

El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados*

MICHAEL MANN

Este ensayo trata de especificar los orígenes, mecanismos y resultados del poder autónomo que posee el Estado en relación a las principales agrupaciones de poder de la «sociedad civil». El argumento se expone de forma general, pero deriva de mi *Sources of social power* (1986), un gran proyecto de investigación empírica en curso sobre el desarrollo del poder en las sociedades humanas. Por ahora, mis generalizaciones son más audaces en materia de sociedades agrarias; en lo que toca a las sociedades industriales, seré más vacilante. Defino el Estado y busco después las implicaciones de dicha definición. Discuto dos partes esenciales de la definición, centralización y territorialidad, en relación con dos tipos de poder estatal, denominados aquí poder *despótico* e *infraestructural*. Defiendo que la autonomía estatal, en las dos formas despóticas e infraestructural, procede principalmente de la específica capacidad del Estado de proporcionar una forma de organización *territorialmente centralizada*.

Hoy día no hay necesidad de reconsiderar que la mayoría de las teorías generales del Estado han estado erradas porque han sido reduccionistas. Han reducido el Estado a las estructuras preexistentes de la sociedad civil. Esto es claramente cierto de las tradiciones marxista, liberal y funcionalista de la teoría del Estado, cada una de las cuales ha contemplado el Estado predominantemente como un espacio, una *arena*, en la que las luchas de clases, grupos de interés e individuos se expresan e institucionalizan, y —en las versiones funcionalistas— en la que la voluntad general (o, por usar términos más modernos, los valores esenciales o el consenso normativo) se expresa y cumple. Aunque tales teorías discrepan en muchas cosas, se unen para negar poder autónomo significativo al Estado. Pero pese a la existencia de excelentes críticas a dicho reduccionismo (p.e., por Wolin, 1961) y pese a la autocritica implícita en el constante uso del término «autonomía relativa» por marxistas recientes (como Poulantzas, 1972 y Therborn, 1978), ha seguido aún habiendo una curiosa resistencia a analizar esta autonomía.

Un obstáculo importante ha sido de carácter político. La principal teoría alternativa que *parece* defender la autonomía estatal ha sido asociada con una política bastante poco atractiva. Me refiero a la tradición militarista de teoría del Estado encarnada alrededor de principios de siglo en la obra de escritores predominantemente de habla germánica como Gumplowicz

(1899), Ratzehofer y Schmitt. Ellos concebían el Estado como fuerza física, y como ésta era el primer motor de la sociedad, el estado militarista era así superior a las estructuras económicas e ideológicas identificadas por las teorías reduccionistas. Pero los méritos científicos de estas teorías fueron rápidamente ahogados por sus asociaciones políticas: con el socialdarwinismo, el racismo, la glorificación del poder del Estado, y después el fascismo. El (profundamente irónico) resultado final fue que la teoría militarista fue derrotada en el campo de batalla por las fuerzas combinadas de Rusia (marxista) y los (liberal democráticos y funcionalistas) aliados occidentales. Poco hemos oído directamente de ella desde entonces. Pero su influencia indirecta se ha dejado sentir, especialmente en los últimos tiempos, a través de la obra de «alemanes buenos» como Weber, Hintze (1975), Rüstow (1982) y el anarquista Oppenheimer (1975), influidos todos ellos en uno u otro grado por la tradición militarista alemana, y cuyos principales trabajos han sido ya traducidos al inglés.

No estoy abogando por un retorno a esta tradición alternativa, ni siquiera a su nivel científico. Pues cuando miramos más de cerca, nos damos cuenta de que normalmente es también reduccionista. El Estado no es aún nada en sí mismo: es simplemente la encarnación de la fuerza física en la sociedad. El Estado no es una arena donde se resuelven asuntos internos económico/ideológicos, más bien es una arena en la que la fuerza militar es interiormente, y sobre todo internacionalmente, movilizada.

Ambos tipos de teoría tienen mérito, pero ambos son parciales. ¿Qué ocurriría si los pusiéramos juntos en una sola teoría? Que armaríamos una teoría esencialmente dual del Estado. Ésta identificaría dos dimensiones: el aspecto interior económico/ideológico del Estado y el aspecto militar internacional de los Estados. En el actual ambiente de sociología comparativa, dominado por un weberianismo marxistizado, el análisis de lo interior se centraría probablemente en las relaciones de clase. Y como los Estados estarían ahora respondiendo a dos tipos de grupos de presión e interés, se crearía un cierto «espacio» en el que la élite del Estado podría maniobrar, oponer las clases contra las facciones bélicas y otros Estados, y así marcar un área y un grado de autonomía de poder para sí mismo. Unir los dos tipos de teoría nos proporcionaría un cuadro rudimentario de la autonomía estatal.

Éste es precisamente el punto al que ha llegado la mejor teoría del Estado. Queda ejemplificado por el excelente *States and social revolutions*, de Theda Skocpol. Skocpol se inspira en Marx y Weber más o menos en iguales cantidades. Cita con entusiasmo la visión bidimensional de Otto Hintze de los determinantes de la organización estatal, «primero, la estructura de las clases sociales y, segundo, la ordenación exterior de los Estados, su posición relativa mutua, y su posición general en el mundo», y entonces desarrolla la segunda en términos de relaciones militares. Estos dos «grupos básicos de tareas» son realizados por «un conjunto de organizaciones administrativas, policiales y militares dirigidas, y más o menos bien coordinadas, por una autoridad ejecutiva» que extraen recursos de la sociedad. Estas organizaciones administrativas y coactivas apoyadas en recursos son «la base del poder estatal como tal». Este poder puede entonces ser usado con un grado de autonomía bien contra la clase dominante, o contra las facciones interiores pacíficas o beligerantes, y contra Estados extranjeros (Skocpol, 1979: 29-31; Hintze, 1975: 183). En la obra de Charles Tilly subyace un enfoque muy parecido (p.e., 1981, caps. 5 y 8). Y Anthony Giddens ha argumentado de forma similar (1981).

No deseo abandonar este modelo «bidimensional» del Estado, pues yo también he aportado un detallado análisis de las finanzas estatales inglesas en el período 1130-1815 partiendo de él. Todos estos trabajos superan el reduccionismo. Podemos desarrollar sus ideas bastante más, y así penetrar en el corazón de la autonomía del Estado, su naturaleza, grado y consecuencias. Pero para hacer esto debemos efectuar una ruptura mucho más radical, aunque en cierto sentido peculiar y paradójica, con el reduccionismo. Defenderé en este artículo que el Estado *es* mera y esencialmente una arena, *un espacio* y que no obstante *ésta* es la fuente misma de su autonomía.

DEFINIENDO EL ESTADO

El Estado es sin duda un concepto confuso. El principal problema es que la mayoría de las definiciones contienen dos niveles diferentes de análisis, el «funcional» y el «institucional». Esto es, el Estado puede ser definido en términos de lo que parece, institucionalmente, o de lo que hace, sus funciones. Lo que predomina es una visión mixta, pero en buena medida institucional, propuesta por Weber. En ella el Estado contiene cuatro elementos principales, que son:

1. Un conjunto *diferenciado* de instituciones y personal.
2. *Centralización* en el sentido de que las relaciones políticas irradian del centro a la superficie.
3. Un *área territorialmente demarcada* sobre la que actúa.
4. Un monopolio de *dominación coactiva autoritaria*, apoyada en un monopolio de los medios de violencia física¹.

Dejando aparte la última frase, que tiende a equiparar el Estado con la fuerza militar (véase *infra*), seguiré esta definición. Sigue teniendo algo de cajón de sastre. Contiene un elemento predominantemente institucional: los Estados pueden ser reconocidos por la ubicación central de sus instituciones diferenciadas. No obstante contiene también un elemento «funcional»: la esencia de las funciones estatales es un monopolio de la dominación coactiva. Sin embargo, mi principal interés reside en esas instituciones centralizadas generalmente llamadas «Estados», y en los poderes del personal que los sostiene, denominado generalmente en sus niveles más altos «élite estatal». La pregunta central para nosotros aquí es, entonces, ¿cuál es la naturaleza del poder que poseen los Estados y las élites estatales? Para contestar compararé las élites estatales con agrupaciones de poder cuya base reside fuera del Estado, en la «sociedad civil». En línea con el modelo de poder subyacente a mi obra, divido éstos en tres: grupos ideológicos, económicos y militares. Por tanto, ¿qué poder tienen las élites estatales frente al poder de los movimientos ideológicos, las clases económicas y las élites militares?

Dos significados del poder del Estado

¿Qué queremos decir con «el poder del Estado»? Tan pronto como empezamos a pensar en esta frase tópica, encontramos dos sentidos diferentes en los que los Estados y sus élites pue-

den ser considerados poderosos. Debemos discernirlos. El primer sentido atañe a lo que podemos denominar el *poder despótico* de la élite estatal, el abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil. Las variaciones históricas en dichos poderes han sido tan inmensas que podemos fácilmente dejar de lado el espinoso problema de cómo los medimos concretamente. Los poderes despóticos de muchos Estados históricos han sido virtualmente ilimitados. El emperador chino, como Hijo del Sol, «poseía» toda China y podía hacer lo que quisiera con cualquier individuo o grupo dentro de sus dominios. El emperador romano, sólo un dios menor, adquirió poderes que también eran en principio ilimitados fuera de un área restringida de asuntos nominalmente controlados por el Senado. Algunos monarcas de la Europa de la Edad Moderna también reivindicaron poderes absolutos, de origen divino (aunque no fueran ellos mismos de origen divino). La contemporánea élite soviética estatal/de partido, como «depositaria» de los intereses de las masas, también posee abundante poder despótico (aunque a veces estrictamente inconstitucional). Un inmenso poder despótico puede ser «calibrado» de forma muy elocuente en la capacidad de todas esas Reinas de Corazones de gritar «que le corten la cabeza» y ver satisfecho su capricho sin más dificultad, con tal de que la persona se encuentre a mano². El poder despótico es también normalmente lo que se entiende en la literatura por «autonomía del poder».

Pero hay otro sentido con el que la gente habla de «el poder del Estado», especialmente en las democracias capitalistas de hoy. Podemos denominarlo *poder infraestructural*, la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país. Ésta era comparativamente débil en las sociedades históricas recién mencionadas: una vez que te hallabas fuera de la vista de la Reina de Corazones, ésta tenía dificultad en alcanzarte. Pero está fuertemente desarrollada en todas las sociedades industriales. Cuando hoy la gente en Occidente se queja del creciente poder del Estado, no pueden referirse sensatamente a los poderes despóticos de la élite estatal misma, pues si acaso, éstos siguen aún disminuyendo. Al fin y al cabo, sólo hace cuarenta años desde que se estableció plenamente el sufragio universal en varios de los Estados capitalistas avanzados, y los derechos políticos básicos de grupos como las minorías étnicas y las mujeres están aún aumentando. Pero la queja está más justamente elevada contra las intrusiones infraestructurales del Estado. Estos poderes son ahora inmensos. El Estado puede evaluar y gravar nuestros salarios y riqueza en su origen, sin nuestro consentimiento o el de nuestros vecinos o parientes (algo que los Estados anteriores a 1850 *nunca* fueron capaces de hacer); almacena y puede obtener de forma inmediata una ingente cantidad de información sobre todos nosotros; puede imponer sus deseos en un solo día casi por todo su dominio; su influencia en la economía general es enorme; incluso proporciona directamente la subsistencia de casi todos nosotros (en funcionariado, en pensiones, en ayudas familiares, etc.). El Estado penetra la vida diaria más de lo que hizo cualquier Estado histórico. Su poder infraestructural se ha incrementado enormemente. Si existiera una Reina de Corazones, todos nos empequeñeceríamos ante ella: de Alaska a Florida, de las Shetland a Cornwall no hay lugar para esconderse del alcance infraestructural del Estado moderno.

Pero, ¿quién controla estos Estados? Sin prejuizar enteramente un asunto complejo, la respuesta en las democracias capitalistas es menos probable que sea «una élite estatal autónoma» que en la mayoría de las sociedades históricas. En estos países, la mayor parte del liderazgo político formal es designable y revocable. Considere uno como auténtica la democracia o no, pocos negarían que los políticos están en gran medida controlados por grupos exteriores de la

sociedad civil (bien por sus financiadores o sus electores) tanto como por la ley. El presidente Nixon o M. Chaban-Delmas pueden no haber pagado impuestos; los líderes políticos pueden amasar fortunas subrepticamente, infringir las libertades civiles de sus oponentes, y aferrarse al poder por medios astutamente antidemocráticos. Pero no expropián o matan a sus enemigos descaradamente, ni se atreven a modificar tradiciones legales que mantienen el dominio constitucional, la propiedad privada o las libertades individuales. En las inusuales ocasiones en que esto ocurre, lo llamamos *coup* o revolución, un trastocamiento de las normas. Si pasamos de los políticos electos a los burócratas permanentes seguimos sin verles ejercitar un poder autónomo significativo sobre la sociedad civil. Tal vez debería medir esto, pues las decisiones secretas de políticos y burócratas penetran nuestra vida cotidiana de forma a menudo exasperante, decidiendo que no somos aptos para este o aquel beneficio, incluyendo, para algunas personas, la ciudadanía misma. Pero su poder de modificar las reglas fundamentales y de dar la vuelta a la distribución del poder dentro de la sociedad civil es débil sin el respaldo de un movimiento social de dimensiones formidables.

De esta forma, los Estados en las democracias capitalistas son en un sentido débiles y en otro fuertes. Son «despóticamente débiles» pero «infraestructuralmente fuertes». Distingamos claramente estos dos tipos de poder del Estado. El primer sentido denota poder por la élite del Estado misma *sobre* la sociedad civil. La segunda denota el poder del Estado de penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad civil a través de su propia infraestructura. El segundo tipo de poder permite aún la posibilidad de que el mismo Estado sea un mero instrumento de fuerzas dentro de la sociedad civil, por ejemplo, que carece de poder despótico. Ambas son dimensiones analíticamente autónomas del poder. En la práctica, por supuesto, puede existir una relación entre ellas. Por ejemplo, cuanto más grande es el poder infraestructural del Estado, más grande es el volumen de dominación coactiva y, por tanto, mayor es la posibilidad de poder despótico sobre individuos y tal vez sobre grupos minoritarios marginales. Todos los Estados poderosos infraestructuralmente, incluyendo las democracias capitalistas, son fuertes en relación con los individuos y con los grupos más débiles en la sociedad civil, pero los Estados capitalistas democráticos son débiles en relación con los grupos dominantes, al menos en comparación con la mayoría de los Estados históricos.

De estas dos dimensiones independientes del poder del Estado podemos derivar los cuatro tipos ideales que se muestran en el cuadro 1.

El Estado *feudal* es el más débil, pues tiene ambos poderes despótico e infraestructural bajos. El Estado medieval europeo se aproximó a este tipo ideal, gobernando principalmente de forma indirecta, a través de una infraestructura libre y contractualmente establecida y controlada por los principales e independientes magnates, clérigos y ciudades. El Estado *imperial* posee sus propios agentes de gobierno, pero tiene sólo capacidad limitada para penetrar y coordinar la sociedad civil sin la ayuda de otros grupos de poder. Corresponde al término de Estado patrimonial usado por autores como Weber (1968) y Bendix (1978). Estados antiguos como el acádico, el egipcio, el asirio, el persa y el romano se aproximaron a este tipo. Dudaba acerca del término Estado *burocrático*, por sus connotaciones negativas. Pero una burocracia tiene una alta capacidad organizativa, aunque no puede establecer sus fines propios; y el Estado burocrático está controlado por otros grupos de la sociedad civil, pero sus decisiones, una vez adoptadas, son aplicables a través de la infraestructura estatal. Las democracias capitalistas contemporáneas se aproxi-

man a este tipo, como también el Estado futuro deseado por la mayoría de los radicales y socialistas. El *autoritario* está pensado para sugerir una forma más institucionalizada de despotismo, en la que los grupos de poder en competencia no pueden evitar el alcance infraestructural del Estado, ni están estructuralmente separados del Estado (como sí lo están en el tipo burocrático). Todo poder social significativo debe proceder a través de la estructura de gobierno autoritario del Estado. Es, por tanto, elevado en ambas dimensiones, pues tiene un alto poder despótico sobre la sociedad civil y es capaz de aplicar éste infraestructuralmente. De forma diferente, la Alemania nazi y la Unión Soviética tienden a este tipo. Pero posiblemente compensaron cierta pérdida de penetración infraestructural con un alto poder despótico (por lo que no consiguieron un grado tan alto de movilización social durante la segunda guerra mundial como la «despóticamente débil» pero participativa Gran Bretaña). No pretende esto negar que tales Estados contengan grupos de intereses en competencia que pueden poseer bases diferentes en la «sociedad civil». Más bien, en un Estado autoritario el poder se transmite a través de sus órdenes y así dichos grupos compiten por el control directo del Estado. Es distinto en las democracias capitalistas donde el poder de la clase capitalista, por ejemplo, permea toda la sociedad, y los Estados generalmente aceptan las reglas y la racionalidad de la economía capitalista que los rodea.

CUADRO 1. DOS DIMENSIONES DEL PODER DEL ESTADO

Poder <i>Despótico</i>	<i>Coordinación</i> infraestructural	
	Baja	Alta
Bajo	Feudal	Burocrático
Alto	Imperial	Autoritario

Éstos son tipos ideales. Pero mi elección de ejemplos históricos reales que se aproximan más o menos a ellos revela dos grandes tendencias que son suficientemente claras aunque merecen una explicación. Primera, ha tenido lugar un crecimiento histórico a largo plazo en el poder infraestructural del Estado, aparentemente con un impulso tremendo por parte de las sociedades industriales, pero también perceptible dentro de las sociedades preindustriales e industriales tomadas por separado. Segunda, dentro de cada época histórica han tenido lugar, sin embargo, enormes variaciones en los poderes despóticos. No ha existido una tendencia general de desarrollo en los poderes despóticos: Estados no despóticos existieron en Mesopotamia a fines del cuarto milenio a. C. (la «primitiva democracia» de las ciudades-Estado tempranas), en Fenicia, Grecia y Roma en el primer milenio a. C., en las repúblicas y ciudades-Estado medievales, y en el mundo moderno por igual. La historia del despotismo ha sido de oscilación, no de desarrollo. ¿Por qué tan amplias divergencias en una dimensión, pero una tendencia al desarrollo en la otra?

El desarrollo del poder infraestructural del Estado

El crecimiento del poder infraestructural del Estado es único en la logística del control político. No voy a enumerar aquí sus principales fases históricas. En cambio, daré ejemplos de algunas tecnologías logísticas que han ayudado a la penetración efectiva del Estado en la vida social, cada una de las cuales ha tenido un largo desarrollo histórico.

1. Una división del trabajo entre las principales actividades del Estado que éste coordina centralmente. Un microcosmos de esto puede encontrarse en los campos de batalla de la historia donde una división administrativa coordinada entre infantería, caballería y artillería, normalmente organizadas por el Estado, derrotarían fuerzas en las que estas actividades estuvieran mezcladas, al menos en la guerra de «alta intensidad».
2. La alfabetización, la capacidad de estabilización de transmisión de mensajes a través de los territorios estatales por sus agentes, y la capacidad de codificación y archivo de responsabilidades legales. Giddens (1981) enfatiza el aspecto de «almacenaje» del poder estatal.
3. Establecimiento de pesas, medidas y moneda, permitiendo el intercambio de mercancías bajo una garantía última de valor por el Estado.
4. Velocidad de comunicación de mensajes y de transporte de personas y recursos a través de mejoras en vías, barcos, telégrafo, etc.

Los Estados que han sido capaces de usar formas altamente desarrolladas en términos relativos han tenido mayor capacidad de penetración infraestructural. Así se entiende el hecho de que la historia haya visto un proceso secular de avances infraestructurales.

Sin embargo, ninguna de estas técnicas es específica del Estado. Son parte del desarrollo social general, parte del crecimiento de las capacidades en aumento de los seres humanos para la movilización social colectiva de los recursos. Las sociedades en general, no sólo sus Estados, han aumentado sus poderes. De esta forma, ninguna de estas técnicas modifica necesariamente la relación entre un Estado y su sociedad civil; y ninguna está necesariamente promovida bien por el Estado o la sociedad civil.

Así el poder del Estado (en ambos sentidos) no deriva de técnicas o medios de poder peculiares a él. Las variadas técnicas de poder son de tres tipos principales: militares, económicas e ideológicas. Son propias de todas las relaciones sociales. El Estado hace uso de todas ellas, sin añadir ningún cuarto medio propio de él mismo. Esto ha hecho más plausibles las teorías reduccionistas porque el Estado parece ser dependiente de recursos que se encuentran también de forma más general en la sociedad civil. Si son erróneas, no es porque el Estado manipule medios de poder negados a otros grupos. El Estado no es autónomo en *este* sentido.

En realidad, el hecho de que los medios usados sean esencialmente también los medios usados en todas las relaciones sociales asegura que los Estados raras veces se separen mucho de sus sociedades civiles. Examinemos qué ocurre cuando un Estado promueve un aumento de poderes logísticos. Un ejemplo característico, aunque de lento ritmo, es la alfabetización.

Las primeras etapas de la alfabetización en Mesopotamia, y probablemente también en los otros principales casos de la emergencia de la civilización, tuvieron lugar en el seno del Estado.

En este sentido, el Estado estaba en gran parte codificando y estabilizando dos tipos de normas emergentes, derechos de propiedad «privada» y derechos y deberes comunitarios. Los primeros pictogramas y logogramas hicieron que los escribas de los templos-almacenes de las ciu-

dades-Estado pudieran mejorar sus sistemas de contabilidad, e indicar de manera más indeleble quién poseía qué y quién debía qué a la comunidad. Solidificó las relaciones que se difundían a través de los territorios circundantes y las centró más en torno a él. La escritura fue entonces simplificada en la letra cuneiforme silábica básicamente aún en el interior de la burocracia estatal, realizando las mismas funciones duales. La escritura fue una parte importante del crecimiento de los primeros Estados imperiales, esto es, del acádico y de los Imperios posteriores de los milenios tercero y segundo a. C. La alfabetización estuvo restringida a la burocracia, estabilizó sus sistemas de justicia y comunicaciones y de esta forma proporcionó apoyo infraestructural al despotismo estatal, aunque en apariencia con cierto tipo de alianza con una clase económica propietaria.

Sin embargo, la utilidad general de la alfabetización fue entonces reconocida por grupos de la sociedad civil. A la altura de la época en que se generalizaron las siguientes simplificaciones, la escritura alfabética y el pergamino (alrededor del principio del primer milenio a. C), la dominación del Estado había terminado. Los principales promotores no eran ya Estados despóticos sino grupos descentralizados de campesinos mercaderes sacerdotes de aldea y comerciantes organizados en laxas federaciones de pequeñas ciudades o tribus-Estados (como los arameos, los fenicios y los griegos). Desde entonces, el poder de tales grupos, normalmente con Estados no despóticos, rivalizó con el de los Imperios despóticos. Lo que había comenzado reforzando el despotismo terminó socavándolo cuando las técnicas se extendieron más allá de los confines del Estado. El Estado no podía tener bajo control sus propias invenciones logísticas. Y éste es en general el caso de todas estas invenciones, cualquiera que sea el período que consideremos. En nuestro tiempo tenemos ejemplos como las «estadísticas»: cosas que en origen corresponden al Estado, posteriormente son un método útil de recogida de información para cualquier organización de poder, especialmente las grandes corporaciones capitalistas.

Sin embargo, tampoco es difícil de encontrar ejemplos contrarios, en que los Estados se apropian técnicas infraestructurales promovidas por grupos de la sociedad civil. El curso de la industrialización ha visto varios de estos ejemplos, culminando en la Unión Soviética cuyos sistemas de comunicaciones, vigilancia y contabilidad estatales son similares a los promovidos por las empresas capitalistas (con sus Estados como socios) en el Oeste. En este caso lo que comenzó en la sociedad civil, continuó en el despotismo estatal. Las técnicas infraestructurales se difunden hacia fuera de las organizaciones de poder particulares que las han inventado.

Surgen dos conclusiones. Primera, en toda la historia del desarrollo de la infraestructura del poder no existe virtualmente técnica alguna que pertenezca por necesidad al Estado, o a la inversa, a la sociedad civil. Segunda, existe cierto tipo de oscilación entre el papel de las dos en el desarrollo social. Más tarde espero mostrar que no se trata simplemente de oscilación, sino de una dialéctica.

La pregunta obvia es: si los poderes infraestructurales son una característica general a la sociedad, ¿en qué circunstancia son apropiados por el Estado? ¿Cómo adquiere el Estado en ciertas circunstancias, pero no en otras, poderes despóticos? ¿Cuáles son los orígenes del poder autónomo del Estado? Mi respuesta viene en tres etapas, que afectan a la *necesidad* del Estado, su *multiplicidad de funciones* y su *centralización territorializada*. Las dos primeras han sido identificadas a menudo en la reciente teoría, la tercera es, creo, novedosa.

ORÍGENES DEL PODER DEL ESTADO

La necesidad del Estado

Las únicas sociedades sin Estados han sido primitivas. No hay sociedades civilizadas complejas sin algún centro de autoridad dominadora coactiva, por limitado que sea su campo de acción. Si observamos los débiles ejemplos feudales encontramos que incluso ellos tienden a proceder de una historia de mayor centralidad estatal cuyas normas perviven para reforzar los nuevos Estados débiles. Los Estados feudales tienden a emerger bien como un freno a la desintegración mayor de un Estado superior antes unificado (como en China y Japón) o como una división de los despojos entre los victoriosos, y obviamente unidos, conquistadores, tras la conquista (Lattimore, 1957). El feudalismo europeo occidental encarna estas dos historias, aunque con variadas mezclas en distintas regiones. Las leyes de los Estados feudales en Europa fueron reforzadas por reglas procedentes del derecho romano (sobre todo leyes de la propiedad), códigos cristianos de conducta y nociones germánicas de lealtad y honor. Se trata de un vislumbre de un proceso al que volveré más tarde: una perpetua dialéctica de movimiento entre el Estado y la sociedad civil.

De esta forma, las sociedades con Estados han tenido un valor de supervivencia superior al de aquéllas sin Estado. No tenemos ejemplos de sociedades sin Estado perdurables a partir de un primitivo nivel de desarrollo, y sí muchos de sociedades con Estados absorbiendo a aquéllas o eliminándolas. Allí donde sociedades sin Estado conquistan otras con Estado, bien desarrollan ellas mismas un Estado, o provocan el retroceso social en la sociedad conquistada. Hay buenas razones sociológicas para esto. Sólo existen tres bases alternativas al orden: la fuerza, el intercambio y la costumbre, y ninguna de ellas es suficiente a largo plazo. Llegado cierto punto surgen nuevas exigencias para las que la costumbre se hace inadecuada; llegado cierto punto negociar sobre todas las cosas en relaciones de intercambio se torna ineficaz y desintegrador; mientras que la fuerza por sí sola, como resaltó Parsons, pronto «se desinflará». A largo plazo las reglas, normalmente dadas por descontado, pero aplicables, son necesarias para vincular a extraños o semiextraños. No es imprescindible que estas reglas sean aplicadas por un único Estado monopolista. De hecho, aunque el ejemplo feudal es extremo, la mayoría de los Estados coexiste en una civilización multietatal que también aporta ciertas reglas de conducta normativas. Sin embargo, la mayoría de las sociedades parecen haber requerido que algunas reglas, en particular las relevantes para la protección de la vida y la propiedad, sean impuestas de forma monopolística, y éste ha sido el territorio del Estado.

De esta necesidad deriva en última instancia el poder autónomo del Estado. Las actividades del personal estatal son necesarias a la sociedad en conjunto y/o a los diversos grupos que se benefician de la estructura de reglas existente que el Estado aplica. De esta funcionalidad deriva la posibilidad de la explotación, un resorte para la realización de los intereses privados del Estado. Que dicho resorte se utilice o no depende de otras condiciones, pues —después de todo— no hemos siquiera estipulado la existencia de un cuadro estatal permanente capaz de tener intereses reconocibles. Pero la necesidad es la madre del poder del Estado.

La multiplicidad de las funciones estatales

A pesar de las afirmaciones de los reduccionistas, la mayoría de los Estados no se ha dedicado en la práctica a la realización de una única función. La «dominación coactiva» es simplemente un paraguas conceptual. Las reglas y funciones han sido extremadamente variadas. Como reconoce el modelo bidimensional, podemos distinguir entre funciones internas e internacionales, o entre económicas, ideológicas y militares. Pero hay muchos tipos de actividad y cada una tiende a ser funcional para diferentes «circunscripciones» en la sociedad. Esto puede ilustrarse haciendo referencia a los cuatro tipos probablemente más persistentes de actividades estatales.

1. El mantenimiento del orden interior. Esto puede beneficiar a todos o a todos los subordinados a la ley del Estado. Puede también proteger a la mayoría de usurpaciones arbitrarias por parte de grupos social y económicamente poderosos, distintos de los relacionados con el Estado. Pero probablemente el principal beneficio es proteger las relaciones de propiedad existentes de la masa de desposeídos. Esta función sirve probablemente mejor a la circunscripción de la clase económica dominante.
2. La defensa/agresión militar, dirigida contra enemigos extranjeros. Los «partidos de la guerra» son raras veces coincidentes bien con la sociedad entera o con una clase determinada de ella. La defensa puede ser genuinamente colectiva; la agresión tiene normalmente intereses más específicos tras ella. Esos intereses pueden ser de forma bastante general compartidos por todos los «segundones» sin derechos de herencia o por todos los amplios de miras; o pueden comprender tan sólo a una fracción de clase de la aristocracia, los mercaderes o los capitalistas. En los sistemas multiestatales la guerra normalmente implica alianzas con otros Estados, algunos de los cuales pueden compartir la misma religión, etnia o filosofía política como también algún aspecto interno. Éstos son raras veces reducibles a una clase económica. Por tanto, los espacios de la guerra y la paz son normalmente en cierta medida idiosincráticos.
3. El mantenimiento de las infraestructuras de comunicación: caminos, ríos, sistemas de mensajes, moneda, pesos y medidas, ordenamientos mercantiles. Aunque pocos Estados han monopolizado todos ellos, todos han proporcionado algunos de ellos, pues poseen una base territorial que a menudo está más eficientemente organizada desde un centro. Las principales circunscripciones son aquí un «interés general» y grupos más concretos dedicados al comercio.
4. La redistribución económica: la distribución autoritaria de los recursos materiales escasos entre diferentes espacios ecológicos, grupos de edad, sexos, regiones, clases, etc. Hay un fuerte elemento colectivo en esta función, mayor que en el caso de los otros. Sin embargo, muchas de las redistribuciones implican grupos bastante concretos, especialmente los económicamente inactivos cuya subsistencia es así protegida por el Estado. Una redistribución económica tiene también una dimensión internacional, pues el Estado normalmente regula las relaciones comerciales y los intercambios de moneda en circulación a través de sus fronteras, a veces de forma unilateral, a veces en consonancia con otros Estados. Esto proporciona también al Estado

una circunscripción particular entre los mercaderes y otros agentes internacionales, quienes, no obstante, están pocas veces de acuerdo en materia de la política mercantil más conveniente.

Estas cuatro tareas son necesarias bien para la sociedad en conjunto o para grupos de interés en ella. Son emprendidas más eficazmente por el personal de un Estado central que se torna imprescindible. Y comprometen al Estado en relaciones funcionales con distintos, y en ocasiones contrapuestos, grupos entre quienes existe espacio para maniobrar. El espacio puede ser explotado. Cualquier Estado comprometido en una multiplicidad de relaciones de poder puede oponer unos grupos contra otros.

Merece la pena resaltar que un ejemplo de esta estrategia de «divide y vencerás» ha sido un elemento básico del análisis sociológico. Tal es el caso del «Estado transicional», que vive en medio de profundas transformaciones económicas de un modo de producción a otro. No existe una única clase económica dominante, y el Estado puede oponer los grupos de poder tradicionales contra los emergentes. Dichas situaciones fueron discutidas por los dos teóricos clásicos de la estratificación. Marx analizó y ridiculizó los intentos de Luis Bonaparte de oponer las facciones del capital industrial y financiero, la pequeña burguesía, campesinado y proletariado, para acrecentar su propio poder independiente. Ésta es la «ley del equilibrio bonapartista», resaltada por Poulantzas (1972), aunque Marx (y Poulantzas) subestimaron bastante la habilidad de Bonaparte para triunfar (véase Pérez-Díaz, 1979). Weber estaba impresionado por la capacidad del Estado prusiano de utilizar una clase económica en declive, los terratenientes agrarios junker, para aferrarse al poder autocrático en el vacío creado por la timidez política de las clases burguesa y proletaria (véase Lachmann, 1970: 92-142). Todos los distintos grupos en ambos ejemplos necesitaron del Estado, pero ninguno logró hacerse con él. Otro ejemplo es el desarrollo del absolutismo en la Europa de la Edad Moderna. Los monarcas opusieron (o fueron incapaces de elegir entre) grupos feudales y burgueses, rurales y urbanos unos frente a otros. En particular, las funciones militares y las funciones realizadas en relación con las clases económicas dominantes fueron distintas. Los Estados utilizaron la guerra como un medio para tratar de mermar su dependencia respecto de las clases (como afirman tanto Skocpol, 1979, como Trimberger, 1978).

Éstos son ejemplos conocidos del equilibrio estatal entre lo que son predominantemente clases o fracciones de clases. Pero las posibilidades de equilibrio son mucho más numerosas si el Estado se compromete en una multiplicidad de relaciones con grupos que pueden ser en algunos aspectos más restringidos y en otros más amplios que las clases. Puesto que la mayoría de los Estados persiguen múltiples funciones, pueden realizar maniobras múltiples. La «ley del equilibrio bonapartista» es una habilidad adquirida por casi todos los Estados. Este espacio de maniobra es el lugar de nacimiento del poder estatal.

Y éste es más o menos el punto máximo de alcance de las ideas de la actual teoría bidimensional. Es un progreso, pero insuficiente. No capta en realidad la *especificidad* del Estado como organización social. Después de todo, la necesidad de más multiplicidad de funciones, y la ley de equilibrio, son también la fuente e instrumentos de poder de cualquier despiadado director de empresa. ¿Es el Estado simplemente una gran autoridad ejecutiva? No, como veremos ahora.

La centralización del Estado

La definición de Estado se concentra en su naturaleza institucional, territorial, centralizada. Ésta es la tercera y más importante precondition del poder estatal. Como se ha remarcado, el Estado no posee un específico *medio* de poder independiente de, y análogo a, el poder económico, militar e ideológico. Los medios utilizados por el Estado son sólo una combinación de éstos, que son también los medios de poder utilizados en todas las relaciones sociales. Sin embargo, el poder del Estado es irreductible en un sentido bastante distinto, *socioespacial* y *organizativo*. Solamente el Estado está inherentemente centralizado sobre un territorio delimitado sobre el que tiene poder autoritario. A diferencia de los grupos económicos, ideológicos y militares en la sociedad civil, los recursos de las élites estatales se difunden autoritariamente hacia fuera desde un centro pero se detienen ante barreras territoriales definidas. El Estado es, de hecho, un *lugar*: tanto un lugar central como un alcance territorial unificado. Puesto que las principales formas del poder autónomo estatal derivarán de este atributo distintivo del Estado, es importante que pruebe primero que el Estado difiere de hecho socioespacial y organizativamente de las principales agrupaciones de poder de la sociedad civil.

Los grupos de poder *económico* -corporaciones de clases, casas mercantiles, señoríos, plantaciones, el *oikos*, etc.- se encuentran normalmente en relaciones descentralizadas, competitivas o conflictivas unos con otros. Ciertamente, las disposiciones internas de algunos de ellos (p.e., la moderna corporación, o la casa y señorío del gran señor feudal) pueden estar relativamente centralizadas. Pero en primer lugar, están orientadas hacia fuera por otras oportunidades de beneficio económico que no están territorialmente limitadas ni sujetas a reglas autoritarias que controlen la expansión (excepto por los Estados). La expansión del poder económico no es autoritaria, dirigida: es «difundida», de manera informal. En segundo lugar, el campo de acción de las instituciones económicas modernas, y algunas de las históricas, no es territorial. No ejercen control general sobre un territorio específico, controlan una función especializada y procuran extenderla «transnacionalmente» allí donde tal función sea demandada y explotable. La General Motors no controla el territorio alrededor de Detroit, controla el montaje de automóviles y algunos aspectos de las opciones económicas de vida de sus empleados, accionistas y consumidores. En tercer lugar, en los casos en que las instituciones económicas han sido autoritarias, centralizadas y territoriales (como en la casa/señorío feudal de la nobleza histórica) han estado, bien sujetas a un nivel superior de control territorial central por el Estado (imperial), o han adquirido función política (administración de justicia, ejecución de levas militares, etc.) de un Estado (feudal) débil convirtiéndose así en «mini-Estados». De esta forma, los Estados no pueden ser meros instrumentos de las clases, pues tienen un campo de acción territorial diferente.

Razonamientos análogos pueden hacerse acerca de los movimientos de poder ideológico como las religiones. Las ideologías (a menos que sean de dirección estatal) se difunden normalmente más que las relaciones económicas. Se mueven en difusión e «intersticialmente» dentro de los territorios estatales, extendiéndose por medio de redes de comunicación por entre segmentos de la población de un Estado (como clases, cohortes de edad, géneros, población rural/urbana); a menudo se mueven también transnacionalmente a través directamente de las fronteras estatales. Las ideologías pueden desarrollar instituciones centrales, autoritarias, de tipo

eclesiástico, pero éstas suelen estar organizadas funcional más que territorialmente: se ocupan de lo sagrado más que de lo secular, por ejemplo. Hay algo de «trascendencia» socioespacial, como también espiritual, en los movimientos ideológicos, que es en realidad opuesta a los límites territoriales del Estado.

Es cierto, sin embargo, que el poder militar se solapa bastante con el Estado, especialmente en los Estados modernos que normalmente monopolizan los medios de violencia organizada. Sin embargo, es útil tratarlos como dos fuentes distintas de poder. No tengo espacio aquí para justificar plenamente esto (véase Mann, 1986, cap. 1). En lugar de ello haré dos razonamientos. Primero, no toda guerra se organiza con más eficacia de forma central territorial: las guerrillas, el feudalismo militar y las bandas armadas son todos ejemplos de organizaciones militares relativamente descentralizadas eficaces en muchos períodos históricos. Segundo, el campo de acción efectivo del poder militar no cubre un solo y unitario territorio. En realidad tiene dos radios territoriales bastante diferentes de control efectivo.

El control militarista de la conducta cotidiana requiere tal grado de coerción organizada, apoyo logístico y extracción de excedente que solamente es práctico en comunicación estrecha con las fuerzas armadas en áreas de alta disponibilidad de recursos. No se extiende por igual sobre territorios estatales enteros. Permanece concentrado en bolsas y a lo largo de las vías de comunicación. Es relativamente ineficaz para penetrar la agricultura campesina, por ejemplo.

El segundo radio capacita, no el control cotidiano, sino el establecimiento de amplios límites de conformidad externa sobre áreas mucho mayores. En este caso, el fracaso en el cumplimiento de amplios parámetros tales como el cobro de tributos, la realización de actos rituales de sumisión, el apoyo militar ocasional (o al menos la ausencia de rebelión) podrían terminar en una expedición punitiva, y por ello es evitado. Este radio de poder militar de choque ha sido normalmente mucho más grande que el del control político estatal, como afirmó brillantemente Owen Lattimore (1962). Esto es claramente así en el mundo actual, dadas las capacidades de los modernos armamentos. Y es cierto también de las superpotencias en un sentido más sutil: pueden imponer regímenes «amistosos» y desestabilizar los no amistosos a través de élites militares clientes y de sus propias organizaciones paramilitares encubiertas, pero no pueden hacer que esos regímenes se sometan fielmente a sus dictados políticos. Un ejemplo más tradicional sería la expedición punitiva a las Malvinas por parte de Gran Bretaña, capaz de derrotar y así deslegitimar al régimen argentino, y con capacidad de repetir el castigo, pero incapaz de proporcionar un futuro político a las islas. La logística de la «coerción concentrada» —es decir, del poder militar— difiere de la del Estado territorial centralizado. La teoría militarista del Estado es errónea, y una razón es que la organización del Estado no es colindante con la organización militar.

La autonomía organizativa del Estado no es sólo parcial: de hecho, en muchos casos, puede ser bastante pequeña. La General Motors o la clase capitalista en general, o la Iglesia católica o los señores y caballeros feudales, o los militares norteamericanos, son o fueron bastante capaces de vigilar los Estados que habían apuntalado. Sin embargo, no pudieron hacer ellos mismos el trabajo del Estado a menos que cambiaran su propia estructura socioespacial y organizativa. Un poder estatal autónomo resulta de esta diferencia. Incluso si un Estado concreto

es consolidado o intensificado simplemente para institucionalizar las relaciones entre grupos sociales dados, esto se hace concentrando recursos e infraestructuras en manos de una institución que tiene contornos socioespaciales e infraestructurales distintos de aquellos grupos. La flexibilidad y la rapidez de respuesta entraña la concentración del proceso de decisión y una tendencia hacia la permanencia de personal. Los grupos de interés descentralizados no territoriales que fundan el Estado en primer lugar son de esta forma menos capaces de controlarlo. La centralización territorial proporciona al Estado una base potencialmente independiente de movilización de poder que es necesaria para el desarrollo social y está específicamente apropiada por el Estado mismo.

Si juntamos la necesidad, la multiplicidad y la centralización territorial del Estado, podemos en principio explicar su poder autónomo. Por estos medios la élite estatal posee una independencia de la sociedad civil que, aunque no es absoluta, no es menos absoluta en principio que el poder de cualquier otro grupo importante. El poder de aquélla no puede ser reducido al de éstos ni directamente ni «en última instancia». El Estado no es simplemente un lugar de la lucha de clases, un instrumento del dominio de clase, el factor de cohesión social, la expresión de los valores fundamentales, el centro de los procesos de asignación social, la institucionalización de la fuerza militar (como en las diversas teorías reduccionistas): es una organización socioespacial distinta. Como consecuencia, podemos tratar a los Estados como *actores*, en la persona de las élites estatales, con una voluntad de poder, y podemos imputarle el tipo de teoría de los intereses del Estado de «acción racional» defendida por Levi (1981).

Los mecanismos de adquisición de poder estatal autónomo

Por supuesto, esto no confiere por sí solo un grado significativo de poder real a la élite estatal, pues los grupos de la sociedad civil, aunque organizados de forma un tanto diferente, pueden aún ser capaces de controlarlo considerablemente. Pero los principios nos ofrecen un par de hipótesis para explicar las variaciones de poder. 1) El poder infraestructural del Estado deriva de la utilidad social en cualquier tiempo y lugar de las formas de centralización territorial que no pueden suministrar las fuerzas mismas de la sociedad civil. 2) La extensión del poder despótico del Estado deriva de la incapacidad de las fuerzas de la sociedad civil para controlar esas formas de centralización territorial, una vez establecidas. Hay, por tanto, dos fases en el desarrollo del despotismo: el crecimiento de la centralización territorial, y la pérdida de control sobre él. Primero, la función, después, la explotación. Veámoslas por orden.

Puesto que los Estados han emprendido tal variedad de actividades sociales, hay también muchas formas por las que en diferentes épocas han adquirido una parte desproporcionada de la capacidad de coordinación infraestructural. Escogeré tres ejemplos relativamente indiscutibles: la utilidad de una economía redistributiva, de una jefatura militar coordinada y de una respuesta centralmente coordinada de «desarrollo tardío» a los rivales de un Estado. Son todas ellas típicas condiciones que favorecen la centralización territorial de los recursos sociales.

El Estado redistributivo parece haber sido, según afirman los antropólogos y arqueólogos, particularmente propio de la historia temprana de las sociedades antes de que se diera el intercambio de mercancías. Distintos núcleos económicos entregaban sus excedentes a un almacén cen-

tral que finalmente se convirtió en un Estado permanente. El tema es a menudo sobrealorado (p.e., por Service, 1975), pero ha sido a menudo arqueológicamente útil (véase Renfrew, 1972).

La vía militar fue, tal vez, la mejor conocida para los teóricos de fines del siglo XIX y comienzos del XX, como Spencer (1969), Gumpłowicz (1899) y Oppenheimer (1975). Aunque exageraron su papel, no hay duda de que la mayoría de los bien conocidos Imperios antiguos aumentaron considerablemente los poderes infraestructurales de sus Estados por su utilización de fuerzas militares centralizadas, altamente organizadas, disciplinadas y bien equipadas tanto para la defensa como para la conquista. Roma es el ejemplo mejor conocido.

En tercer lugar, la respuesta de los Estados de desarrollo industrial tardío a la interferencia de sus rivales de industrialización temprana es bien conocida: un desarrollo acumulativo, a través de Francia, Prusia, Japón y Rusia de la movilización de recursos económicos más y más centralizados y territorialmente circunscritos con las finanzas estatales y las empresas estatales protegiéndose tras barreras arancelarias (planteado de forma clásica por Gerschenkron, 1962). Pero cuenta también con más tempranos paralelos: por ejemplo, en la historia de Asiría o la primitiva República romana, con la imitación de civilizaciones anteriores, pero de una forma más centralizada.

Nótese que en todos los casos no es la necesidad económica o militar *per se* la que aumenta el papel del Estado, pues esto puede simplemente situarlo en manos de las clases o grupos militares en la sociedad civil. Es más bien la particular utilidad de la *centralización territorial* económica o militar en una situación dada. Hay otros tipos de economía (p.e., el intercambio de mercado) y de organización militar (p.e., la caballería feudal, la defensa de castillos) que apoyan la descentralización y, por tanto, reducen el poder del Estado. En todos los ejemplos anteriores las principales agrupaciones de poder de la sociedad civil confieren *libremente* poderes infraestructurales a sus Estados. Mi explicación comienza así en un estilo funcionalista. Pero las funciones son entonces explotadas y tiene lugar el despotismo. La hipótesis es que la sociedad civil da libremente recursos pero, entonces, pierde control y pasa a ser oprimida por el Estado. ¿Cómo tiene esto lugar?

Consideremos primero ese viejo caballo de batalla, los orígenes del Estado. En algunas teorías de los orígenes del Estado, la pérdida de control por los «civiles» es virtualmente automática. Por ejemplo, en la tradición militarista de teoría, los jefes guerreros aparecen convirtiéndose automáticamente la autoridad transitoria legítima de tiempo de guerra en poder coercitivo permanente en tiempo de paz. Pero como ha señalado Clastres (1977), las sociedades primitivas toman grandes precauciones para asegurar que sus líderes militares no se conviertan en opresores permanentes. De manera similar, el Estado redistributivo de los antropólogos parece haber contenido una cantidad de frenos sobre todo contra la usurpación, que hace problemático su desarrollo ulterior. En realidad, parece que los Estados permanentes coercitivos generalmente *no* se desarrollan en la prehistoria tardía. Sólo en unos pocos casos inusuales (conectados con efectos regionales de la agricultura aluvial) los Estados «prístinos» se desarrollaron de forma endógena, e influyeron en todos los demás casos³. El problema parece ser que para convertir las funciones centralizadas en explotación, son necesarios recursos organizativos que sólo aparecieron con la emergencia de sociedades estatales civilizadas, estratificadas (lo cual es un proceso circular).

No obstante, el proceso es un tanto más claro con respecto a la intensificación del poder estatal en sociedades civilizadas ya establecidas, estratificadas, con Estados. Sabemos lo suficiente sobre la Roma temprana y sobre otros casos anteriores como para ampliar la noción de Spencer de «cooperación compulsiva». Spencer observó que la conquista podía poner nuevos recursos en manos de la jefatura centralizada conquistadora tales que podía adquirir un grado de autonomía respecto de los grupos que la habían puesto en movimiento. Pero el argumento de Spencer puede ser ampliado a la esfera de la producción agrícola. En condiciones preindustriales, el incremento de la productividad del trabajo a menudo implicaba el aumento de la intensidad de esfuerzo. Ésta era más fácilmente obtenida por coerción. Una economía militarizada podría aumentar la producción y ser beneficiosa a la sociedad civil en general, o al menos a sus grupos dominantes. Obviamente, en la mayoría de las condiciones agrícolas, la coerción no podía ser aplicada rutinariamente. Pero donde el trabajo estaba concentrado —digamos, en la agricultura de irrigación, en plantaciones, minas y trabajos de construcción— sí podía. Pero esto requería el mantenimiento del militarismo centralizado, pues un régimen centralizado era más eficiente en el uso de un mínimo de recursos militares para un efecto máximo.

Esto requeriría verdaderamente bastante elaboración. En otro trabajo (Mann, 1986) lo denomino «militarismo keynesiano» (cap. 9) debido a los efectos multiplicadores producidos por la fuerza militar. Estos efectos fomentan el poder despótico del Estado *vis-à-vis* la sociedad civil pues hacen útil el mantenimiento de la cooperación compulsiva centralizada, que la sociedad civil no puede satisfacer al principio. Es un ejemplo de cómo la centralización aumenta los recursos sociales generales —y así ningún grupo poderoso de la sociedad civil desea prescindir del Estado— pero también aumenta los recursos privados de poder de la élite estatal. Éstos pueden ser entonces usados despóticamente contra la sociedad civil.

Dado que las actividades del Estado generan recursos suplementarios, éste posee, por tanto, una ventaja logística concreta. La centralización territorial proporciona posibilidades de movilización efectiva, capaces de concentrar estos recursos contra cualquier grupo particular de la sociedad civil, aunque el Estado sea inferior en recursos generales. Los grupos de la sociedad civil pueden de hecho respaldar el poder del Estado. Si el Estado mantiene unas relaciones de producción dadas, entonces la clase económica dominante tendrá interés en la centralización estatal eficiente. Si el Estado defiende a la sociedad civil de agresiones exteriores, o reprime la criminalidad, entonces su centralización será apoyada de manera bastante general en la sociedad. Naturalmente, el grado de centralización útil a estos intereses de la sociedad civil variará de acuerdo al sistema de producción o al método de guerra en cuestión. La centralización puede también ser observada en la esfera de la ideología, como argumenta Eisenstadt (1969). El Estado y los intereses que sirve han pretendido siempre apoyar su autoridad por una apelación al «universalismo» sobre sus territorios, una separación de todo vínculo particularista, especializado, con el parentesco, el localismo, la clase, la Iglesia, etc. De forma natural, los Estados tienden, en la práctica, a representar los intereses de agrupaciones concretas de parentesco, localidad, clase, etc., pero si parecieran hacer simplemente esto, perderían toda reclamación de distinción y legitimidad. Los Estados se apropian lo que Eisenstadt denomina «recursos flotantes», no vinculados a grupo particular de interés alguno, capaces de flotar por toda la sociedad territorialmente definida.

Esto puede parecer un formidable catálogo de los poderes estatales. Y, sin embargo, las realizaciones de poder autónomo de los Estados históricos antes del siglo XX fueron en general

limitadas y precarias. Hallamos aquí los imperativos logísticos infraestructurales fundamentales operando contra los regímenes centralizados en sociedades agrarias extensivas. Regresamos a la más grande gama eficaz de acción militar punitiva en comparación con el dominio político eficaz. Sin entrar aquí en cálculos logísticos detallados, sino basándonos en el trabajo seminal de Engel (1978) y Van Creveld (1977), podemos estimar que en las sociedades imperiales del Cercano Oriente hasta Alejandro Magno la campaña militar máxima sin abastecimiento era de en torno a 60-75 millas. Alejandro y los romanos pueden haberla extendido a casi 100 millas, y éste siguió siendo el máximo hasta el siglo XVIII en Europa, en que una elevación general de la productividad agrícola proporcionó la base logística para operaciones mucho más extensas. Antes de esto las distancias superiores requerían más de una fase de campaña, o bien —mucho más común si se buscaba algún grado de control político— elaboradas negociaciones con aliados locales en materia de abastecimiento. Esto se incrementa si se desea el control político rutinario sin la presencia del ejército principal. De forma que incluso los despóticos más pretenciosos dominaron en realidad a través de notables locales. Todas las sociedades extensivas eran en realidad «territorialmente federales». Su dominio imperial fue siempre mucho más débil que lo que muestran las imágenes tradicionales de ellos⁴.

Tenemos pues en este ejemplo tendencias contrarias: centralización militarista seguida de federalismo fragmentador. Combinándolos podemos obtener una dialéctica. Si la cooperación compulsiva es exitosa, incrementa tanto el poder infraestructural como el despótico del Estado. Pero también aumenta los recursos sociales infraestructurales en general. Los imperativos logísticos significan que las nuevas infraestructuras no pueden mantenerse dentro del cuerpo político del Estado. Sus agentes continuamente «desaparecen» en la sociedad civil, llevándose con ellos los recursos del Estado. Tal sucede continuamente a estos regímenes. El botín de guerra, las donaciones de tierra a jefes militares, los beneficios de los cargos, los impuestos, alfabetización, moneda, todos atraviesan un ciclo de dos fases, y son primero propiedad del Estado y después propiedad privada (en el sentido de «escondida»). Y aunque hay casos donde la fase de fragmentación induce al colapso social, hay otras donde la sociedad civil puede utilizar los recursos que el Estado despótico ha institucionalizado, sin necesitar un Estado tan fuerte. Los arameos, los fenicios y los griegos se apropiaron y desarrollaron las técnicas implantadas por los Estados despóticos del Próximo Oriente. La Europa cristiana se apropió de la herencia romana.

Mis ejemplos son un tanto militaristas solamente porque el proceso es aquí más fácil de describir. Fue una dialéctica general en las sociedades agrarias. En otras palabras, los regímenes imperiales y feudales no oscilan simplemente (como han afirmado Weber, Kautsky y muchos otros), se hallan entrelazados en un proceso dialéctico. Una gama de técnicas infraestructurales son iniciadas por los Estados despóticos, y después apropiadas por la sociedad civil (o viceversa); después aparecen otras oportunidades de coordinación centralizada, y el proceso comienza de nuevo. Tales tendencias son observables tanto en las sociedades de la Edad Moderna como en las antiguas, de las que he escogido mis ejemplos.

Tal visión rechaza una antítesis simple, común a las ideologías de nuestro tiempo, entre el Estado y la sociedad civil, entre propiedad pública y privada. Ve las dos como entrelazadas continuamente en el tiempo. Más específicamente ve las grandes concentraciones de propiedad privada —y, por tanto, el poder de las clases dominantes— normalmente incrementadas

por la fragmentación de los Estados despóticos triunfantes, no como un producto de las fuerzas de la sociedad civil en solitario. De esta forma la autonomía de poder tanto del Estado como de la sociedad civil en esencia ha fluctuado dialécticamente. No puede haber una fórmula general para un nivel «atemporal» de poder estatal autónomo (en el sentido despótico).

Pero la situación actual es relativamente confusa. Las infraestructuras de poder dieron un salto adelante con la Revolución industrial. El capitalismo industrial destruyó las sociedades «territorialmente federadas», reemplazándolas con Estados-nación a través de cuyos territorios pudieron penetrar estructuras de control y vigilancia unitarios⁵. La penetración logística del territorio se ha incrementado de forma exponencial en el último siglo y medio.

¿Qué sucede si un Estado adquiere control sobre todas esas instituciones de control históricamente divididas entre Estados, empresas capitalistas, Iglesias, asociaciones caritativas, etc.? ¿Es ése el fin de la dialéctica, puesto que el Estado puede ahora mantener lo que adquiere? Obviamente, en términos macrohistóricos la Unión Soviética puede controlar sus agentes provinciales, y por ende sus provincias, de una manera que era completamente imposible para cualquier Estado anterior. Más aún, aunque su grado de autoritarismo efectivo puede ser fácilmente exagerado (como p.e., en las teorías «totalitarias»), sus tendencias de centralización son novedosas tanto en forma como en extensión. Las luchas grupales no están descentralizadas, como lo están en sustancia en las democracias capitalistas, ni se fragmentan como hacían en las sociedades agrarias. La lucha está en sí misma centralizada: hay algo que impulsa a las principales fuerzas contendientes —los «liberales», los «tecnócratas», el «complejo militar/industrial pesado», etc. — hacia el Presidium. No pueden eludir el Estado, como hacían los disidentes agrarios; no pueden luchar fuera del Estado, como a menudo hacen los capitalistas y trabajadores. ¿Está este Estado autoritario despóticamente «por encima de» la sociedad, coaccionándola con sus propios recursos autónomos de poder? ¿O se da su despotismo autoritario en términos más suaves, primero como un lugar en el que las fuerzas sociales más poderosas luchan y se comprometen, y en segundo lugar como un conjunto de aparatos coercitivos para aplicar el compromiso a todos los demás? Esto ha sido largamente debatido entre los teóricos de la Unión Soviética. No pretendo conocer la respuesta.

Los Estados burocráticos del Oeste presentan también problemas. Son muy parecidos a como fueron en términos de poder relativo antes de que comenzara el crecimiento exponencial en poderes logísticos. Por muchos aumentos que se hayan dado en sus capacidades infraestructurales, no han contenido los poderes descentralizados de la clase capitalista, su principal rival de poder. Los organismos de hoy, como las corporaciones multinacionales y las instituciones bancarias internacionales imponen todavía similares parámetros de racionalidad capitalista que sus predecesores hace un siglo. Las élites estatales no han adquirido una autonomía de poder mayor a pesar de sus capacidades infraestructurales. De nuevo, sin embargo, estoy tocando algunos de los temas centrales por resolver en relación con las sociedades contemporáneas. Y, de nuevo, no ofrezco soluciones. En realidad, es necesaria una perspectiva histórica a más largo plazo que la de nuestra generación para resolverlos, y para decidir si la Revolución industrial acabó con la dialéctica agraria que he descrito.

De esta forma, el impacto de la autonomía estatal sobre el poder despótico ha sido ambiguo. En términos de la teoría tradicional los resultados pueden parecer desconcertantes: el Estado no

ha poseído coherentemente grandes poderes o, en realidad, ningún nivel estable de poder. Pero he discutido interesantes procesos de poder de un tipo diferente. En las sociedades agrarias, los Estados podían explotar su centralización territorial, pero en general sólo de forma precaria y temporal porque el poder despótico generaba también sus propias antítesis en la sociedad civil. En las sociedades industriales, la emergencia de Estados autoritarios indica un despotismo potencial muy superior, pero éste es aún un tanto controvertido y ambiguo. En las democracias capitalistas hay escasos signos de poder estatal autónomo, de tipo despótico.

Pero, tal vez, desde el principio y junto con las teorías más tradicionales, hemos estado buscando el poder del Estado en el lugar equivocado. Examinando más el poder infraestructural podemos ver que así es.

RESULTADOS: PODER INFRAESTRUCTURAL

Todo Estado que adquiere o explota la utilidad social se proveerá de bases infraestructurales. Estas le capacitan para regular, normativamente y por la fuerza, un conjunto *dado* de relaciones sociales y territoriales, así como para erigir fronteras contra el exterior. Las nuevas fronteras momentáneamente alcanzadas por previas interacciones sociales son estabilizadas, reguladas y elevadas por las reglas universalistas monopolíticas del Estado. En este sentido el Estado da límites territoriales a las relaciones sociales cuya dinámica se halla fuera de él. El Estado es una arena, una condensación, una cristalización, un sumatorio de relaciones sociales, dentro de sus territorios, una afirmación a menudo hecha por Poulantzas (1972). Sin embargo, pese a las apariencias, esto no apoya la visión reduccionista del Estado de Poulantzas, pues éste es un papel *activo*. El Estado puede promover un cambio social grande por medio de la consolidación territorial, imposible de hacerse sin él. La importancia de este papel se halla en proporción a sus poderes infraestructurales: cuanto mayores son o se hacen, mayor es la territorialización de la vida social. De esta forma, incluso si cada movimiento del Estado hacia el despotismo es resistido triunfalmente por los grupos de la sociedad civil, puede tener lugar una reorganización infraestructural masiva dirigida por el Estado. Toda disputa entre la élite estatal y elementos de la sociedad civil, y toda disputa entre los segundos que se encuentra regulada rutinariamente a través de instituciones del Estado, tiende a focalizar las relaciones y las luchas de la sociedad civil en el plano territorial del Estado, consolidando la interacción social sobre ese terreno, creando mecanismos territorializados para reprimir o comprometer la lucha, y rompiendo las relaciones sociales tanto locales menores como territoriales más amplias.

Pondré un ejemplo. Desde el siglo XIII en adelante, dos procesos sociales principales favorecieron un mayor grado de centralización territorial en Europa. Primero, la guerra favoreció gradualmente estructuras de jefatura militar capaces de una coordinación rutinaria compleja de infantería especializada, caballería y artillería. Gradualmente, la leva feudal, más vaga, de caballeros, criados y unos pocos mercenarios, quedó obsoleta. A su vez esto suponía un «ciclo de extracción-coerción» rutinario de entrega de hombres, dinero y víveres a las fuerzas⁶. Finalmente, sólo los Estados territorialmente centralizados podían proveer tales recursos y los grandes ducados, principados-obispados y ligas de ciudades perdieron poder, frente a los Estados «nacionales» emergentes. Segundo, la expansión europea, especialmente la expansión económica bajo una forma crecientemente capitalista, requería: a) protección militar exterior

en aumento, b) regulación legal más compleja de la propiedad y las transacciones comerciales, y c) formas de propiedad interior (como derechos de tierras comunes). Los propietarios capitalistas buscaron ayuda en estos aspectos en los Estados territoriales. De esta forma los Estados europeos adquirieron gradualmente poderes infraestructurales muy superiores: recaudación regular de impuestos, un monopolio sobre la movilización militar, administración burocrática permanente, un monopolio legislativo y ejecutivo. A largo plazo, a pesar de intentos de absolutismo, los Estados fracasaron en la adquisición de poderes despóticos a través de esto porque ello aumentó también las capacidades infraestructurales de los grupos de la sociedad civil, especialmente de los propietarios capitalistas. Esto fue más marcado en Europa occidental y mientras el equilibrio de poder geopolítico basculó hacia el Oeste —y especialmente hacia Inglaterra— el Estado despóticamente débil demostró ser el modelo de la era moderna. Los Estados gobernaron con, y normalmente para los intereses de, la clase capitalista.

Pero el proceso y alianza facilitaron el auge de un tipo de poder estatal bastante diferente, de naturaleza infraestructural. Cuando el capitalismo se hizo dominante, adoptó la forma de un conjunto de segmentos territoriales: muchos sistemas de producción e intercambio, cada uno de ellos vinculados en buena medida (aunque no del todo) por un Estado y su esfera de influencia ultramarina. El sistema del Estado-nación de nuestra era no fue un producto del capitalismo (o, en realidad, del feudalismo) considerados como modos de producción puros. En este sentido es «autónomo». Fue el resultado de la manera en que los Estados preexistentes dieron fronteras normativas a las expansivas, emergentes, relaciones capitalistas. Los Estados eran los inicialmente débiles (en despotismo y en infraestructura) Estados de la Europa feudal. En el siglo XII hasta los más fuertes absorbían menos de un 2 % del PNB (si pudiéramos medirlo), y hacían levas altamente descentralizadas de un máximo de 10 ó 20 000 hombres en ocasiones por un máximo de treinta días en el sistema de campaña, no podían gravar impuestos de forma regular alguna, regulaban sólo un pequeño porcentaje del total de disputas sociales: eran, de hecho, marginales a las vidas sociales de la mayoría de los europeos. Y, sin embargo, esos insignificantes Estados adquirieron una importancia decisiva en la estructuración del mundo que hoy vivimos. La necesidad de centralización territorial llevó a la reestructuración primero de la sociedad europea, luego de la mundial. El equilibrio del terror nuclear se encuentra entre los Estados sucesores de estos enclaves Estados europeos.

Hoy, en el sistema económico internacional, los Estados-nación se presentan como actores económicos colectivos. A través de las páginas de la mayoría de los trabajos actuales de economía política se mueven actores como «los Estados Unidos», «Japón» o «el Reino Unido». Esto no significa necesariamente que exista un «interés nacional» común, simplemente que en el plano internacional hay un conjunto de actores de poder organizados colectivamente, los Estados-nación. No hay ninguna duda sobre el papel económico del Estado-nación: la existencia de un mercado interior separado hasta cierto punto del mercado internacional, el valor de la moneda de uso corriente del Estado, el nivel de sus tarifas y cuotas de importación, su apoyo al capital y trabajo nativos, en realidad, toda su economía política, está permeada por la noción de que la «sociedad civil» es su dominio territorial. La territorialidad del Estado ha creado fuerzas sociales con vida propia.

En este ejemplo, la territorialidad en aumento no ha elevado el poder despótico. Los Estados occidentales eran débiles despóticamente en el siglo XII y continúan siéndolo hoy. Sin em-

bargo, el aumento en penetración infraestructural ha elevado dramáticamente la delimitación territorial. Ésta parece una característica general del desarrollo social: los incrementos en los poderes infraestructurales estatales aumentan también la vinculación territorial de la interacción social. Podemos postular también la misma tendencia respecto del poder despótico, aunque es mucho más débil. Un Estado despótico sin fuertes apoyos infraestructurales sólo reivindicará la territorialidad. Como Roma y China, puede construir murallas, tanto para retener a sus súbditos como para frenar a los «bárbaros». Pero su éxito es limitado y precario. Así podríamos, de nuevo, elaborar una dialéctica histórica. Los aumentos en el poder estatal infraestructural territorializarán las relaciones sociales. Si entonces el Estado pierde control sobre sus recursos, se difunden hacia la sociedad civil, descentralizándolo y desterritorializándolo. Que esto esté, en realidad, comenzando a suceder en el mundo capitalista contemporáneo, con el auge de corporaciones multinacionales sobreviviendo al declive de dos Estados triunfalmente hegemónicos, Gran Bretaña y Estados Unidos, es uno de los temas más acaloradamente discutidos en la economía política contemporánea. Debo dejarlo aquí como un tema abierto.

En este ensayo, he argumentado que el Estado es esencialmente una arena, un lugar —justamente como han argumentado las teorías reduccionistas— y que éste es precisamente el origen y mecanismo de sus poderes autónomos. El Estado, a diferencia de los principales actores de poder de la sociedad civil, está territorialmente limitado y centralizado. Las sociedades necesitaban que algunas de sus actividades sean reguladas sobre un territorio centralizado. Lo mismo sucede con las clases económicas dominantes, las Iglesias y otros movimientos de poder ideológico, y élites militares. Por tanto, ellos confían los recursos de poder a las élites estatales, recursos que no son capaces de recuperar completamente, precisamente porque sus propias bases socioespaciales de organización no están centralizadas ni territorializadas. Dichos recursos de poder estatal, y la autonomía a que llevan, pueden no ser muchos. Sin embargo, si el uso del Estado de los recursos conferidos genera ulteriores recursos de poder —como en realidad pretendían los mismos grupos de la sociedad civil— éstos normalmente fluirán a través del Estado, y llevarán así a un grado significativo de autonomía de poder. Por tanto, *el poder autónomo del Estado es el producto de la utilidad de la centralización territorial incrementada para la vida social en general*. Ésta ha variado de forma considerable a través de la historia de las sociedades, y consecuentemente lo ha hecho el poder de los Estados.

Distinguí entre dos tipos de poder estatal, despótico e infraestructural. El primero, el poder de la élite estatal sobre la sociedad civil, es lo que normalmente se ha entendido por poder estatal en la literatura. Aporté ejemplos de cómo la centralización territorial de los recursos económicos, ideológicos y militares ha elevado los poderes despóticos de los Estados. Pero los Estados raramente han sido capaces de aferrarse a dicho poder por mucho tiempo. Los logros despóticos han sido normalmente precarios en los Estados históricos porque han carecido de infraestructuras logísticas eficaces para penetrar y coordinar la vida social. De esta forma cuando los Estados incrementaron sus recursos «privados», éstos fueron pronto llevados a la sociedad civil por sus propios agentes. De aquí resultó la oscilación entre regímenes imperial/patrimoniales y feudales analizados por primera vez por Max Weber.

Concentrándonos en el poder infraestructural, sin embargo, podemos ver que la oscilación era, en realidad, una dialéctica de desarrollo social. Los Estados despóticos han promovido una serie de infraestructuras de poder. Al «desaparecer» éstas en la sociedad civil, los poderes socia-

les generales aumentan. Yo sugiero que una parte central del desarrollo social en sociedades agrarias ha estado en una dialéctica entre estructuras centralizadas de poder autoritario, bien representadas por imperios de dominación, y estructuras descentralizadas de poder difuso, ejemplificadas en «civilizaciones de actores multipoder». De esta forma, el papel del Estado poderoso en el desarrollo ha fluctuado esencialmente: a veces promoviéndolo, otras retardándolo.

Pero también, he remarcado un segundo resultado de los poderes infraestructurales estatales. Donde éstos se han incrementado, también lo ha hecho la territorialidad de la vida social misma. Esto ha pasado normalmente desapercibido en la sociología debido al estatus inquestionable del concepto principal de la sociología: la «sociedad». La mayoría de los sociólogos -en realidad, la mayoría de la gente que lo usa- denomina «sociedad» al territorio de un Estado. Así, «la sociedad americana», «la sociedad británica», «la sociedad romana», etc. Lo mismo es predicable de sinónimos como «formación social» y (en menor medida) «sistema social». Sin embargo, la relevancia de las fronteras estatales para lo que denominamos sociedades es siempre parcial y ha variado enormemente. Los medievalistas no suelen caracterizar la «sociedad» en su época como definida por el Estado; es mucho más apropiada una designación transnacional más amplia como «cristianismo» o «sociedad europea». Sin embargo, este cambio entre la época medieval y la moderna es uno de los aspectos más decisivos de las grandes transformaciones modernizadoras; de la misma forma que la relación actual entre Estados nacionales y el «sistema mundial» es crucial para nuestra comprensión de la sociedad del último siglo XX. ¿Qué grado de territorialización y centralización tienen las sociedades? Es éste el aspecto teórico en el que hallamos a los Estados ejerciendo una fuerza masiva sobre la vida social, y *no* el terreno más tradicional de controversia, el poder despótico de las élites estatales sobre las clases u otras élites. Los Estados son centrales para nuestra comprensión de lo que es la sociedad. Donde los Estados son fuertes, las sociedades están relativamente territorializadas y centralizadas. Ésta es la afirmación más general que podemos hacer acerca del poder autónomo del Estado.

Notas

* Publicado en Zona Abierta, n° 57-58, Madrid, 1991, pp. 15-50.

Publicado inicialmente en *Archives Européennes de Sociologie*, 25 (1984), pp. 185-213 y actualmente en la compilación de trabajos de Mann, *States, war and capitalism: studies in political sociology*, Londres, Blackweil, 1988. Traducción de Pablo Sánchez León.

¹ Véanse, por ejemplo, las definiciones de Eisenstadt (1969: 5); MacIver (1926: 22); Weber (1968: 64).

² Se refiere a la Reina de *Alicia en el país de las maravillas* de Lewis Carroll [N. del T.].

³ Este argumento es desarrollado más extensamente en Mann (1986, caps. 2-4).

⁴ Esto es bien reconocido hoy por muchos autores, p.e., Kautsky (1982); Gellner (1983, cap. 2); Giddens (1981: 103-104).

⁵ Como ha argumentado, p.e., Giddens (1981).

⁶ Véase el brillante ensayo de Finer (1975).

Bibiloigrafía

- BENDIX, R. (1978), *Kings or people*, Berkeley, University of California Press.
- CLASTRES, P. (1977), *Society against the state*, Oxford, Blackwell.
- CREVELD, M. van (1977), *Supplying war: logistics from Wallenstein to Patton*, Cambridge, Cambridge University Press.
- EISENSTADT, S. N. (1969), *The political systems of empires*, Nueva York, The Free Press.
- ENGEL, D. W. (1978), *Alexander the Great and the logistics of the Macedonian Army*, Berkeley, University of California Press.
- FINER, S. (1975), State and nation-building in Europe: the role of the military, en TILLY, C. (comp.), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- GELLNER, E. (1983), *Nations and Nationalism*. Oxford, Blackwell, (en castellano, *Nación y nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1988).
- GERSCHENKRON, A. (1962), *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Belknap Press, (en castellano, *El atraso económico en su perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1968).
- GIDDENS, A. (1981), *A contemporary critique of historical materialism*, Londres, Macmillan.
- GUMPLOWICZ, L. (1899), *The outlines of sociology*, Philadelphia, American Academy of Political and Social Science.
- HINTZE, O. (1975), *The historical essays of Otto Hintze*, Nueva York, Oxford University Press.
- HOPKINS, K. (1978), *Conquerors and slaves*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KAUTSKY, J. H. (1982), *The politics of aristocratic empires*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- LACHMANN, L. (1970), *The legacy of Max Weber*, Londres, Heinemann.
- LATTIMORE, O. (1962), *Studies in frontier history*, Londres, Oxford University Press.
- LATTIMORE, O. (1957), Feudalism in history: a review essay, *Past and Present*, 12.
- LEVI, M. (1981), The predatory theory of rule, *Politics and Society*, 10.
- MACLER, R. M. (1926), *The modern state*, Oxford, Clarendon Press.
- MANN, M. (1986), *The sources of social power*, vol. 1, *A history of power from the beginning to 1760 AD.*, Cambridge, Cambridge University Press, (en castellano, *Las fuentes del poder social*, vol. 1, Madrid, Alianza, 1991).
- OPPENHEIMER, F. (comp.) (1975), *The state*, Nueva York, Free Life Editions.
- PÉREZ-DÍAZ, V. (1979), *State, bureaucracy and civil society: a critical discussion of the political theory of Karl Marx*, Londres, Macmillan.
- POULANTZAS, N. (1972), *Pouvoir politique et classes sociales*, París, Maspero, (en castellano, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI, 1976).
- RENFREW, C. (1972), *The emergence of civilisation: the Cyclades and the Aegean in the Third Millenium BC*, Londres, Methuen.
- RUSTOW, A. (1982), *Freedom and domination: a historical critique of civilization*, Princeton, Princeton University Press.
- SERVICE, E. (1975), *Origins of the state and civilization*, Nueva York, Norton.
- SKOCPOL T. (1979), *States and social revolutiones*, Cambridge, Cambridge University Pres (en castellano, *Los Estados y las revoluciones sociales*, México. FCE, 1984).
- SPENCER, T. (1969), *Principies of sociology* (síntesis en un volumen), Londres, Macmillan.
- THERBORN, G. (1978), *What does the ruling class do when it rules?* Londres, New Left Books (en castellano, *¿Cómo domina la clase dominante?* México, Siglo XXI, 1978).
- TILLY, C. (1981), *As sociology meets history*, Nueva York, Academic Press.
- TILLY, C. (comp.) (1975), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- TRIMBERGER, E. (1978), *Revolution from above: military bureaucrats and development in Japan, Turkey, Egypt and Perú*, New Brunswick, Transaction Books.
- WEBER, M. (1968), *Economy and society*, Nueva York, Bedminster Press (en castellano, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1964).
- WOLIN, S. (1961), *Politics and vision*, Boston, Little, Brown.

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:

Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*

GUILLERMO O'DONNELL

Advertencia inicial

Debo advertir al lector que las ideas de este artículo están expresadas en forma sucinta. Estoy en proceso de redacción de un libro en el que trato estas y otras ideas, y sus referentes empíricos, con mayor extensión. Decidí publicar el presente artículo ante la gentil insistencia de varios colegas que me persuadieron de que, aún en su forma actual, valdría la pena ofrecer estas ideas para el debate. Ellas abordan temas y problemas que creo han sido soslayados, a un costo bastante alto, en los estudios actuales sobre la democratización. Dadas las características de este texto, he limitado las citas bibliográficas al máximo. Los argumentos que presento provienen de varias corrientes bibliográficas y de muchas y valiosas contribuciones, a las que haré justicia en mi libro.

1. El Estado y las nuevas democracias

En las dos últimas décadas, el derrumbe de varios tipos de sistemas autoritarios ha provocado el surgimiento de un número considerable de democracias. Estas son verdaderas democracias, democracias políticas o, más precisamente, poliarquías, según la concepción clásica de Robert Dahl (esp. Dahl, 1971). Varios estudios han establecido que existen distintos tipos de poliarquías. Se diferencian, como Arend Lijphart se adelantó a demostrar (Lijphart, 1968 y 1984), aún en características tan importantes como el hecho de que están basadas en procedimientos mayoritarios o consensuales para acceder a la autoridad pública y ejercerla. Sin embargo, todas ellas comparten un rasgo fundamental: son democracias representativas e institucionalizadas. Por el contrario, la mayoría de los países recientemente democratizados no se encaminan hacia un régimen democrático representativo e institucionalizado, ni parece siquiera que lo han de hacer en un futuro previsible. Son poliarquías, pero de una clase diferente, y no existen teorías sobre ella. Este artículo intenta un primer aporte a dicha teorización¹.

Este ejercicio teórico puede justificarse por dos motivos. Primero, porque una adecuada teoría de la poliarquía debería abarcar a todas las democracias (políticas) existentes y no sólo a las representativas e institucionalizadas. Segundo, dado que muchas de las nuevas democracias

tienen una dinámica política particular, no hay por qué suponer que sus efectos en la sociedad serán similares a los de las poliarquías representativas e institucionalizadas del presente y *también* del pasado².

Por otra parte, las recientes tipologías de las nuevas democracias basadas en las características del régimen autoritario que las precedió y/o en las modalidades del primer régimen de transición no son buenas predictoras de qué va a ocurrir después de la instauración del primer gobierno elegido democráticamente. Con respecto a los países que más nos interesan en este artículo -la Argentina, Brasil y Perú-, el primero fue un ejemplo de transición por colapso del gobierno anterior, mientras que el segundo constituyó la transición más prolongada y probablemente más negociada (aunque no formalmente pactada) que conocemos. Además, la Argentina y Brasil tuvieron regímenes burocrático-autoritarios excluyentes, en tanto que Perú representa un caso de populismo militar-autoritario incorporativo. A pesar de estas y otras divergencias, hoy resulta obvio que en el período posterior a la instauración democrática estos países (y también Ecuador, Bolivia, la República Dominicana y Filipinas, todos los países de África y del este de Asia en vías de democratización o liberalización, y la mayoría de los pos-comunistas) comparten características importantes, que en todos los casos convergen hacia una situación no institucionalizada³.

En relación con estos países, la bibliografía de que disponemos no ha hecho más que indicar las características que no poseen (representatividad, institucionalización y otras por el estilo), además de describir sus diversos procesos políticos y económicos. Estas contribuciones son valiosas, pero no nos revelan las claves teóricas que necesitamos. Asimismo, la caracterización de estos casos por la ausencia de ciertos atributos puede dar lugar a una teleología que impediría una adecuada conceptualización de los distintos tipos de democracia surgidos en los últimos tiempos. Otras corrientes bibliográficas, más centradas en las políticas públicas o en las "elites", ofrecen buenos consejos para avanzar las democracias, pero la viabilidad de dichas prescripciones depende del contexto en que actúan esos líderes.

Aunque en el caso de las democracias liberales "normales" el bagaje conceptual de la ciencia política puede resultar satisfactorio, estoy convencido que, para analizar la situación actual y las perspectivas de la mayoría de las nuevas democracias en Asia, África, América Latina y Europa central y del este, debemos retroceder y volver a algunos estudios básicos en sociología legal y política. En este artículo, el análisis tendrá como referentes principales a la Argentina, Brasil y Perú, aunque muchos de los temas que trataré pueden aplicarse a otros países. Dado el poco espacio de que dispongo, señalaré brevemente las similitudes o convergencias que me parecen especialmente interesantes.

El siguiente análisis presupone una idea: los Estados están interrelacionados de distintas y complejas maneras con sus respectivas sociedades. Debido a esta diferente inserción, las características de cada Estado y de cada sociedad influyen poderosamente sobre las características de la democracia que habrá (o no) de consolidarse -o simplemente sobrevivir y eventualmente ser derrocada-. Estas afirmaciones son bastante obvias, pero no hemos estudiado sus implicaciones desde el punto de vista de la problemática de la democratización. En parte se debe a que manejamos conceptos (en especial el de Estado) que, tal como son formulados en casi toda la bibliografía contemporánea, no nos ayudan demasiado en el tema que nos ocupa.

Es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio. Este orden no es igualitario ni socialmente imparcial. Tanto en el capitalismo como en el socialismo burocrático, sustenta y contribuye a reproducir relaciones de poder sistemáticamente asimétricas. Sin embargo se trata de un orden, en el sentido que entran en juego múltiples relaciones sociales sobre la base de normas y expectativas estables (aunque no necesariamente aprobadas). En uno de esos momentos en que el lenguaje común expresa las relaciones de poder en las que se halla inserto, cuando las decisiones se toman en el centro político (las “órdenes impartidas”), tales decisiones “imparten orden”, en el sentido de que esas órdenes generalmente son obedecidas. Esta conformidad reafirma y reproduce el orden social existente. La conformidad preconsciente y habitual con la autoridad política puede basarse, como sostenía Weber, en la tradición, el miedo al castigo, el cálculo pragmático, la habituación, la legitimidad y/o la efectividad de la ley. La efectividad de la ley en un territorio consiste en innumerables comportamientos habituales que por lo general (conscientemente o no) son compatibles con lo que prescribe la ley⁴. Esa efectividad se basa en la expectativa, ampliamente compartida y sustentada en casos que obran como modelo ejemplar, de que dicha ley, de ser necesario, será impuesta por una autoridad central dotada de los poderes pertinentes. Esta es la textura básica del orden establecido y garantizado por el Estado nacional contemporáneo. Podemos ver que la ley (incluidos los patrones de habituación generados por la expectativa de su regular aplicación) es un elemento constitutivo del Estado: es la “parte” del Estado que proporciona la textura subyacente del orden social existente en un territorio dado.

Tanto en la tradición europea como en la anglosajona la ley es, en última instancia, algo codificado que está sujeto a las interpretaciones del conocimiento profesional. La ley tiene sus expresiones organizativas propias, sumamente ritualizadas e institucionalizadas, en las democracias contemporáneas. Se supone que el Congreso es el lugar de debate, aprobación y sanción de las principales leyes del país, y que el Poder Judicial es el lugar en el que se zanja y resuelven conflictos de intereses y, en definitiva, se debate el sentido de la comunidad política. Como ocurre con otros aspectos del Estado, el Congreso y el Poder Judicial son la encarnación organizativa perceptible de ese fenómeno más amplio que es la efectividad social de la ley.

El reconocimiento que la ley tiene una dimensión constitutiva en la formación del Estado ha sido obstaculizado por los enfoques que dominaron la ciencia política anglosajona desde la “revolución conductista”. Por otra parte, a pesar de las contribuciones de autores como Max Weber y Herman Heller, los enfoques que prevalecieron en Europa continental fueron estrechamente legalistas: se basaron en análisis formalistas de la ley escrita, prestando escasa atención a sus aspectos sociológicos y políticos. De una manera u otra, estas dos grandes tradiciones no consiguieron ver al Estado como una realidad compleja formada por sus aspectos burocrático-organizativos y *también* por sus aspectos legales.

Existe aún otra dimensión del Estado: la ideológica. El Estado (más precisamente, el aparato estatal) alega ser -y normalmente esto es lo que se cree que es- un “Estado para la nación”. Ya sea en los discursos explícitos o en la recurrente invocación a los símbolos de la nacionalidad, el Estado alega ser el creador del orden que acabo de mencionar y, además, en las democracias contemporáneas, de los derechos individuales y asociativos que conlleva entablar dichas relaciones. Vimos que en todas las sociedades el orden existente no es igualitario, aunque desde la cúspide del Estado se sostiene que dicho orden es igualitario para todos *qua* miembros de la nación. Pero este encubrimiento parcial (respaldado por la ley, que estructura las desigualdades implicadas por ese orden) no le resta realidad a dos aspectos fundamentales. Primero, este orden es verdaderamente un orden, el bien colectivo supremo: proporciona una predecibilidad social generalizada, respaldada por acciones a la postre decisivas de las burocracias públicas pertinentes. Segundo, aún cuando no se extiende a otras relaciones sociales, la igualdad ciudadana garantizada a todos los miembros de la nación es fundamental para el ejercicio de los derechos políticos que el funcionamiento de la democracia supone y, también, para la efectividad de las garantías individuales consagradas en la tradición liberal.

Desde la perspectiva que propongo, la ciudadanía no se circunscribe a los confines de lo político (según la estrecha definición que se da de ello en la mayor parte de la bibliografía contemporánea). Por ejemplo, la ciudadanía está en juego cuando, al establecer una relación contractual, una de las partes puede o no dirigirse a un organismo público legalmente competente del que cabe esperar un trato justo para que intervenga y falle en el asunto. Aún en las instancias aparentemente más privadas del derecho, el sistema legal incorpora la dimensión *pública* originada por la remisión virtual de esa relación para su tratamiento en manos de un organismo competente del Estado. Esta dimensión intrínsecamente pública de las relaciones privadas (o sea, esta texturización de esas relaciones por el Estado-en-tanto-ley) es violada cuando, por ejemplo, a un campesino se le niega de *facto* el acceso a los tribunales para pleitear contra un terrateniente. Este derecho “privado” no debe considerarse menos constitutivo de la ciudadanía que el derecho “público” de votar sin coacción.

Argentina, Brasil y Perú (además de otros países de América Latina y otras regiones) no sólo están atravesando una grave situación social y económica. Aunque con diferentes ritmos e intensidades, también están sufriendo una profunda crisis de sus Estados. Dicha crisis existe en las tres dimensiones que acabo de tratar: la del Estado como conjunto de burocracias capaces de cumplir sus funciones con razonable eficacia; la de la efectividad de la ley; y la vinculada con la pretensión que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones basándose en algún concepto del bien público⁵. Estos países están viviendo la prolongada crisis de un modelo de acumulación de capital orientado hacia adentro y centrado en el Estado, y de la posición del Estado en dicho modelo. Contrariamente, algunos países (España, Portugal, Corea del Sur, Taiwán y Chile), gracias a circunstancias de las que ahora no me ocuparé, pudieron evadir dicha crisis generalizada. Surgieron como economías orientadas a la exportación, activamente integradas a la economía mundial. Para esto contaron con un aparato estatal escueto, aunque activo y eficaz.

Con frecuencia el debate contemporáneo confunde dos dimensiones diferentes. Una de ellas corresponde al tamaño y al peso relativo del aparato estatal. No cabe duda de que en la mayoría de los países recientemente democratizados el Estado es demasiado grande, y que esto tiene