

Nicola Matteucci

El Estado moderno

Léxico y exploraciones



Unión Editorial

2010

Capítulo primero

Estado

I. PARA UNA DEFINICIÓN HISTÓRICO-TIPOLÓGICA

Por Estado generalmente se entiende —siguiendo a Max Weber— una forma históricamente determinada de organización del poder o de las estructuras de la autoridad, marcada por el hecho de que sólo una instancia, cabalmente la estatal, tiene el monopolio legítimo de la constricción física. En otros términos, el Estado «moderno» se caracteriza por el monopolio de lo político, por lo que también se puede hablar de identidad entre el Estado y lo político. Este monopolio se ejerce a través de procedimientos y medios racionales: por un lado, el derecho, que establece normas abstractas, generalmente impersonales, para evitar cualquier forma de arbitrariedad, y, por otro, una administración burocrática, basada en la jerarquía y en la profesionalidad, todo lo cual garantiza la legalidad, es decir la objetividad y la previsibilidad del proceso político-administrativo. Esta forma de dominio se caracteriza, pues, por su racionalidad, una racionalidad que, refiriéndose exclusivamente a los medios y no a los fines, es una racionalidad meramente formal. El Estado, así, es una particular forma de organización coactiva, que mantiene unido a un grupo social sobre un determinado territorio, diferenciándolo de otros grupos a él ajenos; generalmente se caracteriza por tres elementos: el poder soberano, que encarna la autoridad; el pueblo, que en los distintos tiempos históricos tiene funciones diversas; y finalmente el territorio o, mejor, la unidad territorial sobre la que ejerce el propio dominio (el Estado tiene un centro —la capital— y fronteras precisas y delimitadas), de donde la territorialidad de la

obligación política. De esta primera elemental definición tipológica derivan tres importantes consecuencias.

Estado y otras formas de dominio. Ante todo el Estado se diferencia de otras formas de organización del poder. Para mantenernos en el ámbito de la historia de Occidente, el Estado es distinto de la *polis* griega no sólo por la extensión del propio territorio que le permite complejas articulaciones internas imposibles en una pequeña comunidad, sino también porque la democracia directa de los antiguos no conocía sino débiles y ligeras estructuras verticales de poder. El Estado, en cambio, se presenta como un «ente», como una persona jurídica, dotada de órganos y oficinas propios, superior a sus componentes y distinta de ellos, con un derecho de imperio originario y soberano sobre todos y sobre todo. Esto no quita que el pensamiento político clásico haya ejercido y ejerza una notable influencia sobre la cultura política que ha acompañado a la historia del Estado moderno: ayer con el ideal del gobierno mixto (es decir, juntamente monárquico, aristocrático y democrático), hoy con la aspiración a garantizar a todos una ciudadanía plena.

Igualmente, el Estado se diferencia de la *Res publica romana*, cuyo gobierno estaba formado por una multitud de magistraturas colegiadas con funciones específicas, limitadas en el tiempo, gratuitas y responsables, con garantías para el ciudadano ofrecidas por la *provocatio ad populum*. El ordenamiento republicano se incardinaba en el *Populus*, que se expresaba a través de asambleas populares o comicios (el elemento democrático), para la elección de los magistrados y la votación de las leyes, y en el *Senatus* (el principio aristocrático), cuyos miembros eran nombrados por los censores, sobre todo de entre quienes habían desempeñado magistraturas, y que representaba la continuidad de la comunidad política, sobre todo por su competencia en política exterior. Esto no quita que el derecho romano no tuviera una enorme influencia sobre la evolución del Estado, ya que la Iglesia primero y luego las universidades habían conservado su memoria. El derecho romano no proporcionó sólo armas al absolutismo, con el principio *quod principi placuit legis habet vigorem*, sino también al redescubrimiento y a la defensa del principio

de propiedad, según la máxima de Séneca: «*Ad reges potestas omnium pertinet, ad singulos proprietas*». No sólo esto: todo el proceso de racionalización jurídica del derecho privado, realizado por el Estado continental, tiene como punto de referencia el derecho romano, entendido como *ratio scripta*.

El Estado moderno se diferencia también del sistema feudal, históricamente antecedente, en el cual tenemos, por un lado, una complicada trama de derechos de soberanía de los distintos señores en los diferentes países, por lo que falta la unidad territorial del Estado, y, por otro, un poder atomizado y difuso en la sociedad, o, mejor, muchos centros de poder ordenados jerárquicamente, cada uno de ellos soberano en el ámbito que el derecho le ha asignado; estas relaciones de poder eran personales y privadas, basadas en una relación sinalagmática o contractual. Todo esto permitía la guerra privada, en la que prevalecían los vínculos gentilicios o tribales, y la rebelión o insurrección contra el superior, cuando se pensaba que había violado el derecho. El Estado, en cambio, con el monopolio del uso legítimo de la fuerza, tiende a instaurar la paz en su interior o en su propio espacio territorial, y tiene una relación impersonal y pública con los gobernados. Esto no obsta para que no se pueda percibir una continuidad entre las asambleas representativas y las representaciones políticas modernas, como no impide que la herencia medieval de la primacía del derecho sobre el poder pese fuertemente sobre la formación del Estado moderno.

Finalmente, el Estado se diferencia del régimen totalitario, dado que ambos tienen centros de gravedad distintos, si no opuestos. Para el primero es el Estado, todo él incardinado en su ordenamiento jurídico y en su burocracia legal, el que garantizan la certeza y por tanto la libertad tanto a los individuos como a los grupos sociales. Para el segundo es el partido, con su ideología, el que invade todo momento de la existencia individual para poder luego movilizar políticamente a las masas. En los regímenes totalitarios, en efecto, tenemos una burocracia carismática, a la que acompaña una policía política secreta encaminada a infundir el terror: se pierde el momento de la legalidad y de la previsibilidad, porque el enemigo no es sólo el real, puesto que puede inventarse un enemigo «objetivo», definido por

quien interpreta de un modo soberano la ideología. Esto no quita que los regímenes totalitarios hayan continuado aquel proceso de tecnologización de la política, es decir aquella reducción del poder a técnica racional que caracteriza al desarrollo del Estado: lo único que hace el totalitarismo es llevarlo a sus últimas consecuencias, haciendo que el poder sea totalmente impermeable a la moral y a los principios religiosos, al sentido común y a los valores subjetivos de los individuos, es decir a todo aquello en que se basa la legitimidad: en efecto, se quiere una politización total de la sociedad, reducida a sujeto a plasmar a través de la tecnología política.

Tipología e historia. Como vemos, las definiciones tipológicas, precisamente por su rigidez, chocan contra el desenvolvimiento histórico real y, apenas calan en la realidad, es necesario abrir los paréntesis de los distinguos. Los tipos ideales —como es sabido— no son la realidad, la historia; sirven tan sólo para pensarla mejor, sobre todo cuando nos referimos a procesos históricos de larga duración. En ellos pasa inadvertido lo individual, la microhistoria con sus borrascas y su murmullo social, y —pero hasta cierto punto— las rupturas revolucionarias. Sin embargo, este tipo ideal debe entenderse de un modo no rígido sino dinámico: el Estado es el fruto de una intensificación o de una aceleración de procesos socio-institucionales, al principio lentos o apenas perceptibles; es la condensación, más o menos rápida, de elementos antes en estado fluido; es la aparición de nuevas constelaciones o de nuevos contextos, en los que los datos tradicionales acaban desempeñando un papel completamente nuevo y distinto. Incluso a las rupturas, que también se dan en la historia del Estado moderno, es difícil fijarles una fecha precisa, porque también ellas son resultado de un proceso, que se insinúa en el pasado hasta eclipsarlo. Las rupturas que nos interesan son esencialmente tres: el establecimiento de la soberanía moderna; el desplazamiento del poder político del rey al pueblo, que no destruye sino que refuerza el Estado; y, finalmente, el actual eclipse del Estado concretado en la pérdida de su autonomía.

La variable explicativa unitaria de este largo periodo histórico, que tiene como protagonista al Estado, puede apreciarse en el

absolutismo, que no es tanto una época cerrada en sí y homogénea, como una variable efectivamente activa, la cual acelera —de manera distinta y en tiempos distintos según los diferentes países— procesos institucionales ya en marcha. Todos los Estados europeos han conocido un momento absolutista, que se reveló más débil en los que fueron los primeros en experimentarlo, como Inglaterra. De entrada, por absolutismo podemos entender la concentración y unificación de la titularidad y del efectivo ejercicio del poder en sus aspectos más exquisitamente políticos (la paz y la guerra) en una sola instancia (el Estado o, mejor, el rey): un poder monocrático, pues, y puramente descendente, que podía ser limitado, no sólo por el derecho natural, sino por las leyes fundamentales, pero no controlado por los súbditos. Desde un punto de vista realista, es más verdadera la afirmación de Luis XIV, «el Estado soy yo», y más hipócrita la de Federico el Grande, «yo soy un servidor del Estado». El rey es realmente el sol que todo lo ilumina y todo lo vivifica. Pero no hay que confundir la monarquía absoluta con la despótica o señorial, que significó una forma regresiva de modernización, en la que el rey aspiraba a extender ese poder señorial, que tenía en privado en su casa y en su corte, a todo el país, considerándolo propiedad suya, por lo que el poder político no se diferenciaba cualitativamente de un señorío doméstico sobre otros cabezas de familia y la moderna soberanía territorial quedaba reducida al viejo señorío agrario.

La característica del Estado, como consecuencia de las tensiones absolutistas, la marca el hecho de que toda esta concentración y unificación del poder se produce bajo el lema de una racionalización cada vez mayor de su ejercicio en orden a obtener una mayor eficiencia: de esta forma se verifica una progresiva diferenciación de los servicios burocrático-administrativos, con la consiguiente especialización de las diversas funciones. El Estado moderno, en su realidad, está construido como una máquina y cada vez se gestiona más como una empresa, adecuada a los distintos fines políticos que se desea alcanzar: una empresa pequeña —pero que es la fuerza motriz de la transformación de la vida colectiva— a la que se contraponen la sociedad, anclada en la tradición. De aquí surge el dualismo o la tensión entre Estado y sociedad: el primero es «artificial», en cuanto

integrado por aparatos burocráticos, la segunda «natural», ya que siempre se había sentido y entendido como un «cuerpo». La integración social resulta ahora ser obra del Estado, aun cuando, en su lento crecimiento, este deba aceptar diversos compromisos con la sociedad, es decir con la nobleza de toga y con la nobleza local, con la ciudad y sus patricios y burgueses.

Precisamente porque es una empresa, una máquina, el Estado es algo externo al tejido social, por lo que las innovaciones en el plano de la técnica de gobierno son fácilmente imitables e importables: se da, pues, un fácil proceso de difusión de las innovaciones desde los países más adelantados en el desarrollo político a los más atrasados. Los paradigmas o modelos son Inglaterra y Francia: la primera realizó, con la formación de la *common law* por parte de los jueces itinerantes del rey, la unificación de la justicia, y después, con Cromwell, bajo Enrique VIII, experimentó las formas de una moderna burocracia central y, finalmente, dio una solución nueva a la participación de las clases en el gobierno. Más intensos son los impulsos absolutistas en Francia, donde la administración central y centralizada trata de arrebatar toda autonomía local a las señorías y a las comunidades ciudadanas. España, aun disfrutando de la unidad territorial y de la unificación tras el reinado de Fernando el Católico, aun habiendo experimentado modernas formas de gobierno burocrático, en los siglos siguientes no estuvo ciertamente en la vanguardia de la modernización política, por el obstáculo que representaban tanto el permanente sueño universalista o supranacional, como el retraso en la secularización de la cultura y de las instituciones políticas, o bien la escasa capacidad del poder real para unificar efectivamente, con una unidad de orientación, los distintos reinos, que estaban unidos tan sólo en la persona física del rey. También el Imperio llega tarde a la modernización estatal, por lo que S. Pufendorf en *De iure naturae et gentium* (1672) lo define como una «*res publica irregularis*», pero en aquellos años se habían perfilado ya nuevas formas de agregación estatal en torno a Brandenburgo y a Austria, que en el siglo XVIII culminarán el modelo absolutista.

Por estos motivos se puede hablar de los Estados europeos de un modo unitario: el tipo ideal, ciertamente, se verificará de manera

distinta en tiempos distintos y tendrá que adaptarse a situaciones o, mejor, tradiciones diferentes, pero el Estado moderno sigue siendo una creación típica de Europa y las variantes nacionales no inciden en el carácter unitario de la creación, que en el siglo XIX se configurará como Estado nacional burocrático representativo.

Al tener que hablar del Estado, es obvio que la atención se dirija principalmente al poder; pero es necesario insistir en que esta no es una óptica particular, por la que lo político pueda explicarse también por factores que le son ajenos: el Estado se construyó por motivos exclusivamente políticos, es decir de poder, y sus futuras transformaciones son siempre transformaciones de poder, de su atribución. Se puede verificar directamente la autonomía, mejor, la primacía de lo político: el Estado no es una creación de la cultura como se decía antaño, no es un derivado de la economía, como se dice hoy. Si hemos de personificar al Estado, encontramos primero los reyes, luego las elites políticas, pero en una constante distinción entre gobernantes y gobernados: quien tiene el poder actúa siempre según la lógica de su conservación y difícilmente se subordina a voluntades extrínsecas, que tiende más bien a utilizar para sus propios fines. Por lo menos hasta la guerra de los Siete Años (1756-1763), lo político, es decir el Estado, es el dato dominante en la explicación de esta época, es la fuerza que arrastra el desarrollo histórico; sólo después se podrá hablar de la economía en cuanto de un factor cada vez más central de la vida social, como ahora se empieza a poner el acento en las transformaciones debidas a la tecnocracia. Pero si el Estado no tiene ya una función dominante, no por ello lo político ha perdido su autonomía.

Es preciso evitar los peligros del proyeccionismo histórico mirando al pasado con los ojos de hoy. Hasta todo el siglo XVIII las áreas de autoconsumo, ajenas a la economía de intercambio, siguen siendo bastante amplias: la economía de mercado, con sus pequeños mercaderes, y el capitalismo comercial a que da lugar siguen siendo aspectos limitados y minoritarios de la vida material, y no forman un mundo específico de producción, ya que las manufacturas representan una pequeña parte del total de la producción, y la revolución industrial está apenas en sus albores. No sólo esto: los verdaderos

centros económicos, hasta mediados del siglo XVIII, no son los Estados, sino las ciudades-Estado, con la sucesiva hegemonía de Venecia, Amberes, Génova, Amsterdam, y finalmente Londres, que, en cuanto capital de un Estado, ofrece al éxito del capitalismo mercantil un mercado nacional. El capitalismo, primero mercantil y luego industrial, para afirmarse precisa de orden, de la neutralidad del poder, de la defensa de la propiedad privada, entendida en el sentido romanista, frente a otras formas de propiedad, como la comunitaria y la señorial, a la que aspirarán algunas monarquías: el Estado en su racionalización asegurará todo esto, por lo que en el siglo XVIII asistimos a una aceleración del desarrollo económico, a un aumento progresivo de la población y a una movilidad social más intensa.

Es cierto, por otra parte, que la formación del Estado, en una sociedad preindustrial y precapitalista, va acompañada de transformaciones en el campo cultural como en el económico. En el primer campo tenemos la secularización de la cultura política: de la disgregación de la ética medieval deriva el consciente abandono de los principios teológicos de la cultura política, de la economía y del derecho, que se convierten en ciencias autónomas, y el consiguiente confinamiento de la ética a la esfera privada individual. En el campo económico el nacimiento del Estado territorial favorece una intensificación de los intercambios, la rápida ampliación del mercado de la ciudad al espacio nacional y al internacional: este proceso, a pesar de los conflictos y contrastes, acelera la formación del capitalismo comercial, que piensa sobre todo en la ganancia y en el beneficio; pero la riqueza de las naciones es también riqueza de los Estados. Este desarrollo económico tenía raíces lejanas: a pesar de las crisis recurrentes, esa gran transformación que iba a destacar rápidamente a Europa —en otro tiempo país bárbaro— con respecto a los demás continentes, ahora subdesarrollados frente a ella, encuentra en el Estado y en la razón de Estado su más firme apoyo y su defensa política ante las invasiones del extranjero extraeuropeo. La modernización de Europa dependió —en última instancia— del crecimiento del Estado.

El Estado y su historia. Si el Estado es una formación histórica, tiene un comienzo y un final, y también un espacio geográfico

propio. Su final, o mejor su eclipse, se produce en el siglo XX; y, si se quiere fijar una fecha emblemática, se podrá hablar de la gran crisis económica de 1929, pero también aquí se trata de procesos que, intensificándose gradualmente, acaban tomando una relevancia específica, que el pensamiento político acabará captando y precisando. El comienzo podemos situarlo en la segunda mitad del siglo XVI. Si el Estado es un hecho eminentemente político, políticas son las causas de su desarrollo: crece no porque esté dominado por una *ratio* interna o porque sea guiado por un proyecto consciente de una determinada clase, sino para dar respuestas precisas a problemas políticos concretos, a desafíos que le vienen ya sea de la arena internacional, ya sea del territorio en el que quiere ejercer su propia soberanía; en una palabra, por la exigencia de construir sus propias fronteras, para separar la paz y la guerra.

Ante todo, las presiones del ambiente internacional: la guerra. Las guerras por el dominio sobre Italia (1494-1559) representan una ruptura con el pasado, de lo que los contemporáneos —desde Maquiavelo a Guicciardini, desde Moro a Erasmo— fueron plenamente conscientes: la ruptura se produjo no sólo en el arte de la guerra, sino también en la necesidad de gobernar los Estados de un modo nuevo y distinto. El Estado tenía que atender sobre todo a su propia supervivencia en un mundo inestable, en el que estaba permanentemente expuesto al riesgo; y, para sobrevivir, la lógica era la de crecer y reforzar su propio dominio en el interior. Pero, como solía repetir el general Gian Giacomo Trivulzio, «para hacer la guerra se precisan tres cosas: dinero, dinero y dinero»; el Estado, pues, se encuentra en la necesidad de hacerse cada vez más fiscal para extraer nuevos recursos de la sociedad, en orden a satisfacer sus propias necesidades: nace así, a través de un proceso muy lento cuyo protagonista fue Inglaterra, el monopolio de la fiscalidad o la nacionalización de las finanzas, con la gestión directa por parte del Estado del aparato financiero y la correspondiente eliminación de todos los intermediarios, que de hecho eran unos parásitos. A pesar de todo, el Estado era casi siempre deficitario. Todo siglo tuvo su o sus grandes guerras: la guerra de los Treinta Años (1618-1648), la guerra de Sucesión española (1700-1713), la guerra de los Siete años (1756-1763).

Si aislamos, aunque sólo sea parcialmente, la guerra de los Treinta Años, en cuanto muy dominada por elementos religiosos, las demás fueron guerras de reyes, dinásticas y de sucesión, a través de las cuales el Estado aspiraba a realizar completamente la propia territorialidad, la seguridad de sus propias fronteras. Si exceptuamos el sueño de Carlos V de restablecer el antiguo imperio universal, todas las guerras se hicieron aceptando la lógica del equilibrio político europeo, que comportaba el reconocimiento de los demás Estados y el respeto a su existencia. Luego vinieron las guerras ideológicas de la Revolución francesa y de Napoleón, quien aspiraba, si no al imperio universal, ciertamente a la hegemonía; pero el Congreso de Viena restableció la antigua Europa de los Estados, que mientras tanto había codificado un *ius publicum europaeum* propio. El Estado resulta un fenómeno incomprensible si no lo insertamos en la realidad europea de un sistema de Estados monárquicos, atentos a sus fronteras, que tendrá su propia decantación en el Congreso de Viena, última manifestación de la antigua legitimidad dinástica. Las repúblicas eran pocas: en el siglo XVII Suiza, Venecia, las Provincias Unidas, mientras que las monarquías dominaban el panorama internacional.

Si nos fijamos en los problemas internos, nos encontramos frente al problema del orden; a los antiguos o antiquísimos problemas de concentrar —para impedir las luchas— el poder judicial en manos del rey y de adquirir o aniquilar principados y señoríos feudales en orden a realizar la territorialidad del Estado, se añade otro nuevo, moderno: las guerras de religión, que de hecho eran guerras civiles. En Francia la lucha entre católicos y hugonotes (1559-1594), en el Imperio germánico —durante el periodo bohemio-palatino (1618-1625) de la guerra de los Treinta Años— el conflicto entre católicos y protestantes, en Inglaterra la guerra civil (1640-1649) entre anglicanos, presbiterianos, congregacionalistas e independientes. Eran guerras civiles, debidas a motivos religiosos, que debilitaban o disgregaban el Estado. De ahí la necesidad de que triunfara la primacía de la política y del orden mundano, que la misma representaba, sobre sectas religiosas intolerantes, que sólo provocaban desórdenes en nombre de la primacía de la religión. De esta forma

el Estado se seculariza, porque actúa en nombre de principios políticos, aun cuando luego conceda una limitada tolerancia religiosa, o bien organice o favorezca una Iglesia de Estado: en efecto, tiende siempre a neutralizar la carga política de la religión y, despolitizándola, a reconducirla a lo privado. El Estado era una unidad superior (a veces neutral respecto a la religión), donde todo se juzgaba en razón de la utilidad del propio Estado, según un frío cálculo racional, en el que los valores religiosos tenían necesariamente que mantenerse al margen. Mundanamente esto se justificaba por el ideal de la paz y el orden, al que luego se añadió el del bienestar, versión secularizada del bien común. De este modo se refuerza y culmina la dualidad —característica de la historia europea— de poder espiritual y poder temporal, pero con el reforzamiento del segundo respecto al primero,

Si el Estado moderno es una forma históricamente determinada de organización del poder, debemos guardarnos de cargar ese «moderno», que tiene un significado exclusivamente cronológico, con un valor ontológico, ya sea positivo o negativo, a base de una filosofía de la historia que exalta el progreso y trata de ver en él el comienzo de la «crisis». Se debe captar el Estado moderno en sus características más destacadas sólo para intentar descifrar esa nueva forma de organización del poder en la que —en el siglo XX— estamos entrando y por la que quién sabe si nuestros descendientes seguirán empleando la palabra Estado.

2. UNA PALABRA, UN CONCEPTO, UN HECHO

El término Estado, en su significado antiguo de *imperium* o moderno de dominio (*Herrschaft*), se abre camino sólo en el siglo XVI y se afirma con extremada lentitud. En el lenguaje político se hablaba inicialmente de *status publicus* o de *status rei publicae*, donde la palabra *status* a veces significaba la condición de la república, otras la constitución, otras la forma de gobierno o la *species politicae* (*status regalis, optimatorum, popularis*; estado regio, de pocos, popular, libre). En el lenguaje de Maquiavelo, que empieza a emplear, sobre

todo en el *Príncipe* (1513), este término, en su significado moderno, conserva aún significados más antiguos, como la extensión territorial o la población o ambas, como objeto del dominio; y también en Rousseau (*Du contrat social*, 1762) por Estado se entiende el pueblo, cuando es sujeto pasivo de la autoridad soberana. Maquiavelo, que fue el primero que captó en sus elementos dominantes la estructura del Estado francés moderno, cuando se refiere a él habla de reino; y en la literatura política se empieza a usar durante mucho tiempo la distinción medieval entre *regnum* y *civitas* (casi siempre republicana).

La filosofía política y jurídica, sin embargo, prefirió términos menos acuciantes, que indican menos la dimensión vertical del poder y del dominio sobre los pueblos, la *arche*, y más la vida en común, la *koinonía* política o la *communitas civilis*. Por esto, hasta la Revolución americana y hasta Kant, domina el término de *res publica*, que entiende la organización política en su dimensión horizontal, dado que indica lo que respecta al pueblo, la comunidad, una auténtica *politeia* —con independencia de su forma de gobierno: monarquía, aristocracia, democracia— porque en ella siempre tiene vigencia el *iuris consensus* (Cicerón) o un estado jurídico, es decir una constitución (Kant). Análogamente, en el lenguaje filosófico-jurídico se prefiere hablar de *societas civilis* o de *societas politica*; y cuando se quiere indicar la dimensión vertical del poder, se habla de gobierno, de rey, de asamblea, pero siempre entendidos como estructuras al servicio de la comunidad, de la república. Tampoco Hobbes, teórico del absolutismo, emplea el término *Estado*, prefiriendo el de *Common-Wealth*. Hasta finales del siglo XVIII no hay un clásico del pensamiento político que lleve en el frontispicio el término Estado; el cual falta —como entrada— también en la *Encyclopedie* de Diderot y D'Alembert.

Pero hay una excepción: lo que impone el uso de la palabra —sobre todo en el siglo XVII— es el pensamiento realista, son los teóricos de la razón de Estado, que se ocupan de las cosas, de los asuntos, de los *coups* de Estado: aquí —pensamos ahora en Giovanni Botero— el Estado es un «dominio firme sobre los pueblos» (*La razón de Estado*, 1589). Se manifiesta crudamente la defensa de

ese nuevo sujeto o protagonista político, que es cabalmente el Estado, partiendo del dato elemental de su vitalidad, de su supervivencia biológica: el Estado debe ser en primer lugar poder y debe atender al continuo incremento y consolidación de este poder; el cual se impone no tanto en los momentos de ordinaria administración, en las situaciones pacíficas, como en los momentos de emergencia o en los casos de excepción, en las situaciones extraordinarias, en las que están en juego los *arcana imperii*, es decir sus intereses más delicados y difíciles, a los que hay que sacrificarlo todo. Se trata de realizar la paz interna, imponiendo como indiscutible la superioridad del Estado, porque sólo así éste es fuerte en el exterior; pero se trata sobre todo de aumentar el propio poder en la arena internacional con las alianzas y con la guerra. El que manda debe hacer de la razón de Estado la única regla de su conducta: una regla de conducta que no se traduce en una preceptística o en una casuística, sino en una decisión que se impone por una necesidad objetiva, una decisión esencialmente racional, fruto de un auténtico cálculo de los intereses. La vitalidad del Estado debe estar siempre sometida al dominio de la razón que trata de controlar un mundo cada vez más inseguro, más amenazador y más precario.

De la discusión de la síntesis jurídico-política medieval emerge autónomo, prepotente y exclusivo, el momento del *gubernaculum*, de la prerrogativa del rey de decidir autónomamente al margen de las normas jurídicas cuando se trate de los *arcana imperii*, desligándose del otro momento, el de la *iurisdictio*, en el cual el rey estaba limitado por la ley. El término Estado se afirma precisamente en aquellos que captan su verdadera naturaleza, basada exclusivamente en su interés específico; el pensamiento filosófico y jurídico, en cambio, sigue guardando las distancias, precisamente tendía a limitar este poder con una racionalización jurídica, que era un restablecimiento de los motivos de la *iurisdictio*.

Sólo con el siglo XIX, a través de la cultura alemana, la palabra Estado adquiere su centralidad: baste pensar que las *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821) de Hegel llevan como subtítulo *Ciencia del Estado* (*Staatswissenschaft*); y su Estado expresa una racionalidad sustancial y no meramente formal. Así el Estado se convierte

en el punto de referencia común para disciplinas que cada vez se diferencian más. Con Hegel, en sus *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, con L. von Ranke, desde el escrito sobre *Grossen Mächte* (1833) a la *Weltgeschichte* (1881-1885), y con J. Burckhardt, en sus *Weltgeschichtliche Betrachtungen* (1905), el único protagonista de la historia universal es el Estado; a la *Staatsgeschichte* la acompaña ciertamente la *Kulturgeschichte*, pero durante todo el siglo XIX hay un estrecho nexo entre investigación histórica y Estado, establecido ya en los comienzos de la historiografía moderna. Los juristas —desde C.F. von Gerber a P. Laband, a G. Jellinek— mientras se dedican a construir el dogma de la personalidad jurídica del Estado, delimitan un nuevo campo del saber, la *Allgemeine Staatslehre* —nuestra «doctrina del Estado»— que se consagró como disciplina académica en toda Europa, a excepción del área anglo-americana, donde se prefiere hablar de *government*. Esta es reacia a usar el término Estado y, si lo usa como H. Spencer en *The man versus the State* (1884), lo hace en clave negativa: esto significa que, en el fondo, tenemos distintas estructuras tanto de poder como de valores políticos, que privilegian, por un lado, el pluralismo social y, por otro, la unidad estatal, conciencia de esa identidad colectiva que es el pueblo o la nación.

Pero, con el siglo XX, también en Europa el término Estado empieza a perder su propio valor científico y su propia centralidad para los juristas, los historiadores y los politólogos. Para la teoría pura del derecho de H. Kelsen el Estado es un concepto metafísico, si no se resuelve y se disuelve en el mismo ordenamiento jurídico, para el historicismo crociano no existe un Estado como entidad con una vida propia más allá de los individuos, porque es un complejo y un proceso de acciones de individuos y de grupos de individuos; para la sociología política de A.F. Bentley el Estado no tiene una entidad sustancial, porque detrás del gobierno está la realidad de una multiplicidad de grupos encaminados a influir en el proceso de decisión. El propio Max Weber prefiere el término «dominio» (*Herrschaft*) al de Estado, viciado de substancialismo. Sólo C. Schmitt tiene una motivación distinta para renunciar (muy a pesar suyo) al concepto de Estado: éste, en el siglo XX, ha venido perdiendo el monopolio de lo político.

Si, con el comienzo del siglo XX, se trató de disolver el concepto metafísico de Estado, también se debe reconocer que, en estos últimos años, existe un renovado interés por el fenómeno de la estatalidad, por esta particular forma de organización del poder, tan peculiar de Europa. Dos son los puntos de referencia: por un lado, la historiografía alemana, con O. Hintze, O. Brunner y R. Koselleck, la cual sigue una óptica que es a la vez social, institucional y cultural; por otro, la ciencia política, con B. Moore, R. Bendix y S. Rokkan, interesada por los problemas del desarrollo político. Hoy son estas dos tendencias, junto al neomarxismo y a la Escuela de Francfort, las que dominan el campo, en otro tiempo monopolio de los juristas: estos últimos, al construir una teoría totalmente jurídica del Estado, por un lado daban por descontada la completa y total subsunción de lo político en el Estado y, por otro, descuidaban el momento de la decisión política. Con la doctrina estática y jurídica del Estado, el Estado del siglo XX es incomprensible: sólo sobre una larga duración y con la integración de distintas disciplinas podemos intentar descifrar los profundos fenómenos de transformación presentes en la segunda mitad del siglo XX.

Si el término Estado tarda en afirmarse, el concepto que lo sustancia lo describe claramente, a finales del siglo XVI, J. Bodino en los *Six livres de la République* (1576): con el término soberanía quiere indicar el poder de mando de última instancia en una «república» y, por consiguiente, diferenciar la sociedad política de las asociaciones humanas, en las cuales no hay semejante poder supremo, exclusivo y no derivado. El término «soberano» no es nuevo, pues en la Edad Media indicaba el poder del rey (*Le roi est souverain par dessus tous*), pero también cualquier posición de preeminencia en el sistema jerárquico de la sociedad feudal, por lo que también los barones eran soberanos en sus baronías. Pero ahora la soberanía corresponde a una sola instancia (el rey o, más raramente, a una asamblea); se rompe, pues, esa serie infinita de mediaciones en la que se articulaba en la Edad Media el poder, para dejar un espacio vacío entre el «soberano», que es casi siempre el rey, que aspira al monopolio de lo político, y un individuo cada vez más solo y desarmado, reducido a la mera esfera privada.

En la antigüedad y en la Edad Media para indicar la sede última del poder se empleaban distintos términos como *summa potestas*, *summum imperium*, *maiestas*, *plenitudo potestatis*, *superiorem non recognoscens*, pero ahora cambian radicalmente los *iura imperii et dominationis*. Bodino, en *Methodus ad facilem historiarum cognitionem* se adhería aún a la concepción tradicional: la función principal del rey, en cuanto vicario de Dios en el mundo, consistía en impartir justicia de acuerdo con las leyes del país: él estaba así *sub Deo* y *sub lege*. *Les six livres de la République*, escritos después de la noche de S. Bartolomé, invierten radicalmente la antigua teoría: es soberano aquel que hace y deroga la ley, sin que esté limitado por la ley, ya que el mandato del rey es superior a las demás fuentes —el derecho consuetudinario, el derecho romano como *ratio scripta*— las cuales se basaban en un consenso tácito, debido a un uso inmemorial o a la *opinio iuris* difundida en la sociedad. El derecho, el *ius*, no se basa ya en el *iustum* sino en el *iussum*. El nuevo poder legislativo engloba y resume a todos los demás, como declarar la guerra o negociar la paz, nombrar a los funcionarios, juzgar en última instancia y conceder la gracia, fijar pesas y medidas, imponer gravámenes e impuestos.

Bodino distingue lúcidamente entre costumbre y ley, y precisa con toda claridad la función de la segunda, es decir del mandato del soberano: «El príncipe soberano es señor de la ley, los particulares son señores de las costumbres [...]. La costumbre adquiere fuerza gradualmente y a lo largo de muchos años, por consentimiento común, de todos o de la mayoría, mientras que la ley sale de golpe y recibe su validez de quien tiene el poder de mandar a todos. La costumbre se insinúa dulcemente y sin fuerza, la ley se manda y se promulga por un acto de poder y a menudo contra la voluntad de los súbditos» (I, 10). Aun no negando la afinidad entre la costumbre y el rey, y la ley y el tirano, afirma la superioridad de la segunda, mientras que la primera puede subsistir sólo por mera tolerancia. La primacía de la ley se debe a que es ella la que da unidad y cohesión al cuerpo político, porque mediante ella se puede imponer a los súbditos determinados comportamientos; pero esta cohesión y esta unidad son de hecho externas a la sociedad: se

encuentran sólo en el mandato del soberano que, para las grandes masas de la población, sigue siendo el lugarteniente de Dios en la tierra.

El concepto de soberanía es un poderoso instrumento teórico para el afianzamiento del Estado moderno: es el arma más refinada para vencer todas las posibles resistencias desde abajo, pero también sanciona la separación del Estado respecto a la sociedad, que ya no es dueña de su *ius*. Consiguientemente y coherentemente se ponen las bases para una distinción entre derecho público y derecho privado. El primero se refiere al *status rei publicae* y tiene como fin el interés público: este abre el camino a la despersonalización del poder, por lo que el soberano es el Estado y no el rey, que no posee la libre disposición del propio reino, porque no es una posesión o dominio suyo privado. Pero, para Bodino existe también un derecho privado autónomo respecto al derecho público, basado en la santidad de la propiedad privada, que el rey no puede quitar al súbdito, a no ser con una rapiña armada: el dominio de la *potestas* se detiene ante la *proprietas*.

La teoría de la soberanía cambia con el tiempo su centro de gravedad: no es ya el poder legítimo de hacer las leyes, sino el poder real coactivo de hacerse obedecer, a través del monopolio de la fuerza o de la coacción física. Es soberano el poder de hecho, y su legitimidad sólo depende de su efectividad, porque *oboedientia facit imperantem*. La palabra Estado y el concepto de soberanía deben darse una sustancia operativa, deben convertirse en un hecho: ese vacío de poder entre el soberano y el súbdito debe llenarse, esa exigencia de gobernar la sociedad desde fuera, mediante un instrumento meramente ejecutivo y por tanto no político, debe ser satisfecha. Nace así, con distintas etapas, la «policía», la moderna administración pública con los funcionarios, los comisarios, los intendentes. A la vieja mentalidad, todavía feudal, por la que el funcionario se siente ligado personalmente al rey y ve en el propio puesto —concedido por él— un «beneficio» o un «patrimonio», del que obtiene una renta a través de derechos casuales, no tarda en contraponerse otra nueva, la del moderno burócrata o el funcionario que ocupa su puesto por sus propias capacidades profesionales y a cambio obtiene

una paga: él se siente al servicio del Estado, pero en una relación impersonal, que no involucra su vida privada; así cree en la jerarquía y cuenta con la carrera basada en su profesionalidad.

Es la presión del ambiente internacional, junto a los problemas internos, la que refuerza estas estructuras burocráticas. Nace el servicio diplomático, con un cuerpo permanente y especializado de funcionarios, el cual actúa según reglas precisas y en el ámbito de un *ius publicum europaeum*, que empieza a ser elaborado sistemáticamente: la política exterior consiste en negociar sin descanso, continuamente. Por otro lado, se transforma la técnica militar, aparecen grandes ejércitos estatales permanentes, dependientes del rey, que precisan contar, para su propia existencia y consistencia, con una sólida estructura burocrática. Para alcanzar todos estos fines, el rey no puede contar únicamente con su propio patrimonio o con el de la corona, y así se ve forzado a extraer recursos cada vez mayores de la sociedad. Una necesidad constante será racionalizar la administración a través de los técnicos; y la administración de las finanzas es la que experimenta las más profundas transformaciones y se convierte en algo central en el nuevo sistema de gobierno. Esto implica el establecimiento de una mentalidad racionalista, que busca los medios técnicos adecuados para alcanzar determinados fines políticos, maximizando sus propios resultados, según la lógica de la eficiencia y no la de los valores: el Estado se convierte en una auténtica empresa y como tal es gestionado, con la partida doble y sus presupuestos y balances.

El Estado se nos presenta así como una jerarquía de oficiales o funcionarios en continuo aumento, como la multiplicación de nuevos aparatos centralizados, basados en la división del trabajo, que hacen real y operativo el poder soberano del rey: una máquina racional y eficiente, que administra una sociedad cada vez más neutralizada y despolitizada, que de este modo encuentra un propio orden externo que tiene su símbolo en el rey y su agente en la administración. Pero es una administración que, desde el principio, demuestra con frecuencia que es capaz de defender también sus propios intereses de clase, a pesar de que se entregan al servicio del Estado.

3. ESTADO Y DERECHO

«La soberanía es la forma que da al Estado su existencia [...] porque la soberanía es la cumbre de poder a la que es necesario que este llegue»: así Ch. Loyseau (*Traité des Seigneuries*, 24) interpreta el pensamiento de los legistas favorables al absolutismo. Pero no dejaban de ser legistas, hombres de ley, para los cuales el absolutismo se diferenciaba netamente del despotismo: este se distinguía por la voluntad arbitraria del rey, que actuaba impulsado por caprichos momentáneos, mientras que el primero tenía que emitir sólo mandatos justos, o mandatos que se justificaban por una racionalidad técnica o por la adecuación al fin: salvar el reino y mantener la paz. Por esto el ejercicio de la soberanía estaba limitado por el derecho y por las leyes fundamentales y, al mismo tiempo, por la red burocrática, por las cortes y consejos, que ponían al rey en la condición de una «feliz impotencia» de hacer el mal.

La herencia medieval de la supremacía de la ley, de la *iurisdictio*, era aún bastante fuerte, y los constructores del Estado moderno eran sobre todo hombres de ley, que lo construían precisamente por medio del derecho. Este esfuerzo estaba favorecido por el clima cultural de los siglos XVII-XVIII: contra la razón de Estado, que toma la fuerza joven y neta de este nuevo protagonista político, filósofos y juristas se mueven en el ámbito del derecho natural y del contractualismo. Son concepciones antiguas, pero que también esta vez, gracias a procesos de intensificación y de transformación, se convierten en la nueva sintaxis del razonar sobre la convivencia: la razón sustituye juntamente a la tradición y a la religión. El derecho natural aparece cada vez más como un derecho racional, un derecho descubierto por la razón, enteramente secularizado, en antítesis a aquella secularización política que tenía sus fuentes en el voluntarismo y en el decisionismo de Occam y de Lutero: el derecho natural se pone siempre como fundamento del derecho positivo. El contractualismo, por su parte, sirve para dar una base racional al poder, para encontrarle una nueva legitimidad, además de la tradicional y sacra del pasado: esta racionalidad puede limitarse a la garantía de la paz social (Hobbes), puede expresarse en el consenso respecto

a las leyes mediante una representación (Locke), pero es siempre la razón la que funda la obligación política. Este proceso de racionalización tiene su propia salida política a finales del siglo XVIII y principios del XIX: la codificación tanto del derecho privado como del derecho público, con la cual empieza el eclipse tanto del iusnaturalismo como del contractualismo.

La codificación del derecho privado es un proceso que afecta al continente y no a Inglaterra, que la había rechazado ya desde el siglo XVI. Es conocido el Código napoleónico de 1804, pero este había sido precedido por el código prusiano de 1794 y por el austriaco de 1797. Protagonistas de este proceso en el siglo XVIII fueron Federico II, María Teresa y el canciller de Francia H.F. Daguesseau: estos nombres muestran cómo el proceso de codificación fue continuado precisamente por los gobiernos absolutos (o por el despotismo ilustrado), para los cuales la unidad política del Estado debía realizarse en su unidad jurídica, es decir en la unificación legislativa. Con anterioridad existía una situación de particularismo jurídico, en la que coexistían el derecho común y el derecho consuetudinario, el derecho romano y el derecho germánico: era un conjunto de normas sin unidad y sin coherencia, y por tanto un derecho incierto e inseguro. Codificación quería decir una racionalización del derecho orientada a obtener un sistema de normas entre sí coherentes, ancladas en principios generales y basadas en conceptos racionales, que se referían a la acción del hombre con mandatos y con prohibiciones, de los cuales pudieran derivarse determinadas consecuencias jurídicas. De ahí que, en este sistema de normas, cerrado y sin lagunas, objetivo y racional, el científico, el juez, el administrador pudieran actuar sólo a través de la lógica; su actividad, pues, era técnica y no política, es decir neutral, en cuanto sólo cognoscitiva. Todo está siempre ordenado al individuo, que aspira a la certeza y a la estabilidad del ordenamiento jurídico, basado en normas abstractas, generales e impersonales, así como en la neutralidad de su aplicación.

También a finales del siglo XVIII se produjo la codificación del derecho público, primero con la Revolución americana y luego con la Revolución francesa: es la revolución democrática la que ahora es protagonista, una revolución que quiere hacer ciertas y claras las

antiguas e inmemoriales leyes fundamentales. El fin del constitucionalismo es garantizar los derechos (inicialmente entendidos como «naturales») del hombre y del ciudadano, sus derechos civiles y políticos, para eliminar toda posibilidad de arbitrariedad por parte del gobierno: el Estado se ve así en función del ciudadano. Las formas del constitucionalismo son distintas, como distintos son los nombres que en los diversos países adopta: se hablará de *rule of law*, de *garantisme*, de *Rechtsstaat*. Una de las dos formas principales se basa en la división entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, precisamente para combatir aquella concentración del poder que caracteriza al absolutismo y para asegurar la neutralidad del juez y de la administración, que con sentencias y decretos se limitan a aplicar las leyes votadas por la asamblea representativa: todo el funcionamiento del Estado queda así sometido a procedimientos políticos y jurídicos precisos. La otra forma —la más antigua y al mismo tiempo la más moderna— es la de poner con la Constitución (y con un Tribunal constitucional) unos límites al Estado, y más concretamente a su omnipotencia legislativa, para poner en práctica «el gobierno de las leyes y no de los hombres»: de tal modo se consigue una limitación más bien que una división del poder.

En sus resultados últimos este proceso paralelo y convergente de codificación del derecho privado y del derecho público conduce, no sólo a reforzar el individualismo, es decir a ver el Estado en función del individuo, sino también a fundamentar la legalidad y la legitimidad del Estado: legal, porque sus decisiones deben seguir determinados procedimientos jurídicos y obedecer a leyes fijas y preestablecidas; legítimo, porque su poder se basa en el consenso de los ciudadanos, sobre la voluntad del pueblo. El Estado no es mera fuerza, porque es un poder legal y legítimo.

Si, a principios del siglo XVII, el legista Cardin Le Bret habla tan sólo de la soberanía del rey, porque el poder supremo de decisión sólo puede entregarse a un solo sujeto, con el siglo XIX, a través de la lenta construcción jurídica del Estado, la soberanía pertenece sólo al Estado, a esa realidad impersonal que sintetiza y supera tanto al rey como al pueblo, y que a ambos asigna particulares y diferentes funciones: todos, en modos diversos, son servidores del Estado; pero

esto oculta, sin resolverlo, el dualismo originario entre rey y pueblo, entre Estado-aparato y sociedad. El Estado aparece cada vez más como un Estado de derecho, porque persigue sus propios fines en las formas y en los límites del derecho: produce y aplica normas jurídicas. El Estado de derecho parece haber eclipsado o neutralizado en la política cotidiana el momento exquisitamente político de declarar el estado de excepción, que suspende el ordenamiento jurídico, ese momento político que en otro tiempo se conocía con el término de prerrogativa real, y en tiempos más antiguos aún con el de *gubernaculum* (una esfera de poder del rey en la que éste era incuestionable), pero que en los tiempos modernos se llamará también revolución. El poder del Estado de derecho es pues «impersonal»; sólo que este Estado es tan jurídico, está tan resuelto en el ordenamiento, que casi desaparece y, con él, la realidad del poder. Durante tres siglos los legistas han construido jurídicamente el Estado, si no para eliminar el poder, por lo menos para someterlo a la racionalidad, a la impersonalidad y a la objetividad de la ley: la teoría parecía así cerrarse con el final del Estado, porque la formalización jurídica había eliminado todo elemento de realismo.

En realidad, en los orígenes se hablaba de un «poder soberano», creador del ordenamiento jurídico; pero, con la progresiva racionalización jurídica del Estado, el verdadero poder soberano tiende a eclipsarse y de hecho nos hallamos frente a muchos poderes constituidos, que actúan sólo en el ámbito del ordenamiento, con la desaparición de la antigua soberanía. La construcción del Estado de derecho parece haber respondido al deseo de cancelar o exorcizar el propio pecado original. Pero la soberanía como poder de hecho de decidir el estado de excepción, como poder último de decisión, no ha desaparecido, y reaparece con toda su fuerza en los momentos excepcionales: está fuera y no dentro del ordenamiento, porque la verdadera soberanía es un poder constituyente, un poder último supremo originario, que basa su legitimidad sólo en su efectividad. Es en el siglo XX, con la aparición de fuertes conflictos sociales o con la afirmación de revoluciones políticas, cuando el poder soberano reaparece en toda su fuerza, y las construcciones jurídicas se revelan sólo como frágiles construcciones del pensamiento.

El Estado de derecho empieza a entrar en crisis con el tendencial aflorar del Estado social o Estado de justicia: el primero se limita a ser una regla del juego, un procedimiento; el segundo se propone un fin, la justicia. El Estado de derecho es un Estado limitado y garantista, para la defensa de los derechos de los ciudadanos, por lo que se basa tanto en la separación de los poderes legislativo, judicial y administrativo (los dos últimos autónomos, pero sometidos a la ley), como en la conciencia de que sólo el derecho puede dar a la sociedad estabilidad y orden, con sus normas claras y ciertas, generales y abstractas (y por tanto impersonales), un derecho siempre subordinado a aquella ley fundamental que se expresa en la constitución. Es un derecho concebido para una larga duración, precisamente porque debe garantizar a los individuos la previsibilidad de las consecuencias de las propias acciones. El Estado social, en cambio, quiere poner en práctica unos principios éticos, que son vagos y subjetivos, indeterminados e imprecisos, con frecuencia más allá de los límites de la legalidad y de la constitucionalidad, porque privilegian no la norma sino la participación, no el derecho positivo sino la justicia. De este modo el derecho se transforma de garantía para el ciudadano, en cuanto establece procedimientos y límites al poder, en un instrumento suyo para ejercer mejor el poder: en efecto, se gobierna legiferando.

En efecto, cuando la exigencia de realizar el Estado social se desconecta del marco de referencia superior, que es el Estado constitucional de derecho, se verifica toda una serie de fenómenos: el Estado social programador tiende a afirmar la primacía de la política —y por tanto su autonomía respecto a la constitución— para alcanzar finalidades a menudo contingentes y producir una inflación legislativa que, en cuanto política, es oscura, y en la que no se observan los grandes principios jurídicos y se fija más la excepción que la regla, actuando así, con una *lex in fraudem legis*, sea una forma de discriminación entre los ciudadanos, sea una disimulada expropiación de la propiedad de los particulares. Se verifica, pues, una crisis de la unidad del ordenamiento jurídico, con una legislación contingente, que ya no puede reconducir al sistema, el cual tenía en sus principios jurídicos, en sus instituciones, en sus conceptos

básicos una racionalidad intrínseca. Falta también la separación de poderes, porque —como si siguiéramos las indicaciones de la escuela de derecho libre— en la aplicación de la ley prevalece con frecuencia el valor de la justicia sobre la certeza. El Estado contemporáneo es cada vez más un Estado administrativo, pero con una nueva mentalidad: no se trata ya de aplicar la ley, educados en la lógica del derecho, sino de actuar y de dirigir con las oportunas técnicas operativas, por lo que la justicia en la administración es a menudo violada por normas derogatorias respecto al derecho privado y al derecho constitucional. También la ley pierde su soberanía: el Estado, en efecto, acepta silenciosamente que haya fuerzas en su interior, como los sindicatos, que tienen derecho a violar la ley común. Ahora todo corre el riesgo de ser politizado: en la primacía de lo político se eclipsa un poder soberano neutro, capaz de hacer respetar la antigua máxima *audiatur et altera pars*.

4. INDIVIDUO, SOCIEDAD CIVIL, ESTADO

En los grandes tratados de derecho público de finales del siglo XVI o comienzos del XVII la familia representaba una parte fundamental, un pilar del Estado: baste recordar la *République* de Bodino o la *Politica methodice digesta* (1603) de J. Altusio. Para el primero, el gobierno se ejerce sobre diversas familias (I, 1); para el segundo, la familia, aun siendo una asociación privada —al mismo tiempo natural y voluntaria—, pertenece también a la política, es decir a la esfera pública, y no a la economía, es decir a la mera esfera privada (§§ 14, 42). Hay una analogía entre gobierno doméstico y gobierno político, porque ambos (familia y Estado) deben estar bien gobernados, aunque la naturaleza de la autoridad doméstica es distinta de la del gobierno soberano, que mantiene unidas a todas las familias. El poder del cabeza de familia es un poder privado sobre su mujer, sobre sus hijos —con nueras, yernos y nietos—, sobre los siervos y esclavos, basado en la autoridad marital, paterna, señorial. Todos estos son súbditos del cabeza de familia y no del poder soberano: tan es así que es oportuna la existencia de un derecho de familia

sustraído al soberano; y que es necesario garantizar a los padres el derecho de vida y muerte en la familia.

Esta importancia concedida a la familia, a la gran familia patriarcal, como elemento del Estado no debe sorprender: constituye la base de una sociedad nobiliaria y campesina. La constitución social de Europa hasta finales del siglo XVIII, hasta que nuestro continente pierde sus características de país esencialmente agrícola, estaba centrada totalmente sobre la familia, es decir sobre la casa, centro no sólo de la reproducción biológica, sino también de la producción económica para el sustento y la autarquía de la propia familia. La economía es aún economía doméstica, que tiene su centro en la casa, y el comercio no pasa de ser un elemento marginal. La casa tiene una autonomía propia frente al Estado; en ella reina una paz, la paz doméstica, realizada por el cabeza de familia, que es el único que posee derechos políticos. En los umbrales de la casa se detiene el poder del Estado absoluto que, sólo a finales del siglo XVIII, empezó a limitar el poder patriarcal, marital y señorial del amo de casa.

En la literatura posterior (política, jurídica, filosófica) la familia empieza a privatizarse y deja de ser un elemento esencial del Estado. Ciertamente, la estructura de la familia sigue inalterada, con el dominio del padre, aunque este poder se va laicizando cada vez más, perdiendo sus propios fundamentos religiosos, y suavizándose de forma creciente, en el sentido de que se va restringiendo su carácter arbitrario; pero la familia desaparece del derecho público y entra en la esfera privada. Para Hobbes y para Pufendorf la familia es una realidad natural pre-estatal y el contrato que crea la sociedad política es estipulado cabalmente por los padres de familia; pero ya con Locke los protagonistas del contrato son sólo los individuos, y la familia no entra en su construcción política, de acuerdo con la distinción radical entre poder político y poder paterno. Igualmente, la lógica interna al iusnaturalismo, que toma en consideración las acciones externas del hombre en su individualidad, arriba a sus derechos naturales no sólo con Locke, sino también con Wolf, que habla de derechos subjetivos innatos (*iura connata*). Precisamente con la entrada de la familia en la esfera de lo privado se ponen los presupuestos para una función emancipatoria de los individuos por obra

del Estado: ya se trate de los hijos mayores de edad, de los siervos, situados ahora jurídicamente fuera de la casa, o de la mujer, que obtiene la disponibilidad de sus propios bienes. Esta emancipación jurídica del individuo, que se convierte en sujeto autónomo de derecho, estaba en la lógica del Estado absoluto; pero, para que se convirtiera también en emancipación política, en la que todos los individuos tuvieran derechos políticos iguales, había que esperar a la revolución democrática. En todo caso, era el Estado moderno el que contenía en sí los gérmenes del individualismo.

Quien parece retomar motivos antiguos fue Hegel, con sus *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821). Para él la familia vuelve a ser una piedra fundamental, un momento necesario en la construcción del Estado. La familia, ahora considerada —también por Kant— como un simple contrato, pierde esta connotación: representa la eticidad inmediata, basada en el amor, o el momento del altruismo particular, y constituye un poder ético autónomo contrapuesto al Estado, al que al mismo tiempo prepara y le sirve de base. En efecto, la familia prepara la eticidad del Estado, en la cual se alcanza la libertad universal y objetiva. Pero la familia de Hegel no es ya la antigua familia patriarcal: en efecto, basada exclusivamente en el concepto romántico de amor, se convierte en una realidad meramente espiritual y deja de ser aquella realidad económica de la casa que, en su totalidad, comprendía, unía e integraba todas las actividades de quienes en ella habitaban, actividades que no eran sólo económicas en el sentido moderno de la palabra. Precisamente por esto, entre la familia espiritualizada y el Estado ético Hegel pone un término intermedio: la sociedad civil, que aparece inmediatamente como un elemento inferior, de caída o de dispersión, porque es el mero sistema de las necesidades y de su satisfacción a través del instrumento privado del contrato. En otros términos, la sociedad civil es la esfera económica del egoísmo universal, en la cual los individuos se tratan recíprocamente como medios y están unidos sólo por las necesidades y por aquella división del trabajo que genera interdependencia entre ellos, en una universalidad puramente formal, dominada por la producción-intercambio-consumo. Se mantiene unida por la administración de la justicia y por la policía

o administración. En una palabra: la sociedad civil es la moderna economía de mercado.

El concepto nuevo de sociedad civil pone un tercer término entre esfera pública y esfera privada, sobre cuya distinción había crecido el Estado moderno: la esfera social. Pero, para entender genuinamente esta esfera, que en realidad es la esfera de las necesidades no sólo materiales del individuo, conviene recorrer la historia de la afirmación del individualismo, que tendrá su culminación en la era de la revolución democrática con las Declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano.

El individualismo fue un producto o una consecuencia del absolutismo, precisamente por la pérdida de peso político de las estructuras sociales en que se sostenía la vida comunitaria: la familia y las corporaciones, las ciudades con sus autonomías y las señorías nobiliarias y, con ellas, la religión, cada vez más subordinada a lo político. Es una consecuencia de las guerras de religión que se advierte claramente en la Francia de la primera mitad del siglo XVII y que tendrá su completa teorización en Hobbes, al refugiarse, al acercarse las guerras civiles, precisamente en Francia, donde publicó el *De cive* (1647) y redactó el *Leviatán* (1651).

El clima cultural francés —dominado por un Montaigne que había consumado hasta el fondo la decepción política de un Moro y de un Erasmo— muestra, no obstante la división entre libertinos y jansenistas, una común orientación de escepticismo y de relativismo respecto a los valores políticos. Cesa así el compromiso civil, hay un alejamiento de la política; y la ética se busca y se fundamenta en el propio foro interno, en la propia subjetividad, y por tanto en una esfera totalmente privada: no quiere tener contactos no sólo con lo político, pero tampoco con la sociedad, depositaria de las tradiciones y de los conformismos, sede de masas pasivas e inertes, pero siempre capaces de desencadenarse de manera irracional bajo el impulso de las pasiones. El hombre busca sólo en sí sus propias certezas —como hace Descartes, que parte del famoso *cogito, ergo sum*— esperando del Estado sólo actitudes de tolerancia y neutralidad respecto a la esfera privada. Esta esfera se refiere a la cultura y a la religión, porque el que se mueve en esta dirección es sólo un

movimiento intelectual fuertemente elitista. Este subjetivismo relativista conoce por experiencia directa todos los peligros que tendría que afrontar si se transformara en social o político: por esto, aterroizado ante el caos de la política, acepta el orden del Estado, aunque pensando que los verdaderos valores se dan sólo en la esfera privada. Nace la escisión entre esfera interior y esfera exterior, de donde la necesidad, a veces, de la *dissimulatio*, por la que al soberano se le debe sólo una obediencia externa: el hombre vive en su soledad mundana.

La política, es decir el Estado, es el reino del no valor: quien mejor ha expresado esta posición ha sido Blaise Pascal: «La justicia está sujeta a rechazo; la fuerza se reconoce enseguida y sin disputas. Por eso no se le ha podido dar la fuerza a la justicia, ya que la fuerza se ha levantado contra la justicia, afirmando que sólo ella es justa. Y así, al no haberse podido hacer que el que es justo fuera fuerte, se ha hecho que el fuerte fuera justo» (*Pensées*, § 298). Es la lógica de los «cuatro lacayos»: en la imposibilidad de encontrar un criterio ideal de orden y de justicia, hay que contentarse con la certeza de la fuerza, la única capaz de garantizar el orden y la paz: es una aceptación utilitarista del absolutismo, del Estado reducido a mera fuerza. Pero el poder aparece ahora totalmente des-sacralizado, el orden despojado de valores y de ideologías, completamente ajeno a la moral de los individuos. Frente al rey o al tirano (y también al pueblo) hay que tener siempre *une pensée de derrière la tête*, aunque prestándole una obediencia externa, porque el individuo debe elevarse a órdenes superiores al de la carne: el orden de las ciencias (*les recherches de l'esprit*) y finalmente el de la *sagesse*, que está sólo en Dios. El primer orden nada puede sobre los otros dos.

Hobbes, aunque con un interés más marcadamente político, prosigue y perfecciona esta tendencia: son los individuos, basándose en el cálculo utilitario de su razón, los que crean el Estado, un Estado que tiene un fin: el de garantizar la paz. Pero la paz no consiste en el simple vivir, sino en un vivir «de manera agradable». Esto es posible a través del trabajo y el ahorro, que permiten el enriquecimiento individual, y por tanto a través del comercio y la industria. De ahí que el Estado deba respetar las reglas del mercado interno, a no ser que su existencia se vea amenazada. Por eso el Estado

debe actuar racionalmente en vistas a su fin, eliminando de su conducta todo elemento pasional o religioso, en cuanto fuente de desorden. Pero el Estado, para garantizar la paz, posee también el juicio soberano del bien y del mal; y su interpretación es indiscutible. El Estado es así una máquina, un instrumento artificial para la paz, y la política, que pierde toda referencia a un valor, se convierte en una mera técnica. El Estado de Hobbes pide al súbdito sólo una obediencia externa, pero respeta su fuero interno: le deja sus opiniones subjetivas, siempre que no sean políticamente relevantes.

El Estado orgánico, propio de la tradición medieval, desaparece: entre el Estado máquina, comparado a un edificio construido por un arquitecto, y el individuo hay —o debe haber— el vacío. Hobbes, ciertamente, admite sociedades intermedias (los *systems*) políticas y privadas, pero son creaciones o concesiones del Estado soberano. Para él, en efecto, causa de «enfermedad de un Estado es la desmedida magnitud de una ciudad [...] como también el gran número de corporaciones, que son como tantos Estados menores en las tripas de otro mayor, semejantes a gusanos en los intestinos de un hombre natural» (*Leviatán*, II, 29). Hobbes no es hostil sólo a las ciudades con sus autonomías, a las universidades, donde se puede discutir públicamente de todo, a las sectas religiosas, que interpretan libremente la verdad, a los partidos, que proponen su particular concepción del bien común, sino también —y sobre todo— a las crecientes y más fuertes corporaciones propietarias; así, para él, la propiedad no es un derecho originario, sino una simple concesión del Estado, siempre revocable, porque la gran propiedad —con el poder que proporciona— puede ser un elemento de su disgregación.

En la radical antítesis, propia del absolutismo, entre individuo y Estado, entre privado y público, no había espacio para una desplegada sociedad civil realmente autónoma, para que los hombres se encontraran y asociaran para fines no inmediatamente políticos, porque el juicio sobre su politicidad competía indiscutiblemente al Estado. Sin embargo, en Francia, precisamente por el desinterés político de los intelectuales habían surgido círculos, encuentros culturales y cenáculos científicos, así como nuevas estructuras sociales basadas en la asociación.

El primero en valorizar esta nueva realidad no política o prepolítica entre individuo y gobierno fue Locke, pero ya estaba implícita en los contractualistas, que distinguían el *pactum unionis*, que da origen a la sociedad, del *pactum subiectionis*, que instaaura el gobierno: la *societas civilis*, que en otro tiempo equivalía a *res publica*, aparece ahora como una nueva realidad, porque es una *societas sine imperio*. A finales del siglo XVII tiene Locke a sus espaldas la floración de asociaciones libres y voluntarias que —a través del dúctil instrumento jurídico del *covenant*, de la *incorporation* y del *trust*— actuaban en el campo social: eran iglesias y sociedades anónimas, clubes y academias científicas. Por otra parte, están las familias, nacidas del contrato, luego las comunidades y las ciudades incorporadas sometidas al *commonwealth*: son estas asociaciones libres, estas sociedades «libres y voluntarias» las que forman el tejido de la sociedad civil, con el derecho de emanar normas y leyes, si bien sometidas al gobierno político. Los pilares de la sociedad civil son dos: el mercado y la opinión pública, el poder económico y el poder filosófico, que así son claramente distinguidos del poder político; cada uno tiene sus propios y específicos órganos de sanción en el mercado y en la opinión pública, mientras que el gobierno tiene en su mano sólo la coercibilidad de la ley. La ruptura con Hobbes es completa, porque, para él, las opiniones, si no se mantienen privadas, y la propiedad absoluta del ciudadano sobre sus bienes, tal que excluye todo derecho del soberano, son dos causas que debilitan y disuelven el Estado.

Locke nos habla, en el *Essay concerning human understanding* (1690), de una «ley de la opinión o reputación», que es una auténtica «ley filosófica»: es una norma referida a las acciones, para juzgar si son virtuosas o viciosas. Los hombres, al formar la sociedad política, renuncian, a favor de lo político, a usar la fuerza contra un semejante, pero conservan intacto el poder de juzgar en la perspectiva moral sus acciones. Es un juicio que se expresa por «consenso de privados», que tiene su sanción en una censura privada. Es un juicio sustancialmente moral, que inicialmente se produce contra privados, pero, precisamente al extenderse el número de clubes y de círculos y con la afirmación de la prensa, puede afectar también

a la acción del gobierno: la opinión pública se hace tal no sólo en el momento de su formación (los privados hablan en público), sino también en su objeto (la cosa pública). La opinión pública se convierte en fundamento de la legitimidad de un gobierno libre, y en ella se debe legitimar el poder de las asambleas representativas, según el constitucionalismo liberal de B. Constant.

Mientras en la libre Inglaterra, según E. Burke, la opinión pública se formaba en las tiendas y en las manufacturas, porque todo hombre tenía interés en todas las cuestiones públicas y también el derecho a manifestar una opinión sobre las mismas, en el continente, donde existían regímenes más o menos absolutistas que impedían a los particulares pronunciar juicios sobre lo público, la opinión pública se presenta con características estructurales muy distintas: no es la gente común, el público que razona, el que forma la opinión pública, sino los ilustrados de la *res publica litteraria*, que se presentan así como los intérpretes de la razón y no de la opinión. Sólo los intelectuales constituyen el «público que juzga, es decir que piensa», al que corresponde, por un lado, el deber de iluminar al gobierno sobre sus deberes y, por otro, difundir las luces sobre todas las clases del pueblo para educarle (así desde D'Alembert a Diderot y a Kant). Los intelectuales se constituyen como una clase distinta, situada entre el poder político y el pueblo, en una ambigua relación pedagógica tanto con el primero como con el segundo. Pero estos intelectuales, carentes de práctica en los negocios y en la administración, más inclinados a las cuestiones generales y abstractas de la filosofía que a los problemas empíricos de la política, negligentes respecto a los hechos y confiados sólo en la teoría, a veces se dedican a la búsqueda de lo nuevo y lo ingenioso, a lo que impresiona y seduce, más que a lo que es útil: de este modo se ponían las premisas de un empantanamiento filosófico de las pasiones sociales y por tanto del ingreso en la era de las ideologías.

Igualmente Locke, tanto en el segundo *Treatise of government* (1690), como en las *Considerations of the consequences of the lowering of interest* (1691), descubre la nueva estructura del mercado, la nueva economía de intercambio basada en el dinero. Dado que la tierra es limitada y, más allá de cierto punto, no es posible el aumento de

la población, la riqueza de una nación debe buscarse no ya en el producto de la tierra o en la posesión de metales preciosos, sino en el comercio, que es el verdadero camino para crear riqueza. De este planteamiento se derivan tres importantes afirmaciones, que rompen con las condiciones económicas medievales. Siguiendo a Aristóteles, se creía que la ganancia de uno constituía una pérdida para el otro, y por tanto la crematística, dirigida a maximizar lo útil individual, debía condenarse. Para Locke, en cambio, con el comercio (y esto se verificará con más razón en la manufactura) el incremento de riqueza de uno no significa detrimento para sus vecinos. Además, para Locke, el valor de una cosa no depende de algo natural o intrínseco a la misma, sino de la ley de la oferta y la demanda, del hecho de que haya más compradores o más vendedores. Por tanto, todo lo que obstaculice el préstamo con interés está fuera de la lógica del mercado y debe condenarse: se ha superado totalmente la condena moralista de la usura, pero también de las políticas mercantilistas orientadas a favorecer el dinero barato. Era la primera intuición de la economía moderna, basada en el mercado y en la posibilidad de aumento de la riqueza a través de la inversión de capital: era una nueva realidad, que se había formado lentamente en el tiempo y que ahora estaba creciendo pujantemente dentro del Estado.

Nace la economía moderna con la entrada en crisis de la casa, es decir de la familia como unidad productiva que aspiraba en primer lugar a la propia subsistencia. Es el comercio el que desmonta la estructura de la economía doméstica: sus horizontes se trasladan ahora sobre el mercado, pero de este modo esa economía se empobrece, dado que, no guiada ya por la realidad humana de la familia, acepta una lógica externa y meramente cuantitativa. La casa se vacía, porque la casa-empresa autárquica es sustituida por el taller (y luego por la fábrica) y la empresa agraria capitalista. Sobre las ruinas de la casa se levanta la sociedad civil: el mercado es el lugar donde se intercambian las mercancías, pero en él también pueden intercambiarse las ideas. Nace una nueva sociabilidad humana, una *societas* que se considera «civil», en cuanto civilizada, y se descubren nuevos lazos entre los hombres, que pueden obedecer al interés, pero también a la simpatía natural.

Esta nueva realidad económica no podía dejar indiferente al Estado, el cual reaccionó con diversas políticas mercantilistas, que sin embargo tenían siempre como fin, en primer lugar, su propio bienestar y no ya el de los ciudadanos particulares. En efecto, la riqueza de la nación se tomaba en consideración desde el punto de vista del poder, y por tanto de la razón de Estado; su riqueza se hacía depender, en primer lugar, de la posesión de metales preciosos. En un periodo de crisis económica resultaba en todo caso necesario mantener costosos ejércitos listos para la guerra, pagar una burocracia creciente y también satisfacer los gastos de las cortes (no burguesas), que ambicionaban el esplendor. La renta nacional estaba en la base del poder del Estado. Así se empezó a proceder a una reducción de los aranceles internos y de las gabelas locales, para facilitar los intercambios; esto sirvió al mismo tiempo, en el plano político, para controlar mejor financieramente la economía nacional.

El Estado estaba siempre atento —con la política aduanera— no sólo a mantener en positivo la balanza comercial, disminuyendo la entrada de productos extranjeros, sino también a fomentar el desarrollo económico y las propias manufacturas obstaculizando la exportación de materias primas para que fueran empleadas *in loco*, y manteniendo bajos los precios de los bienes de primera necesidad, para que el coste del trabajo no subiera. Otras prerrogativas del rey —recordadas por Bodino como más importantes, en cuanto implícitas y englobadas en la de hacer las leyes—, como el derecho de acuñar moneda, de fijar pesos y medidas, aranceles y aduanas, llevan a la unidad de moneda, de pesos y medidas y a la posibilidad, para el Estado, de hacer una política comercial de tipo mercantil. Derechos viejos, pero intensificando su uso, el Estado se pone en condiciones de intervenir en la economía, movido siempre por su razón de Estado.

El individuo había aceptado el absolutismo, porque este era el único medio que garantizaba la necesidad primaria de la paz y luego le aseguraba el bienestar: era una aceptación utilitarista, en la cual se concebía el Estado en función del individuo. Pero luego sus intereses y necesidades aumentaron o se diversificaron, y este marco de poder no será ya adecuado para expresarlas: puede suceder que la

racionalidad de la máquina burocrática manifieste sus propias ineficiencias o la propia irracionalidad ante nuevas y diversas necesidades. La sociedad civil había crecido y, con ella, se habían multiplicado tanto sus valores como sus intereses. La sociedad, a través de la política de tolerancia religiosa, había aprendido a aceptarse como distinta —las confesiones religiosas eran diferentes—, pero bajo una misma ley y un mismo rey; a través del mercado los hombres, que persiguen la propia utilidad, estaban ciertamente en competencia y en conflicto, pero eran solidarios en defender este nuevo espacio económico y los intereses que el mismo expresaba. El pluralismo, es decir la aceptación de lo nuevo y diferente en una pacífica confrontación o en una pacífica competencia, se iba formando y con él el individuo se sentía más fuerte y la sociedad más madura. Individuo y sociedad se veían así impulsados a reapropiarse de lo político, es decir del Estado, todo él incardinado en el rey.

Para reapropiarse de lo político sólo había un instrumento, un instrumento antiguo: la representación. El dualismo entre rey y clases, Estado y sociedad estaba unido por un delgado hilo, las asambleas de estado. Su antigua función consistía en permitir los impuestos, precisamente en obsequio al valor constitucional de la *proprietat*; pero con el crecimiento del Estado había aparecido un nuevo poder, el soberano de hacer las leyes, y por tanto la sociedad, para expresarse, tenía que dar batalla en este terreno, el de la soberanía, y también amenazar la prerrogativa del rey en política exterior. Tras la fachada del poder descendente de los reyes, con que se había formado el Estado, empieza a aparecer un poder ascendente, que expresa la nueva realidad de la sociedad, que siente cómo las cuestiones políticas la tocan de cerca. Para las grandes masas de la población sigue siendo aún válido el principio tradicional del derecho divino del rey; pero para la sociedad en movimiento no basta ya esa legalidad, que el absolutismo parecía querer garantizar; se precisa una nueva legitimidad, un nuevo fundamento para la obligación política, en un poder ascendente.

5. REPRESENTACIÓN: ANTIGUA Y MODERNA

Si la idea de representación (*repraesentatio*) es muy antigua, también la representación como institución es antigua y se remonta al feudalismo, desarrollándose luego en la tardía Edad Media —por sucesivas diferenciaciones institucionales— del *magnum consilium* del rey. A pesar de las tendencias absolutistas presentes en la formación del Estado moderno, se puede apreciar una continuidad entre la representación de los antiguos y la representación de los modernos, una continuidad que conoce rupturas o, mejor, un periodo de interrupciones, pero también lentas y profundas transformaciones. El absolutismo, que pone en el rey el único centro de poder, un poder indivisible y no sometido a obligaciones de tipo contractual, es ciertamente hostil a la representación; pero, en la nueva lucha por la soberanía, también esta última sufre el impacto de lo moderno, que la racionaliza. La primera forma de representación verdaderamente moderna se produce a raíz de la Revolución americana con la constitución de 1788, que prevé una representación elegida, por sufragio (casi) universal, por los ciudadanos particulares y por tanto sobre bases individualistas. Las vicisitudes de los Estados europeos son más complejas y más tortuosas: y algunos llegarán a esta forma de representación sólo en el siglo XX.

La representación antigua se basaba en las clases, en las corporaciones: era una representación orgánica y corporativa, que privilegiaba a algunos grupos de la población que representaban el territorio, los cuales, a cambio de concesiones fiscales, obtenían inmunidades, privilegios, derechos. Estos cuerpos (clases, estamentos, corporaciones) son una realidad —precisamente porque nos movemos en una sociedad corporativa— juntamente social y jurídica, que responde a la versión orgánica de la sociedad. Esta está bien ordenada cuando está construida sobre tres órdenes funcionales: los sacerdotes, los guerreros, los trabajadores; o el clero, la nobleza, el tercer estado; o los cultos, los militares, los productores. Esta concepción trifuncional es muy antigua: en realidad se remonta a la protohistoria de los pueblos indoeuropeos, basándose en una concepción religiosa, simbólica y cosmológica de la sociedad; es una

estructura profunda, casi un arquetipo colectivo, que sobrevive en la visión que los mismos tienen de la representación. Esta concepción está todavía viva a comienzos de la edad moderna y es confirmada precisamente por un teórico de la soberanía, Ch. Loyseau, en su *Traité des ordres et simples dignités* (1610). La contraposición entre la soberanía del monarca y las clases estará en la base de la moderna monarquía dualista, así llamada porque el poder se divide entre el rey y la representación. Esta tensión entre unidad y diversidad (o multiplicidad) es un dato estructural y no consigue alcanzar en la edad contemporánea una unidad superior; si la encuentra, la pone o en la unidad (el Estado) o en la pluralidad (la sociedad); o ve en el Estado el todo, que engloba la sociedad, o ve en el gobierno sólo una parte del más amplio sistema social.

La fórmula política, con la que racionalizar esta compleja realidad, fue la griega y la renacentista del gobierno mixto, según la cual el mejor gobierno, y también el más duradero, es aquel en que el sumo poder —en la edad moderna, el de hacer las leyes— está en manos de uno (el rey), de pocos (la nobleza), de muchos (el pueblo). La fórmula del gobierno mixto se empleó durante las guerras de religión en Francia en la segunda mitad del siglo XVI, y fue derrotada; luego en Inglaterra, durante las guerras civiles a mediados del siglo XVII, y triunfó con la Revolución Gloriosa de 1688-1689). Tuvo su elaboración teórica con Locke y su divulgación con Montesquieu. El gobierno mixto se inspiraba en un ideal de equilibrio de los poderes, una auténtica *balance of powers* entre tres realidades sociales y políticas (el rey, la nobleza, el tercer estado), que impide que una de ellas pueda imponer su propia hegemonía, porque todas participaban en el poder supremo y sólo el acuerdo entre ellas —es decir un compromiso— podía dar lugar a una ley válida. Era un salto respecto a la monarquía «armónica» de Bodino, porque en esta el poder del rey seguía siendo absoluto: pero siguió el ideal del equilibrio, porque el rey de Bodino tenía que gobernar de una manera armónica, mezclando el principio aristocrático con el democrático. El gobierno mixto, con Locke y todavía más con Montesquieu, está estrechamente ligado al principio de la separación de poderes: el rey, que participa en el poder legislativo, sigue siendo el titular del

poder ejecutivo (y también de la prerrogativa de decidir libremente los casos excepcionales), mientras que el poder judicial, que en la Edad Media dependía del rey, juez supremo, adquiere su autonomía, como mero ejecutor de la ley y por tanto sin poder real alguno.

En este proceso, en esta lucha entre el rey y las clases, Inglaterra gozaba de una ventaja: contraponía al rey un Parlamento bicameral, en el que en la Cámara alta se sentaban los Lores espirituales y temporales y en la baja los comunes. Este Parlamento ejercía, o aspiraba a ejercer, una doble función: la antigua de conceder los impuestos y la moderna de dar su aprobación a las leyes, debido al hecho de que, en cuanto alta Corte, era un órgano de la *iurisdictio*. Francia tenía los Parlamentos, tribunales soberanos de justicia, para registrar los edictos del rey en orden a verificar su constitucionalidad, y los Estados generales para los impuestos; institucionalmente, la sociedad era pues más débil respecto al rey. A pesar de ello, también en Inglaterra el Parlamento no se convocó desde 1629 a 1640, mientras que en Francia el intervalo fue muy superior, desde 1614 a 1789, cuando, en vísperas de la Revolución, fueron convocados los antiguos estados del reino. La situación ciertamente se precipitó con rapidez y se formó inmediatamente una Asamblea primero nacional y luego constituyente; pero con la Restauración se volvió al modelo inglés de 1688-1689, anticipado por Locke y luego teorizado por Montesquieu. Este modelo, para algunas naciones, duró hasta la primera guerra mundial, si bien con una progresiva debilitación.

El modelo del siglo XIX era todavía el antiguo: el del gobierno mixto y de la monarquía dualista. En efecto, la representación era aún por clases, porque en la Cámara alta se sentaba la nobleza y en la Cámara baja, por la estrechez del sufragio, sólo la burguesía: ciertamente, la concepción individualista había roto el viejo corporativismo, pero siempre correspondía a un órgano del Estado una clase social, mientras carecía de representación el que en 1848 A. de Tocqueville llamará el pueblo y Karl Marx el proletariado. La sociedad burguesa individualista, afirmando que representaba a la nación, se había emancipado y había alcanzado la dimensión política, pero precisamente en cuanto burguesa permanecía fiel a la antigua distinción entre el Estado y la sociedad civil. El rey, además del

monopolio del poder ejecutivo y de participar en la legislación, tenía un gran poder de decisión en el campo de la política exterior y un poder de prerrogativa en los casos de excepción; pero lo importante era que las grandes organizaciones burocráticas dependían de él, que representaba la unidad del Estado.

Con el gobierno parlamentario, en el que el rey reina pero no gobierna, la monarquía dualista se va vaciando lentamente; el gobierno depende sólo de la mayoría de la Asamblea electiva, mientras la Cámara alta, o se transforma, haciéndose también ella electiva, o pierde su peso político. Mientras tanto la red del sufragio electoral tiende a extenderse y el masculino se hace universal (salvo en Francia, que lo anticipa después de la revolución de 1848) en la mayoría de los Estados europeos a caballo de la primera guerra mundial. La representación por clases había concluido, pero también había empezado la caída de las monarquías con la instauración de la república en Alemania y en Austria después de la primera guerra mundial. Parece que se verificó la sentencia de Maquiavelo y de Montesquieu: sin nobleza no hay monarquía. Después de la revolución industrial, los nuevos protagonistas serán la burguesía, en la que se había disuelto la nobleza, y el proletariado, políticamente organizado en los partidos socialistas, pero seguía en pie el problema del equilibrio. Entre las dos guerras mundiales el pensamiento político y jurídico seguía sosteniendo que el Estado de derecho sólo sobreviviría si, en una forma renovada, los tres principios políticos, el democrático, el aristocrático y el monárquico, es decir el consenso, la selección de las elites, la unitariedad del mando.

Si bien el camino hacia la representación moderna fue largo y tortuoso para los Estados europeos, el concepto moderno de representación lo había expresado claramente el individualista Locke en el segundo *Treatise of government*, no ciertamente cuando habla del Parlamento inglés, sino cuando trata del principio de la mayoría (§§ 96, 98) en la asamblea representativa: la mayoría permite a la sociedad deliberar como un solo cuerpo y sólo en ella es posible encontrar la unitariedad de la voluntad política; es la mayoría la que expresa la voluntad del Estado, no el compromiso entre las clases. La representación no expresa clases, órdenes, estados, sino «la variedad

de opiniones y el contraste de intereses» que se dan en la sociedad. Para Locke son aún opiniones e intereses individuales, pero a finales del siglo XVIII, en Burke y Hume se evidencia ya la organización a través de los partidos políticos, que se clasifican distinguiendo los que aspiran sólo al interés, de los que persiguen ideales más generales. Entonces no se planteaba claramente la cuestión de si era posible conciliar el principio de mayoría, de una mayoría capaz de tomar decisiones verdaderas y autónomas, con esa pluralidad de opiniones e intereses que se daba a nivel social, si bien lord Bolingbroke había insistido mucho a favor de un «rey patriota», que apartara el destino de la nación de la guerra de las facciones.

Pero se habían puesto ya las condiciones para que la atención de quien quisiera observar lo político se desplazara del Estado a la sociedad. El primero que intuyó y planteó el problema fue J. Madison (*The federalist*, n. 10, 1788), quien vio cómo los partidos, que él llamaba «facciones», pueden quebrar la solidez de la Unión, impedirle perseguir el bien público, porque están impulsados por la pasión de su interés particular contra los «intereses permanentes y complejos de la comunidad». Puesto que Madison no quiere eliminar la libertad, que reconoce como causa de las facciones, y dado que en la sociedad existen opiniones diferentes e intereses opuestos, se trata sólo de limitar sus efectos perniciosos: esto es posible en un Estado grande donde hay una mayor variedad de opiniones y de intereses, puesto que precisamente esta pluralidad impide que una facción o un grupo «pueda superar y oprimir a los demás». Se habían puesto las bases de la teoría pluralista, que, estudiada a fondo por Tocqueville, sólo aparecerá en el siglo XX, cuando el fenómeno social de los partidos, de los sindicatos, de los grupos de interés y de los de presión se hará macroscópico, y cuando se afinará el análisis del proceso de formación de las decisiones políticas. El mayor número de grupos y de centros de poder, incluso en conflicto entre ellos, impedirá, precisamente por su equilibrio, que un centro pueda hacerse dominante y hegemónico. Bajo otras apariencias, respecto al gobierno mixto, prosigue el ideal del equilibrio o de la balanza entre pesos y contrapesos, ahora bajo la forma de una conflictiva armonía de los grupos. Este principio del equilibrio,

diversamente formulado, acompaña a toda la historia del Estado moderno.

En realidad las teorías pluralistas nacen en polémica contra el Estado moderno, contra la tendencia a la concentración y a la unificación del poder, contra una autoridad omnicompetente y omnicompreensiva, en una palabra contra la soberanía y contra el absolutismo. En el siglo XX hay dos teorías que se contraponen y que reflejan las contradicciones a través de las cuales se formó el Estado moderno: la jurídica, monista, que todo lo incardina en el Estado y en su voluntad soberana, y la politológica, pluralista, que privilegia a los grupos y a la sociedad en que estos se mueven. Son dos teorías cargadas de valores políticos opuestos: el Estado, como portador de la universalidad, si no ya de la eticidad, y la sociedad, como lugar de la libertad y por tanto de la diversidad. Es un choque teórico en el que aparece —una vez más— la dificultad de mediar el viejo dualismo entre monarca y clases, entre Estado y Sociedad, entre unidad y pluralidad, porque la primera lleva al absolutismo (o al despotismo), la segunda a la parálisis (o a la anarquía). Problema teóricamente insoluble, precisamente porque *in re*, en las cosas, con el siglo XX la realidad se hacía cada vez más compleja y las antiguas distinciones clásicas no permitían ya orientarse en ella.

Respecto a los impulsos o al fin último del Estado absoluto, hay que registrar, finalmente, una neta inversión de tendencia: su ambición había consistido en despolitizar o neutralidad políticamente la sociedad; pero, con el liberalismo primero y con la democracia después, la sociedad comienza a repolitizarse, si bien esta repolitización es neutralizada, para no llegar a la guerra civil, por la aceptación de las reglas del juego: la guerra se convierte en un juego mediante el respeto a unas reglas y unos procedimientos jurídicos, por los que los adversarios son simples competidores tanto en el mercado político y electoral (los partidos), como en el económico (los sindicatos). Los partidos primero y los sindicatos después se convierten, así, en los sujetos de la política, pero inicialmente los primeros estaban organizados sólo a nivel parlamentario, mientras que los segundos se movían sólo en el plano de la sociedad civil, según las reglas y la lógica del mercado, con un nuevo instrumento: la huelga. Gobierno

representativo y sociedad civil seguían siendo distintos: el verdadero problema se presentará con el encuentro entre poder ascendente y poder descendente, entre soberanía popular y centralización administrativa, entre sociedad y Estado, entre participación y burocracia: la llegada de la democracia es sólo un desplazamiento del poder, que no destruye el Estado de aparatos, construido por los reyes, sino que lo refuerza y amplía sus competencias.

6. ESTADO Y CULTURA

La construcción del Estado tuvo lugar en la época de la revolución científica, que invirtió el modo de acercarse a la naturaleza, la cual se ve ahora de manera desencantada y sin fantasía o mitos, es decir de un modo mecánico y matemático, porque posee sus propias leyes experimentables. Esta mensurabilidad de la naturaleza coincide con su factibilidad, lo cual facilita las posibilidades tecnológicas de usar la naturaleza para fines humanos. Nos encontramos en un nuevo clima de opinión en el que domina la racionalidad en consideración al objetivo o al resultado: la naturaleza puede ser construida artificialmente como el Estado. La nueva ciencia nace y se desarrolla al margen de la cultura de las cortes de los reyes, dominadas por el manierismo, en el que se expresa la *dissimulatio* política, y del barroco, que es un mero símbolo del poder. La nueva ciencia tiene otro fin, el indicado por F. Bacon: «saber es poder».

Es obvio que el Estado se interesa por transformar los descubrimientos científicos en tecnologías operativas en el campo de la guerra: los arsenales para la fabricación de las artillerías y las fábricas para la producción de pólvora han sido generalmente una prerrogativa soberana y han utilizado maquinaria evolucionada, a menudo de vanguardia, con maestranzas especializadas y particularmente de confianza. El Estado, desde su nacimiento, por razones de defensa o de ataque, ha sido un elemento propulsor de la innovación tecnológica en el arte militar. Pero el Estado no tenía que pensar sólo en la guerra: tenía que pensar también en la conservación y el aumento de la propia prosperidad, porque su fuerza dependía tanto

de su riqueza como de su ejército. Se encontraba, pues, ante el complejo problema de una administración que tenía que ser renovada tanto en sus cuadros como en sus ideas directivas: muchas ciencias modernas, que hoy se cultivan en el ámbito académico, nacen precisamente en este periodo como ciencias esencialmente prácticas aún no fundamentadas teóricamente; refiriéndose todas ellas a la necesidad de mejorar la administración, se ponen desde el punto de vista de las necesidades del estado como aparato administrativo. Se trata de intereses que no se refieren sólo a la mera administración (sobre el problema de las finanzas o de los impuestos, o sobre la política económica), sino también sobre las tecnologías productivas, como la agrícola, la comercial o la manufacturera. El Estado, así, es un elemento propulsor de la revolución científica (por cuyo éxito está directamente interesado) en todos aquellos campos en los que se juega su destino: el Estado es el centro al que todo se refiere (por esto durante el absolutismo fue definido como *Gesamtstaat*, el Estado global).

Pero la nueva ciencia sólo es útil a la «poiesis», es decir a la producción de los objetos, no a la «praxis», es decir a la creación de valores para la acción.

La revolución científica reduce el mundo (tanto si se trata de la naturaleza como de la sociedad) a objeto, a cantidad mensurable, sobre la que se actúa con medidas cuantitativas y no cualitativas. Esta matematización de la experiencia produce una ruptura entre el saber común y el saber científico, entre los valores y los objetivos, entre el mundo real objeto experimentado y experimentable por el individuo y la realidad de un Estado construido científicamente, entre el mundo de la vida, en el que el individuo alcanza sus propias certezas existenciales, y la impersonalidad de un mandato lejano, que tiene en otra parte su lógica, entre el mundo de la conciencia, en el que —en relación comunicativa con los otros hombres— se forman las ideas y los valores y se elaboran los significados de las cosas, y una administración impersonal y objetiva, que actúa por sus fines, sin preocuparse de si están o no dotados de sentido para la población.

Mientras las grandes masas de la población seguían creyendo en la costumbre y en lo sagrado, es decir en el derecho divino de los

reyes, mientras seguían creyendo en un principio comprensible en el mundo de la vida, la legitimación del poder estaba a salvo, porque la obligación política tenía un fundamento en los valores del individuo. Pero, con la secularización de la cultura política y con su difusión (primero con el liberalismo y luego con la democracia), el mandato externo del soberano no era ya suficiente para dar cohesión a la sociedad, precisamente porque era un mandato externo. Mientras la secularización afectó a elites restringidas, la legitimidad del poder halló un fundamento en la razón: se justificó el despotismo, siempre que fuera «ilustrado». Pero con la entrada de masas más amplias de la población en la escena política, fue preciso encontrar una cohesión interna que respondiera a las exigencias del mundo de la vida de los individuos, creando identidades colectivas emocionales. La primera respuesta fue la idea de nación (y luego el nacionalismo), que aparece, como hecho político o como fenómeno de masas, con las guerras revolucionarias de la Revolución francesa, cuando los soldados, al son de la *Marsellesa*, calificaban de «sagrado» el amor a la patria. Era preciso que las masas redescubrieran una nueva sacralidad, de la que el Estado burocrático administrativo carecía, porque lo que le consolidaba era tan sólo el rey y el frío deber oficial en obediencia a la ley.

En el Estado nacional se ve la culminación completa del Estado moderno: es la nación —o, mejor, la nación-pueblo— la que se expresa, a través de la soberanía reconquistada, a través de la personalidad del Estado, que le da unidad y capacidad de obrar: protagonistas de la historia no son ya los reyes, sino las naciones, o mejor el Estado nacional. El dualismo entre sociedad y Estado parece superado. La vieja, racional y fría razón de Estado parece encontrar una especie de sublimación, en virtud de la cual el Estado-nación se convierte en un valor absoluto, que justifica moralmente los medios necesarios para su afirmación: los supremos intereses nacionales siguen siendo el último objetivo de la política, pero perseguido con el fervor de la pasión y del entusiasmo, hasta el punto de que las guerras vuelven a ser guerras de religión, dirigidas a movilizar la población. Pero el concepto de nación, como el de pueblo, indica una realidad indistinta, en la que se esfuman tanto el individualismo como aquella

pluralidad de opiniones e intereses de que hablaron los primeros teóricos del sistema representativo: en primer plano está el espíritu nacional, la fraternidad entre los ciudadanos de una misma nación, porque la nación quiere presentarse como una auténtica comunidad, unida por la lengua, por la cultura, por los orígenes, por los sentimientos. Pero, en el siglo XIX, quien interpreta el pueblo-nación era todavía un estrato más o menos restringido de la población, el de las clases superiores, formado por la gente culta y docta, por la aristocracia y por la burguesía, y aún no por las masas. Será la primera guerra mundial, última de las guerras nacionales, la que dará a todas las naciones la posibilidad de convertirse en Estado: ella marcó una trágica divisoria de aguas con el pasado, en el que nunca se habían combatido guerras tan crueles y, al mismo tiempo, impuso el problema de la nacionalización de las masas por parte del Estado.

Si el término *nationes* es antiguo, la nación moderna sin embargo no ha sido el resultado de una espontánea evolución social; ha sido más bien una creación del Estado, del Estado territorial, que quería unificar la población dentro de sus propios confines. En otros términos, no es el pueblo-nación el que crea el Estado, sino que es el Estado burocrático, este arsenal de poder, el que crea la nación. A finales del siglo XVI no encontramos esta homogeneidad de lengua, de tradiciones, de derecho: en Francia, incluso, se hablaba en política de tres razas (los galos, los francos y los romanos), en Inglaterra también (los británicos, los anglosajones y los normandos); en España tenemos Castilla, Aragón, por no hablar de Granada y de la antiquísima presencia vasca. Es la monarquía con su capital, con su corte, con su burocracia, con su ejército, con su escuela la que realiza las primeras formas de integración nacional, no ciertamente en atención a la idea de nación, que se afirmará entre los intelectuales sólo a finales del siglo XVIII, en razón del perfeccionamiento del propio Estado burocrático: era preciso que se impusiera una lengua nacional sobre los distintos y numerosos dialectos, era indispensable que las antiguas regiones históricas, todavía periféricas respecto a la capital, perdieran toda raíz que pudiera estimular su particularismo. Tal es la historia de España, de Francia y de Inglaterra. Podría parecer que Italia y Alemania se afirmaron como Estados nacionales

según una lógica distinta, en virtud de un movimiento que viene de abajo, que tiene su momento emblemático en las revoluciones de 1848. Esto es cierto, pero también lo es que, para que se convirtieran en Estados nacionales, fue necesaria la acción de dos viejos Estados, el Piamonte y Prusia, que eran los mejor organizados al respecto: también aquí es el Estado —aunque en distinta medida— el que conquista la nación.

La idea de nación, unida al sentido del Estado, sirvió para dar una notable integración a las clases que querían pesar políticamente —la aristocracia, la burguesía, la burocracia, los intelectuales, las profesiones liberales—, pero no penetró hasta el fondo en el pueblo. En la segunda mitad del siglo XIX el pueblo empezó a integrarse en torno a la ideología socialista, que se presentaba como total rupturista con el Estado representativo burgués, considerado como un instrumento, en manos de la clase económicamente dominante, de explotación de la mayoría de la población: a los valores nacionales se contrapuso el internacionalismo proletario. A la ética individualista y competitiva el socialismo opuso la solidaridad de clase, a fin de alcanzar una nueva forma de organización social más autogestionada, en la que el Estado, como aparato de poder coactivo, se disolviese. En la perspectiva exquisitamente política era la aparición de una nueva voluntad soberana, dirigida a instaurar, mediante una revolución, un nuevo ordenamiento social y político. Los jacobinos habían lanzado ya el mito de la revolución: contra los valores y la sociedad existentes, una nueva elite política, fuertemente ideologizada, trataba de fundirse —movilizándolas— con las pasiones sociales, con la pretensión, en nombre de la supuesta posesión de la verdad, de ser la nueva representación del futuro y por tanto de poder, con el uso de la violencia, planificar la historia. Mediante el mito de la revolución un hilo rojo une, durante todo el siglo XIX, jacobinismo y bolchevismo: la violencia regeneradora instauraría el mundo nuevo, cambiaría el curso de la historia, derribando los antiguos (y falsos) principios de legitimidad.

El problema central del Estado liberal y luego —tras la extensión del sufragio— liberal-democrático consiste en la integración de las masas, necesaria para una legitimación más completa, indispensable

a su vez para reforzar el Estado tanto en el interior como en el exterior. El socialismo, por su parte, respondió con la lucha de clase: esta tuvo su máxima expresión política con la Comuna parisina de 1871; a pesar de todo, hasta la primera guerra mundial, el Estado consiguió parcialmente integrar al socialismo y obtener esta legitimación. Pero la guerra aceleró la socialización de las masas y su disponibilidad a ser movilizadas desde arriba por partidos revolucionarios. En Italia y en Alemania, a causa de la debilidad de la formación estatal liberal-democrática, alcanzada desde hacía poco, el problema de la integración de las masas en el Estado —como en respuesta a la Revolución bolchevique— se resolvió a través de un régimen totalitario, que se propuso cabalmente la nacionalización de las masas. Este régimen era totalitario, porque aspiraba con su ideología a penetrar en todo momento de la vida del individuo; y era de masa, porque no quería tratar con una sociedad articulada en sus antiguos grupos, sino sólo con individuos desarraigados, que tenían una relación directa con el jefe, y todo esto en nombre de un nacionalismo exasperado, que era la perversión de la antigua idea de nación.

Durante la segunda guerra mundial —en la Europa ocupada— la idea de nación retomó fuerza precisamente en la resistencia al «extranjero», en la lucha patriótica contra el invasor. Esta fue acompañada, en las fuerzas de izquierda, por la exigencia de una renovación de la sociedad y de la construcción de una sociedad socialista; pero, casi en todas partes (aunque con éxito sólo en la Europa occidental) la liberación nacional se antepuso a la revolución socialista. Sin embargo, acabada la guerra, se verificó por doquier en Europa una rápida decadencia de los valores nacionales, ya no capaces de dar unidad y cohesión a la comunidad, por encima de aquellas diferenciaciones y de aquellas diversidades que una sociedad socialista expresaba: el espíritu de partido, con frecuencia, parecía ser más fuerte que el espíritu nacional. En la Europa occidental la sociedad alternativa, la sociedad socialista, la nueva soberanía, sigue siendo la propuesta de los partidos comunistas europeos, pero es una propuesta que —frenada por los equilibrios internacionales— debe comprometerse a diario con una realidad en rápida transformación, en la que cambian las estructuras políticas, como las sociales y económicas.

El problema central sigue siendo el de la integración de las masas en el Estado; pero, en el ocaso de la idea nacional y en el deterioro de la imagen de una sociedad alternativa, ha surgido una nueva realidad, que tiene raíces mucho más antiguas: la secularización integral de las masas, impulsadas a la conquista de un mayor bienestar. Frente a esta realidad el Estado no estaba realmente preparado, aunque había sido precisamente su acción la que la había producido, porque, en su momento absolutista, afirmó como valor propio el bienestar, además del orden. En esta secularización los límites entre la burguesía y el proletariado resultaban cada vez menos claros, y aparece una clase media indistinta, anónima y homogénea en continua expansión, la cual aspira a que se garantice su propia renta y su propio bienestar mediante una protección política, al margen del juego del mercado.

En el campo de la cultura el Estado, en su nacimiento, se mostró favorable a las ciencias que se referían a la *poiesis*, desinteresándose de las ciencias que se ocupan de la praxis: tenía necesidad de las primeras, porque le ayudaban a construir su propio poder, pero era neutral respecto a los valores, siempre que no resultaran políticamente relevantes. En la era liberal y en la democrática fueron determinantes, en cambio, algunos valores, como los derechos del hombre y del ciudadano y la nueva legitimidad democrática: todo esto —a través de la sociedad civil— abría un espacio a la manifestación y afirmación de nuevos valores, que acababan luego expresándose en el gobierno representativo. La liberal-democracia no era un mero procedimiento, sino que estaba cargada de valor, porque era la única forma que permitía que se expresaran todos los valores. Sólo con el arraigo de la idea de nación primero y luego con el socialismo, el Estado pretendió expresar y realizar una idea ética: la nación o la justicia. En la segunda mitad del siglo XX, derrotada por la realidad la idea nacional, y forzada —por la realidad— la de justicia a adecuarse a los procedimientos democráticos, el Estado parece haber vuelto a la neutralidad liberal-democrática: pero sobre sus hombros pesa el problema de la socialización interior de los valores sociales, porque de ella depende en gran parte la cohesión del cuerpo social; socialización dificultada por la autonomía de los aparatos encargados

de ella (instituciones educativas, medios de comunicación de masa), que a menudo se levantan contra el poder o se hacen pregoneros de contraculturas.

7. LAS PARTICIPACIONES CRUZADAS

Con el siglo XX comienzan a romperse los equilibrios del Estado liberal, radicados en la relación entre tres esferas: la privada, la social y la pública. Es la consecuencia directa del sufragio universal, de la gran depresión económica de 1929, de la segunda guerra mundial. La ampliación del sufragio rompe aquella homogeneidad de clase que se expresaba en la representación, e introduce en el mercado político nuevas demandas, todas las cuales se inspiran en el valor de la justicia: se pide una distribución más equitativa de la renta nacional, para reducir la inferioridad económica de las viejas clases subalternas, y una mayor seguridad social para los individuos, en caso de accidente y de enfermedad, paro y vejez. La gran depresión económica obliga al Estado a intervenir activamente en el mercado, con políticas monetarias, con la planificación, con la gestión directa o indirecta de empresas industriales. La segunda guerra mundial perfecciona esta capacidad de control y de dirección del Estado sobre la economía, en la cual, en una época de alta tecnología, los pedidos militares se convierten en factor decisivo de desarrollo productivo.

Parece que se asiste al despliegue de tendencias que, si bien estaban desde hacía tiempo latentes o en acto, experimentan ahora una intensificación tal que cambian la naturaleza del Estado. El Estado asistencial, que tiene su comienzo —en su forma contemporánea— con la legislación social de Bismarck, es una versión perfeccionada del antiguo Estado policía; el Estado supremo árbitro de la economía es una versión puesta al día de las viejas políticas mercantilistas, como las empresas nacionalizadas o de participación estatal tienen un precedente en las manufacturas reales; el Estado industrial, o mejor industrial-militar, es una constante de la historia de los Estados europeos. La intensificación de estos procesos parece

responder a la misma lógica que ha dominado la vida del Estado: el propio poder. El Estado no puede poner cargas a las clases subalternas sin conceder a cambio un derecho de ciudadanía y de participación, y debe intervenir en el conflicto social cuando este pone en peligro su fuerza; siempre por la razón de Estado no puede ciertamente desinteresarse de las crisis económicas, del paro, de la propia base industrial. Parece que se asiste a una rapidísima dilatación del Estado sobre la sociedad, con el triunfo de la antigua amenaza del Estado-Leviatán, el cual, empleando toda la potencialidad de las tecnologías modernas, puede ejercer con mayor efectividad su propio dominio y controlar todo el proceso social. Parece que el Estado quiere gestionar directamente el orden social por medio de la administración, el viejo intermediario entre Estado y sociedad.

Pero las cosas son bastante más complejas: baste pensar que a esta transformación del Estado ha correspondido el paso a segundo plano de la primacía de la política exterior a la interior o la lenta sustitución de la política por la administración. Al mismo tiempo, cuanto más el Estado extiende sus propias funciones y sus áreas de influencia, más se muestra incapaz de ejercer su propio poder, porque se frena o se paraliza en el momento de la decisión: un Estado cada vez más omnipotente, pero cada vez más débil de hecho. También en el campo más antiguo de su competencia, el del orden público, el Estado se muestra incapaz de garantizar a los ciudadanos la seguridad en las calles y en sus viviendas, al tiempo que el desacuerdo se manifiesta a menudo en formas violentas y criminales.

El hilo conductor de la transformación del Estado en el siglo XX pasa por otra parte, y lo encontramos en la sociedad civil —y sobre todo en el proceso económico— desde lo pequeño a lo grande, con la consiguiente expansión de una nueva forma de burocratización. De la sociedad civil, es decir de un momento no público, es de donde viene el ataque a la esfera estatal, como también a la privada. En la sociedad civil los individuos empiezan a descubrir que lo único que tienen en común es el interés privado, y por tanto organizan este común interés privado en orden a subordinar y funcionalizar lo público, el Estado, a este interés, con la consecuencia de absorber lo público y lo privado en lo social. La nueva realidad está

marcada por la burocracia —en otro tiempo caracterizadora del Estado— privada y social: junto al antiguo aparato, externo a la sociedad, han surgido nuevos aparatos creados por esta.

El partido político es una asociación privada o entre privados: nace como grupo parlamentario, dotado, en el momento de las elecciones, de una debilísima estructura organizativa de notables en la sociedad. Hoy, el partido organizado de masas tiene una estructura burocrática permanente, capaz de movilizar capilarmente el consenso de esas masas. Pero esta estructura burocrática constituye un diafragma entre el votante (o el inscrito) por un lado, y la acción real de los dirigentes del partido por otro: esta refuerza sólo a la elites, que controlan la composición de las listas electorales y luego dan sus directrices a los elegidos en el parlamento, con el resultado de expropiar al diputado de su propia autonomía. Así, el partido «privado» expropia lo «público», es decir la representación.

También la empresa, como sociedad por acciones o anónima, nace de la unión entre privados. Pero, con la gran *corporation* nos encontramos casi frente a un Estado en el Estado, ya sea por el número de empleados, ya sea por la facturación, o bien por el poder normativo, o por las iniciativas que promueve en el campo social. Además, sus estrategias en las inversiones y en la investigación inciden directamente sobre la autonomía del Estado, mientras que por otra parte exigen al Estado apoyos bien precisos con políticas económicas adecuadas, con inversiones en la investigación científica, con la difusión de una instrucción cada vez más adecuada a una sociedad tecnológica. El mercado de los consumidores privados tiende a restringirse en beneficio del mercado de los grandes productores y de los grandes consumidores: los «grandes», precisamente por la amplitud de los intereses en juego, tienen un poder de influencia sobre el Estado, de donde se deriva que la clásica distinción del siglo XIX entre Estado e industria desaparece y se debe hablar de Estado industrial.

Locke, al tratar de la representación, hablaba de «opiniones e intereses». Pero dos son los hechos nuevos: los intereses están cada vez más organizados —organizados burocráticamente— y los interpretan las elites. Si antes encontraban una mediación y un equilibrio

en los mecanismos neutrales y automáticos del mercado y —sólo en segunda instancia— una expresión política, pero mediada por la opinión pública, en el parlamento, ahora estos «grupos de interés» se han convertido en «grupos de presión» sobre lo político: sobre los partidos y sobre el gobierno, antes que sobre la representación. Son políticamente relevantes los intereses organizados de las empresas, pero también los intereses organizados de los trabajadores, que tienen como parte contraria al Estado, para la distribución de la renta nacional y para la prestación de servicios sociales cada vez mayores. Pero también ahora los sindicatos son, en primer lugar, grandes estructuras burocráticas que actúan libremente por delegación. Burocracias políticas e intereses organizados burocráticamente: tales son los nuevos actores políticos, y el individuo se ve cada vez más relegado a la esfera privada o a los intersticios que estos gigantescos aparatos le conceden. Como el accionista ha sido sustituido por el *manager*, así el militante lo ha sido por el político profesional, el miembro de un sindicato por el dirigente sindical. La sociedad se ha burocratizado y tiene un poder sobre el Estado; la mediación del conflicto, por otro lado, pasa por las cúpulas burocráticas: el individuo no cuenta.

Para completar el cuadro, debemos también recordar las nuevas burocracias creadas por el Estado asistencial (o *welfare State*) para satisfacer las nuevas necesidades de asistencia y de seguridad de los trabajadores, pero también los intereses laborales de una nueva clase media, que sigue creciendo entre la burguesía y el antiguo proletariado y que, por su propia seguridad, acepta cada vez menos la lógica del mercado. Para la seguridad social se han creado nuevas burocracias, nuevos aparatos que, por estar fuera del marco de la vieja administración, son más autónomos respecto al Estado, que sin embargo los financia, y tienden a ampliar su propia esfera de acción y a pedir mayores recursos: el examen económico del funcionamiento de las burocracias estatales y paraestatales hoy demuestra cuán lejos estamos del modelo weberiano, construido teniendo como referente la vieja burocracia que estaba al servicio del Estado para aplicar el Estado de derecho. En estos aparatos se produce hoy un verdadero desvío institucional, en cuanto la organización no persigue

tanto los fines asignados por la comunidad, como sus propios fines particulares: en efecto, dicha organización trata de maximizar los ingresos, a los que sin embargo con frecuencia no corresponden adecuados servicios; consigue también sustraerse al control de la asamblea representativa, ya que esta no posee los instrumentos idóneos para ejercerlo; y, finalmente, razona siempre en términos de organización y no de mercado.

Acaso tenía razón Hobbes cuando temía que las corporaciones se convirtieran en tantos Estados en el vientre del gran Estado y minaran su unidad y autonomía, necesarias para cumplir sus funciones exquisitamente políticas. Hoy el proceso de decisión del Estado pasa por una pluralidad de burocracias y de tecnoestructuras, que tienen diversas fuentes de legitimación, a través de las cuales la sociedad se ha hecho Estado, y el Estado se ha vuelto social: es un proceso decisonal, fragmentado y torcido para fines particulares siempre nuevos, en otro tiempo considerados no públicos, por ser privados o sociales. En esta lógica de la magnitud burocrática tiene lugar el establecimiento de un nuevo mercado en el que se hace política a través del contrato: el mercado político. Las antiguas autonomías, neutrales o despolitizadas, se implican nuevamente en lo político, como la economía, la cultura y el derecho, en la medida en que los conflictos se trasladan a estos ámbitos. Todo interés, si está organizado, se hace público y por tanto político, aunque la solución es cada vez más administrativa que política, porque se trata sólo de cuestiones económicas, que hay que resolver con procedimientos burocráticos. Pero a esta pluralidad de burocracias le falta el momento de una síntesis unitaria, que sólo puede ser obra de una voluntad superior soberana, en otro tiempo expresada por el rey y luego por el gobierno representativo. En los contrastes y en los conflictos entre estas dos burocracias el viejo Estado queda con frecuencia reducido a simple mediador, y a veces es sólo una parte entre las partes: para la gestión de una nueva economía doméstica colectiva, y por tanto para una administración contratada de la casa.

Como lo social —los intereses privados convertidos en comunes— ha invadido al Estado, así ha afectado también a la esfera privada. La crisis de la autonomía y de la autarquía de la vieja familia comenzó

a principios de la edad moderna, con el desplazamiento de la economía desde la casa al mercado. Luego, con la llegada de la sociedad de masas, se verificó una sustitución de valores: el derecho natural había defendido, en continuidad con el pasado, el carácter sagrado de la propiedad, una propiedad sin embargo distinta de la propiedad capitalista, es decir de la riqueza y de la acumulación de la riqueza, porque se entendía como garantía de libertad, de seguridad y de protección contra los riesgos de la vida. Pero muy pronto la «riqueza» (acumulación, altos sueldos, protección social), con la lógica de una política económica basada en ella, erosionó cada vez más la vieja propiedad. Reduciéndose así la propiedad de la familia al mero trabajo, sólo la garantía pública, a través de la presión de los intereses privados organizados, puede tutelarla frente a los riesgos y garantizar la satisfacción de sus necesidades esenciales. Al mismo tiempo la familia deja también de ser la sede de la educación, de la protección, del apoyo moral.

La familia se reduce a la individualidad, y esta a la mera interioridad: pero mientras que el Estado absoluto respetó este momento, la moderna sociedad de masas impone un conformismo no ya externo sino interno, es decir una adhesión, porque actúa —como intuyó Tocqueville— directamente sobre el alma, con una presión psicológica, y no sobre el cuerpo: el objetivo es hacer uniformes a los hombres en su interioridad. Después de la invención del teléfono y de la máquina fotográfica (estamos en los albores de las tecnologías modernas), en 1890 se reivindicó un derecho a la *privacy*, el derecho a que se nos deje solos, a no ser vistos ni sentidos, precisamente contra la presión del anónimo social: ahora las tecnologías se han refinado y un público impaciente exige que se satisfaga su propia curiosidad sobre los demás. La esfera privada, garantía de la autonomía del individuo, se ha empobrecido en la soledad: fuera, en una sociedad atomizada, sólo hay muchedumbres o masas, no la antigua *res publica*, porque los individuos no están entre sí relacionados ni separados: lo único que une a los grupos es el interés privado y, por encima de los intereses privados, el Estado.

8. EL ESTADO NEOCORPORADO

Mientras que en el siglo XIX la ciencia jurídica alemana, no sin nostalgia por el Estado fuerte, por el *Gesamstaat* de la cameralística, estaba toda ella ocupada en elaborar una *Allgemeine Staatslehre*, con el doble fin de superar en la unidad del Estado soberano tanto el dualismo entre rey y pueblo, como el conflicto de clase, y fundamentar así la personalidad jurídica del Estado, O. von Gierke, refiriéndose a las teorías federalistas de Altusio, proponía la teoría orgánica de la sociedad, alineándose con ella. En *Das deutsche Genossenschaftsrecht* (1868-1913), considera la sociedad como un sistema de corporaciones que se entrecruzan de manera múltiple: son los estamentos (*Stände*), junto a las comunidades esencialmente corporativas (*Gemeinde, Genossenschaften*) naturales y voluntarias (o artificiales, como la familia, la ciudad, la organización del trabajo). La unidad estatal sólo se puede fundamentar construyéndola desde abajo, a través de un proceso federativo que parte de esta red de corporaciones o comunidades menores, las cuales no son cualitativamente distintas de esa más vasta comunidad —también ella orgánica— que es el Estado. El problema consiste en mediar e integrar los intereses sociales de los grupos en el Estado sin reducirlo al mero momento de la *Herrschaft*. El detecho no se entiende ya como una expresión de la voluntad del Estado, porque tiene otro fundamento en la vida común, en las convicciones de una comunidad.

Gierke no creó en Alemania escuela alguna, pero tuvo éxito jurídico y político en Inglaterra, lo cual puede parecer extraño precisamente porque Inglaterra estaba bastante más adelantada en el plano de la modernización social y económica, por lo que las corporaciones medievales eran el recuerdo de un lejano pasado, mientras que la verdadera realidad que se tenía en frente era la de la asociación debida a la industrialización. Fue el historiador del derecho, Fr. W. Maitland quien recibió en Inglaterra la *Korporationslehre*: en *Trust and corporation* (1900) afrontó el problema teórico de la naturaleza de la voluntad de las «corporaciones» o de su personalidad jurídica, por la que las mismas podían actuar en el mundo del derecho. Esta *persona ficta* ¿debe su existencia a una mera concesión del soberano,

o su reconocimiento es simplemente el tomar en cuenta una voluntad real ya existente? Hoy el problema se ha desplazado de nuevo, porque la asociación (como el sindicato) considera que tiene un poder (soberano) de auto-reconocimiento y de auto-legitimación, que es una personalidad real, un ordenamiento jurídico autónomo, originario y no derivado del Estado. Para Maitland es el *trust* el que crea la *corporation* con su capacidad jurídica; y no se refería sólo a empresas y sindicatos, sino a partidos, círculos culturales, asociaciones, sectas religiosas.

De este modo se había forjado un arma jurídica para una batalla política contra la soberanía del Estado y su superioridad moral: puesto que las asociaciones no son cualitativamente distintas del Estado, porque todas son *personae fictae*, se trata entonces de emancipar a las primeras del segundo. H. Laski, en *The foundations of sovereignty* (1921) y en *Aucturity in the modern State* (1919), quiere precisamente destruir esa concentración de poder que es el Estado, quiere simplemente reducirlo a una simple empresa que presta servicios, que no debe ser bloqueada por el conflicto social. Precisamente por esto, su reivindicación iba mucho más allá del pluralismo de hecho existente, porque contenía un proyecto: la destrucción de la concentración de poder en esa corporación que era el parlamento. Así, a la vieja representación individualista de los consumidores, organizada territorialmente, él contraponía una representación funcional de los productores, es decir de los intereses reales, estructurada desde la fábrica al Congreso de las corporaciones, el cual debía representar a toda la economía, en una estructura federal. La representación de los consumidores quedaba integrada en la de los productores, pero no sin evitar el peligro de que estos productores se presentaran como las corporaciones medievales, como corporaciones naturales: en una palabra, había el riesgo de volver a los viejos estamentos de Gierke, y por tanto de abandonar el pluralismo. La teoría tuvo éxito en el fabianismo inglés, y —en versión bastante aguada— se incluyó en algunas constituciones de esta posguerra, como en la italiana (con el Consejo nacional de la economía y el trabajo). Pero la institución constitucional o pública, dirigida a dar expresión a los intereses organizados, no ha echado raíces,

porque la aceptación —entre las dos guerras mundiales— de estructuras públicas corporativas por parte de regímenes autoritarios o fascistas había desacreditado esta nueva organización del poder, destinada a sustituir o a acompañar a la representación.

Pero en el plano de la realidad de los hechos la intuición era correcta: el Estado contemporáneo, al intervenir en la economía y al convertirse en empresa, se había ido subordinando a la lógica del proceso económico industrial, hasta casi anularse en él. De este modo ha perdido el poder de decisión de modo autónomo, como superior, en cuanto constreñido y preso de la lógica de la empresa y por los conflictos que en ella se producen. La unidad política y la unidad productiva tendían a coincidir. La confusión del momento político institucional —la vieja forma jurídica del Estado moderno que tiene el monopolio de lo político— con el proceso económico —el Estado empresa— hace que el individuo aparezca no como ciudadano, sino como portador de un interés organizado, que se expresa a través de los viejos partidos, pero sobre todo a través de los grupos de presión. Reaparecen así las viejas clases, unidas por su interés específico y organizadas según su función en el proceso productivo: la sociedad está de hecho organizada por clases, y el Estado, que debería administrar esta sociedad, no puede ser sino un Estado neocorporado, en el que se pierde la distinción entre lo político y lo social: es un gobierno de intereses organizados burocráticamente por elites, una empresa que distribuye beneficios, es decir reparte el producto nacional. El viejo Estado aspiraba a hacerse con todos los recursos disponibles en razón del propio poder: el Estado contemporáneo es, en cambio, un redistribuidor de los recursos entre sus propios ciudadanos.

Tras las instituciones representativas, en efecto, apareció en Europa, en la segunda mitad del siglo XX, en modos y maneras diversos, un nuevo tipo de representación informal: sobre la ola del mito de la participación social (porque no de los individuos, sino de los grupos) se afirmó el corporativismo, el cual es precisamente la representación de los intereses organizados. Por neocorporativismo o también corporativismo liberal no se entiende una ideología antiparlamentaria o un régimen político autoritario, como se dieron

entre las dos guerras mundiales, sino una praxis más o menos informal, a veces con procedimientos institucionalizados, la cual sin embargo no está prevista en las instituciones de las constituciones clásicas y no pertenece a los órganos del Estado: el corporativismo actual es, precisamente, una praxis política, más o menos consolidada, que formalmente pertenece a lo social y no a lo estatal. Protagonistas de este proceso son los grandes grupos de interés o los intereses organizados, que en la corporación toman cuerpo y adquieren una voluntad propia: son las asociaciones de trabajadores y de empresarios que tienen como interlocutor al gobierno político o mejor a sus administraciones. Estas asociaciones no son numerosas y tienen una notable capacidad de imponer disciplina en su interior; son reconocidas por el gobierno precisamente por su representatividad. Los grupos de interés o, mejor, de presión pueden así influir en el proceso de decisión de la política económica y de la social: aquí se decide el desarrollo económico, la programación, la política de rentas, el pleno empleo, la política monetaria. En una palabra, el fin es una economía concertada o contratada.

En otro tiempo estas eran prerrogativas del Parlamento: aún es difícil ver si se trata de una simple diferenciación estructural y de una especialización funcional del sistema político, o en cambio si es la expresión de la doble crisis tanto del Estado liberal representativo como del mercado competitivo, o mejor de la crisis de la relación entre el Estado y su funcionalidad y las nuevas formas de la convivencia social basadas en los grupos organizados (*Verband*), en los vínculos de alianza y de federación entre ellos (*Bund*), en los pactos que los sancionan. Acaso la sociedad burguesa ha encontrado su forma expresiva en la representación y la de masas la encontrará en el Estado corporado.

El contractualismo, en el que hoy se basa el Estado neocorporado, es muy distinto del antiguo: entonces el contrato, a pesar de ser una institución de derecho privado, servía para instaurar el Estado y legitimar el gobierno, es decir estaba en el origen de la sociedad política para establecer las reglas del juego; hoy, si bien sigue siendo un hecho privado (no entre los individuos, sino entre las burocracias de las grandes corporaciones que expresan lo social), es

una praxis cotidiana para gobernar, para resolver determinados problemas, es decir para regular la relación necesidades-recursos, para la redistribución de la renta, para la seguridad social: de modo que lo que en otro tiempo era el mercado económico, se convierte ahora en un mercado político, porque aunque basado en el contrato, el intercambio no está regulado por el dinero sino por el poder. Este oculto proceso de decisión —corporativo o federativo— sustituye a la soberanía del Estado: en el gobierno representativo la voluntad del Estado se expresa mediante una ley general, votada por la mayoría, es un acto de imperio respecto al cual los individuos son súbditos; en el Estado neocorporado los pactos privados expresan siempre un compromiso entre las partes contratantes. Esto tiene una doble, peligrosa consecuencia: no siempre las elites que guían a los grupos organizados interpretan la voluntad de sus bases; la existencia de grupos organizados, políticamente influyentes, genera siempre, en el universo de los ciudadanos, fenómenos de marginación y de exclusión. Los productores son numéricamente muy inferiores a los consumidores, y la alianza de los primeros contra los segundos siempre es posible.

El fin último de esta colaboración de la representación de los opuestos y diversos intereses organizados con el gobierno es la reducción del conflicto, para garantizar, con una mayor paz social, el aumento de la renta nacional y la solidez económica del Estado: se trata precisamente de armonizar los intereses en conflicto. En una palabra, prevalece el momento de la unidad, de la colaboración en razón del interés nacional y del bien común, pero es el pacto o vínculo federativo —y no el Estado externo— el que mantiene unida la sociedad.

La descripción del naciente estado neocorporado es difícil precisamente porque la fenomenología política es muy variada y diversificada: la misma depende sobre todo de dos variables: el Estado y el mercado. Si es fuerte, es el Estado el que incorpora los grupos de interés, hasta el punto de poder ejercer una auténtica dictadura planificada; si es débil, es el Estado el que es despojado de sus funciones por los grupos de interés, quedando reducido a desempeñar el papel de notario entre las partes en conflicto. Pero siempre hay un

intercambio: por un lado el Estado reconoce la representación de los intereses organizados, por otro éstos le prometen un apoyo político. Además, con independencia de la fuerza o de la debilidad del Estado, este corporativismo puede ser abierto o cerrado a la entrada —en el proceso político— de nuevos grupos de interés; puede derivar de ello una situación caracterizada por la exclusión de pocos grupos de carácter marginal u otra caracterizada por la presencia de pocos grupos poderosos dotados de poder de veto respecto a los otros. La otra variable es el mercado competitivo, porque en los países en que la mediación de los intereses en conflicto tiene lugar en él, hay poco espacio para la afirmación de tendencias corporativas, mientras que la debilidad del mercado o la crisis económica favorecen el pacto y, con él, la afirmación de un régimen corporativo-federativo, en el que se podrá negociar ya sea sobre objetivos generales de largo plazo, ya sea —más a menudo— sobre intereses inmediatos.

El corporativismo es lo opuesto al pluralismo, aunque ambos parten de una unidad intermedia entre el individuo y el Estado, la cual se basa en la asociación. Pero el pluralismo es más un fenómeno político y el corporativismo más un fenómeno económico, ligado el primero al ideal y el segundo al interés. Además, el pluralismo prospera en la sociedad civil y el corporativismo crece en su relación con el gobierno, por lo que el primero aspira a una sociedad «abierta» y el segundo a una sociedad «cerrada»: el primero presenta aspectos de fluidez y de movilidad y el segundo de rigidez y de osificación. Los valores que dominan a ambas sociedades son opuestos: el pluralismo evoca individualismo, espontaneidad, proliferación, competencia en y entre las asociaciones; el corporativismo los niega, porque la organización de los intereses en el Estado neocorporado debe ser limitada en el número de actores, controlada desde arriba, con escasa competencia. El pluralismo, para existir, exige la presencia de varias elites rivales por la gestión del poder, mientras que el corporativismo favorece la formación de una sola elite en la clase dominante de los grandes aparatos. Finalmente, tenemos dos filosofías de la vida opuestas: el pluralismo es individualista, y por esto privilegia aquel contrato libre con que el hombre

entra en relación con los demás hombres; el corporativismo privilegia el *status*, el cuerpo en que el hombre se halla inserto.

Se trata de dos modelos ideales netamente opuestos, mejor, son dos anteojos, que nos pueden permitir penetrar más profundamente en la compleja realidad del Estado contemporáneo, para verificar las tendencias contradictorias que en él siguen expresándose y que muestran las dificultades de una mediación entre la forma antigua, que lo político había tomado con el Estado representativo, y las nuevas realidades sociales de la economía post-industrial. Se mantiene así la antigua tensión entre Estado y sociedad, unidad y pluralidad, que el Estado neocorporado tiende cabalmente a superar y eliminar.

9. HACIA EL ESTADO POST-MODERNO

Si, en una rápida secuencia, comparáramos la geografía política de Europa en el cambio experimentado desde el siglo XVI a mediados del siglo XX, veríamos sin duda desplazarse las fronteras —con mayor intensidad en la Europa central— pero también la permanencia de los grandes protagonistas en la arena internacional de la política. Francia, España, Inglaterra existían ya en el siglo XVI; después, la disolución del Sacro Romano Imperio —ya a mediados del siglo XVII; tras la guerra de los Treinta años— hace que se formen nuevos polos de agregación estatal en torno a los Hohenzollern, señores de la marca del Brandeburgo, y los Habsburgo de Austria, que alcanzarán la plena dignidad estatal en la época del despotismo ilustrado, con Federico II y María Teresa; finalmente, en la época de las nacionalidades, el nacimiento de nuevos Estados-nación, como Italia y el nuevo Imperio germánico. En la periferia y en el centro, incluso entre adversidades, permanecen los viejos Estados —Portugal, los países escandinavos, Polonia— que en distinta medida alcanzaron la unidad y la modernidad política; en el centro antiguas repúblicas, ahora reunidas en la Confederación helvética.

Los actores, los protagonistas de la construcción de la Europa de los Estados son los mismos, pero, a mediados del siglo XX, la escena

internacional cambia totalmente, dominada por otras organizaciones políticas que se formaron al margen de esta historia. Los principales actores nuevos que dominan la escena son los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En América, la consecución de la unidad política experimenta un proceso opuesto al de Europa, que fue una expansión desde el centro, desde la capital a la periferia: en América, en efecto, hubo un proceso federativo, que —ya a mediados del siglo XVII— unió las ciudades en unidades políticas cada vez más amplias, que luego, con la Revolución, se federaron en los Estados Unidos, adoptando un régimen presidencialista. Rusia llegó demasiado tarde a la modernización, mientras que la unidad política se alcanzó en las formas del «despotismo oriental» y en el cesaropapismo de derivación bizantina: antes de la Revolución, en 1905, no podía ciertamente considerarse un Estado moderno, pero luego, después de 1917, la dictadura soberana del Partido comunista bolchevique impuso una organización del poder alternativa a la europea, en cuanto basada en la soberanía del partido y no en la del Estado, un partido nacido para modificar estructuralmente la realidad económica y social. Organizaciones políticas opuestas, porque la primera conserva la primacía de la sociedad civil (y, con ella, la autonomía del poder ideológico y del económico), mientras que la segunda le niega todo espacio y la confina en la clandestinidad. Por su lado, los Estados europeos, aun tan cercanos a los Estados Unidos por el mismo principio de legitimación democrática del poder, han elegido sin embargo con mayor decisión la vía del Estado social (*Sozialstaat*), para conciliar liberalismo y socialismo. Estados Unidos y Unión Soviética ofrecen por otra parte aspectos semejantes respecto al Estado nacional europeo: son organizaciones políticas plurinacionales y multiétnicas, a pesar de cierta hegemonía cultural *yankee* y el persistente chovinismo ruso.

En la segunda mitad del siglo XX se han asomado también a la arena política mundial los territorios ex coloniales de Asia y de África, que, junto a China y a las sociedades nacidas en Sudamérica desde la conquista europea, forman el Tercer Mundo. Estas nuevas realidades —salvo raras excepciones— para darse el máximo de

cohesión posible se han inspirado en experiencias europeas, que sin embargo eran ajenas a su tradición: un nacionalismo exacerbado, que difícilmente integraba a las distintas etnias y razas; el mito del Estado, que casi siempre tenía su efectividad tan sólo en el poder militar: a veces un sindical-populismo exasperado. A estas naciones emergentes les falta por consiguiente la rica y compleja experiencia a través de la cual se formó el Estado moderno europeo.

La Europa de los Estados, del concierto entre las grandes potencias protagonistas de una historia plurisecular, cesa con la primera guerra mundial; después de la segunda, la arena política internacional de continental se ha convertido en planetaria y la interdependencia entre las viejas y las nuevas organizaciones políticas se ha hecho cada vez más tupida y estrecha. Esto se manifiesta en el plano económico en el mercado internacional, en el que las variaciones del dólar o el aumento del precio del petróleo repercuten inmediatamente sobre las economías de los países industrializados. Además, el mundo se ha hecho más pequeño: por un lado la gran velocidad de los transportes va acompañada por una más intensa movilización social entre naciones y continentes, por otro los medios de comunicación de masa difunden todo acontecimiento contemporáneo por todas partes de la superficie terrestre.

Todo esto se manifiesta más aún en el plano político: las antiguas grandes potencias, en otro tiempo señoras de la guerra, han perdido el derecho soberano de declarar las hostilidades, aunque las nuevas grandes potencias se sienten limitadas al respecto por la existencia de su majestad la bomba atómica. Sin embargo, las pequeñas guerras locales tienen una incidencia sobre todo el equilibrio político mundial, porque la paz se ha convertido en un hecho indivisible: las intervenciones de pacificación de los grandes estados son de hecho meras operaciones de policía. El antiguo equilibrio entre las grandes potencias, sobre el cual se construyó la historia de los Estados europeos, es ahora un equilibrio bipolar (entre Estados Unidos-Unión Soviética), con la tendencia sin embargo de otros protagonistas (China, Japón, Europa) a asomarse a la escena internacional. Pero en este precario equilibrio político mundial, el antiguo *ius publicum europaeum* ha ido desgastándose, porque las grandes

naciones muestran a menudo que no aceptan las antiguas reglas del juego.

La Europa de los Estados ha sido construida sustancialmente por los reyes, pues fueron ellos (y sus ministros) quienes expresaron aquella voluntad política que es la única que puede hacer que un Estado sea protagonista. A mediados del siglo XX Europa, si bien en algunos Estados —muchos de ellos pequeños— permanecen de nombre las monarquías, de hecho es republicana, y se encuentra enredada en el grave problema no resuelto de la unidad del ejecutivo, que pueda expresar la voluntad del Estado, ya que a menudo el gobierno se halla reducido a una comisión parlamentaria y atrapado por los compromisos que esta comporta. Esta situación explica el repliegue sobre la política interior, a la cual se subordina la política exterior.

A mediados del siglo XX los Estados europeos entraron en crisis porque su espacio territorial se hizo demasiado pequeño. En el plano económico se hizo necesaria la construcción de un mercado común, que implicaba la renuncia, por parte del Estado, a algunos de sus antiguos derechos soberanos en el campo de la jurisdicción. En el plano militar la Alianza atlántica produjo una parcial limitación, por parte del Estado, de su propia libertad internacional, con referencia al propio territorio (zonas militares) y a sus propios ciudadanos (militares dependientes de la OTAN). La construcción de una comunidad política europea —impuesta por la impotencia de los Estados y obstaculizada por su resistencia— está aún a medio camino entre una confederación o alianza entre Estados, todavía soberanos, y una federación en la que los Estados mantienen aún algunos poderes soberanos, como el derecho de declarar la guerra, de acuñar moneda, de nombrar los empleados, de exigir directamente impuestos y gravámenes; una federación que como tal sólo tiene por ahora poder para imponer aranceles externos, para controlar los aranceles internos y para determinar y administrar algunas políticas (agrícola, social y regional). El lugar de la decisión soberana parece haber desaparecido. El Estado mercantil comercial cerrado ha terminado, pues, por encima de los Estados, se hallan instaladas en el mercado mundial las poderosas multinacionales, que

tienen un poder de decisión no sometido a nadie: aunque no son soberanas, ya que no tienen un territorio sobre el que ejercer sus propios poderes de un modo exclusivo, pueden considerarse tales en el sentido de que —dentro de ciertos límites— no reconocen ningún superior. Por todas estas razones ha desaparecido el centro que exprese la unidad política.

También el Estado nacional ha entrado en crisis. Allí donde el Estado creó y plasmó la nación, las antiguas etnias reaparecen y reivindican su autonomía: en España, los vascos, los catalanes, los gallegos; en Francia, Bretaña y Córcega; en el Reino Unido, Irlanda del Norte, Escocia y Gales. Podemos añadir que la guerra civil, que campea en Irlanda del Norte como el terrorismo en los Países Vascos por motivos étnicos y religiosos, demuestra el fracaso del Estado tanto en la neutralización del conflicto, como en la realización de una integración nacional. También parece que allí donde fue la nación la que creó el Estado persisten impulsos y tendencias autonomistas: en Italia, Sicilia y Cerdeña, o el Alto Adigio y el Valle de Aosta; en Alemania, Baviera, mientras que en Bélgica el conflicto entre flamencos y valones sigue sin resolverse. Se puede pensar que los procesos políticos en marcha para reconstruir en Europa la nueva unidad política tendrán que pasar por la destrucción del Estado nacional, mejor por la destrucción de la identificación del Estado con la nación, porque el principio plurinacional en que la misma se basa no puede a la larga menos de dar espacio y autonomía a las etnias y a las antiguas *nationes*, aunque reducidas a realidades culturales y no a voluntades políticas.

Los Estados Europeos, nacidos y crecidos para impedir la guerra civil interna, han tendido siembre a arrojar al *hostis*, al enemigo, a las fronteras para combatirlo allí; pero ahora han descubierto el enemigo precisamente en el interior del propio Estado. Después de la primera guerra mundial el problema de la paz y del orden, es decir del *hostis* interno, se hace dominante: fueron las ideologías revolucionarias, como la nacionalista y la comunista, las que aspiraban a la soberanía para imponer por la fuerza un orden nuevo, una organización social e institucional distinta; y en algunos casos consiguieron su objetivo. Después de la segunda guerra mundial

otros fenómenos se mezclaron con el antiguo, para rechazar el orden político basado en la representación. Hay fenómenos viejos, como el redescubrimiento de un partido elitista verdaderamente revolucionario o de la democracia directa de los Consejos, que han llevado a alimentar un terrorismo endémico y difuso. Hay fenómenos nuevos, tras el gran *boom* económico, como la ideología del rechazo, propia de las subculturas no integradas —a las que los *mass media* conceden amplio espacio—, basadas en el negativismo, en el no utilitarismo y a veces en la maldad y en la droga; en la lucha contra las centrales nucleares se basa políticamente la no aceptación de la modernización. Finalmente, los inmigrados del Tercer Mundo, en las fábricas y en las universidades, constituyen también un elemento de inestabilidad. Por todo esto la violencia estalla fácilmente y devasta las metrópolis: el Estado no tiene ya el monopolio de la fuerza en su interior y se quiebra la exclusividad del poder social.

Desde sus albores, el Estado moderno favoreció la secularización, es decir un comportamiento político cada vez más autónomo respecto a los valores tradicionales y los religiosos, en cuanto dominado tan sólo por la racionalidad en atención al fin mundano, que estaba representado —en el marco de la propia legitimidad— por el propio Estado de derecho. Pero, con la formación de la sociedad de masas —como ya previó Tocqueville en la *Démocratie en Amérique*— esa secularización cambia de cualidad: ya no se refiere a limitadas elites cultas, sino a toda la población, no afecta sólo a la cultura política, sino a toda la cultura, es una secularización de todos y de todo, que sin embargo conduce no a la autonomía frente a la tradición y la religión en nombre de la razón, sino a cuestionar todo sistema de valores, toda institución, toda norma, rechazando su intangibilidad. O mejor: si la primera secularización significa el triunfo del hombre autodirigido, que juzga basándose en su propia razón, con la creciente democratización (y la consiguiente masificación) entran en juego opciones emocionales y no racionales heterodirigidas y la libre subjetividad con su solo arbitrio domina sobre la institución-norma. La extensión del deseo y del dominio de los instintos choca con la rigidez de las normas, como los movimientos colectivos se levantan contra las organizaciones trasnochadas y

las instituciones fosilizadas: no hay ya un puente entre el deseo y la norma, entre la subjetividad y las instituciones, ya que la sociedad tecnológica exige llevar a cabo rígidamente ciertos papeles y ciertas funciones, por lo que aumentan los individuos y los grupos marginales y se refuerza la anomia social. En una palabra, la secularización, fomentada por los medios de comunicación de masa y por la rebelión contra cualquier autoridad por parte de la clase intelectual, ha llevado a erosionar cualquier autoridad, como los valores y los principios en que una sociedad se reconoce. Pero, sin estos valores y sin estos principios comunes, ninguna sociedad puede mantenerse, porque son ellos los que permiten una integración social no autoritaria y un cambio sin rupturas catastróficas: se produce así una peligrosa tensión entre la creciente secularización y la necesidad de mantener un núcleo común de valores prescriptivos. Al no estar ya la sociedad organizada en torno a un valor o a un principio unitario, sólo queda un conjunto de eventos y de conflictos, a menudo sobre los valores últimos (la calidad de vida contra el bienestar).

El Estado representativo busca así una nueva legitimidad, además de la que le fundó en el reciente pasado, consistente en ser un Estado legal, de derecho, que tiene su fundamento en la soberanía popular. El Estado, como el viejo Estado absoluto, trata ahora de legitimar su propio poder en su capacidad de satisfacer el bienestar y la felicidad de los súbditos, es decir el impulso eudemonístico-social que mueve a la mayoría de la población, aunque escasas minorías rebeldes han declarado la guerra a este modelo de desarrollo. El Estado contemporáneo debe garantizar el bienestar y la felicidad de los ciudadanos —función que en el Estado liberal se desempeñaba privadamente— ofreciendo juntamente una mayor prosperidad, debida al crecimiento económico, y un número creciente de servicios: el Estado no se dirige ya al ciudadano sino al consumidor. El Estado democrático vuelve así a ser el Estado paternal (*Wohlfahrtsstaat*) del absolutismo, contra el que polemizara Immanuel Kant, que quería responsabilizar al individuo para decidir sobre su propio bienestar: todo individuo busca más garantías que libertad.

Pero precisamente aquí surge la contradicción entre dos exigencias opuestas: por un lado garantizar ese proceso de acumulación,

sin el cual no se da un desarrollo económico; por otro, proceder a una asignación distinta de los recursos, ya sea en orden a una mayor igualdad, ya sea para reservar una mayor cuota del producto nacional a los servicios sociales. Problema de difícil solución, tanto porque el Estado puede encontrarse con una auténtica crisis fiscal, en el momento en que ya no puede extraer recursos de una economía estancada, como porque, cuanto más extiende sus funciones, más se debilita su capacidad de decisión, puesto que al mismo tiempo han aumentado las demandas de intervención estatal y la participación social en las decisiones. Más aún en una sociedad cada vez más compleja y con un gobierno difuso, el Estado corre el riesgo de perder el monopolio de las decisiones sobre el gasto, obligado como está a sanear el déficit producido por otros centros de poder.

El Estado contemporáneo se encuentra en la difícil situación de tener menos fuerza, es decir capacidad de coerción, y menos consenso, que no sea mediado por la rápida satisfacción del interés privado convertido en social. Esto ha modificado profundamente la naturaleza de la vieja representación: ésta surgió para limitar y controlar el gasto de los reyes; hoy la representación, para obtener votos y bajo la presión de los intereses organizados, gasta fácilmente, mientras que el arco temporal de sus proyectos es bastante breve. Los ministerios económicos, los de hacienda, que regulan los ingresos y gastos, se han convertido en el lugar donde más se condensan los conflictos, porque la programación o la política de rentas es la única y extrínseca forma de integración social: la gran familia anónima de hoy ha vuelto a la antigua economía doméstica. Pero aquí el Estado no aparece como la expresión de una voluntad soberana superior, desvinculada de las clases y de la sociedad, por encima de los partidos y de los intereses organizados; es sólo el punto de encuentro, la encrucijada en que estos se encuentran y encuentran su mediación.

Más que de Estado se podría hablar de sistema: sistema, no sólo porque todo es interdependiente y no existen verdaderos espacios autónomos, sino también porque ya no hay un poder soberano real, ni un punto de referencia común. El Estado es total, porque ha sido invadido por toda la sociedad en un juego ramificado y complejo, que nadie dirige, porque no hay nadie que pueda decidir con autonomía.

La unidad —en otro tiempo— política y jurídica del Estado la da ahora toda esa serie de interdependencias en un sistema social cada vez más complejo, que presenta una creciente diferenciación funcional de aparatos, que se han autonomizado de lo que era el Estado: en las sociedades complejas existen centros de poder de alto nivel decisonal, pero existe también un gobierno difuso, es decir una dirección plural del gobierno con centros decisionales autónomos. El Estado post-moderno puede describirse y sintetizarse como el eclipse de la soberanía o mejor del poder soberano. Ha desaparecido el momento del *gubernaculum*, de la decisión en los momentos de excepción, y se ha ampliado el momento de la *iurisdictio*, de una ley soberana igual para todos: queda sólo una intrincada trama entre poder ascendente y poder descendente, entre soberanía popular y aparatos burocráticos. Eclipse en un doble sentido: por un lado, un poder soberano siempre puede reaparecer e imponer su nueva organización de la sociedad; por otro, en el eclipse los colores se esfuman, se hacen menos netos, domina el gris y todo aparece como difuminado. Es un proceso histórico demasiado cercano a nosotros para poderlo descifrar y describir completamente. El poder soberano de los reyes creó el Estado, pero este ha perdido hoy su soberanía.

Capítulo segundo

Soberanía

1. DEFINICIÓN

En sentido lato, el concepto jurídico-político de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, consiguientemente, para diferenciar a esta de otras asociaciones humanas, en cuya organización no hay semejante poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto este concepto está estrechamente ligado al de poder político: en efecto, la soberanía quiere ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho. Es claro que la soberanía se configura en modos diversos según las diversas formas de organización del poder que se han dado en la historia de la humanidad: en todas podemos siempre encontrar una autoridad suprema, aunque luego esta se despliegue o ejerza en modos muy diversos.

2. SOBERANÍA Y ESTADO MODERNO

En sentido estricto, en su significado moderno, el término soberanía aparece, a finales del siglo XVI, junto al de Estado, para indicar en toda su plenitud el poder estatal, único y exclusivo sujeto de la política. Tal es el concepto político-jurídico que permite al Estado moderno, con su interna lógica absolutista, afirmarse sobre la organización medieval del poder, basada, por un lado, en las clases y en los estados, y, por otro, sobre las dos grandes coordenadas

