek, 1970).
- <sup>7</sup> El adjetivo “liberal” se refiere a que son los intereses económicos de los actores sociales domésticos, y no los intereses político-estratégicos de los Estados, los que alimentan la demanda de integración.

## Bibliografía

- Alesina, Alberto y Spolaore, Enrico (2003), *The Size of Nations*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Anderson, Perry (1979), *El Estado absolutista*, Madrid: Siglo XXI. [*Lineages of the Absolutist State*, 1974.]
- Archenti, Nélica y Aznar, Luis (1988), *Actualidad del pensamiento sociopolítico clásico*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Arendt, Hannah (1987), *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid: Alianza Universidad. [*The Origins of Totalitarianism*, 1957.]
- Aristóteles (1997), *La política*, Madrid: Alianza. [*Polítikà*, 330-323 a.C. aprox.]
- Badie, Bertrand y Birnbaum, Pierre (1983), *The Sociology of the State*, Chicago: University of Chicago Press. [*Sociologie de l'État*, 1979.]
- Bendix, Reinhard (1974), *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires: Amorrortu. [*Nation-building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*, 1964.]
- Bobbio, Norberto (1981), “Política”, Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (eds.), *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI. [*Dizionario di politica*, 1976.]
- (1989), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México DF: Fondo de Cultura Económica. [*Stato, governo, società*, 1985.]
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo (1986), *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica. [*Società e Stato nella filosofia politica moderna. Modello giusnaturalistico e modello hegeliano-marxiano*, 1979.]
- Bodino, Juan (1986), *Los seis libros de la república*, Madrid: Tecnos. [*Les six livres de la république*, 1576.]
- Campbell, John L. (2003), “States, Politics and Globalization: Why Institutions Still Matters”, en Paul, T. V.; Ikenberry, G. John; y Hall, John A. (eds.), *The Nation-State in Question*, Princeton: Princeton University Press.