

PAIDÓS ESTADO Y SOCIEDAD

Últimos títulos publicados:

5. S. P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*
6. J. J. Donahue, *La decisión de privatizar*
7. N. Tenzer, *La sociedad despolitizada*
8. R. A. Dahl, *La democracia y sus críticos*
9. J. R. Jorrat y R. Sauti (comps.), *Después de Germani*
10. M. Wieviorka, *El espacio del racismo*
11. M. Albert, *Capitalismo contra capitalismo*
12. J. Lacouture, *Jesuitas, 1. Los conquistadores*
13. K. Boulding, *Las tres caras del poder*
14. H. Arendt, *La condición humana*
15. G. Delannoi y P. A. Taguieff (comps.), *Teorías del nacionalismo*
16. C. Smith, *La teología de la liberación*
17. L. Emmerij, *El enfrentamiento norte-sur. Un polvorín en el mundo moderno*
18. J. Lacouture, *Jesuitas, 2. Los continuadores*
19. J. L. Gordillo, *La objeción de conciencia*
20. S. P. Huntington, *La tercera ola*
21. K. R. Popper, *En busca de un mundo mejor*
22. D. Osborne y T. Gaebler, *La reinención del gobierno*
23. J. Riechmann y F. Fernández Buey, *Redes que dan libertad*
24. F. Calderón y M. R. dos Santos, *Sociedades sin atajos*
25. J. M. Guéhenno, *El fin de la democracia*
26. S. G. Payne, *La primera democracia española*
27. E. Resta, *La certeza y la esperanza*
28. M. Howard Ross, *La cultura del conflicto*
29. S. P. Huntington, *El choque de civilizaciones*
30. G. Kepel, *Al oeste de Alá*
31. K. R. Popper, *La responsabilidad de vivir*
32. R. Bergalli y E. Resta (comps.), *Soberanía: un principio que se derrumba*
33. E. Gellner, *Condiciones de la libertad*
34. G. Bosetti (comp.), *Izquierda punto cero*
35. C. Lasch, *La rebelión de las élites*
36. J.-P. Fitoussi, *El debate prohibido*
37. R. L. Heilbroner, *Visiones del futuro*
38. L. V. Gerstner, *Reinventando la educación*
39. B. Barry, *La justicia como imparcialidad*
41. W. Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*
42. J. Rifkin, *El fin del trabajo*
43. C. Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*
45. P. Van Parijs, *Libertad real para todos*
46. P. Kelly, *Por un futuro alternativo*
47. P.-O. Costa, J. M. Pérez Tornero y F. Tropea, *Tribus urbanas*
49. A. Dobson, *Pensamiento político verde*
50. A. Margalit, *La sociedad decente*
51. D. Held, *La democracia y el orden global*
52. A. Giddens, *Política, sociología y teoría social*
55. R. A. Heifetz, *Liderazgo sin respuestas fáciles*

David Held

La democracia y el orden global

Del Estado moderno
al gobierno cosmopolita

Capítulo 2

LA EMERGENCIA DE LA SOBERANÍA Y EL ESTADO MODERNO

La formación del Estado moderno debe ser entendida en el contexto de las divisiones políticas y los conflictos religiosos que siguieron al derrumbe del mundo medieval, y las nuevas controversias en torno a la naturaleza de la autoridad política que emergieron en aquella época. Este contexto nos permite apreciar las innovaciones institucionales y conceptuales clave del Estado moderno, y de ese modo resaltar de qué manera se desarrolló la discusión acerca de la naturaleza y la forma adecuadas de la comunidad política. El concepto de soberanía organizó la emergencia del Estado moderno y enmarcó el desarrollo de la democracia y los procesos que propiciaron su consolidación. El propósito de este capítulo es bosquejar estas relaciones. Al hacerlo, obtendremos las herramientas para explorar, en el siguiente capítulo, cómo el Estado moderno se convirtió en el foco central del proceso de elaboración de decisiones públicas y por qué el Estado-nación democrático liberal llegó a ser la forma predominante del Estado moderno a lo largo del tiempo.

El punto central de referencia será la construcción del Estado moderno en Europa. Varias son las razones a favor de esta restricción geográfica. En primer lugar, la historia de la formación del Estado moderno es en parte la historia de la formación de Europa y viceversa. El desarrollo de una identidad distintivamente «europea» está estrechamente ligado a la creación de Europa por los Estados. Más aún, el sistema de Estados de Europa ha tenido una extraordinaria influencia en el mundo allende Europa: la expansión y el desarrollo de Europa desempeñaron un papel decisivo en la confección del mapa político del mundo moderno. Tanto es así que los debates acerca de la naturaleza del Estado moderno derivan en importante medida de las tradiciones intelectuales europeas; ahora bien, reconocer estos hechos de ninguna manera implica, por supuesto, que todo lo que tenga que ver con los Estados haya sido escrito exclusivamente en Europa.

Se debe recalcar que «Europa» fue el resultado de muchos desarrollos

complejos en la intersección de fuerzas y procesos «internos» y «externos». Hace mil años Europa como tal no existía. Los aproximadamente treinta millones de personas que vivían a lo largo y lo ancho de la masa territorial europea no se concebían a sí mismas como una población interconectada (Tilly, 1990, pág. 38). Las grandes divisiones de poder que cristalizaron en la «Europa del milenio» de alguna manera enmascararon la naturaleza fragmentada y descentrada del área (véase McEvedy, 1961, pág. 53). Quienes alcanzaron el predominio sobre los territorios fueron sobre todo conquistadores y vencedores militares, eficaces a la hora de extraer tributos y rentas para financiar sus proyectos; distaban mucho de ser cabezas de Estado, gobernantes de territorios claramente demarcados conforme a leyes y procedimientos formales.

Empero, se podría hablar de los albores de un sistema de Estados reconocible hacia el milenio. En la península itálica, el papa, el sacro emperador romano y el emperador bizantino reclamaban la mayor parte del territorio, a pesar de que estas pretensiones se superponían y eran desafiadas por múltiples poderes locales y ciudades libres y semiautónomas. Pero el mapa político de Europa habría de ser configurado y reconfigurado en varias ocasiones. Por ejemplo, el mapa de finales del siglo quince incluía unas quinientas unidades políticas más o menos independientes, cuyas fronteras no estaban más que vagamente definidas en la mayoría de los casos. Hacia 1900 la cifra se había reducido a veinticinco (véase Tilly, 1975). Aunque llevó mucho tiempo a los Estados nacionales dominar el mapa político, como muestra la sección 2.1, la era que inauguraban habría de transformar radicalmente la naturaleza y la forma de la vida política misma.

2.1. DE LA AUTORIDAD DIVIDIDA AL ESTADO CENTRALIZADO

El sistema político de poderes superpuestos y autoridad dividida que dominó Europa entre los siglos ocho y catorce —que encierran un período conocido como feudalismo— adoptó diversas formas. Pero probablemente sea legítimo decir que en general se distinguió por una red de obligaciones y vínculos ensamblados, con sistemas de gobierno fragmentados en varias partes pequeñas y autónomas (Poggi, 1978, pág. 27). El poder político era local y personalizado, y configuraba un «mundo social de pretensiones y poderes superpuestos» (Anderson, P.,

1974a, pág. 149). Algunos de estos poderes y pretensiones entraban en conflicto entre sí; y ningún gobernante o Estado era soberano en el sentido de detentar la supremacía sobre un territorio y una población dados (Bull, 1977, pág. 254). Dentro de este sistema de poder, las tensiones proliferaban y la guerra era un acontecimiento corriente.

En el mundo medieval la economía estaba dominada por la agricultura, y todo excedente que se generara estaba sujeto a reivindicaciones en conflicto. Una reivindicación exitosa constituía la base para crear y conservar poder político. Pero el plexo de reinados, principados, ducados y otros centros de poder debió afrontar un nuevo desafío con la emergencia de poderes alternativos en las ciudades. Las ciudades y las federaciones urbanas dependían del comercio y la manufactura y de acumulaciones de capital relativamente importantes. Desarrollaron estructuras políticas y sociales diferentes y con frecuencia gozaron de sistemas de gobierno independientes estipulados en cartas constitucionales. Si bien Florencia, Venecia y Siena llegaron a ser ciudades célebres, cientos de centros urbanos se desarrollaron a lo largo de Europa. No obstante, estas ciudades (y el tejido de relaciones feudales en el campo) nunca determinaron por sí mismas la pauta de gobierno o identidad política. Pues en la Edad Media «Europa» significaba sobre todo Cristiandad. Y el papado y el Sacro Imperio Romano confirmaron a la Cristiandad toda su unidad integradora.

El Sacro Imperio Romano se extendió, con distintas formas, entre el siglo ocho y comienzos del diecinueve. En su apogeo, representó el proyecto, auspiciado por la Iglesia católica, de unir y centralizar las unidades de poder fragmentadas de la Cristiandad occidental en un imperio cristiano unificado. Los países federados bajo el imperio se extendían desde Alemania hasta España y desde el Norte de Francia hasta Italia. No obstante, el poder secular real del imperio estaba constantemente limitado por las complejas estructuras de poder de la Europa feudal por un lado, y por la Iglesia católica por el otro. La Iglesia misma era el principal poder rival de las redes feudales y urbanas. A lo largo de la Edad Media, buscó sistemáticamente situar a la autoridad espiritual sobre la secular, y transferir la fuente de autoridad y sabiduría de los representantes mundanos a los extraterrenos. La cosmovisión cristiana reemplazó los principios terrenales de la lógica de la acción política por los teológicos; insistió en que el bien reside en la sumisión a la voluntad de Dios.

En la Europa medieval no había una «teoría política» alternativa a las posiciones teocráticas del papa y el sacro emperador romano. La integración de la Europa cristiana terminó por depender ante todo de estas autoridades. Este orden ha sido caracterizado como el orden de la «sociedad cristiana internacional» (Bull, 1977, pág. 27; véase Kennedy, 1988, capítulo 1). La sociedad cristiana internacional fue concebida ante todo y principalmente como una unidad cristiana; se dirigía a Dios en busca de la autoridad para resolver disputas y conflictos; su punto de referencia político primario era la doctrina religiosa; y se apoyaba en premisas que afirmaban la naturaleza universal de la comunidad humana. Fue sucintamente descrita por Gierke:

El principio constitutivo del universo es en primer lugar la unidad. Dios, lo absolutamente Uno, está sobre y antes que toda la pluralidad del mundo, y es la única fuente y la única meta de todo ser. La razón divina como legislación para el universo (*lex aeterna*) permea toda la aparente pluralidad. La voluntad divina está siempre activa en el gobierno uniforme del mundo, y dirige la diversidad hacia un único fin (1987, pág. 8).

Sólo cuando la Cristiandad occidental fue desafiada, especialmente por los conflictos que siguieron a la emergencia de los Estados nacionales y la Reforma, entonces tomó cuerpo la idea del Estado moderno, y se creó el terreno para el desarrollo de una nueva forma de identidad política —la identidad nacional.

Algunos autores llegan a situar la crisis del feudalismo alrededor del año 1300. Aceptemos o no esta fecha, es visible el ocaso del feudalismo a lo largo de un extenso período en que múltiples tentativas en conflicto de alcanzar un poder político cada vez más penetrante se dirimen contra el telón de fondo de los problemas económicos estructurales del siglo catorce.¹ Entre los siglos quince y dieciocho dos formas de régi-

1. Durante más de doscientos años la población de Europa se expandió ininterrumpidamente sin que se registraran aumentos significativos de la productividad agrícola, lo cual generó considerables presiones económicas, ecológicas y demográficas. Las tierras aprovechables eran escasas y la mano de obra abundaba. En el contexto de la peste negra del período 1340-1360, sin embargo, el equilibrio de poder entre la nobleza y los siervos fue sensiblemente alterado: la mano de obra comenzó a escasear, la capacidad de extraer obligaciones de los arrendatarios quedó reducida, la

men político cristalizaron en Europa: las monarquías «absolutas» en Francia, Prusia, Austria, España y Rusia, entre otros lugares, y las repúblicas y monarquías «constitucionales» en Inglaterra y Holanda. Varias son las diferencias conceptuales e institucionales entre estos dos tipos de régimen, aunque en términos de la historia de las relaciones Estado/sociedad, algunas de las diferencias son más aparentes que reales. Los Estados constitucionales serán analizados más adelante; en primer lugar se concentrará la atención en el absolutismo.

El absolutismo marcó la emergencia de una forma de Estado basada en: la absorción de las unidades políticas más pequeñas y débiles en estructuras políticas más grandes y fuertes; la capacidad necesaria para gobernar sobre un área territorial unificada; un sistema y un orden legales efectivos y vigentes a lo largo de todo el territorio; la conformación de un gobierno «más unitario, continuo, calculable y efectivo», ejercido por una cabeza soberana única; y el desarrollo de una cantidad relativamente pequeña de Estados que protagonizan «una lucha por el poder plagada de riesgos, competitiva y de resultados inciertos» (Poggi, 1978, págs. 60-61). Aunque a menudo se exageró el poder real de los gobernantes absolutistas, estos cambios marcan un sustancial aumento de la «autoridad pública» desde arriba.² Por cierto, los gobernantes absolutistas sostenían que sólo ellos contaban con el derecho legítimo de tomar decisiones referidas a los asuntos del Estado. Uno de los testimonios más ilustrativos de esta perspectiva se atribuye a Luis XV:

Sólo en mi persona reside el poder soberano, y es exclusivamente gracias a mí que las cortes reciben su existencia y su autoridad. La autoridad sólo puede ser ejercida en mi nombre... Pues sólo a mí pertenece el poder legislativo... Todo el orden público emana de mí, puesto que yo soy el guardián supremo... Los derechos e intereses de la nación... están necesariamente unidos a mi persona y sólo pueden descansar en mis manos (citado en Schama, 1989, pág. 104).

tierra fue abandonada por una gran cantidad de campesinos (especialmente en el Este), y las relaciones en la agricultura iniciaron un período de cambios dramáticos (véase McNeil, 1977; véase Anderson, P., 1974a, págs. 182-209). La fragmentación de la comunidad política feudal fue acelerada por la disminución del poder económico feudal.

2. Podemos encontrar interesantes contrastes entre la naturaleza del absolutismo occidental y la del oriental; véase, Anderson, P., 1974b.

El monarca absoluto afirmaba ser la autoridad última en todas las áreas del derecho humano, aunque es importante destacar que se entendía que tan amplias facultades derivaban de la ley divina. La legitimidad del rey estaba basada en el «derecho divino». Sólo en este particular sentido, se concebía que las autoridades políticas estaban más obligadas por la ley que ninguna otra institución (Benn y Peters, 1959, pág. 256).

El monarca absoluto se situaba en la cima del nuevo sistema de gobierno, cada vez más centralizado y asentado en el derecho al poder supremo y absoluto: el poder soberano o la soberanía (véase la sección 2.2 más adelante). Este sistema se manifestaba en la figura «pública» del monarca y en las rutinas y los rituales de la vida cortesana. Sin embargo, vinculado a esta última, se desarrolló un aparato administrativo formado por las primeras expresiones de un ejército y una burocracia permanentes y profesionales (Mann, 1986, capítulo 14). Si la monarquía francesa del siglo diecisiete constituye el mejor ejemplo de una corte absolutista, la Prusia de la dinastía de los Hohenzollern representa el mejor ejemplo de los «prototipos de ministerio» (Poggi, 1990, pág. 48). Estos «prototipos» hicieron crecer la participación del Estado en la promoción y la regulación de una cantidad de actividades hasta entonces desconocida. Este giro hacia la integración vertical del poder político supuso una alianza entre la monarquía y ciertos grupos sociales clave, especialmente la nobleza, que buscó consolidar una infraestructura con las capacidades militares y extractivas necesarias para hacer frente a los nuevos centros urbanos de poder y riqueza y a un campesinado cada vez más independiente.

Seis desarrollos sucesivos fueron de gran importancia en la historia del sistema de Estados: a) la creciente coincidencia de los límites territoriales con un sistema de gobierno uniforme; b) la creación de nuevos mecanismos de elaboración y ejecución de leyes; c) la centralización del poder administrativo; d) la alteración y extensión de los controles fiscales; e) la formalización de las relaciones entre los Estados mediante el desarrollo de la diplomacia y las instituciones diplomáticas y f) la introducción de un ejército permanente (véanse Anderson, P., 1974b, págs. 15-42; y Giddens, 1985, capítulo 4). El absolutismo contribuyó a poner en marcha el proceso de construcción del Estado que comenzó a reducir las diferencias sociales, económicas y culturales dentro de los Estados y expandió las variaciones entre ellos (Tilly, 1975, pág. 19).

Hacia finales del siglo diecisiete Europa había dejado de ser un mosaico de Estados. Y ello porque la gradual consolidación de la soberanía independiente de cada Estado era al mismo tiempo parte del proceso de desarrollo del sistema interestatal (véanse los capítulos 3 y 4). El elemento que acompañó al derecho a una autoridad no cuestionada que cada uno y la totalidad de los Estados exigían fue el reconocimiento de que esta exigencia confería a los demás Estados el mismo derecho de mantener su autonomía y reclamar respeto dentro de sus propias fronteras. El desarrollo de la soberanía estatal formó parte de un proceso de reconocimiento mutuo por medio del cual cada Estado garantizaba a los demás derechos de jurisdicción en sus respectivos territorios y comunidades.

El absolutismo y el sistema interestatal que su emergencia puso en marcha, constituyen las fuentes próximas del Estado moderno. Al condensar y concentrar el poder político en sus propias manos, y al promover la creación de un sistema de gobierno central, el absolutismo allanó el camino de un sistema de poder secular y nacional. Más aún, al arrogarse el monopolio de la autoridad soberana, planteó un profundo desafío a todos aquellos grupos y clases comprometidos con el antiguo orden, y a todos aquellos comprometidos con el orden emergente, basado en el capital y la economía de mercado. Forzó a todas estas colectividades a repensar su relación con el Estado, y a reexaminar sus recursos políticos. Además, la miríada de batallas y guerras disputadas en el sistema interestatal transformaron sustancialmente los límites de los Estados absolutistas y los Estados modernos emergentes.

Con todo, la concepción de la *idea* del Estado moderno como tal, probablemente haya recibido su mayor impulso de las encarnizadas luchas entre facciones religiosas que se propagaron a través de Europa occidental durante la última mitad del siglo dieciséis, y alcanzaron su expresión más intensa durante la guerra de los treinta años en Alemania (véase Sigler, 1983). Los conceptos teocráticos de autoridad que habían dominado la Europa medieval fueron puestos en tela de juicio como secuela de la Reforma. La Reforma no se limitó a cuestionar la jurisdicción y autoridad papales a lo largo de Europa; planteó interrogantes enteramente nuevos acerca de la obligación y la obediencia políticas. Cualquiera que fuera la lealtad que se debía a la Iglesia católica, un gobernante protestante o sectas religiosas particulares no eran un tema fácil de resolver. Muy gradualmente se fue haciendo manifiesto que los

poderes del Estado debían ser diferenciados de los deberes de los gobernantes de abrazar una fe particular (Skinner, 1978, vol. 2, pág. 352). Esta conclusión bastó para superar los problemas de gobierno creados por las religiones en competencia, que procuraban asegurarse los diversos privilegios guardados por la Iglesia medieval.

Fue cuando los derechos y deberes políticos rompieron su estrecho vínculo con la tradición religiosa y los derechos de propiedad cuando se pudo imponer la idea de un orden político impersonal y soberano —una estructura de poder político legalmente delimitada—. De forma similar, fue cuando los seres humanos dejaron de ser concebidos como sujetos sólo aptos para rendir obediencia a Dios, a un emperador o a un monarca, cuando pudo comenzar a tomar cuerpo la noción de que ellos, como «individuos», «personas», o «un pueblo», eran capaces de desempeñarse como ciudadanos activos de un nuevo orden político —ciudadanos de su Estado—. La emergencia del Estado moderno labró un nuevo terreno discursivo, materializando nociones de soberanía, independencia, representación y legitimidad que transformaron radicalmente las concepciones tradicionales del derecho, la comunidad y la política.

2.2. EL ESTADO MODERNO Y EL DISCURSO DE LA SOBERANÍA

En el centro de la idea del Estado moderno se encuentra un orden impersonal legal o constitucional, delimitando una estructura común de autoridad, que define la naturaleza y la forma del control y la administración de una comunidad determinada (véase Skinner, 1978, vol. 2, pág. 353).³ Este orden fue anunciado, especialmente por Jean Bodin y Thomas Hobbes, como una nueva forma de poder público, separada tanto del gobernado como del gobernante, que constituiría el punto de referencia político supremo dentro de una comunidad y un territorio específicos.⁴ Y fue una idea construida, al menos inicialmente, con el claro propósito de negar al pueblo el derecho de determinar su propia

3. El análisis de la idea de Estado moderno que aquí se presenta está en deuda con Quentin Skinner (1978, vol. 2, 1989a, 1989b). Su exposición de la idea ha orientado mi intento de repensar los fundamentos del moderno gobierno democrático.

4. En qué medida se concibió que esta nueva forma de control político realmente se extendía sobre un territorio delimitado es, al menos en la teoría política de la modernidad temprana, una cuestión abierta y polémica (véase Baldwin, 1992).

identidad política con independencia de su soberano (fueran sus motivos seculares o religiosos) y, a la vez, de privar al soberano del derecho de actuar con impunidad contra la población (véase Dunn, 1992, págs. 247-249). De resultas de ello, el Estado llegó a ser definido como un fenómeno independiente de los súbditos y los gobernantes, dotado de atributos particulares y distintivos. En el vocabulario de la época, era una «persona artificial», muy diferente de la persona o la asamblea que debían componerlo o representarlo. Más aún, en nombre de esta «persona» las autoridades podían gobernar legítimamente y exigir lealtad de sus súbditos, y los súbditos podían guardar la expectativa legítima de ser protegidos y gobernados sin arbitrariedades. Esta «persona» podía, por lo tanto, ser entendida como el sujeto de la soberanía —una estructura determinada de leyes e instituciones con una vida y una estabilidad propias.

La idea de la soberanía está estrechamente vinculada a la idea de Estado moderno. Si bien el concepto de soberanía puede ser rastreado en el Imperio Romano, debió esperar hasta la segunda mitad del siglo dieciséis para convertirse en un tema cardinal del pensamiento político. La soberanía fue una nueva manera de pensar un viejo problema: la naturaleza del poder y el gobierno. Cuando las formas de autoridad establecidas dejaron de ser dadas por descontado, fue la idea de soberanía lo que proveyó un vínculo renovado entre el poder político y el ejercicio del gobierno. En la disputa entre la Iglesia, el Estado y la comunidad, la soberanía ofreció una vía alternativa de concebir la legitimidad de las reclamaciones de poder. En el debate acerca de la soberanía que la siguió, se ofrecieron diferentes explicaciones del *locus* apropiado del «poder supremo» en la sociedad, la fuente de autoridad de ese poder, sus limitaciones, y los fines a los cuales debería orientarse. En su desarrollo, de Bodin a Hobbes, de Locke a Rousseau, la teoría de la soberanía se fue conformando como una teoría de las posibilidades y las condiciones del ejercicio legítimo del poder político. La teoría se abocó a dos preocupaciones sobresalientes; una referida al lugar adecuado para que residiera la soberanía política; y la otra referida a la forma y los límites apropiados —el alcance legítimo— de la acción estatal (Hinsley, 1986, págs. 222-223). Se convirtió, de ese modo, en la teoría del poder y la autoridad legítimos y, como tal, resulta crucial para la elaboración de los siguientes argumentos referidos al papel y al *locus* de la autoridad política, y la relación entre el Estado y la democracia, en una época más secular.

Soberanía estatal

Reflexionando acerca de los conflictos civiles y religiosos del siglo dieciséis, Bodin sostuvo que sólo podían ser resueltos si se emplazaba un poder supremo competente que prevaleciera sobre todas las autoridades religiosas y tradicionales. Sostuvo enérgicamente que una «nación ordenada» dependía de la creación de una autoridad central que pudiera empuñar un poder decisivo dentro de una comunidad específica. Si bien Bodin no fue el primero en esgrimir este argumento (véase Maquiavelo, 1983, especialmente libro 1), su trabajo es habitualmente considerado la primera formulación de la teoría moderna de la soberanía: dentro de todo Estado o comunidad política debe existir un cuerpo soberano determinado cuyos poderes sean reconocidos por la comunidad como la base legítima o válida de la autoridad.

Bodin desarrolló una de las definiciones más celebradas de la soberanía. La soberanía, en su concepción, es el poder ilimitado e indivisible de hacer leyes. Es el poder supremo sobre los súbditos; «el derecho general a imponer leyes a todos los ciudadanos independientemente de su consentimiento» (1967, 1, 8, pág. 32). La ley, por lo tanto, «no es más que el mandato del soberano en ejercicio de su poder soberano» (1967, 1, 8, pág. 35). El soberano posee la capacidad de elaborar y alterar la ley que observan sus súbditos. «Nada en la Tierra, excepto Dios, es más grande que el príncipe soberano, a quien Dios consagra como su lugarteniente para ordenar al resto de la humanidad» (1967, 1, 10, pág. 40). El soberano «no puede estar sujeto a las órdenes de otra persona», porque es el soberano «quien legisla para el súbdito» (1967, 1, 8, pág. 28). El poder soberano será adecuadamente ejercido si es ejercido «de forma exclusiva e incondicional» (1967, 1, 8, pág. 26).

La soberanía, en el pensamiento de Bodin, es la característica definitoria o constitutiva del poder del Estado. Ahora bien, el soberano es la cabeza legítima del Estado en virtud de su cargo, no de su persona. Un gobernante ejerce su poder gracias a la posesión de la soberanía, que es un «don» temporal y no un atributo personal (Skinner, 1989b, conferencia 2). Los diferentes tipos de Estado pueden ser distinguidos de acuerdo con el *locus* de su poder supremo —monarquía, aristocracia y democracia—. Sin embargo, Bodin claramente prefería una comunidad política monárquica con una forma de gobierno justa: una monarquía que moderara el poder con el respeto por la ley y la justicia. La soberanía

adecuadamente ejercida, o el buen gobierno, está sujeta a las leyes de Dios y de la naturaleza, así como a las leyes y los derechos fundamentales o consuetudinarios de la comunidad política (1967, 1, 8, págs. 29 y 33). La soberanía puede ser ilimitada, pero el soberano está sujeto, en el campo de la moral y la religión, a las leyes de Dios, la naturaleza y la costumbre.⁵

Fue Hobbes, sin embargo, quien primero concibió de forma acabada la naturaleza del poder público como un tipo especial de institución —un «hombre artificial», definido por la permanencia y la soberanía, que «da vida y movimiento» a la sociedad y al cuerpo político (1968, pág. 81)—. En su famoso «experimento racional» de la «guerra de todos contra todos», los individuos descubren que la vida es «solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve» y, en consecuencia, que para evitar daños y el riesgo de una muerte prematura —y, desde ya, para asegurar las condiciones de una vida más cómoda—, se requiere la observación de ciertas reglas o leyes naturales (1968, capítulo 13). Éstas son preceptos a los cuales el individuo se debe adherir en su trato con sus semejantes si tiene indicios suficientes para creer que los demás procederán de igual forma. Hobbes dice que estas leyes «han sido condensadas en una sencilla máxima, comprensible incluso para los menos capacitados; ella reza: No hagas a los demás lo que no quieras que te hagan a ti» (véase 1968, capítulos 14 y 15).

Hobbes sostiene que los individuos deben transferir voluntariamente su derecho de autogobernarse a una autoridad única poderosa —en adelante autorizada a actuar en su nombre— porque, si todos los individuos lo hacen simultáneamente, se crearán las condiciones del gobierno político efectivo, y de la seguridad y la paz a largo plazo. Se creará una única relación de autoridad —la relación súbdito-soberano— y quedará emplazado un único poder político: el poder so-

5. Por mantener esta posición, que consagra, por un lado, el ejercicio del poder supremo de hacer y ejecutar las leyes y, por otro, los límites necesarios de este poder, Bodin ha sido acusado de incoherencia. Sin embargo, a esta crítica se le escapa lo fundamental; pues la principal preocupación de Bodin es el gobierno legal (véase, por ejemplo, 1967, 1, 8, pág. 36). Otra sugerencia hecha por Bodin, a saber, que la soberanía puede y debe estar limitada por leyes constitucionales, plantea nuevas dudas en cuanto a la coherencia de su posición, pero ni siquiera estas dudas implican problemas decisivos (Bodin, 1967, 1, 8, pág. 31; véanse Benn, 1967; King, P., 1974; Parker, 1981).

berano o la soberanía —el empleo autorizado, por lo tanto legítimo, de los poderes del Estado por la persona o la asamblea consagrada soberana—. Los súbditos del soberano tendrán la obligación de obedecer al soberano; pues el cargo de «soberano» es el producto de su acuerdo, y la «soberanía» es la cualidad de la función pactada y no de la persona que la ocupa.

La transferencia del derecho de autogobernarse es la base, según Hobbes, de la «unidad de todos» —una unidad que debe ser creada o mantenida por el soberano (1968, pág. 220)—. La transferencia constituye la «persona de la comunidad», la «persona artificial» o el Estado, que recibe su vida a través de un proceso de personificación o representación (1968, pág. 217). Mientras la soberanía es creada por el acto de la transferencia, el cargo del soberano se funda en el otorgamiento del derecho de representación (págs. 227-228). La soberanía es inherente a la forma distintiva, o la «persona», del poder público; el soberano actúa en nombre de esta persona, esto es, en nombre del Estado (Skinner, 1989b, conferencia 2).

El soberano ha de tener suficiente poder para asegurar que las leyes que gobiernan la vida política y económica sean obedecidas. Dado que, según Hobbes, «las ambiciones, la avaricia, la ira y otras pasiones humanas» son arrolladoras, «los lazos de las palabras son demasiado débiles para refrenarlas»: «Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, y carecen de fuerza para proteger a los hombres» (1968, pág. 223). Fuera de la esfera de influencia estatal siempre existirá la amenaza de la guerra permanente; pero dentro del territorio controlado por el Estado, con sus leyes, instituciones y poder coercitivo, es posible mantener el orden social. Los Estados pueden, en principio, ser islas pacíficas y prósperas en medio de un océano de conflictos potenciales.

Es importante subrayar que, en la opinión de Hobbes, la soberanía debe autoperpetuarse y ser indivisible y absoluta (1968, págs. 227-228). La justificación de estos atributos es «la seguridad del pueblo» (1968, pág. 376). En este caso, «seguridad» no alude meramente a la preservación física mínima. El soberano debe asegurar la protección de todas las cosas que se tienen en propiedad: «[L]as que son más apreciadas por un hombre son su propia vida y sus vástagos; luego siguen (en la mayoría de los hombres) las referidas al afecto conyugal, las riquezas y los medios de vida» (1968, págs. 382-383). Hobbes postula en varias ocasiones ciertas limitaciones claras al espectro de las acciones del sobe-

rano: el soberano no está autorizado ni a hacer daño a los individuos ni a perjudicar la base de su bienestar material, y debe reconocer que puede conservar su autoridad sólo mientras garantice la protección de todos los súbditos (véase 1968, capítulo 21). Es más, el gobierno puede ser evaluado conforme al grado en que garantiza «la paz y la seguridad del pueblo», el fin para el cual fue instituido (1968, pág. 241).

Con Hobbes, la justificación del poder estatal recibió su articulación más acabada. Su preocupación eran las condiciones de un orden político libre de rivalidades y disturbios internos —un orden que pudiera hacer frente a las pugnas religiosas y los intereses facciosos—. Hobbes no buscaba persuadir a sus contemporáneos de que debían formalizar un contrato para crear un Estado, sino de que debían aceptar que existían buenas razones para actuar como si hubieran pactado y, en consecuencia, para contraer una obligación categórica hacia el Estado soberano (Macpherson, 1968, pág. 45). Pero, por supuesto, la posición de Hobbes resultó controvertida y fue cuestionada al menos en dos aspectos (véase Hinsley, 1986, págs. 144 y sigs.). En primer lugar, se planteó la cuestión de dónde reside legítimamente la soberanía, en el Estado, el gobernante, el monarca o (como se sostenía cada vez con mayor frecuencia) el pueblo; en segundo lugar, se planteó cuáles eran la forma y los límites apropiados, el alcance legítimo, de la acción estatal.

Soberanía popular

Elementos de una teoría alternativa a la soberanía estatal se pueden encontrar en los argumentos de John Locke, quien, entre otros, buscó fundamentar la importancia tanto del derecho privado como del público. Locke aprobó la revolución y las determinaciones de 1688 en Inglaterra, que imponían ciertos límites constitucionales a la autoridad de la corona. Desde la perspectiva de Locke, la formación de un aparato gubernamental no implica la transferencia de todos los derechos de los súbditos al domino político (1963, págs. 402-403, parágrafo 135 y págs. 412-413, parágrafo 149). Según su célebre fórmula: «Es como pensar que los hombres son tan tontos que se desvelan por evitar los daños que les pueden infligir las mofetas o los zorros, pero les tiene sin cuidado, e incluso creen que es seguro, el ser devorados por los leones» (1963,

pág. 372; véase también n. 36 en la misma página). Si bien es correcto que los derechos de elaborar y ejecutar la ley (los derechos legislativo y ejecutivo) sean transferidos, se debería entender que todo el proceso depende de que el gobierno se adhiera a su propósito esencial: la preservación de «la vida, la libertad y la propiedad». Las instituciones de gobierno se desempeñan adecuadamente si logran proteger a los ciudadanos; esto es, si garantizan los derechos de los individuos a promover sus propios objetivos, disponer de su propio trabajo y poseer su propia propiedad.

Es importante hacer hincapié en que, desde de la perspectiva de Locke, la autoridad política es transferida por los individuos al gobierno, con el propósito de que promueva los fines de los gobernados; y si estos fines no son adecuadamente representados, el juez último es el pueblo —los ciudadanos—, que puede destituir a sus delegados y, si es necesario, cambiar la forma de gobierno. Las reglas de gobierno y su legitimidad descansan en el «consenso» de los individuos. En la obra de Locke, «consenso» es una noción crucial y difícil a la vez. Se podría interpretar que sugiere que sólo el acuerdo personal activo y continuo de los individuos es suficiente para asegurar el deber de obediencia, esto es, para asegurar la autoridad y la legitimidad del gobierno (véase Plamenatz, 1963, pág. 228). Sin embargo, Locke parece haber pensado que el consenso activo de los individuos sólo es crucial en la inauguración de un Estado legítimo.⁶ En adelante, el consenso equivale al voto mayoritario de los representantes «del pueblo», siempre y cuando garanticen el imperio de la ley y mantengan la confianza de los ciudadanos (véanse Lukes, 1972, págs. 80-81; Dunn, 1980, págs. 36-37). Tras una serie de maniobras políticas tiránicas, una rebelión para formar un nuevo gobierno no sólo será inevitable sino también legítima. Porque si un gobernante se declara en Estado de guerra con sus súbditos, al usar la fuerza contra sus intereses sin respetar el marco legal acordado, destruye su propia autoridad; y bajo estas circunstancias, cada súbdito tiene el derecho de resistirlo como si fuera un agresor injusto cualquiera (Dunn, 1984, pág. 54). «Donde termina la ley comienza la tiranía» (Locke, 1963, pág. 448, parágrafo 202).

Con estos argumentos Locke daba forma a una doctrina que se contraponía en importantes aspectos al concepto hobbesiano de Estado, y

6. En sentido estricto, aquí debería referirme a una «asociación civil» legítima, porque Locke nunca escribió del «Estado» como tal.

que habría de ejercer considerable influencia en el mundo de la política democrática. Pues dejaba sentado que el poder supremo era un derecho inalienable del pueblo; que la supremacía gubernamental era una supremacía delegada en base a la confianza; que el gobierno gozaba de plena autoridad política siempre y cuando mantuviera esta confianza; y que la legitimidad del gobierno o el derecho de gobernar podía caducar si el pueblo lo juzgaba necesario o apropiado, esto es, si los derechos de los individuos y «los fines de la sociedad» eran sistemáticamente ofendidos.

Sin embargo, con estos argumentos, la posición de Locke también tropieza con muchas dificultades, dificultades comunes a todas aquellas posiciones que, en última instancia, sitúan en «el pueblo» la autoridad sin limitaciones. Pues Locke no resolvió, ni exploró de forma sistemática, las tensiones entre la soberanía del pueblo —la idea del pueblo como el cuerpo soberano activo con la capacidad de formar y disolver gobiernos— y el gobierno —como la institución con la capacidad de elaborar y ejecutar la ley—. En la raíz de este problema se encuentra una deficiente distinción entre el poder del pueblo y los poderes del Estado (Skinner, 1989a, pág. 115). Como Locke dejó sentado, «la comunidad retiene a perpetuidad el poder supremo», esto es, un poder superior al de su príncipe y la legislatura (1963, pág. 413; véase también pág. 477). De esta forma, en qué consiste la autonomía o independencia específica de los poderes del Estado es una cuestión que no se ha resuelto aún. Si al gobierno se le confía el poder del pueblo, ¿cuáles son, si los tiene, sus títulos distintivos, asociados a la autonomía y la imparcialidad? ¿No debe el gobierno ser el depositario de los poderes del Estado, tal como Bodin y Hobbes afirmaron, para estar a la altura de su cometido como legislador y árbitro político?

En oposición a este planteamiento, Rousseau insistió, quizá con más vehemencia que nadie, que una concepción coherente del poder político requiere un reconocimiento explícito y formal de que la soberanía *se origina* en el pueblo y allí debe *permanecer*. Desde su perspectiva, la soberanía no puede ser representada o alienada (1968, pág. 141). Pues la esencia misma de la soberanía es la creación, autorización y sanción de la ley de acuerdo con los criterios y exigencias del bien común. Y la naturaleza del bien común sólo puede ser conocida a través del discurso, la deliberación y el acuerdo públicos. Sólo los mismos ciudadanos pueden articular la «dirección suprema de la voluntad general» —es la

suma de sus juicios públicamente generados acerca del bien común (1968, pág. 61)—. Más aún, Rousseau sostenía que los ciudadanos sólo pueden ser obligados a obedecer el sistema de leyes y regulaciones que ellos mismos han sancionado guiados por la voluntad general (1968, pág. 65; véase también pág. 82). Para comprender la propuesta de Rousseau, es importante distinguir la «voluntad general» de la «voluntad de todos»: la diferencia, sostiene, es que la primera es la suma de los juicios acerca del bien común y la segunda el mero agregado de los caprichos personales y los deseos individuales (1968, págs. 72-73 y 75).

Llevando los argumentos acerca de la soberanía en una nueva dirección, Rousseau sostuvo que, idealmente, los individuos deberían involucrarse directamente en la creación de las leyes que regulan sus vidas. Pues la autoridad soberana está constituida por la voluntad general —los juicios deliberativos sobre el bien común que el pueblo formula en su calidad de cuerpo ciudadano—. Todos los ciudadanos deberían reunirse para decidir qué es lo mejor para la comunidad y sancionar las leyes apropiadas. Los gobernados deberían ser los gobernantes: los asuntos del Estado deberían formar parte de los asuntos de los ciudadanos ordinarios (véase 1968, págs. 82 y 114, y para la concepción global, libro 3, capítulos 1-5). Rousseau criticaba la concepción ateniense de la democracia directa porque no había incorporado la división entre las funciones legislativa y ejecutiva y, en consecuencia, tendía a la inestabilidad, a las rivalidades sanguinarias y a la parálisis en momentos de crisis (1968, págs. 112-114 y págs. 136 y sigs.). Pero si bien defendía la importancia de dividir y limitar al «poder gubernamental», en su concepción, el ejecutivo, o gobierno, era legítimo sólo en la medida en que cumpliera «instrucciones de la voluntad general» —conformada por el pueblo y «personificada» por el ejecutivo—. Con este argumento, Rousseau sigue a Hobbes en que el poder ejecutivo deriva del otorgamiento del derecho de representación, pero se opone al autor del *Leviatán* en el debate sobre el *locus* de la soberanía.

Sin embargo, tanto Hobbes como Rousseau presentan sus argumentos de un modo tal que pueden recibir la misma objeción: uno y otro proyectaron modelos del poder político con implicaciones potencialmente tiránicas. Hobbes situó al Estado en una posición prácticamente todopoderosa con respecto a la comunidad; aunque las actividades del soberano estaban en principio circunscritas por la obligación de mantener la seguridad del pueblo, los derechos del pueblo al auto-

gobierno fueron completamente alienados y la comunidad quedó sin contrapesos efectivos contra el gobierno de los «dioses mortales». Hobbes definió agudamente la idea del Estado moderno, pero la relación de esta idea con el pueblo, que es la relación entre los poderes del Estado y los poderes del pueblo, fue resuelta subordinando el segundo a la primera. En última instancia, el Estado predominaba en todas las esferas, estaba autorizado a representar a todos los individuos, e implicaba el riesgo de absorber todo derecho público y privado. Rousseau, en contraste, situó a la comunidad (o a la mayoría de ella) en una posición de dominio sobre los ciudadanos individuales —la comunidad era todopoderosa y, por ello, la soberanía del pueblo podía fácilmente acabar con la libertad de los individuos (Berlin, 1969, pág. 163).

Así como Hobbes no llegó a articular los principios y las instituciones necesarias para delimitar y controlar la acción del Estado, Rousseau supuso que las minorías debían aceptar las decisiones de la mayoría, y no impuso límites al alcance de las decisiones de la mayoría democrática ni, en consecuencia, a la intervención política. Por ello Rousseau socavó la distinción entre el Estado y la comunidad, el gobierno y el pueblo, pero en una dirección opuesta a la que tomó Hobbes. El Estado fue reducido a una «comisión»; «lo público» absorbió todos los elementos del cuerpo político.

En suma

El Estado centralizado fue inicialmente el dominio de gobernantes que exigían poderes colosales. Pero el discurso de la soberanía puso en marcha el debate acerca de esta exigencia y acerca de la posición del Estado en relación con otras colectividades y cuerpos sociales. A medida que la idea del Estado soberano se articulaba con mayor claridad y que la esfera de autoridad estatal se expandía, los efectos no se limitaban a la concentración del poder político en el vértice.

La idea de la soberanía del Estado fue la fuente de la idea del poder estatal impersonal. Pero también fue el marco legitimante de un sistema de poder centralizado en el cual todos los grupos sociales, más tarde o más temprano, procuraron participar. Cómo habrían de combinarse de forma coherente la soberanía estatal y la soberanía popular fue una cuestión que distó mucho de encontrar una respuesta definitiva. Como

los próximos capítulos mostrarán, el Estado moderno se convirtió en la esfera privilegiada por los grupos y las colectividades para resolver sus disputas por sistemas de gobierno y bienes escasos; y también se convirtió en la base organizacional sobre la cual gobernantes y súbditos se movilizaron para luchar contra los grupos externos a sus fronteras. Si bien el concepto de Estado moderno proyectó la posibilidad de administración imparcial y *accountability* dentro de las comunidades, no hizo de la extensión de estas nociones a través de los pueblos y las naciones una parte central del significado de la nueva concepción de la comunidad política. La comunidad política quedó asociada —si no por los teóricos políticos de la temprana modernidad,⁷ entonces por las cambiantes circunstancias políticas y sociales— a fronteras territoriales fijas.

7. Rousseau, por ejemplo, exploró la posibilidad de conectar las comunidades políticas de Europa en una unión de Estados europeos, aunque era escéptico acerca de la factibilidad de tal idea (véase 1962). Para un examen de las proyecciones de Rousseau, y de sus contemporáneos interesados en cuestiones similares, véase Archibugi, 1992.

Capítulo 3

EL DESARROLLO DEL ESTADO-NACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Los Estados modernos se desarrollaron como Estados-nación: aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basados en el monopolio del poder coercitivo, y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos. Esta concepción subraya las innovaciones más importantes que presenta el Estado moderno:

1. *Territorialidad*. Si bien todos los Estados formularon reivindicaciones territoriales, sólo con la emergencia del sistema de Estados moderno se fijaron fronteras exactas.
2. *Control de los medios de violencia*. El derecho de detentar el monopolio de la fuerza y los medios de coerción (materializado en el ejército permanente y la policía) se hizo realidad con la «pacificación» de los pueblos —la erradicación de los centros de poder y autoridad rivales— dentro de los Estados-nación.
3. *Estructura impersonal de poder*. La idea de un orden político impersonal y soberano —esto es, una estructura de poder legalmente circunscrita con suprema jurisdicción sobre un territorio— no podía imponerse mientras se concibiera que los derechos, las responsabilidades y los deberes políticos estaban estrechamente ligados a la religión y a las prerrogativas de los grupos tradicionales. Esta cuestión se mantuvo en suspenso en la Europa de los siglos dieciocho y diecinueve, y así se mantiene hoy en día en aquellos países donde el «imperio de la ley» no está garantizado.
4. *Legitimidad*. Cuando se desafiaron y erosionaron las prerrogativas del «derecho divino» o el «derecho estatal», los seres humanos, como «individuos» y como «pueblos», empezaron a ganarse un lugar en el orden político como «ciudadanos activos». La lealtad de los ciudadanos se convirtió en algo que debían conquistar los Estados modernos: invariablemente esto implicó la pretensión del Esta-

do respecto a legitimarse para reflejar y/o representar las perspectivas e intereses de sus ciudadanos.

Por supuesto, esta concepción del Estado-nación, como toda definición del análisis político, es controvertida. Es controvertida porque en ella confluyen dos nociones del Estado moderno, expuestas en el capítulo anterior, que en principio deberían mantenerse separadas: la noción del Estado moderno como un sistema de poder circunscrito que impone una serie de controles y mecanismos regulatorios tanto a gobernantes como a gobernados, y la noción del Estado moderno como una comunidad política democrática en que los gobernantes son representantes de los ciudadanos y responsables ante ellos. Pero aquí las posibles tensiones entre estas dos nociones sólo se apuntan; más adelante (véase la tercera parte) se explorarán con detenimiento. La razón de posponer esta discusión es que en la construcción del Estado moderno estas ideas estuvieron con frecuencia asociadas, si no fundidas, especialmente en lo que llegó a ser su forma dominante: el Estado-nación democrático liberal.

Para proseguir se requiere una nueva aclaración. No se debería suponer que el concepto de Estado-nación, o de Estado nacional, como algunos prefieren, implica que la población del Estado necesariamente «comparte una fuerte identidad lingüística, religiosa y simbólica» (Tilly, 1990, págs. 2-3). Aunque ciertos Estados-nación se aproximan a esta situación de homogeneidad cultural, muchos no lo hacen (por ejemplo, Gran Bretaña, donde persisten importantes diferencias dentro de la tradición nacional). Por lo tanto, es importante separar los conceptos de «Estado-nación» y «nacionalismo». Un autor aclaró esta cuestión de forma sucinta: «Lo que hace de la "nación" una parte integral del Estado-nación... no es la existencia de sentimientos nacionalistas sino la unificación del aparato administrativo dentro de fronteras territoriales claramente definidas» (Giddens, 1987, pág. 172). El concepto de «nacionalismo» —que denota la existencia de símbolos y creencias capaces de crear pautas de comunidad étnica, religiosa, lingüística y política— debería reservarse para destacar tipos particulares de configuración de poblaciones y Estados (véase Hont, 1994).

Se ha sostenido que la diferencia entre el Estado moderno y el absolutista no es tan importante como se tiende a creer (Mann, 1986, págs. 450-499). En primer lugar, porque los Estados absolutistas tenían menos poder sobre la sociedad civil de lo que con frecuencia se sostiene. En

segundo lugar, porque los Estados modernos en pocas ocasiones están «limitados» por sus constituciones y fronteras y, por lo tanto, a menudo se han comportado como arrogantes Estados «absolutistas», especialmente en sus relaciones con las poblaciones y culturas extranjeras. Ambas son observaciones de peso y en adelante se tendrán en cuenta. Sin embargo, ninguna de ellas impugna las innovaciones conceptuales e institucionales que introdujo el Estado moderno. Para entenderlas, es de utilidad prestar atención al conjunto de formas que adopta el Estado moderno como tal. Éstas son el Estado constitucional, el Estado liberal, el Estado democrático liberal y el sistema unipartidista.

Formas del Estado moderno

1. El *constitucionalismo*, o *Estado constitucional*, se refiere a los límites implícitos y/o explícitos al proceso de elaboración de decisiones político o estatal, límites que pueden ser procedimentales o sustantivos; esto es, pueden determinar de qué forma tomar decisiones e impulsar cambios (procedimentalismo), o directamente bloquear ciertos tipos de cambio (sustantivismo) (véase Elster, 1988). El constitucionalismo define la forma y los límites adecuados de la acción del Estado, y su conformación a lo largo del tiempo como conjunto de doctrinas y prácticas contribuyó a inaugurar uno de los principios centrales del liberalismo europeo: que el alcance del Estado debe restringirse y su práctica acotarse con el objetivo de asegurar a cada ciudadano el máximo grado de libertad posible.
2. El *Estado liberal* quedó definido en gran medida por el intento de crear una esfera privada independiente del Estado, y por la preocupación de reformular al Estado mismo, esto es, por la liberación de la sociedad civil —la vida personal, familiar, religiosa y económica— de toda interferencia política innecesaria y, simultáneamente, la delimitación de la autoridad estatal (Held, 1987, capítulos 2-3). El constitucionalismo, la propiedad privada y la economía de mercado competitiva, junto con un modelo de familia específicamente patriarcal (véase Pateman, 1988), se consagraron como pilares del Estado liberal. Si bien el liberalismo celebró los derechos de los individuos a «la vida, la libertad y la propiedad», fue generalmente el propietario varón quien ocupó el centro de tanta atención; y las nuevas libertades se atribuyeron, ante todo y principalmente, a los

varones de las nuevas clases medias o la burguesía. El mundo occidental fue primero liberal, y sólo más tarde, después de grandes conflictos, democrático liberal; esto es, sólo con el tiempo se obtuvo el sufragio universal que permitió a todos los adultos maduros expresar su opinión respecto de la actuación de quienes los gobernaban (Macpherson, 1966, pág. 6).

3. La tercera variante del Estado moderno es la *democracia liberal* o *representativa*. El rasgo básico de la democracia liberal es que las decisiones que afectan a la comunidad no las toman sus miembros como un todo, sino un subgrupo de «representantes» elegidos por el «pueblo» para que gobiernen dentro del marco del imperio de la ley. En la arena de la política nacional, la democracia liberal se distingue por la introducción de un conjunto de reglas e instituciones necesarias para su funcionamiento; sin algunas de ellas, la democracia liberal no podría existir. Estas reglas e instituciones son: a) el control constitucional de la política gubernamental de los funcionarios electos; b) el establecimiento de mecanismos para designar y destituir pacíficamente a los funcionarios, basados en elecciones frecuentes, limpias y libres; c) el derecho de todos los adultos a votar en esas elecciones (se excluye legítimamente a los enfermos mentales y a los criminales); y d) el derecho de presentarse para ocupar los cargos públicos. Además, e) cada ciudadano debe tener el derecho de expresarse libremente, incluyendo la crítica a la conducta del gobierno y al sistema económico en que está inserto; f) deben existir fuentes accesibles de información, independientes del gobierno y del control de un único grupo o cuerpo; y, finalmente, g) se debe garantizar el derecho de formar e ingresar en asociaciones independientes, sean políticas, sociales o culturales, que participen en la vida pública de forma legal y pacífica (Dahl, 1989, págs. 221 y 223). La cantidad de países que adoptaron estas reglas e instituciones creció considerablemente en el siglo veinte, consolidando la democracia liberal como la forma dominante de Estado moderno (véase Ware, 1992; Held, 1993c).¹
4. Finalmente, existe una forma de Estado conocida como la comunidad política de *partido único* o *unipartidista*. Hasta hace poco, la

1. Decir esto no implica, por supuesto, que no existan tipos distintos de democracia liberal (véanse Lijphart, 1984; Ware, 1992, págs. 137-140).

Unión Soviética, las sociedades de Europa oriental y muchos países del Tercer Mundo estaban dominados por este sistema. El principio que subyace en las sociedades unipartidistas es que sólo un único partido puede ser la legítima expresión de la voluntad general de la comunidad. Los votantes tienen la oportunidad de respaldar la decisión del partido y, ocasionalmente, de elegir entre los diferentes candidatos del partido.

Nos volveremos a detener en el sistema unipartidista más adelante. Un interrogante fundamental que plantea es si puede entenderse como una forma legítima de Estado moderno, pues una sociedad unipartidista puede comprometer la idea de un sistema de poder imparcial y circunscrito, separado tanto de gobernantes como de gobernados.² En consecuencia, los siguientes argumentos se refieren a los elementos de las tres primeras formas de Estado moderno. En particular, consideran de qué manera el Estado moderno se desarrolló como Estado-nación, cómo la democracia quedó sedimentada dentro del Estado-nación bajo la forma de democracia representativa liberal, y cómo este tipo de democracia llegó a predominar en el mundo político. Aunque en estos procesos intervienen muchos factores y procesos, las claves explicativas serán tres «macropautas»: la guerra y el militarismo, la emergencia del capitalismo y la lucha por la ciudadanía. Todas estas macropautas incluyen procesos de cambio profundamente estructurados que ocuparon largos períodos; no pueden combinarse en una narrativa histórica única porque se desarrollaron siguiendo diferentes escalas de tiempo histórico, y su intersección contribuyó a impulsar la emergencia del Estado democrático liberal moderno.

3.1. GUERRA Y MILITARISMO

Con anterioridad se ha sugerido que la naturaleza y la forma del sistema de Estados moderno cristalizó en la intersección de condiciones y

2. Es posible rechazar esta objeción en teoría (un sistema unipartidista puede mantener una clara concepción de los poderes del Estado, garantizar el imperio de la ley y defender de forma rigurosa una constitución que limita el poder y determina los procedimientos que debe observar la administración de justicia), aunque generalmente ha sido justificada por los Estados comunistas (o fascistas) en la práctica.

procesos «nacionales» e «internacionales» (estos términos llevan comillas porque no recibieron su significado contemporáneo hasta la era de las fronteras fijas, esto es, la era del Estado-nación). De hecho, es en esta intersección donde quedó determinado el «perfil» del Estado —su tamaño, configuración externa, estructura organizativa, composición étnica, infraestructura material y otros atributos (véase Hintze, 1975, capítulos 4-6 y 11)—. En el núcleo de estos procesos combinados se hallaba la aptitud de los Estados para asegurar y fortalecer sus bases de poder y, de ese modo, ordenar sus relaciones, internas y externas. Lo que estaba en juego era, en pocas palabras, la capacidad de los Estados para organizar los medios de coerción (ejércitos, armadas y otras formas de fuerza militar) y desplegarlos cuando fuera necesario. La importancia de este elemento del poder estatal en la historia del Estado moderno se puede evaluar examinando el caso de Inglaterra.

Si partimos del estudio de las finanzas estatales a lo largo de varios siglos, queda claro que «las funciones del Estado eran predominantemente militares y fundamentalmente geopolíticas» y que «las económicas o domésticas aparecían en un segundo plano» (Mann, 1986, pág. 511; véanse también Mitchell y Dean, 1962; Mitchell y Jones, 1971). Del siglo doce al diecinueve aproximadamente, entre el 70 y el 90 por ciento de los recursos financieros del Estado inglés fueron dedicados a la adquisición y el empleo de instrumentos de fuerza militar, especialmente durante las guerras internacionales. A lo largo de la mayor parte de este período el Estado creció lenta e intermitentemente (y cuando efectivamente creció, lo hizo gracias a la guerra y los desarrollos asociados), y su tamaño, medido por los recursos económicos y su impacto en la vida cotidiana de la mayoría de la población, era pequeño. Pero en los siglos diecisiete y dieciocho las finanzas reales del Estado crecieron con rapidez, especialmente en respuesta a los crecientes gastos en medios de «poder coercitivo»; en este caso, los costos de ejércitos y armadas permanentes, profesionales y en expansión. Los gastos en funciones civiles no militares se mantuvieron relativamente bajos.

Los registros anuales de los gastos del gobierno central británico a partir de 1688 ofrecen datos fiables. Estos balances confirman las hipótesis que, para explicar la evolución de las finanzas en períodos previos, se formularon en base a datos más rudimentarios: las cuentas del Estado estaban dominadas por las guerras externas. Como la guerra cambió y comenzó a requerir la participación de fuerzas más pro-

fesionales y permanentes, el Estado creció tanto en su tamaño global como (probablemente) en términos de sus dimensiones en relación con la «sociedad civil» (Mann, 1986, págs. 485-486; véase Black, J., 1991).³

Estas observaciones no representan un argumento a favor del «determinismo militar»; esto es, de una perspectiva que afirma que los cambios en la guerra y los recursos militares son la única fuente de cambios en el Estado y el sistema estatal. Sin embargo, indican que el desarrollo y el mantenimiento de la capacidad coercitiva fueron centrales en la evolución del Estado: si pretendían sobrevivir, los Estados debían procurarse esta capacidad y asegurar su efectividad. Lo que estas condiciones implicaban se puede analizar mediante la figura 3.1 (el siguiente análisis se concentra inicialmente en la columna izquierda de la figura).

El proceso de construcción del Estado, y la formación del sistema de Estados moderno, como Poggi ha señalado, fue en gran medida el resultado «del esfuerzo activo de los gobernantes, cada uno por medio de su aparato de gobierno, por ampliar y asegurar su base de poder y aumentar su propia eficacia y discreción en el manejo y la movilización de los recursos sociales» (1990, pág. 101). Los constructores del Estado quedaron atrapados en una competencia incierta y feroz, en la cual, siguiendo a Tilly, «la mayoría de los contendientes perdía» (1975, pág. 15). Los casos exitosos de construcción del Estado, como Gran Bretaña, Francia y España, fueron los «supervivientes».

La competencia entre Estados no estaba guiada sólo por las ambiciones de los gobernantes y las consideraciones internas o domésticas, sino también por la misma *estructura* del sistema internacional: los Estados individuales, para garantizar su propia seguridad, debían pre-

3. La importancia de estas consideraciones se ve resaltada si se recuerda que se refieren a funciones y actividades de un Estado constitucional. De hecho, entre el siglo dieciocho y principios del diecinueve, que el Estado fuera «constitucional» o «absolutista» no implicaba mayores diferencias en cuanto a la proporción de sus gastos dedicados al sector militar. Evidencia más precaria confirmaría una pauta similar de ingresos y gastos en los casos de Francia, Prusia y Rusia, aunque cada país tiene sus particularidades. Sin embargo, es comprobable que el crecimiento general del Estado en relación con la sociedad civil (medido por los cocientes gastos del Estado/producto bruto interno y personal estatal/tamaño de la población) se detuvo una vez entrado el siglo diecinueve (véase Mann, 1993, capítulo 11).

pararse para la guerra, un proceso que bastaba para generar inseguridad en los demás Estados y los llevaba a responder con la misma moneda. En pocas palabras, los Estados se armaban y militarizaban en parte para aumentar su propia seguridad, y al hacerlo aumentaban la inseguridad de los otros Estados, que a su vez recurrían al armamentismo —de ese modo, todos los Estados se hallaban en condiciones de menor seguridad—. Este círculo vicioso de inseguridad mutua se conoce como «el dilema de seguridad» del Estado. Condujo a una situación en que cada Estado parecía adoptar, como un especialista afirmara, «una política de seguridad *nacional* y una política de desarme *internacional*», pero ningún Estado implementaba «una política de seguridad *internacional* y una política de desarme *nacional*» (Øberg, 1983, pág. 279). La «paz» se convirtió en la continuación de la guerra por otros medios (véase Kim, 1984, pág. 185) (véase la sección 5.3).

La capacidad de financiar las operaciones bélicas dependía del éxito de las actividades de *extracción*; esto es, de la habilidad del Estado para extraer recursos —fueran hombres, armas, víveres o impuestos— que auspiciaran sus esfuerzos. A largo plazo, sin embargo, los súbditos se opusieron a sacrificar sus recursos y vidas sin algún tipo de recompensa o reconocimiento, y los conflictos y las rebeliones en contra de las exacciones económicas y políticas se convirtieron en un hecho corriente. En respuesta, los gobernantes emplazaron estructuras estatales —administrativas, burocráticas y coercitivas— destinadas a coordinar y controlar las poblaciones bajo su dominio. Se pueden trazar conexiones directas entre el crecimiento de la necesidad de recursos para financiar la guerra, la expansión de los procesos de extracción y la concomitante formación de los cargos ejecutivos y administrativos dentro del Estado para organizar y controlar estas transformaciones. El desarrollo de ciertas organizaciones básicas del Estado moderno recibió su impulso de la intersección de la guerra y los intentos de financiarla (Tilly, 1975, pág. 42, y 1990, pág. 15; véase también Anderson, P., 1974b, págs. 236 y sigs.).

Con el tiempo, fue la creciente escalada de la guerra, y en particular su creciente dependencia del cambio y la especialización tecnológica, lo que dio al Estado-nación su impronta distintiva y su superioridad sobre las otras formas de Estado. Los Estados que pudieron movilizar y mantener ejércitos y/o armadas permanentes se aseguraron una ventaja de-

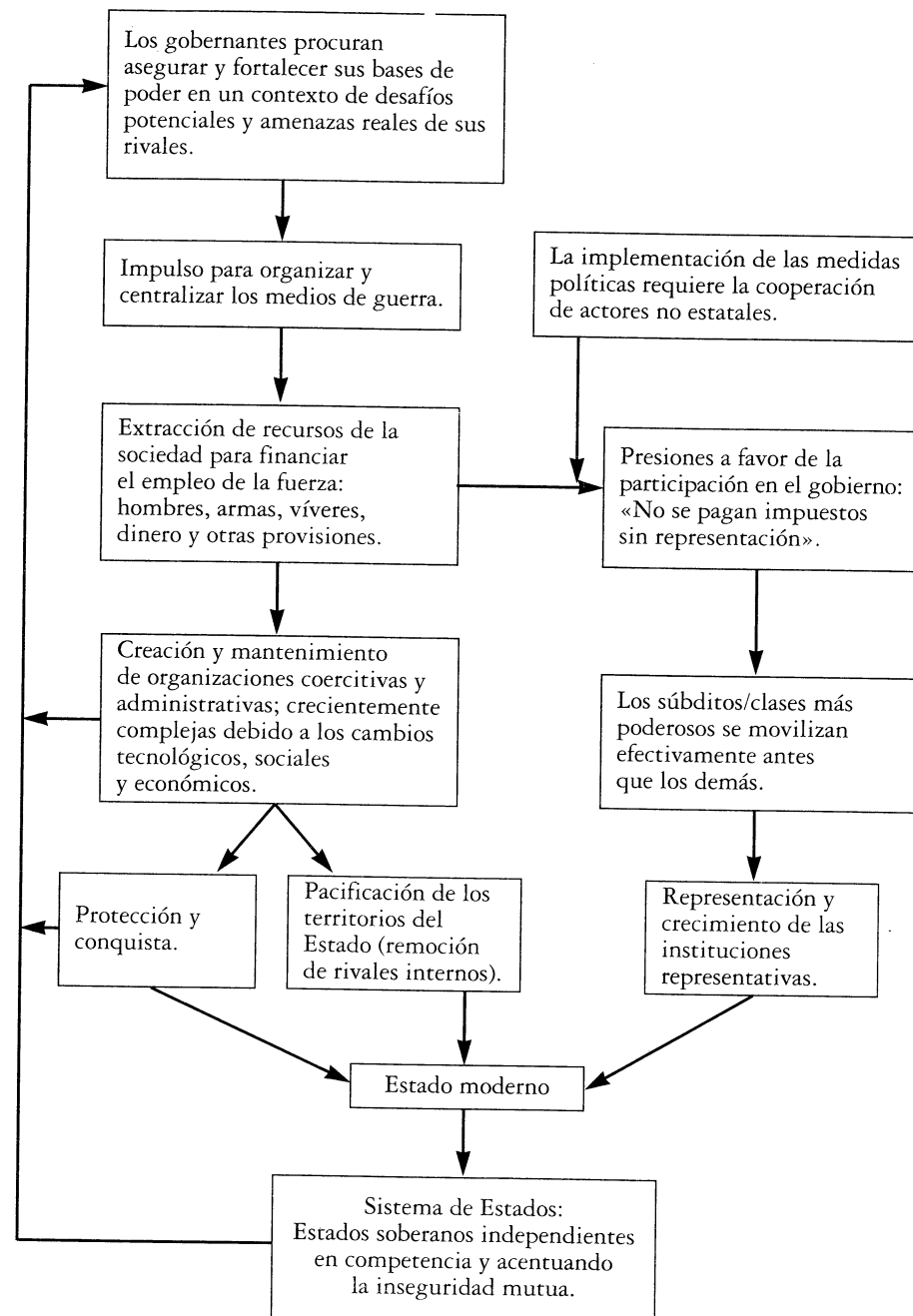
cisiva en el terreno de la competencia militar. Estos Estados, particularmente aptos para disponer de los recursos de grandes poblaciones, con una economía comercial relativamente robusta y afectos a las innovaciones tecnológicas, se convirtieron en las fuerzas políticas dominantes y establecieron las reglas del juego político de todo el planeta. Ellos determinaron las formas de la guerra, la naturaleza y los límites del intercambio diplomático y, por último, el tipo de organización estatal que finalmente prevalecería —el Estado-nación unificado y centralizado.

No obstante, la creación de nuevos cuerpos regulatorios no erradicó los conflictos: se multiplicaron las reacciones en contra de las nuevas formas de tributación y los demás medios de extracción, especialmente en Europa y los Estados Unidos. La relación entre la guerra y la construcción del Estado estuvo mediada por mecanismos de representación y consulta, esto es, la relación esquematizada en la columna derecha de la figura 3.1. De hecho, se ha argumentado que cuanto más dependía el poder militar de un Estado de su capacidad para movilizar grandes cantidades de soldados, especialmente soldados de infantería poco armados, mejores fueron las perspectivas del gobierno representativo o popular (Dahl, 1989, pág. 245; Andreski, 1968). El soldado-súbdito con frecuencia luchó hasta convertirse en soldado-ciudadano (Janowitz, 1978, págs. 178-179). En palabras de Dahl:

Quando una persona se ve a sí misma como un miembro de la nación, un privilegio por el cual se le exigen varios sacrificios, puede creer justificado formular una reclamación crucial, que incluye el derecho de participar de forma regular en el gobierno... o, por lo menos, de votar. Los países con ejércitos masivos... anunciaron la era de las revoluciones democráticas. Bajo estas condiciones históricas, en que la tecnología y la organización militar fueron más favorables que nunca para la democratización, ...las instituciones de la poliarquía [la democracia liberal según la definición de la pág. 51] se impusieron en un país tras otro.

A medida que aumentaban los costos y las exigencias de la guerra, mayor era la necesidad de los gobernantes de negociar con sus súbditos y conquistar su apoyo. Pues el aumento de tales exigencias profundizó la dependencia de los gobernantes de las formas cooperativas de relaciones sociales (Giddens, 1985, págs. 14-15 y 198 y sigs.). Como re-

FIGURA 3.1. Guerra y Estado moderno.



sultado de ello, creció la reciprocidad entre gobernantes y gobernados, y cuanto mayor era la reciprocidad, mejores eran las oportunidades de los sectores subordinados para ejercer influencia sobre sus gobernantes. Más aún, a medida que era involucrada en los preparativos para la guerra y en las batallas, la gente comenzaba a tomar conciencia de su pertenencia a una comunidad política y de los derechos y las obligaciones que esa pertenencia puede implicar. Si bien la naturaleza de esta identidad emergente fue vaga en sus comienzos, fue ganando en precisión y solidez a lo largo del tiempo. Las condiciones para el desarrollo de la ciudadanía variaron a través de los países y las regiones (véase Thernborn, 1977; Turner, 1986; Mann, 1987). Pero la expansión de la ciudadanía estuvo sin lugar a dudas enlazada a los requerimientos militares y administrativos del Estado moderno y la consecuente «politización» de las relaciones sociales y las actividades cotidianas. Se ha sostenido que la democratización del Estado-nación moderno fue principalmente «una conquista marcial» (Thernborn, 1977); esta apreciación, exacta o no, ilustra de forma útil el impulso que a las instituciones de la democracia representativa imprimieron las condiciones de movilización masiva y las demandas políticas del Estado moderno. Con todo, sería engañoso sugerir que la guerra creó una pauta única de causación dentro del proceso de construcción de las instituciones democráticas, y mientras ciertas democracias fueron estimuladas por las movilizaciones masivas (Gran Bretaña, Canadá y los Países Bajos), otras son producto de la derrota militar o la imposición (Austria, Alemania, Italia y Japón).

No hay espacio aquí para detenerse en el fenómeno del nacionalismo, pero es importante señalar que el nacionalismo fue una fuerza crucial en el desarrollo del Estado-nación democrático (véase la sección 6.1). Las condiciones que rodearon la emergencia del nacionalismo fueron también las que generaron el Estado moderno. El nacionalismo estuvo estrechamente ligado a la unificación administrativa del Estado. Pues el proceso mediante el cual se formaron las identidades nacionales fue a menudo el resultado tanto de las luchas por la ciudadanía en las nuevas comunidades políticas como de las emprendidas por las élites y los gobiernos para crear una nueva identidad que legitimara las acciones del Estado. En otras palabras, la construcción de la identidad nacional formó parte del proyecto de aglomerar a la gente dentro del marco de un territorio delimitado con el propósito de afirmar o aumentar el poder del Estado. Los requerimientos de la acción política hicieron

del despliegue de la identidad nacional un medio para asegurar la coordinación de las medidas políticas, la movilización y la legitimidad (véase Breuilly, 1982, págs. 365 y sigs.).

Sin embargo, incluso en aquellos lugares donde la creación de la identidad nacional fue un proyecto político explícitamente impulsado por las élites, casi nunca fue invención exclusiva de ellas. Que las élites nacionalistas buscaron activamente generar el sentido de nacionalidad y cultivar el compromiso con la nación —una «comunidad nacional de destino»— es un hecho bien documentado. Pero «de ello no se sigue», como agudamente observara un especialista, que dichas élites «inventaran la nacionalidad donde nada existía» (Smith, A. D., 1990, págs. 180-181; véanse Gellner, 1964, capítulo 7, y 1983). Para quienes procuraban concretar una identidad nacional, la «nación futura» no era cualquier entidad social o cultural más o menos extensa; más bien, era «una comunidad de historia y cultura», que ocupaba un territorio particular, y que en general portaba una tradición distintiva de derechos y deberes compartidos por sus miembros. Así, muchas naciones «fueron edificadas sobre la base de «focos étnicos» cuyos mitos y memorias, valores y símbolos, dieron forma a la cultura y el contorno de la nación que las élites modernas proyectaban fraguar» (Smith, A. D., 1990, pág. 180; véase también Smith, A. D., 1986). La identidad que los nacionalistas se afanaron en plasmar dependía, en importante medida, de que se descubriera y explotara la «etnohistoria» de la comunidad y su peculiaridad en el mundo de los valores políticos y culturales (véase Hall, S., 1992). Pero las condiciones de la «construcción del Estado» y del nacionalismo, o la edificación de la nación, nunca se superpusieron completamente —es más, el propio nacionalismo, especialmente hacia finales del siglo diecinueve y durante todo el siglo veinte, fue una fuerza con frecuencia desplegada para desafiar las fronteras existentes del Estado-nación (por ejemplo, en Irlanda del Norte) (véanse la sección 6.1; y Poggi, 1990, págs. 26-27).

Las empresas militares dejaron un resultado paradójico: estimularon la formación de instituciones representativas y democráticas. Pero señalar esto no equivale a afirmar que la emergencia de estas instituciones es totalmente explicada por la intervención en la guerra. Las condiciones históricas que rodearon el surgimiento de las democracias nacionales fueron complejas y variadas. Una cosa es sugerir que en ciertos países existe una conexión directa entre, por ejemplo, la extensión del

sufragio universal y la emergencia de los ejércitos de infantería modernos, y otra muy distinta es asegurar que con ella la democracia queda completamente explicada. Además, si la guerra impulsó la democracia dentro de ciertos países, los derechos y principios democráticos fueron normalmente negados de forma explícita a quienes eran conquistados, colonizados y explotados por los Estados-nación poderosos. Si bien la expansión de Europa constituyó la base de la unificación política del mundo en un sistema de Estados-nación, el principal propósito de esta expansión era ampliar el comercio y el tráfico europeos; los derechos de los súbditos en las colonias fueron, en el mejor de los casos, un problema secundario.

3.2. ESTADOS Y CAPITALISMO

En la interpretación del desarrollo del Estado moderno hasta aquí ofrecida, poco se ha dicho de los motivos e intereses económicos de los actores políticos y sociales y de las condiciones y los límites económicos a la acción estatal. Excepto cuando se examinó el problema de la extracción de hombres, armas, tributos y demás provisiones, el acento recayó en los aspectos noeconómicos del Estado moderno. ¿Cómo afectan las consideraciones de las relaciones económicas, y del impacto del desarrollo del capitalismo en particular, a la concepción hasta aquí presentada de los Estados como entidades geopolíticas en competencia bajo la presión de extender el proceso de representación de todos aquellos convocados para servirlos? ¿Fue el sistema de Estados moderno un factor que moldeó y restringió la economía capitalista moderna tal como se desarrolló después del año 1500 d.C.? ¿O fue la expansión internacional de la economía capitalista un, si no el, determinante del alcance y los límites del Estado moderno? ¿Fue posible para los gobernantes formales seguir «mandando en el gallinero» a medida que se fijaban las fronteras estatales? ¿O el «gallinero» se veía cada vez más afectado por las clases económicas emergentes? En otras palabras, ¿cuál fue el efecto que sobre las organizaciones estatales y las instituciones representativas tuvo el desarrollo del moderno sistema económico? Es útil volver unos pasos atrás en el tiempo antes de discriminar y pesar los múltiples factores que entraron en juego.

Hacia el año 1000 d.C. la mejor aproximación a un orden político

global era el mundo musulmán. Con todo, su posición fue lentamente desafiada: invadido por las hordas mogoles en los siglos trece y catorce, y luego flanqueado por las expediciones navales europeas, el mundo musulmán comenzó a perder su vitalidad (Modelski, 1972; Hourani, 1992). Europa estallaría e irrumpiría en todos los cuadrantes del planeta. El crecimiento de las interconexiones entre Estados y sociedades —es decir, la globalización— fue progresivamente moldeado por la expansión de Europa. En sus comienzos, globalización significó «globalización europea». Las características básicas del sistema de Estados moderno —la centralización del poder, la expansión del gobierno administrativo, la legitimación del poder mediante los derechos de representación, la emergencia de ejércitos masivos permanentes— que existían de forma embrionaria en la Europa del siglo dieciséis se convirtieron en los rasgos sobresalientes del sistema global en su conjunto. El principal vehículo de esta fuerza fue la capacidad de los Estados europeos para realizar operaciones de ultramar por medio de fuerzas militares y navales aptas para completar viajes de grandes escalas.⁴

Entre los primeros líderes de la exploración se encontraban los españoles y portugueses. Si bien las monarquías ibéricas lideraron las primeras dos décadas de expansión europea, su posición fue socavada en el siglo diecisiete por los holandeses y luego por los británicos y franceses. La influencia británica y francesa fue creciendo a lo largo del siglo dieciocho, aunque fue Gran Bretaña el país que dominó con claridad en el siglo diecinueve.⁵ El poder militar y naval de Gran Bretaña confluyó con la centralidad de Londres en el mundo del comercio y las finanzas. Sin embargo, hasta ese momento ninguna potencia fue dominante; siempre hubo al menos dos Estados poderosos que se disputaban la he-

4. Los Estados europeos no fueron los primeros en contar con esta capacidad: los chinos ya la poseían, aunque no la explotaron de forma sistemática. Véase Kennedy, 1988, pág. 7.

5. «Quizá porque fue principalmente construida alrededor de Gran Bretaña», como Hobsbawm argumentara, «la economía mundial del capitalismo del siglo diecinueve se desarrolló como un sistema único de tráfico libre, en el cual las transferencias internacionales de capitales y bienes generalmente pasaban por las manos y las instituciones inglesas, empleaban barcos ingleses para conectar los continentes y eran calculadas en términos de libras esterlinas» (1969, pág. 14; véase también pág. 314).

gemonía en Europa, y la expansión del comercio mundial atrajo actores no estatales (Tilly, 1990, pág. 189). Además, las rivalidades europeas fueron siempre protagonizadas en territorios coloniales (aunque pocas de ellas terminaron en un conflicto abierto). Las colonias se convirtieron en «las joyas de la corona» de los nuevos imperios; ello explica la «lucha» por África y el «avance» en el Sudeste asiático (véanse Furnivall, 1948; Fieldhouse, 1966). Mediante la imposición de monopolios comerciales y acuerdos especiales, cada imperio intentó asegurarse el control exclusivo del tráfico y los recursos. Si bien el propósito principal de estas maniobras era enriquecer al imperio, el relieve del prestigio nacional como resultado de una conquista exitosa también fue un motivo importante.

La expansión de Europa por el mundo profundizó la demanda, como señaló un especialista, «de organizaciones que fueran capaces de operar a esa escala. Todos los tipos básicos de organización de la sociedad moderna —el Estado moderno, la empresa moderna, la ciencia moderna— fueron moldeadas y beneficiadas por ella» (Modelski, 1972, pág. 37). En particular, la expansión europea se convirtió en la mayor fuente de desarrollo de la actividad y la eficiencia estatales. Si bien era esencial equipar, planificar y financiar las expediciones de ultramar, y organizar los territorios adquiridos recientemente, los gobiernos supieron cosechar los frutos del «descubrimiento» y la explotación de los territorios no europeos. A la vez, los poderes ejecutivos y las burocracias estatales recibieron mayores recursos y, de ese modo, pudieron aumentar su autonomía frente a las asambleas y los parlamentos locales. Una vez más, aquellos Estados que pudieron organizar una infraestructura administrativa sólida, contaron con la mayor población, tendieron una red impositiva efectiva y desarrollaron la industria naviera y armamentista, se pusieron en ventaja y lideraron el proceso. En los siglos diecisiete y dieciocho eran los gobiernos absolutistas y constitucionales los que contaban con estas ventajas; en el siglo diecinueve fueron los Estados-nación emergentes.

Si bien la consolidación del Estado europeo moderno fue alentada por esta expansión, el proceso implicó graves costos sociales: la paulatina erosión de las civilizaciones no europeas, como la musulmana, la hindú y la china; la destrucción de los indios americanos; los efectos perturbadores del gobierno occidental sobre una gran cantidad de sociedades pequeñas; y la recíproca degradación de los mundos no europeo

y europeo debido al tráfico de esclavos. Los beneficios y los costos, sin embargo, no sólo se debieron a la expansión del sistema europeo de Estados: el paisaje era más complicado.

La difusión del poder europeo se llevó a cabo principalmente a través de las campañas marítimas militares y comerciales; y en el proceso Europa quedó conectada a un sistema global de relaciones comerciales y productivas.⁶ En el centro de estas relaciones se encontraban los mecanismos económicos capitalistas en expansión, que tuvieron su origen en el siglo dieciséis —o en lo que muchas veces se llama «el largo siglo dieciséis», que se inicia alrededor del año 1450 y llega hasta 1640 (Braudel, 1973)—. El capitalismo fue desde sus orígenes un asunto internacional; el capital nunca permitió que sus aspiraciones fueran determinadas por las fronteras territoriales (Wallerstein, 1979, pág. 19). Por lo tanto, la emergencia del capitalismo introdujo un cambio fundamental en el orden mundial: hizo posible, por primera vez en la historia, que se concretaran conexiones genuinamente globales entre Estados y sociedades; penetró en los rincones más remotos del mundo e imprimió profundos cambios sobre la dinámica y la naturaleza del poder político.

El desarrollo de la economía capitalista mundial inicialmente adoptó la forma de la expansión de las relaciones de mercado, impulsadas por una creciente necesidad de metálico para lubricar las transacciones económicas, y de materias primas y otros factores de producción. El capitalismo estimuló este impulso y fue estimulado por él. Es necesario distinguir entre la expansión de las relaciones de mercado capitalistas basadas en el deseo de comprar, vender y acumular recursos líquidos o capital, y la formación del capitalismo industrial que implica relaciones de clase altamente diferenciadas —basadas en quienes poseen o controlan los medios de producción y quienes tienen sólo su fuerza de trabajo para vender (véase Brenner, 1977)—. Los «capitalistas», en el segundo sentido, poseen fábricas y tecnología, mientras que los «asalariados» no

6. Es posible que la exitosa difusión del poder europeo no se debiera tanto a la superioridad de la tecnología militar, las habilidades y las organizaciones sociales europeas como se suele afirmar. Algunos sostienen que la conquista y el dominio comercial de Europa deben más al poder invasor de los microorganismos que portaban los cuerpos occidentales. Para importantes explicaciones en este sentido, véanse Crosby, 1986; McNeil, 1977; y véase también Cronon, 1983.

participan en la posesión de los medios de producción. Sólo con el desarrollo del capitalismo en Europa después del año 1500, y en particular con la formación de la organización capitalista de la producción a partir de mediados del siglo dieciocho, las actividades de los capitalistas y el sistema capitalista empezaron a converger (Tilly, 1990, págs. 17 y 189; Giddens, 1985, págs. 122-147).

El propio desarrollo del capitalismo puede ser en parte explicado como el resultado de los cambios en la agricultura «europea» del siglo quince: las transformaciones derivadas de la era de los desaguaderos y el empleo de tierras húmedas, que aumentaron el rendimiento de las actividades económicas y crearon un excedente razonable para proyectar operaciones de compraventa a largo plazo. Asociadas a estos cambios, se organizaron las rutas comerciales de larga distancia, en las cuales las costas septentrionales del Mediterráneo ocupaban un lugar prominente (Mann, 1986, pág. 504). Las redes económicas crearon los «corredores Norte-Sur» que cruzaban Europa, y las redes situadas en el Noroeste fueron progresivamente adquiriendo una dinámica arrolladora. Fue una combinación de oportunidades agrícolas y navales lo que contribuyó a estimular la dinámica económica en Europa, así como la continua competencia por recursos, territorios y redes comerciales. De ese modo, los objetivos de guerra se convirtieron gradualmente en objetivos económicos: las empresas militares y la conquista se conectaron con la búsqueda de ventajas económicas (véase Kennedy, 1988). Hacia el siglo diecisiete, el éxito en la conquista militar y el éxito en las empresas económicas estuvieron más directamente vinculados que nunca antes en la historia. Durante un intenso período, la globalización de las relaciones políticas y la de las relaciones económicas coincidieron en un mismo carril.⁷

El Estado lentamente se fue implicando en los intereses de la sociedad civil en parte «por su propia salud» (véase Offe, 1984). Si los

7. Es importante distinguir el tipo de globalización representado por imperios como el británico, que se extendió a través de vastos territorios y trató de organizarlos política y económicamente, de las densas redes de flujos globales más contemporáneas, marcadas, por ejemplo, por países capitalistas avanzados que concretan sustanciales inversiones fuera de sus fronteras a través de corporaciones multinacionales (involucradas en actividades de extracción, en la industria y los servicios), y por fuertes movimientos de capital a corto plazo. Estos últimos son analizados en el capítulo 6. El contraste entre los imperios y la naturaleza de los tipos recientes de globalización es tratado en detalle en Goldblatt y otros (de próxima aparición).

gobernantes y el personal estatal pretendían implementar medidas de su preferencia, entonces precisarían los medios financieros para hacerlo; y cuanto más exitosas fueran las actividades económicas desarrolladas dentro de sus territorios, mayores posibilidades tendrían —a través de aranceles, impuestos y otras rentas públicas— de llevar a cabo sus estrategias y concretar sus intereses. A lo largo de los siglos diecisiete y dieciocho los Estados absolutistas y constitucionales fueron cimentando una firme injerencia en la coordinación de las actividades de la sociedad civil. El impulso de estas responsabilidades en aumento casi siempre provino de los compromisos militares. Pero por debajo de este proceso operaba la necesidad general y creciente de regular la economía capitalista en desarrollo, la difusión de disputas por derechos de propiedad y las demandas de los grupos subalternos, para que la base económica del Estado mismo no fuera vulnerada (Mann, 1986, pág. 512). El elemento que acompañó a este proceso fue, por supuesto, la creciente intercalación de la sociedad civil con el Estado; pues por su capacidad para estabilizar y garantizar la efectividad de la ley, los contratos y la moneda —de asegurar un marco que coordinara la economía capitalista emergente—, el Estado se transformó en un objeto de especial atención para las clases y los grupos poderosos de la sociedad civil, que esperaban poder moldear la acción estatal y adecuarla a sus intereses.

¿Cuál fue la relación entre las organizaciones estatales, las instituciones representativas y las clases en la época de la formación del Estado moderno? Cualquier respuesta acabada a esta pregunta resultará polémica, y se debería matizar con importantes detalles de cada país particular. Sin embargo, tras esta aclaración, se pueden descubrir ciertas pautas comunes. En primer lugar, el desarrollo del Estado se filtró a través de las estructuras sociales de las distintas sociedades —esto es, de peculiares constelaciones de clases y grupos, organizadas alrededor de diferentes tipos de recursos, y que podían cooperar con los constructores del Estado o bien oponerse a ellos (Tilly, págs. 15, 27-28, 57, y 117 y sigs.)—. Por ejemplo, en las regiones «capital-intensivas» (áreas caracterizadas por el comercio, donde prevalecían las relaciones de mercado), los comerciantes y los empresarios capitalistas favorecieron, y en ocasiones impulsaron (como en Holanda y Gran Bretaña), estructuras estatales que ampliaron la representación para incluir sus intereses. En contraste, las áreas «coerción-intensivas» (áreas predominantemente

agrícolas, donde la coerción directa es el factor básico del orden), los terratenientes lograron un mayor control del Estado y pudieron obstaculizar el desarrollo de asambleas o consejos representativos. De hecho, donde una clase de terratenientes económicamente significativa, dependiente de la disponibilidad de mano de obra barata, controló o ejerció decisiva influencia sobre el aparato estatal (como sucedió en el Imperio Ruso, por ejemplo), se levantó una resistencia particularmente robusta contra la extensión de cualquier forma de derechos representativos o democráticos (véase Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992, págs. 270-271 y 288-291).

En segundo lugar, dentro de las mismas áreas capital-intensivas, se puede descubrir una peculiar pauta de relaciones entre los gobernantes políticos y las clases capitalistas emergentes. Weber fue quien primero advirtió esta relación; él hablaba de una «alianza» entre el capitalismo moderno y el Estado moderno emergente (Weber, 1923). Analizando la naturaleza de esta alianza, Poggi estableció una iluminadora distinción entre dos fuerzas autónomas, cuyos intereses coincidieron durante un período específico (Poggi, 1990, págs. 95-97). Estas fuerzas eran, por un lado, los gobernantes que querían centralizar el poder político y las organizaciones fiscales por medio del quiebre y la erradicación de los vestigios del poder en manos de la nobleza, la Iglesia y los distintos cuerpos estamentales y, por el otro, las clases capitalistas en ascenso que intentaban remover los obstáculos a la expansión de las relaciones de mercado basados en los compromisos comerciales impuestos por múltiples redes sociales de poder, rurales (las bases de poder aristocráticas y terratenientes) y urbanas (los sistemas de gremios y cofradías). Estudiar cómo se fue transformando esta «alianza» a lo largo del tiempo y cómo cristalizó en diferentes constelaciones de clases y poder estatal es una tarea que está fuera del alcance de este libro; tampoco hay lugar para analizar cómo se las arreglaron los descendientes del *ancien régime* para resistir o incorporar las nuevas presiones (véase Mann, 1993). Sin embargo, cabe señalar que la alianza parece haber durado toda la primera fase de la revolución industrial, contribuyendo tanto a la expansión del comercio como a la industrialización de la economía.

El hecho de que la alianza entre los intereses de grupos políticos y económicos poderosos durante la fase formativa del Estado moderno haya sido efectiva no implica que haya estado exenta de conflictos. Pues las nuevas clases capitalistas no sólo lucharon contra los privilegios feu-

dales remanentes, sino que también impulsaron la progresiva separación de la economía del Estado para que las actividades económicas se librasen de los riesgos que imponían las interferencias políticas arbitrarias.⁸ Fue en esta coyuntura en la que en general las clases económicas en ascenso se convirtieron en las fuerzas progresistas de los siglos dieciocho y diecinueve, que buscaron condensar la lucha por una esfera económica independiente y la lucha a favor de un gobierno representativo. El principal nexo era el intento de afirmar los derechos civiles y políticos (véase más adelante). Pues lo que estaba en juego con la sanción de estos derechos era el intento de asegurar la «libertad de elección» en áreas tan diversas como la personal, la familiar, la económica y la política. A lo largo del tiempo, la lucha a favor de los derechos civiles y políticos fue reconstituyendo la naturaleza tanto del Estado como de la economía —conduciendo al primero hacia el sistema político democrático liberal y a la segunda hacia el sistema de mercado capitalista.

Pero qué implicaba formar parte del Estado, esto es, cuál era el significado de la ciudadanía, no dejó de ser una cuestión polémica —por ella se enfrentaban los gobernantes, ansiosos por preservar sus privilegios tradicionales, las clases y los grupos sociales poderosos, que esperaban inscribir sus intereses dentro del sistema político, y los excluidos de la vida política hasta bien entrado el siglo veinte: las clases trabajadoras, las mujeres y varias minorías—. Más aún, a medida que se expandían sus funciones y crecía su intervención e incidencia en las condiciones de la sociedad civil, el Estado debía soportar desafíos cada vez más intensos. El temor ante una eventual interferencia política no deseada en los asuntos económicos, y la necesidad de un marco regulatorio para el comercio y los negocios, ofrecieron a las clases de la sociedad capitalista emergente un doble incentivo para intentar definir la dirección de la acción estatal.⁹

8. Por supuesto, los elementos de las clases capitalistas emergentes no desaprovecharon la oportunidad de trabar un acceso privilegiado al Estado, y de ese modo asegurarse monopolios y prerrogativas comerciales. Pero estas estrategias fueron finalmente derrotadas por las campañas en favor del libre mercado y el gobierno limitado.

9. Se ha argumentado que el impulso para la consolidación del gobierno representativo se derivó menos del interés reformista de las clases capitalistas (aunque se reconoce que estaban mejor predisuestas al avance de la democracia que las clases terratenientes) que de la naturaleza misma del desarrollo capitalista. Pues las clases capitalistas debilitaron la posición de las clases rurales dominantes, e incidentalmente

3.3. DEMOCRACIA LIBERAL Y CIUDADANÍA

La ciudadanía es un *status* que, en principio, atribuye a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades (Marshall, 1973, pág. 84). Desde la edad antigua hasta el mundo contemporáneo, todas las formas de ciudadanía han tenido ciertos atributos comunes. Ciudadanía ha significado cierta reciprocidad de derechos frente a, y deberes hacia, la comunidad política. Ciudadanía ha significado pertenencia a la comunidad en que cada cual vive su vida; y la ciudadanía invariablemente ha implicado diversos grados de participación. Analizar la ciudadanía consiste, entre otras cosas, en examinar los tipos de lucha que emprendieron los diversos grupos, clases y movimientos, para obtener mayores grados de autonomía y control sobre sus vidas ante las distintas formas de estratificación, jerarquía y obstáculos políticos (véase Held, 1989, capítulo 7).

Durante la fase formativa del Estado moderno, la lucha por la pertenencia a la comunidad política fue ante todo sinónimo del intento de establecer cierta forma de soberanía popular mediante la sanción de ciertos derechos civiles y políticos.¹⁰ Con «derechos civiles» se alude a aquellos derechos que son necesarios para asegurar la autonomía individual, que incluye la libertad personal, la libertad de palabra, pensamiento y creencias, el derecho a la propiedad y de suscribir contratos, y la igualdad ante la ley. El siglo dieciocho fue la principal fase de desarrollo de los derechos civiles en Gran Bretaña y los Estados Unidos, cuando quedaron aseguradas la libertad individual y la igualdad ante la ley. Los derechos civiles crearon nuevas libertades, libertades que, en

fortalecieron la posición de las clases subordinadas al propiciar que se aglomerasen en las fábricas y las ciudades, y al modernizar los medios de comunicación, facilitando de ese modo la organización de la clase trabajadora. Para un análisis comparativo detallado de este argumento, véase Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992, págs. 269-291; véase también Przeworski, 1985.

10. Si bien el argumento siguiente se inspira en la explicación del desarrollo de la ciudadanía ofrecido por Marshall (1973), en particular su noción de diferentes tipos de derechos ciudadanos, no acepto su explicación del origen de estos derechos, su tendencia a evaluar los grupos de derechos con los criterios evolucionarios de las «etapas irreversibles», y su concepción de la «contradicción» entre el capitalismo y el bienestar (véase Held, 1989, capítulo 7).

primer lugar, fueron gradualmente liberando a la ciudadanía masculina de las obligaciones hacia el lugar de nacimiento y levantando las restricciones ocupacionales derivadas de la ley y la costumbre.¹¹ Si bien estas libertades impugnaron diversas formas tradicionales de poder y desigualdad, no resistieron las nuevas formas de desigualdad creadas con la emergencia del mercado capitalista competitivo; por el contrario, fueron esenciales para su funcionamiento (Marshall, 1973, pág. 87). En efecto, los nuevos derechos autorizaban a cada persona que los ejerciera a participar como un agente independiente en la competencia económica; crearon individuos «libres e iguales en *status*», un *status* fundante del contrato moderno (véase Pateman, 1988).

La sanción de los derechos civiles en Gran Bretaña, los Estados Unidos y otros países, era un prerrequisito para asegurar la libertad del súbdito. Fue un paso significativo en el desarrollo de los derechos políticos; pues una vez que el agente individual fue reconocido como una persona autónoma —esto es como una persona capaz de reflexionar y tomar decisiones acerca de las condiciones básicas de la vida— resultó más sencillo considerarlo, en principio, una persona capaz de asumir responsabilidades políticas. Los «derechos políticos» se refieren a aquellos tipos de derechos que crean la posibilidad de participar en el ejercicio del poder político como miembro de la asociación política, o como elector de los miembros de esa asociación. Aunque los derechos políticos emergieron a finales del siglo dieciocho en algunos países y antes de la sanción de todo el espectro de derechos civiles en otros, por ejemplo, en Suecia (véase Kobllick, 1975), su consagración efectiva pertenece, sobre todo, al siglo diecinueve y principios del veinte. Las novedades políticas de este período reflejan un creciente interés en la igualdad como un principio aplicable a una diversidad de esferas, y una mayor conciencia de la tensión entre, por un lado, el reconocimiento de la persona como un individuo «libre e igual» en asuntos civiles y, por el otro, la libertad efectiva de esa persona para promover sus intereses exenta de impedimentos políticos. Los derechos políticos fueron gradualmente reconocidos como medios indispensables para garantizar la libertad individual; pues al no haber una buena razón para creer que quienes gobiernan no actuarán siguiendo sus intereses egoístas (de la misma manera que los gobernados), el go-

11. La población esclava de los Estados Unidos, por supuesto, fue excluida de estos derechos.

bierno debe, para evitar atropellos, ser directamente responsable ante un electorado convocado con regularidad a decidir si sus objetivos han sido cumplidos (véase el capítulo 1, págs. 29-33).

La afirmación de la «libertad política» implicó un proceso por medio del cual los derechos políticos que habían sido históricamente monopolizados por unos pocos privilegiados fueron extendidos al conjunto de la población adulta. El auge del sindicalismo y el movimiento obrero en general, en alianza con sectores de las clases medias y junto con las luchas a favor del sufragio femenino, fue un factor crítico en el desarrollo de la ciudadanía política (véase Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992, especialmente capítulo 7). Si la ciudadanía era un derecho, debía ser un derecho a la plena participación en la sociedad política. De ese modo, la búsqueda de la ciudadanía se convirtió en la promoción de las condiciones bajo las cuales los individuos pudieran disfrutar de la igualdad de *status* y la igualdad de oportunidades. Se había emplazado el escenario para la conquista no sólo de los derechos políticos sino también de los «derechos sociales».

Con la conquista del sufragio universal en algunos países, la clase obrera organizada era capaz de emplear su fuerza política para combatir las desigualdades sociales y consolidar *como derechos* ciertas victorias sociales en el terreno del «bienestar» (véase Turner, 1990). Sin embargo, esta fuerza en pocas ocasiones fue suficiente para poner en marcha las decisivas reformas estructurales que crearon las instituciones del Estado de bienestar. De hecho, muchas de las instituciones del Estado de bienestar fueron impulsadas primordialmente por políticos ambiciosos o «funcionarios públicos visionarios», como un medio para promover la solidaridad nacional (Ashford, 1986, pág. 6; véanse también de Swaan, 1988, págs. 5-11; y Esping-Andersen, 1990, págs. 40, 53, 112 y 133-135). Sólo a finales del siglo diecinueve y principios del veinte se comenzó a sancionar los derechos sociales en su forma moderna; esto es, en la forma de medidas redistributivas de bienestar —que incluyen las medidas que fundan la seguridad social, la salud pública y nuevas formas de tributación progresiva—.¹² Estos derechos nunca dejaron de ser logros frágiles,

12. Los efectos redistributivos netos del Estado de bienestar fueron bastante limitados porque se convirtieron en un vehículo para consolidar los intereses de una clase media en ascenso y expansión (véase Giddens, 1994, capítulo 5).

una fragilidad que pudo comprobarse con toda claridad a la luz de los esfuerzos, iniciados hacia de finales de los años setenta, por «reducir el Estado» y restringir radicalmente el alcance de la acción estatal (véase Held, 1989, capítulos 4-5; véase también el capítulo 11 de este libro).

¿Cómo fue que en muchas comunidades políticas occidentales la ciudadanía cristalizó, antes que nada, bajo la forma de derechos civiles y políticos? Y ¿cómo fue que la democracia liberal triunfó sobre las formas de gobierno alternativas? Podemos encontrar pistas de estas problemáticas en la convergencia, cuando menos, de tres factores críticos. El primero reside en lo que podría denominarse la «reciprocidad del poder», que llegó a ser reconocida a través de la creciente dependencia de los sistemas nacionales de regulación de la cooperación de las poblaciones dominadas, una dependencia que, como se señalara anteriormente, resultó especialmente evidente durante los períodos de emergencia nacional, especialmente las guerras. El segundo aparece con la crisis de la legitimidad política sufrida por los poderes estatales en desarrollo en el contexto del agotamiento de las formas tradicionales de legitimación, particularmente de las basadas en la religión y los derechos de propiedad. La novedad de finales del siglo dieciocho no fue tanto el generalizado atractivo de las ideas de autodeterminación y autogobierno ciudadano, sino más bien, como Dunn dejara claro, «la relativa fragilidad» de los sistemas tradicionales de dominación (1992, pág. 246). La legitimidad ofrecida por los sistemas democráticos representativos se basaba en el reconocimiento de una relación recíproca entre gobernantes y gobernados, en la cual, por un lado, estos últimos tenían el deber de respetar la ley y la autoridad del Estado, y, por el otro, los primeros tenían la obligación de actuar siguiendo fielmente el amplio mandato del «pueblo». El tercer factor que contribuye a explicar la victoria de la democracia representativa liberal es que ella no representó una amenaza para las fuerzas (y la creciente autonomía) de la economía de la sociedad civil. La creación de un mercado de fuerza de trabajo y capital implicó la separación de lo «económico» y lo «político». Los derechos del ciudadano a postularse como representante no fueron extendidos a la esfera del trabajo y, por lo tanto, la lógica de la política no fue extendida directamente a la industria; el capitalismo podía progresar codo a codo con la consolidación del gobierno representativo (véase Turner, 1986,

págs. 37-44).¹³ De ese modo, la democracia representativa es una democracia «inofensiva» para el mundo moderno y, en particular, para la economía capitalista moderna (Dunn, 1992, págs. 248 y 250).

Con todo, la democracia representativa no ha dejado de ser un terreno de disputas, un terreno a menudo cruzado por un abismo entre la promesa democrática y los resultados de la democracia. Desde la declaración «no se pagan impuestos sin representación» en la Inglaterra del siglo diecisiete hasta las luchas a favor de un sufragio genuinamente universal en los siglos diecinueve y veinte, los defensores de una mayor *accountability* en el gobierno han procurado sistemáticamente asegurar los medios de elegir, autorizar y controlar las decisiones políticas. En las revoluciones de Europa central y oriental de 1989-1990, el principio de la autodeterminación y el principio de la acción gubernamental consensuada desafiaron una vez más el principio del gobierno «unipersonal» o, en este caso particular, «unipartidista». La democracia fue concebida como una vía para contener los poderes del Estado y mediar entre proyectos políticos en competencia; pues acarrea la posibilidad de la instauración de un principio de legitimidad basado, por un lado, en la participación política de cada uno y de todos, y, por el otro, en un proceso de elaboración de decisiones que puede mediar las diferencias y destilar (gracias a la adhesión que este proceso concita) resultados aceptables.

Las luchas por la ciudadanía y la democracia estuvieron guiadas por la anticipación de un orden político que no moldeara ni restringiera arbitrariamente las elecciones de los individuos y los grupos. La búsqueda de este orden es la búsqueda de un mayor grado de autonomía, del enriquecimiento de la materia de la ciudadanía y de un aumento de la cantidad de individuos con el *status* de la autonomía (véase Marshall,

13. Si bien la separación institucionalizada de la economía y la política crea la base del desarrollo y la expansión del capital, también crea un espacio significativo para la realización de los derechos y las libertades políticos. La separación relativa de lo político y lo económico significa que existe un reino en el cual el ciudadano puede disfrutar derechos no disponibles en aquellas sociedades donde la separación no se ha consumado. Si bien una consecuencia de la diferenciación de lo económico y lo político es la libertad relativa de la economía y, por lo tanto, la producción y reproducción sistemáticas de asimetrías de ingreso, salud y poder, otra consecuencia es la creación de un espacio de disfrute de derechos civiles y políticos. La importancia de esta problemática será explorada más adelante (véanse los capítulos 7-9).

1973, pág. 84). Es el impulso por realizar lo que llamo «el principio de la autonomía» —un principio que reconoce la indispensabilidad de la «igual autonomía» de todos los ciudadanos (véase el capítulo 7)—. Para que el interés que la democracia despierta en todos los individuos por igual sea protegido, las personas requieren igual capacidad para actuar dentro de las instituciones políticas y las esferas de poder clave.

La anticipación de la autonomía de cada uno y de todos constituye una idea regulativa. Más aún, es una idea que ha establecido un criterio normativo que se podría emplear en contra de las instituciones existentes —tal como fuera empleado por los movimientos obreros, feministas, antirracistas y anticolonialistas—, para denunciar cuán incumplidos permanecen los principios y las aspiraciones a la igual libertad y la igual participación política. Y es una idea a la cual se puede recurrir para interrogar cuánto ha fracasado la democracia «inofensiva» para el mundo moderno en el momento de afrontar los problemas de *accountability* creados por las esferas de poder situadas más allá del Estado, tales como las generadas por las organizaciones económicas más importantes, que pueden obstruir y limitar la consolidación exitosa de la democracia misma (véase el capítulo 8).

El triunfo del Estado moderno

Resta aún incorporar al argumento de este capítulo las razones por las cuales el Estado moderno adoptó la forma del Estado-nación o nacional. Para expresarlo brevemente, se ha sostenido que los Estados-nación alcanzaron la supremacía porque triunfaron en la guerra, fueron (relativamente) exitosos desde el punto de vista económico, y lograron un grado significativo de legitimidad ante sus poblaciones y los demás Estados.

Triunfaron en la guerra porque, a medida que los costos y la magnitud de la guerra crecían, eran los Estados más grandes los que se hallaban en mejores condiciones de reunir y organizar poder militar; y después de expandirse hacia los territorios de ultramar, la capacidad de estos Estados creció considerablemente (Tilly, 1990, págs. 65-66 y 190). Fueron exitosos en el campo de la economía porque el rápido crecimiento de sus mercados a partir del finales del siglo dieciséis, y especialmente desde mediados del siglo dieciocho, auspició el proceso de

acumulación de capital: a medida que la base económica del Estado centralizado se expandía, quedaban significativamente reducidas las capacidades militares de los Estados menores (cuyas estructuras de poder estaban normalmente fragmentadas) y los imperios tradicionales (cuyo éxito dependía principalmente del poder coercitivo). Y lograron la legitimidad porque, a medida que extendían sus actividades militares, administrativas y organizativas, crecía su dependencia de la cooperación, la colaboración y el apoyo activos de otros cuerpos sociales, especialmente los grupos civiles mejor organizados. Como secuela de la erosión de la autoridad de la Iglesia y otras prominentes instituciones del pasado, la legitimidad de las exigencias del poder político quedó sujeta a la aceptación popular o democrática. Las fuerzas del gobierno democrático y la legitimidad democrática resultaron irresistibles ante la expansión del poder administrativo del Estado y la aparición de nuevas identidades políticas —el nacionalismo, la ciudadanía y la persona «pública».

Por supuesto, las condiciones bajo las cuales se desarrollaron las democracias nacionales variaron considerablemente. Varias «condiciones de posibilidad» parecen centrales en el proceso de consolidación de las democracias nacionales: la crisis de las formas de legitimidad tradicionales, que creó nuevos espacios para las innovaciones conceptuales e institucionales; el desarrollo de una noción secular del poder político y el derecho; la concentración de los medios de violencia en manos del Estado junto con la emergencia de un ejército permanente y profesional; la aparición de grupos y clases sociales fuertes, independientes y reformistas; y el impacto de condiciones y crisis internacionales particulares (véase Hall, J., 1993). Si bien estos factores se interconectaron y reforzaron mutuamente en el desarrollo de la democracia, no bastan para explicar el éxito de su consolidación; pues gran parte del proceso también dependió, como siempre sucede, de circunstancias contingentes y de la virtud política (véase Held, 1993c, cuarta parte).