

# El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo?

Por Aldo Isuani\*

## Resumen

Como otros conceptos centrales de las ciencias sociales, el concepto de *Estado* continúa siendo en gran parte intuitivo. La existencia de diversos paradigmas contribuye a diferentes significados del término. Por esta razón, este artículo presenta primero el menú de opciones teóricas que conceptualizan el Estado. Posteriormente, desarrolla y fundamenta un enfoque que tiene raíces en algunos de los conceptos fundamentales que se analizarán, y que se basa en mi interés por una alternativa de conceptualización que sea útil para el entendimiento de las políticas públicas como productos del Estado. Finalmente, introduce algunas nociones sobre las funciones estatales, y los objetivos y fines del Estado tal como se expresan a través de las políticas públicas.

## Palabras clave

Estado – sociedad – políticas.

## Abstract

Like other central concepts in the social sciences, the concept of the State remains largely intuitive. The existence of various paradigms contributes to different meanings of the term. For this reason, firstly, this paper presents the menu of theoretical options that conceptualize the State. Subsequently, it develops and bases an approach that has roots in some of the fundamental concepts that I will analyze and that is based on my interest in an alternative conceptualization that

---

\* Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh. Profesor de Políticas Sociales en la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Fue Investigador Principal del CONICET (1989-2015) y Profesor Titular de Sociología Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de Análisis de Políticas Públicas en la Maestría de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma universidad. Se desempeñó como Director Nacional de Análisis de Largo Plazo de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación (1985) y como Secretario de Tercera Edad y Acción Social en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (2000-2001).

is useful for understanding public policies as products of the State. Finally, it introduces some notions about state functions and the goals and purposes of the State as expressed through public policies.

## Key words

State – society – policies.

## Introducción

Este artículo tiene una larga historia. Arranca cuatro décadas atrás, cuando el debate sobre el Estado era muy intenso en el ámbito de las ciencias sociales de América Latina y Europa, en el primer capítulo de mi tesis doctoral (Isuani, 1979): el único que no publiqué, pero que utilicé profusamente en mi carrera de profesor universitario. (Las razones para ello aún no las consulté con un psiquiatra, pero intuyo que yo quería desarrollarlo más, y otras preocupaciones intelectuales no lo permitieron). La pandemia de coronavirus de 2020 y el encierro me devolvieron la inquietud de darle, finalmente, un impulso a este trabajo del joven Isuani, y me puse manos a la obra. Y la invitación de mi colega y amigo Oscar Oszlak para publicarlo en la revista que dirige fue la razón para apurar el esfuerzo. El producto resultante difiere en muchos aspectos de aquel primer capítulo de mi tesis. (Es lógico ¿no?, y creo haber encontrado una versión más sólida). Hurgar en el contenido del concepto fue la tarea que me propuse, y es la que hoy presento.

Como muchos otros conceptos centrales de las ciencias sociales, el concepto de *Estado* continúa siendo en gran parte intuitivo. Algunos autores tratan de hacer explícito el uso del término, y, es claro, las definiciones varían muchísimo. Otros autores, casi todos, simplemente lo usan. Las cosas se vuelven todavía más complicadas cuando este concepto se combina con otros igualmente intuitivos, como *poder* y *sociedad civil*. La existencia de diversos paradigmas en las ciencias sociales contribuye a los diferentes significados del término, y no es extraño encontrar un autor enrolado en un paradigma que adopte un concepto de Estado de otro paradigma. No es fácil salir de este laberinto semántico, y, por ello, es necesario que estos conceptos tan cruciales para el entendimiento de cuestiones fundamentales de las ciencias sociales se definan explícitamente.

Aquí, el intento es presentar, en primer lugar, el menú de opciones teóricas que conceptualizan el Estado. En segundo lugar, presentaré y fundamentaré un enfoque que tiene raíces en algunos de los conceptos fundamentales que serán analizados y se basan en mi interés de una alternativa de conceptualización que sea útil o fructífera para el entendimiento de las políticas públicas como productos del Estado. Hasta este punto, intento bucear en la respuesta a la pregunta sobre qué es el Estado; es decir, intento describir su anatomía. La pregunta qué hace el Estado o la discusión sobre su fisiología no es aquí la preocupación central. Sin embargo, por último, introduciré algunas nociones sobre las funciones estatales, y los objetivos y fines del Estado tal como se expresan en las políticas públicas.

## **1. Conceptos de Estado**

El objetivo de este apartado es volver explícitos los diferentes modos en los que el Estado puede conceptualizarse. Al examinar algunos de los autores clásicos del campo de la teoría política, encontramos dos concepciones: a) como una asociación o comunidad en un territorio dado, incluyendo una institución de gobierno; b) como una dimensión de la sociedad, opuesta a otras dimensiones sociales.

El primer concepto incluye la teoría del contrato social y el pensamiento de Max Weber, por lo que ofrece dos variantes de Estado como asociación. El segundo concepto es presentado por Hegel y por Marx, y también tiene dos enfoques diferentes del Estado como dimensión social opuesto a otras dimensiones.

La mayoría de los autores clásicos usó una de esas nociones de manera consistente. Sin embargo, algunos de ellos y otros tendieron a mezclar concepciones diferentes. De esta manera, nos enfrentamos con un rompecabezas semántico.

### **1.1 El Estado como asociación o comunidad**

Aquí el concepto de Estado se torna coextensivo al concepto de sociedad. En otras palabras, las sociedades, en algún punto de su desarrollo histórico, existen

como tales, solamente en forma de Estados. Para este punto de vista, el Estado abarca a los habitantes de un territorio determinado y requiere instituciones gubernamentales para proteger tal asociación de las amenazas externas y del caos interno. Esta noción admite dos variantes. Por un lado, existe la asociación vista desde abajo; esto quiere decir el Estado que emerge de un pacto entre los miembros de una comunidad humana determinada. Este enfoque adquirió su más pura formulación en las teorías del contrato social. Por otro lado, hay una asociación vista desde arriba, una asociación de dominación en la cual ciertos grupos controlan otros grupos dentro de un territorio determinado. El representante más importante de este enfoque es Max Weber.

### 1. 1. 1 Las teorías del contrato social

Según los teóricos más prominentes del contrato social, los individuos acuerdan crear una entidad social para vencer las desventajas de un real o hipotético estado de naturaleza. Para atender a esa meta, ejecutan un contrato por el cual se genera un estado civilizado. Después de la firma del pacto, el nuevo estado se vuelve una asociación compulsiva<sup>1</sup>. Más allá del término *Estado*, se usan otros términos para referirse al resultado del contrato social. Así, Hobbes habla de *Estado civil* o *Commonwealth*; Locke, de *sociedad política*, *sociedad civil*, *Commonwealth*, *estado de paz*, *comunidad* y *sociedad*; y Rousseau, de *estado civil*, *estado social* y *sociedad civil*. El Estado no debe ser confundido con el gobierno. Esos dos términos, sus relaciones y el estado de naturaleza son conceptualizados de diferentes maneras por esos autores.

En Hobbes, el estado de naturaleza es descrito en la conocida frase: «Fuera de los Estados civiles, hay siempre guerra de todos contra todos». Para crear un Estado

---

<sup>1</sup> Las teorías del contrato social van desde los pactos entre los soberanos y los súbditos (*pactum subjectionis*) al pacto entre los individuos (*pactum societatis*). La primera versión está sustentada principalmente en los escritos políticos del siglo XVI, y representa un esfuerzo de proveer fundamento ideológico a la limitación de los poderes de los monarcas. La segunda versión se desarrolla en la idea de *soberanía popular* que acompaña el ascenso de la burguesía. Así, en el siglo XVII, ambos contratos aparecen en los escritos de Grocio, Puffendorf y Hobbes. Más tarde, el *pactum societatis* se vuelve fundamental en Hooker y Locke. Este contrato es el único en Rousseau, quien elimina el *pactum subjectionis*.

civil capaz de superar los peligros de una situación en la cual «naturalmente, todo hombre tiene derecho a todo»; los individuos deben desistir de cualquier derecho fundamental, excepto el derecho a la vida. Es la salvaguarda de este derecho la justificación para que todos los otros derechos sean conferidos a un soberano, sea un individuo o un órgano representativo. Así, el acto de crear una sociedad o un Estado es el mismo acto de crear un gobierno: *pactum societatis* y *pactum subjectionis* son las dos caras de la misma moneda.

Esto (el bien común) es más que consentir o acordar: es una unidad real de individuos en una sola y misma persona, hecha por acuerdo entre todos los hombres, de manera tal que un hombre debería decir a los otros: «Yo autorizo y doy mi derecho de gobernar a este hombre o a esta asamblea de hombres, en la condición de que tú cedas al otro tu derecho y autorices todas sus acciones de igual manera». Eso, la multitud unida en una sola persona, es el llamado «Commonwealth» (Hobbes, 1977, p. 132).

Hobbes será un teórico fundamental del absolutismo monárquico. Ve a una Inglaterra despedazada por constantes guerras civiles y aboga por la constitución de una monarquía que se imponga a los diversos señores feudales. En cambio, no es una situación permanente de guerra lo que preocupa a Locke, pero sí la probabilidad de interferencia de ciertos individuos en los derechos de los otros. El estado de naturaleza no es presocial porque, en él, los individuos son guiados por la ley natural:

El estado de naturaleza tiene una ley natural para gobernarlo y que obliga a todos. Y la razón, que es esa ley, enseña a toda la humanidad que quiera consultarla, que, siendo todos iguales e independientes, nadie debe perjudicar al otro en su vida, salud, libertad o propiedad (Locke, 1960, cap. 2, párr. 6).

En el estado de naturaleza, cualquier individuo tiene el derecho de castigar toda ofensa que pueda amenazar sus derechos. Es la injusticia proveniente del hecho de que el individuo es simultáneamente juez y acusador lo que torna al contrato social necesario. Así, cuando los individuos concuerdan en desistir de su derecho de castigar a los transgresores —un derecho que tienen en virtud de la ley natural— y establecen un árbitro, es cuando ellos crean una sociedad civil o un Estado:

Por lo tanto, en cualquier lugar en que hubiera un número de hombres unidos en una sociedad que renuncie al Poder Ejecutivo que la ley natural le otorga a cualquiera y lo entregue al conjunto, ahí y solamente ahí existe una sociedad civil o política (Locke, 1960, cap. 19, párr. 220).

Los individuos no desisten de ninguno de sus derechos fundamentales. Apenas acuerdan en poner límites a sus propias esferas de acción. Por esa razón, la burguesía ascendente tiene una base teórica para su ataque al absolutismo y para la creación de una sociedad a su propia imagen.

En Locke, el contrato para crear una sociedad —en la cual es necesaria la unanimidad— es diferente de aquel que crea un gobierno —en el cual una mayoría decide—. El *pactum societatis* es el fundamental, y su ruptura significa un retorno al estado de naturaleza. Por otro lado, el gobierno surgido del *pactum subjectionis* puede ser cambiado sin alterar el Estado civil.

Para Rousseau, ni un estado permanente de guerra entre individuos ni la probabilidad de excesos en el comportamiento de estos son características que definen el estado de naturaleza. Él sintetiza su idea de estado de naturaleza en un estado de inocencia. No le atribuye a ese estado una verdadera vida histórica; es apenas un truco conceptual para entender, por contraste, el Estado que surge del contrato social. El surgimiento del Estado proporciona a los individuos un camino de autorrealización, y ese Estado civil es una comunidad real y no formal:

Si eliminamos del cuerpo social lo que no pertenece a su esencia, descubriremos que este se reduce a los siguientes términos: «Cada uno de nosotros pone a su persona y todo su poder en común debajo de la dirección suprema de la voluntad general, y, en nuestra capacidad colectiva, recibimos a cada miembro como una parte indivisible del todo». Inmediatamente, en lugar de personalidad individual de cada parte contratante, ese acto de asociación crea un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros como los que constituyen la asamblea de electores y recibiendo de ese acto su unidad, su identidad comunitaria, su vida y su voluntad. Esa persona pública, así formada por la unión de todas las personas, antiguamente tenía el nombre de ciudad, y ahora toma el de

República o cuerpo político; es llamado por sus miembros Estado cuando es pasivo; soberano cuando es activo; y poder cuando comparado con otros como él (Rousseau, 1950, libro 1, cap. 6).

En Rousseau, la soberanía reside siempre en el pueblo. Ella no se transfiere: es siempre delegada a los funcionarios autorizados que están totalmente sujetos a la voluntad general. Su teoría radical de la democracia directa establece límites claros a la actividad de los delegados del pueblo. No hay un segundo contrato, no hay un *pactum subjectionis*:

Los miembros de ese cuerpo (gobierno) son llamados magistrados o reyes, es decir, gobernantes..., y el cuerpo general lleva el nombre de príncipe. Tienen mucha razón aquellos que sostienen que no es un contrato en absoluto el acto por el cual un pueblo se somete a un príncipe. Es sola y simplemente una comisión, un empleo, en el cual los gobernantes, meros funcionarios del Soberano, ejercen en su nombre el poder del que él los hizo depositarios. Ese poder puede ser limitado, modificado o recuperado a voluntad, porque la alienación de tal derecho es incompatible con la naturaleza del cuerpo social y contraria al objetivo de la asociación (Rousseau, 1950, libro 3, cap. 1).

### 1. 1. 2 El concepto de Estado según Max Weber

Para comprender la noción de *Estado* de Weber, deben introducirse otros conceptos. El punto de partida es su concepto de *dominación*. La existencia de la dominación o la «probabilidad de que una orden con un contenido específico sea obedecida por un grupo dado de personas... no implica necesariamente la existencia de un órgano administrativo o ni siquiera la existencia de una organización». Weber agrega inmediatamente que «es, no obstante, poco común encontrarla (la dominación) desvinculada de al menos una de ellas». En otras palabras, a pesar de que la dominación «depende solamente de la presencia real de una persona dando órdenes a los otros con éxito» (Weber, 1968, pp. 53-54), esto es muy difícil de encontrar fuera de las organizaciones de gobierno, que casi siempre implican la existencia de un órgano administrativo:

Una organización que posee un órgano administrativo está siempre, en algún grado, basada en la dominación. Pero el concepto es relativo. Por lo general, una organización que gobierna eficientemente es también una organización administrativa (Weber, 1968, p. 53).

A partir de ese punto, Weber evoluciona hacia un concepto de *Estado*:

Una organización gobernante será llamada «política» en la medida en que su existencia y orden sean continuamente salvaguardados dentro de un territorio determinado por la amenaza de la aplicación de la fuerza física por parte de un órgano administrativo. Una organización política compulsiva con operación continua será llamada «Estado» en la medida que su órgano administrativo ostente para sí el monopolio legítimo de la violencia física para proteger su orden (Weber, 1968, p. 54).

Según Weber, el Estado como una asociación política debe ser definido en términos de sus medios más que de sus fines. A pesar de que el uso de la fuerza no es el único medio del que dispone el Estado, constituye su método particular. Mientras tanto, como el uso de la fuerza, en tanto legítimo, no se limita a las organizaciones políticas, es necesario otro elemento básico para definir el Estado, esto es, la territorialidad.

Puede verse en los escritos de Weber que, históricamente, las organizaciones políticas emergieron de la transición entre los tipos de dominación patriarcal y patrimonial.

La gerontocracia y el patriarcalismo primario son los tipos más elementales de dominación tradicional, donde el señor no tiene un órgano administrativo personal ... Aquí, el señor es todavía muy dependiente de la disposición de los miembros en cumplir sus órdenes, ya que él no tiene una maquinaria para garantizarlas. Por esa razón, los miembros todavía no son realmente súbditos... El patrimonialismo y, en un caso extremo, el sultanato, tienden a aparecer cuando la dominación tradicional desarrolla una fuerza administrativa y militar que son instrumentos puramente personales del señor. Solamente entonces los miembros del grupo son tratados como súbditos (Weber, 1968, p. 231).



El tipo de dominación implícita en el fenómeno del Estado también requiere el control del gobernante sobre el órgano ejecutivo y sobre los instrumentos materiales de administración. Sin embargo, debe hacerse una importante distinción: «Todos los Estados deben ser clasificados según descansen o no, en el principio de posesión real por los funcionarios de los medios de administración (dinero, edificios, materiales de guerra, etc.). Ese elemento da origen a la distinción entre “estamentos” o “Estados”». En el caso del estamento, los medios de administración son «autónomamente controlados, total o parcialmente, por el órgano administrativo dependiente» (por ejemplo, los vasallos en la asociación feudal). En otras palabras, «el señor gobierna con la ayuda de una aristocracia autónoma y así divide su dominación con ella». En el caso del Estado, los medios de administración están bajo el control del señor, con el apoyo de un cuerpo de auxiliares. Es solamente en el Estado moderno que «la separación del staff administrativo de los medios materiales de la organización está concluida» (Weber, 1967, pp. 81-82). Propiamente hablando, el Estado es, en el pensamiento de Weber, el Estado moderno; la organización política que surgió en el último período medieval en Europa y caracterizada principalmente por la presencia de ejércitos permanentes, el crecimiento de la burocracia y el desarrollo de las finanzas públicas.

Recapitulando, Weber considera el Estado como un tipo particular de organización social, caracterizada por el elemento de la territorialidad y por la existencia de un órgano administrativo que monopoliza el uso legítimo de la violencia física.

El Estado como asociación política, surja desde abajo (teorías del contrato social) o desde arriba (Weber), es la forma en la cual la sociedad existe en una determinada etapa de desarrollo de la humanidad. El Estado también incluye una institución de gobierno; así, Estado y gobierno no son idénticos, según este enfoque.

## **1. 2 El Estado como dimensión social**

En cambio, si el Estado no coincide más con la sociedad, se vuelve una esfera o dimensión social diferente de otras esferas sociales. Y es en este enfoque de Estado que la diáda sociedad civil-Estado se torna significativa. Hegel y Marx representan las variantes principales de esta concepción de Estado. En Hegel, es una dimensión abstracta, mientras que, en los pensadores clásicos marxistas,

adquiere el significado de un aparato de gobierno y coerción separado de la sociedad civil.

### 1. 2. 1 La visión de Hegel

Esta noción alcanza desarrollo completo en la obra de Hegel. El concepto de sociedad civil usado por las teorías del contrato social para designar la sociedad que surge del estado de naturaleza a través de un contrato adquiere un nuevo sentido en los trabajos de Hegel. La sociedad civil es contrapuesta al Estado y a la familia, y estas tres esferas se vuelven los tres momentos de la vida ética. Las razones para este cambio en el significado deben encontrarse en las nuevas realidades que surgieron en el ascenso del capitalismo ante las cuales Hegel reaccionó de manera crítica. Estas nuevas realidades eran:

*Individualismo.* Con el ascenso del comercio y la industria burgueses, el individuo se volvió cada vez más preocupado por sus intereses privados. Así, el interés particular fue acentuado y opuesto, por un lado, a los intereses particulares de otros individuos y, por otro lado, al interés común. Debido a la necesidad de atender al interés común y así evitar una completa fragmentación de la sociedad, la diferenciación entre lo público y lo privado se convirtió en una característica de la sociedad moderna. Como resalta Hegel, la creación de la sociedad civil es el logro del mundo moderno. Esta sociedad civil no existió en el pasado.

En el Estado de la antigüedad, el fin subjetivo simplemente coincidía con la voluntad del Estado. En los tiempos modernos, en tanto, reivindicamos el juicio privado, el deseo privado y la conciencia privada. Los antiguos no tenían nada de esto en el sentido moderno; lo fundamental para ellos era la voluntad del Estado (Hegel, 1977, p. 261).

*Desigualdad.* La dinámica del mercado tiende a aumentar las diferencias en riqueza colocando a las masas en peligro de hambruna. Como indica Avineri citando a Hegel:

Este poder condena a una multitud a una vida dura, la apatía en el trabajo y pobreza para que los otros puedan amasar fortunas (Avineri, 1972, p. 96).

Estas realidades llevaron a Hegel a establecer una nueva noción de *sociedad civil*. Lo que Hobbes vio en el estado de naturaleza, o sea, *bellum omnium contra omnes* (la guerra de todos contra todos), es exactamente lo que Hegel ve en la sociedad civil de la tradición de la ley natural (Locke, Hooker); un reino de la competencia, de hombres hostiles a los otros hombres, la primacía de lo particular, del interés privado. Hegel es explícito en referencia a ello:

En la sociedad civil, cada miembro es su propio fin, el resto no es nada para él... Los individuos en su capacidad de ciudadanos, en este estado de sociedad civil, son personas privadas cuyos fines son sus propios intereses... La sociedad civil es el campo de la batalla donde el interés privado individual de cada uno se enfrenta con los intereses de los otros (Hegel, 1977, pp. 182, 197 y 289).

No obstante, en el pensamiento de Hegel, la sociedad civil no debe ser confundida con el Estado como aparece en las teorías de la ley natural:

Si el Estado es representado como una unidad de personas diferentes, como una unidad que es solamente una sociedad, entonces se habla apenas de sociedad civil (Hegel, 1977, p. 182).

Por el contrario, el Estado es la «realización de la idea ética», el momento de la universalidad, de lo común, donde la atomización y la fragmentación de la sociedad civil es trascendida, donde los hombres se unen en un solo cuerpo. El Estado es el momento supremo de la vida ética, donde lo universal y lo particular se reconcilian, donde reinan la solidaridad y la comunidad, donde el hombre está dispuesto a sacrificarse por el bien de los otros. Sin embargo, se debe mencionar que el Estado no excluye a la sociedad civil:

Los intereses particulares no deben, de hecho, ser puestos de lado o completamente suprimidos; por el contrario, deben ser puestos en correspondencia con los intereses universales y, de ese modo, tanto los particulares como los universales son mantenidos (Hegel, 1977, p. 261).

La sociedad civil es también un momento de la vida ética: el Estado contiene y trasciende a la sociedad civil:

El Estado es real, y su realidad consiste en esto: el interés del todo es realizado a través de objetivos particulares (Hegel, 1977, p. 283).

De esta forma, el Estado incluye al individualismo y lo trasciende. Esto requiere una clase de personas devotas del interés público, la *clase universal*, los funcionarios del Estado:

La clase universal, o más precisamente, la clase de los servidores civiles debe, puramente en virtud de su carácter universal, tener a lo universal como objetivo de su actividad esencial (Hegel, 1977, p. 303).

Además de ello, la pobreza será aliviada a través de la *intervención* de la clase universal para mitigar las consecuencias de la sociedad civil. De esta manera, Hegel establece un precedente interesante para las teorías del estado de bienestar:

El gobierno tiene una tarea primordial de actuar contra la desigualdad y la destrucción general proveniente de ella. Esto puede ser hecho directamente haciendo difícil la adquisición de altas ganancias; y cuando (el gobierno) abandona una parte de esa clase al trabajo mecánico e industrial y la deja en su dura situación, debe, sin embargo, preservar a toda esta clase en algún tipo de condición viable (Avineri, 1972, p. 100).

Con Hegel, el concepto de *Estado* pierde la referencia más inmediata que tenía en la primera noción —el Estado como una asociación—. El Estado no es el gobierno, pero sí una dimensión altamente abstracta de la sociedad.

### 1. 2. 2 Marx y el Estado como aparato de gobierno

Otra noción que ve el Estado como una dimensión social es la inspirada por Marx. Como en la noción hegeliana, el Estado no coincide con el concepto de sociedad. Difiere de ella en el sentido que el Estado no es una dimensión social abstracta, pero sí una institución concreta, separada del resto de la sociedad. Y en esta noción es donde conceptos como el de *autonomía del Estado* o el de *intervención del Estado* son significativos.

Este es el punto de vista sustentado por el pensamiento marxista clásico (Marx, Engels, Lenin). Los primeros escritos de Marx contienen una crítica al concepto de *Estado* de Hegel. Para él, la teoría del Estado contenida en la *Filosofía del Derecho* es una ilusión idealista, una abstracción. El Estado como lo universal que trasciende a la sociedad civil es apenas un mito. No puede haber tal cosa mientras en la base real de la sociedad (sociedad civil) persiste la desigualdad. El Estado político es una ilusión porque la igualdad formal del ciudadano coexiste con el hecho de que la sociedad está basada en la desigualdad socioeconómica de sus miembros.

Hegel observó que la separación entre el Estado y la sociedad civil fue un producto moderno. Para Marx, el verdadero producto moderno fue la abstracción de esos dos términos:

La abstracción del Estado no nació antes de los tiempos modernos. La abstracción del Estado político es un producto moderno (Marx, 1975, p. 90).

Sin embargo, según Marx, decir que el Estado es una abstracción no quiere decir que sea irreal. Los principios de la Revolución Francesa son formales y abstractos, pero tienen una existencia que la ley les confiere. La emancipación humana, no obstante, tiene la intención de eliminar esa abstracción:

Solamente cuando el hombre individual, real, absorbe al ciudadano abstracto en el mismo y como individuo se vuelve un «ser-especie» en su vida empírica, en el trabajo individual y en las relaciones personales, solamente cuando el hombre reconozca y organice sus fuerzas propias como fuerzas sociales, de tal modo que la fuerza social no sea separada de él en la forma política, solo entonces será concluida la emancipación humana (Marx, 1975, p. 234).

En los primeros escritos de Marx, está la noción de que esta comunidad política abstracta desaparece cuando la igualdad y la cooperación reinan en la sociedad. Allí no habrá ni un Estado formal ni una sociedad civil; los intereses privados y públicos serán los mismos.

Esta discusión ha presentado hasta ahora la crítica de Marx al concepto de *Estado* en Hegel (ver Mc Govern, 1970), pero el concepto marxista de *Estado* evoluciona hacia la idea de una organización que se diferencia de la sociedad. En *Crítica a la Filosofía del Derecho de Hegel*, esta noción ya está presente:

Los representantes de la sociedad civil constituyen una «asamblea», y es solo en esta asamblea que la existencia de la voluntad política de la sociedad civil se torna real. La separación de Estado y sociedad civil toma la forma de separación que existe entre los representantes y sus electores. La sociedad simplemente delega elementos propios para transformarlos en su existencia política. Existe allí una contradicción duplicada: 1) una contradicción formal. Los representantes de la sociedad civil son una sociedad que no está vinculada a sus electores por ninguna «instrucción» o comisión. Tiene una autoridad formal, pero, en cuanto se vuelva real, dejan de ser autorizados. Deberían ser representantes, pero no lo son; 2) una contradicción material. Con respecto a sus intereses reales. Pero, sobre este último, aquí se da lo inverso. Ellos tienen autoridad como representantes de los asuntos públicos, mientras que, en la realidad, representan intereses particulares (Marx, 1975, pp. 193-194).

Desde ese punto en adelante, el Estado se vuelve una institución de gobierno separada del resto de la sociedad que será la visión del Marx maduro. Es interesante notar que las dos nociones de *desvanecimiento* del Estado pueden extraerse del pensamiento de Marx: a) cuando la sociedad se vuelve libre e igualitaria, no habrá necesidad entonces de una comunidad política abstracta; es esta abstracción que desaparece; b) cuando el Estado se conceptualiza como un órgano gubernamental separado, entonces significa

convertir el Estado de un órgano superpuesto a la sociedad en un órgano completamente subordinado a ella (Marx, 1972).

Engels y Lenin desarrollaron más sistemáticamente la noción de *Estado* como un órgano separado de la sociedad. Ellos lo adjudicaron a todos los tipos de sociedades de clase. Engels afirmó en el *Origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado* que este fue un producto de la división de la sociedad en

clases sociales y surgió «de la necesidad de controlar el antagonismo de clases». Sin embargo, esta institución que se separa de la sociedad y se opone a ella es «en absoluto un poder insertado por la fuerza en la sociedad». Parece estar sobre la sociedad, pero, en todas las ocasiones, es «exclusivamente el Estado de la clase gobernante y, en todos los casos, continúa siendo esencialmente una máquina para someter a las clases explotadas y oprimidas», o «el Estado es una organización de la clase dominante para su protección contra la clase dominada». Esa máquina —que Engels también llama *poder público* o *poder del Estado*— «consiste no solamente en el personal armado, sino también en materiales, accesorios, prisiones e instituciones de represión de todos los tipos». Finalmente, Engels argumenta que el Estado, esa institución de gobierno y represión, que teniendo origen histórico en las sociedades de clase, no va a durar para siempre: «La sociedad que organice la producción en base a una asociación libre e igualitaria de los productores colocará todo el engranaje del Estado donde este pertenece: en el museo de antigüedades, al lado de la rueda de hilar y del hacha de bronce» (Engels, 1972, pp. 652-653, 655 y 657).

En *El Estado y la Revolución*, siguiendo en parte las ideas de Engels citadas, Lenin explicitó que el Estado es «un órgano de dominación de clase... creado por la clase dominante», un «instrumento para la explotación de la clase oprimida», siendo la burocracia y el ejército permanente «las dos instituciones más características de esa máquina del Estado» (Lenin, 1968, pp. 186, 189, 191 y 200).

En suma, para Marx, el Estado es básicamente un órgano separado de la sociedad. Este órgano fue descrito más en detalle por Engels y Lenin, quienes sostienen que el Estado es idéntico a las instituciones gubernamentales, administrativas y coercitivas de la sociedad. En este punto, solo la pertenencia o no de los súbditos al Estado y la territorialidad separan a Marx de Weber.

### 1.3 El concepto de Estado y el uso ambiguo

A pesar de que la mayoría de los teóricos importantes ha usado alguno de estos conceptos de Estado más o menos consistentemente, otros utilizaron más de uno, y no siempre es fácil entender a cuál se están refiriendo. Por ejemplo, Engels

—que sustenta la concepción marxista de Estado— algunas veces usa el término para indicar un agregado humano, una sociedad. Él nos dice: «Él (el poder público) se vuelve más fuerte, en la proporción que el antagonismo de clase dentro del Estado se vuelve más agudo y en la medida que los Estados adyacentes se vuelven mayores y más poblados». Afirmar también que «este poder público existe en todos los estados». En estos pasajes, Engels (1972, pp. 652-653) usa el término para significar *sociedad*, de otro modo, los estados adyacentes que se vuelven más poblados no tendrían sentido. Además de ello, el poder público, el engranaje de la opresión, que fue también llamado *Estado o poder estatal*, se refiere al aparato de gobierno y coerción, distinto de la sociedad. Esta laxitud en el uso del término *Estado* no es algo infrecuente en otros autores importantes.

Otro ejemplo es Antonio Gramsci. Como demuestra Perry Anderson (1976), en un excelente análisis del trabajo de ese autor, el marxista italiano cambia diversas veces el significado de *Estado* en sus escritos. Algunas veces abarca a la sociedad civil; otras se opone a ella, y hasta incluso, por momentos, ambos son idénticos.

Cierta literatura antropológica también oscila entre ambos conceptos. Lawrence Krader (1968) piensa que el hecho de que el Estado haya aparecido a partir de una diferenciación inicial dentro de una determinada sociedad debe ser tenido en cuenta como un camino de formación de aquel. En otras palabras, surge una diferenciación entre el señor y el súbdito cuando algunos grupos comienzan a adquirir recursos que le proporcionan la dominación sobre otros grupos. De acuerdo con Krader, el antiguo Egipto es un ejemplo de este tipo de desarrollo.

Pero la ambigüedad está claramente ilustrada en el trabajo de Krader donde el concepto de *Estado* oscila entre el Estado como organización gubernamental y el Estado como asociación política en un territorio determinado sobre el cual el gobierno ejerce su dominación. El problema surge cuando se tiene que explicitar si los súbditos son parte o no del Estado. Si ellos lo son, el Estado es la asociación política que incluye un aparato de gobierno. Como afirma Krader en un pasaje:

Si ustedes quisieran saber qué es un Estado, miren a su alrededor. El mundo está dividido en unidades políticas bien definidas, cuyos límites son objeto de preocupación constante; negociaciones internacionales, defensa militar,



etc. El Estado es la autoridad central (reino, presidencia) ejercida sobre un pueblo dentro de un territorio establecido (Krader, 1968, p. 3).

Pero Krader también piensa que el Estado es el gobierno:

El Estado no es una cosa independiente, pero es una institución de la sociedad en la cual el poder político está concentrado y monopolizado... El Estado es una institución política que definimos como una institución de gobierno... El Estado es una institución de la sociedad, un órgano de la ley central... El Estado es una institución que unifica, defiende y controla la sociedad explícitamente (Krader 1968, cap. 4).

La ambigüedad de este tipo de abordaje es, en última instancia, una ilustración de las tensiones entre las nociones de Estado weberiana y marxista. Si los súbditos son parte del Estado, estamos con Weber; si los súbditos no son parte de aquel, nos encontramos con Marx. Ambas nociones, sin embargo, son complementarias; no hay asociación política sin instituciones gubernamentales, y estas no existen sin personas sobre las cuales ejercer las competencias gubernamentales en un territorio dado.

## **2. Un enfoque sobre el Estado y la política pública**

Los conceptos de *Estado* desarrollados anteriormente constituyen el menú de opciones básicas, ya que la gran mayoría —por no decir la totalidad— de las definiciones que pueden encontrarse en la literatura remontan a alguna de ellas. No hay conceptos mejores que otros; ellos provienen de paradigmas teóricos diferentes y designan con el mismo vocablo fenómenos también diferentes. Pero, obviamente, esto tiene consecuencias. Si, por ejemplo, hablo de *intervencionismo estatal*, no estoy adhiriendo a la noción de *Estado* como asociación, sino como dimensión opuesta a la sociedad civil y, por ende, opero en el marco de la segunda noción. Por este motivo, en adelante, trabajaré sobre la explicitación de un concepto que me parece apto para el análisis de las políticas estatales o públicas.

En mi propuesta, el término *Estado* se referirá a las instituciones de gobierno, administración y coerción de la sociedad. De esta forma, parto de la corriente

hegeliano-marxista donde Estado se diferencia de sociedad civil y adopto la visión weberiana donde quien domina –gobierna– lo hace con auxilio de un aparato administrativo y una fuerza coercitiva; cuando estos requisitos no están presentes, hablamos de *formas preestatales de dominación o patriarcales*, en términos de Weber. Así, en este planteo, el Estado weberiano queda desprovisto del concepto de *territorialidad*. O sea, desde mi punto de vista, el Estado es una asociación –organización– de dominación que no incluye a los sujetos. Por lo tanto, lo que el concepto weberiano o contractualista designa como *Estado* es, en realidad, lo que entiendo por *sociedad*.

El término *sociedad* se utilizará en este trabajo para designar a la asociación humana dentro de un territorio determinado sobre la cual el Estado ejerce sus capacidades regentes, administrativas y coercitivas. El término *sociedad civil* se referirá a todos los individuos e instituciones de la sociedad que no pertenecen a dichas organizaciones. De esta manera, Estado y sociedad civil son los componentes elementales de una sociedad.

Indaguemos en el concepto de *sociedad*. Desde la antigüedad y en diversas culturas, ha existido la percepción de que algunos individuos o grupos están *por encima* de otros. Esto significa que los individuos o grupos ocupan diferentes posiciones sociales determinadas por el acceso diferencial a la riqueza, el estatus o el poder. Clase, estrato, sector, casta, estamento han sido conceptos que intentan expresar diferenciaciones sociales basadas en factores económicos, religiosos, étnicos, políticos o jurídicos. Entre ellos, el concepto de *clase social*, que enfatiza el factor económico, tiene especial relevancia para las sociedades capitalistas en las que la diferenciación social adquiere principalmente una forma económica. Sin embargo, decir que el factor económico es determinante en la definición de la clase social no es suficiente. El problema es encontrar criterios relevantes a la hora de definir el término. Para los propósitos de este trabajo, el criterio central es la forma en que los individuos se insertan en el proceso productivo y cómo se apropian del producto social. Por tanto, el concepto de *clase social* se refiere, fundamentalmente, a la división del trabajo en la sociedad<sup>2</sup>. Este es el ámbito de la sociedad civil.

---

<sup>2</sup> Que privilegie un análisis de la sociedad en términos de clases sociales no descarta la validez de otras formas de segmentación social, como castas o afiliaciones religiosas, ni la complejidad de agrupaciones sociales donde se entremezclan varios criterios de diferenciación social.

## 2. 1 Clases y fuerzas sociales de la sociedad civil

En el análisis de cualquier sociedad dada, el concepto de *clase* así definido solo sirve como una guía general para identificar las características estructurales más específicas de esta sociedad. Como ejemplo, en *El Capital*, Marx define a los terratenientes, la burguesía y el proletariado como las clases genuinas del modo capitalista de producción. Sin embargo, a menos que sea en un período bastante largo del tiempo, estos conceptos pueden perder su poder descriptivo o explicativo cuando un momento histórico específico es objeto de análisis. Así, en un nivel inferior de abstracción deben introducirse otros criterios, como hace el propio Marx. Por ejemplo, la burguesía puede diferenciarse según el tipo —industrial, financiera o comercial— o la magnitud de capital poseído —grande, mediana y pequeña—. También puede distinguirse la burguesía exportadora de la que trabaja para el mercado interno y la clase obrera en el sector monopólico de la del sector competitivo. Incluso puede desglosarse un sector de la burguesía —es decir, industrial— según el tipo de actividad que se lleva a cabo.

Además, en una sociedad dada, las clases y sus subclases presentan configuraciones diferentes a otras sociedades. Esto se debe a que, en la formación y características de las clases, intervienen otros elementos, como el nivel de desarrollo alcanzado por una determinada sociedad, la forma de desarrollo, las características del Estado, el nivel de organización política de la sociedad civil y el desarrollo cultural. En resumen, una estructura de clases definida en el nivel más alto de abstracción da los parámetros fundamentales para el análisis histórico, pero, cuanto más específica es la coyuntura bajo estudio, más es necesario desagregar el concepto de *clase* utilizando los criterios sugeridos por la teoría, pero también por las circunstancias históricas que rodean la coyuntura.

Como dije, una clase social es un determinado conjunto de individuos que comparten la misma situación en relación con su posición en la estructura socioeconómica. Pero una clase social no es por definición una fuerza social. Llega a serlo cuando desarrolla intereses comunes y formas organizativas para defender y satisfacer esos intereses; es decir, cuando busca alcanzar determinados fines, como control o influencia en el aparato estatal y sus políticas, entre otros. Por ejemplo, los trabajadores rurales constituyen un sector de la clase

trabajadora, pero, desde el punto de vista político, este grupo solo se convierte en una fuerza social cuando desarrolla organizaciones, como sindicatos, movimientos o partidos, y cierto grado de conciencia de grupo. De lo contrario, constituyen solo un *dato socioeconómico*.

Las clases sociales no son organizaciones —entidades sociales orientadas a objetivos— aunque estas últimas están formadas por miembros de clases sociales. Esto introduce el tema de la representatividad, un tema complejo que no voy a abordar. No obstante, debo advertir que aquí todas las opciones son posibles. Una fuerza social puede representar una clase social o más de una. Más de una fuerza social puede representar la misma clase social, y también pueden existir fuerzas sociales que no representan a clase alguna y constituyen solo una estructura burocrática. Un trabajo muy esclarecedor de la relación entre clases sociales y fuerzas sociales es *El 18 Brumario de Luis Bonaparte* (Marx, 2011). En este trabajo, Marx va desentrañando la relación entre las diversas clases y fracciones de clase de la sociedad francesa y las fuerzas sociales que las representan<sup>3</sup>.

Una vez descripta la sociedad civil, es el turno de analizar el Estado.

## 2. 2 Organizaciones estatales

El Estado es un conjunto de organizaciones sociales; específicamente, organizaciones gubernamentales, administrativas y coercitivas. ¿Qué son ellas?

Las instituciones gubernamentales son aquellas capaces de establecer el conjunto de reglas y políticas más amplias y comprehensivas para toda una sociedad —es decir, los miembros de las clases sociales y cualquier tipo de organización social existente dentro de un territorio—. En este sentido, como dije,

---

<sup>3</sup> A los fines expositivos, en este trabajo, he privilegiado la estructura en clases de la sociedad y las fuerzas sociales que las representan. Sin embargo, otras categorías sociales basadas no ya en criterios socioeconómicos también tienen expresión a través de fuerzas sociales. Me refiero a sectores que se identifican por características étnicas o religiosas, entre otras, o en combinaciones de ellas.

la territorialidad no es una característica del Estado, sino de la sociedad a la que el Estado pertenece. Las instituciones gubernamentales tienen la capacidad de dictar normas y decidir políticas, y de hacerlas cumplir de forma obligatoria para los miembros de la sociedad. Para ello, dispone de instituciones coercitivas con un monopolio casi completo de la coerción física. Las instituciones administrativas son las encargadas de elaborar e implementar las normas y políticas surgidas de las organizaciones gubernamentales.

Es difícil hacer una distinción clara entre las instituciones administrativas y las que gobiernan. Sin embargo, dado que la característica central de las instituciones gubernamentales se ha definido como la capacidad de establecer reglas y políticas de la más diversa naturaleza, vinculantes para toda la sociedad, solo a aquellas instituciones que reúnan esta característica se les aplicará específicamente el término *institución gobernante*.

Las organizaciones estatales están estructuradas vertical —jerarquía— y horizontalmente —esfera de competencia—. Así, el Estado no es un todo unitario ni un mero agregado de organizaciones. El orden jerárquico le da cierta unidad, mientras que las diferentes esferas de competencia, diversidad. Por supuesto, pueden surgir conflictos entre las organizaciones del Estado, pero esos conflictos no tienen un carácter permanente. De lo contrario, el Estado se destruiría a sí mismo, y esto es poco común. La destrucción del Estado normalmente se produce debido a una guerra externa.

El monarca de las sociedades feudales de la Europa medieval tenía muy pocos derechos de dominación; en esencia, tenía que compartir su autoridad con los estamentos —clero y nobleza—, que ejercían una dominación más directa sobre la población. Así, el poder del rey medieval fue limitado, internamente, por los poderes feudales locales y, externamente, por la Iglesia y el Emperador. Además, los reclamos competitivos de los reyes medievales provocaron conflictos sistemáticos entre ellos. Como señala Charles Tilly, construir sociedades nacionales en gran parte de Europa significó absorber numerosas unidades políticas que ya ejercían importantes pretensiones de soberanía —ciudades libres, principados, obispados—;

La inmensa mayoría de las unidades políticas que, en el año 1500, luchaban por la autonomía y el poder desaparecieron en los siglos siguientes, aplastadas o absorbidas por otros Estados en ciernes (Tilly, 1975, p. 38).

Quienes forman parte de las organizaciones estatales tienen una posición de clase o un origen de clase. Dichas organizaciones pueden ser ocupadas por miembros de una determinada clase social que le da a esa organización una especie de base de clase, como la nobleza de espada —terratenientes— y la nobleza de túnica —burguesía— que ocupaban el ejército y la administración civil, respectivamente, en varios países europeos en las etapas medieval y absolutista. En etapas superiores o más avanzadas de burocratización, las propias organizaciones pueden ser la base para definir una clase específica: la clase burocrática. En el momento en que la pertenencia a las instituciones administrativas se vuelve permanente, y estas desarrollan organizaciones para expresar y defender sus intereses, ellas dejan de constituir el *asiento* para clases de la sociedad civil, y sus miembros conforman una clase burocrática. Este fenómeno asoma con fuerza en el siglo xx.

La identificación de las organizaciones gobernantes se remonta a la capacidad de dictar normas y políticas obligatorias para la sociedad, como dije anteriormente. Por ejemplo, durante el período absolutista en Europa (Anderson, 1974), la Corona fue la institución que casi monopolizó la capacidad gubernamental. Sin embargo, cabe señalar que los parlamentos europeos también se encargaron de formular normas para toda la sociedad, básicamente en lo que respecta a la fiscalidad y la declaración de guerra. En Europa occidental, ningún rey podía decretar impuestos a voluntad; cada gobernante tenía que obtener el consentimiento de estamentos especialmente reunidos para los impuestos más importantes. Estos estamentos representaban, en general, a la nobleza, el clero y la burguesía, y tales asambleas eran casi universales en toda Europa occidental: *Parlamento* en Inglaterra, *Etats généraux* en Francia, *Landtage* en Alemania, *Cortes* en Castilla y Portugal, y *Riksdag* en Suecia. Le daban *auxilium* y *consilium* al señor supremo. Por otro lado, las sociedades de Europa del Este —Prusia, Rusia— eran mucho más absolutistas que sus contrapartes occidentales. Sus gobernantes tenían capacidad para cobrar impuestos, servicio militar establecido para la nobleza y mayores capacidades legislativas.

Con el ascenso de la burguesía y la instalación de la democracia liberal, la capacidad gobernante se dispersó formalmente en muchas sociedades occidentales en las tres instituciones clásicas legislativa, ejecutiva y judicial. La capacidad de gobierno recaía en la institución que, en términos reales, formulaba esas decisiones vinculantes: el Parlamento y las altas esferas del Ejecutivo, por regla general. Sin embargo, a veces, el Parlamento ha sometido al Ejecutivo al papel de administrador —en el sistema parlamentario—; en otras ocasiones, la capacidad de gobierno ha estado más o menos equilibrada entre el Parlamento y el Ejecutivo —en los sistemas presidenciales—; en otras, el Ejecutivo ha absorbido toda la capacidad del gobierno —el caso en la mayoría de las dictaduras—.

Independientemente de cuales sean las instituciones de gobierno del Estado en una sociedad determinada, con frecuencia, son un campo de lucha de las distintas fuerzas sociales que intentan su control y el de sus políticas. Las fuerzas sociales de la sociedad civil no presionan a las instituciones gobernantes desde *afuera*; Las instituciones gobernantes y las fuerzas sociales no interactúan como dos unidades independientes. Algunas fuerzas sociales están *dentro* de las instituciones gobernantes del Estado. Por ejemplo, la corona medieval fue principalmente un campo de lucha para las diferentes familias dinásticas europeas —Habsburgo, Hohenzollern, Borbones, Tudor—. que eran grandes terratenientes por derecho propio. Las sociedades europeas que habían devenido estables y diferenciadas tras el Tratado de Westfalia en el siglo xvii fueron el resultado de la lucha entre cientos de diferentes reyes y príncipes —todos ellos terratenientes— para imponer el control de un determinado territorio y población. Además, el Parlamento inglés era la institución en la que la Corona, la nobleza, el clero y más tarde la burguesía tomaban las decisiones básicas en materia de impuestos y guerra.

Las instituciones —o burocracias— administrativas y coercitivas del Estado tienen la tarea de ejecutar y respaldar con la fuerza cuando es necesario las decisiones formuladas por las instituciones de gobierno del Estado. El problema surge cuando hay que definir las instituciones administrativas del Estado. La respuesta a este problema está relacionada con el grado de involucramiento de las instituciones gubernamentales en los diferentes temas sociales. Hasta aquí, bastará afirmar que las instituciones administrativas del Estado son las que ejecutan las políticas

de las instituciones gobernantes en un momento histórico específico. No se trata tanto de si esas instituciones son públicas o privadas, sino de hasta qué punto sus actividades son el resultado de políticas y recursos estatales.

Las instituciones que gobiernan el Estado pueden intervenir en los problemas de la sociedad, ya sea mediante la creación formal de instituciones públicas o mediante el uso de instituciones privadas. El primer camino es el más común. Respecto a la segunda alternativa, el trabajo de M. L. Weidenbaum constituye un interesante proceso de análisis del *moderno sector público* estadounidense. Habla en primer lugar de las corporaciones orientadas al gobierno, señalando que, en empresas, como General Dynamic, North American Aviation, Raytheon y Lockheed Aircraft, el Estado no es el principal cliente, sino el único. Por lo tanto, en este sentido, están tan ligadas a las demandas estatales que es difícil determinar si se trata de una empresa privada clásica o una extensión de la burocracia estatal. Además, como señala este autor

el cliente gubernamental tiene el poder de revisar y vetar las decisiones de la empresa concernientes a qué actividades desarrollar *in house* y cuáles subcontratar, qué firmas utilizar como subcontratantes, qué productos comprar a nivel nacional en lugar de importar, qué sistema interno de información financiera establecer, qué tipo de ingeniería industrial y sistema de planificación utilizar, qué tasas de salario mínimo y promedio pagar, cuántas horas extra autorizar, y así (Weidenbaum, 1969, p. 51).

Además de estas organizaciones económicas, Weidenbaum analiza las que él llama organizaciones *cuasiprivadas*. Por ejemplo, el Gobierno federal de los Estados Unidos ha fomentado la creación de organizaciones sin fines de lucro, nominalmente en el sector privado, pero que reciben la mayor parte de sus fondos del Gobierno federal. Este tipo de organización lleva a cabo importantes propósitos estatales y se han creado

como resultado de una acción legislativa o administrativa federal en Washington, y no por iniciativa de ciudadanos privados (Weidenbaum, 1969, p. 106).



Es probable que sus programas estén muy influenciados por necesidades federales y las regulaciones, y los servicios prestados a través de estas agencias tienen un precio que determina el Estado —por ejemplo, Medicare—. Por lo tanto, no se puede simplemente diferenciar entre lo *público* y lo *privado* para distinguir las instituciones del Estado de las instituciones de sociedad civil. Las *organizaciones de la sociedad civil* son aquellas instituciones sociales cuyas actividades no están determinadas por políticas de Estado y cuyos recursos materiales en su mayor parte no son provistos por este último.

Como las instituciones de gobierno del Estado, las instituciones administrativas y coercitivas pueden ser ocupadas por diversas clases sociales, o bien ser la base de una clase burocrática, que puede convertirse en una fuerza social por derecho propio. En este último caso, las instituciones de gobierno se convierten en un campo de lucha no solo para las organizaciones políticas de las clases sociales, sino también para las burocracias estatales. La idea de que estas instituciones burocráticas estén al servicio de las instituciones gobernantes del Estado surge en aquellos casos en los que la sociedad civil ejerce un control abrumador sobre las instituciones gobernantes del Estado, y las burocracias son débiles para expresar sus propios intereses. Este ha sido el caso, en gran medida, de Gran Bretaña y los Estados Unidos, aunque ello ha cambiado desde la Segunda Guerra Mundial, ya que el Estado ha ampliado su rol mediante la prestación de servicios sociales y la intervención directa en el proceso productivo. Sin embargo, en otras sociedades, como Francia, Alemania, Japón, España y la mayor parte de América Latina, las burocracias estatales tienen una larga tradición de jugar un papel clave dentro de las instituciones gubernamentales del Estado (ver Katzenstein, 1977; Shonfield 1970; Cohen, 1977; Malloy, 1977 y O'Donnell, 1978).

### **2. 3 Interrelaciones entre sociedad civil y Estado**

Nicos Poulantzas señala que el Estado ha sido sistemáticamente conceptualizado, ya sea desde un enfoque de *Estado como sujeto* o de *Estado como instrumento*. La visión de Hegel de la burocracia como clase universal refleja el primer enfoque; la visión marxista que afirma que el Estado no es más que un producto de la sociedad utilizada por la clase dominante para imponer su dominio refleja

este último enfoque. Poulantzas intenta superar esta dialéctica, pero termina adoptando una versión instrumentalista. Por ejemplo, afirma:

Los diversos órganos y poderes del Estado (ministerios y oficinas gubernamentales, ejecutivo y parlamento, ejército, poder judicial, etc.) revelan grandes contradicciones entre sí, cada uno de los cuales constituye frecuentemente la sede y el representante... en fin, la cristalización de tal o cual fracción del bloque de poder, tal o cual interés en competencia (Poulantzas, 1976).

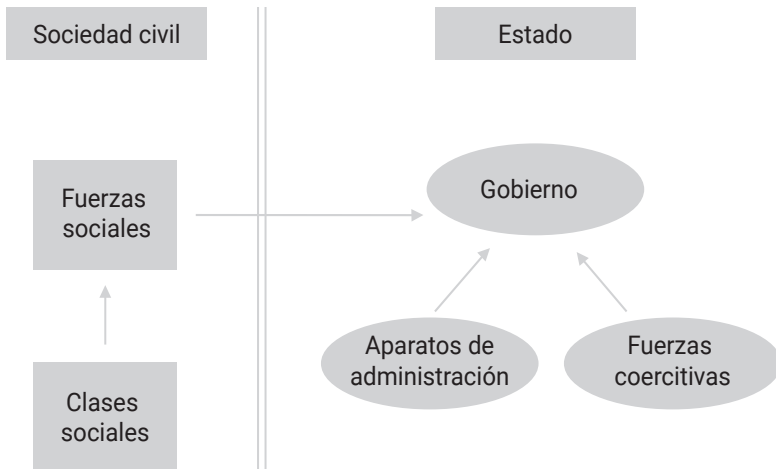
Este punto de vista no es de ningún modo erróneo, como se hará evidente más adelante. Lo errado es la creencia de Poulantzas de que se está alejando del enfoque instrumentalista. Este autor trata de fundamentar teóricamente el concepto de *autonomía del Estado* argumentando que existen varios aparatos estatales, cada uno de ellos *asientos privilegiados* para clases específicas. El conflicto dentro de cada aparato y entre ellos produce una *resultante*, que representa la autonomía del Estado. En términos reales, Poulantzas está lidiando con el tema de las múltiples dependencias del Estado antes que de su autonomía.

En lugar de rechazar los enfoques de *sujeto e instrumento*, prefiero capturar los elementos de verdad que contienen, al mismo tiempo que descartar cualquier versión simplista de estos. Como toda organización social, el Estado está permeado por los intereses de distintas fuerzas sociales y políticas, y, en su estructura y políticas, es posible identificar sus niveles de dependencia o autonomía.

En este sentido, y en cuanto a la relación entre las instituciones estatales y las clases sociales y las fuerzas sociales de la sociedad civil, existen dos modelos básicos.

El primer modelo señala que las instituciones de gobierno del Estado son un campo donde luchan y negocian las fuerzas sociales de la sociedad civil, mientras que las burocracias estatales son instrumentos de las instituciones de gobierno del Estado y están ocupadas por clases sociales de la sociedad civil.

Figura 1. Modelo 1



Fuente: Elaboración propia

Aquí hay dos situaciones posibles:

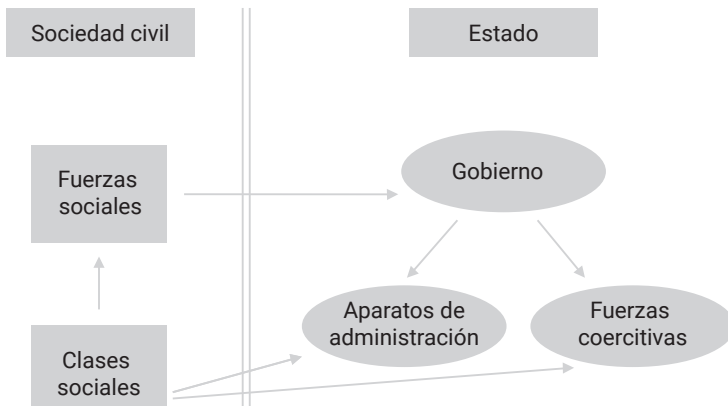
En primer lugar, las instituciones de gobierno del Estado están controladas por una fuerza política determinada de la sociedad civil, y las organizaciones burocráticas son ejecutores pasivos de las políticas de las instituciones de gobierno. En este tipo de situación, las instituciones gobernantes son un instrumento más o menos directo de tal fuerza política, y las instituciones burocráticas se convierten en el *instrumento del instrumento*. Un ejemplo de esta situación es la descrita por Marx donde el Estado era el comité ejecutivo de la burguesía en el contexto de una democracia con voto censitario en países europeos en el siglo XIX. O el Partido Autonomista Nacional en la Argentina, fuerza social que expresaba fundamentalmente una alianza de clase de terratenientes bonaerenses y comerciantes porteños que controló a discreción los tres poderes gubernamentales —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— a finales del siglo XIX y comienzo del XX (Oszlak, 1997).

En el segundo caso —más frecuente—, las instituciones gobernantes constituyen un espacio de lucha y negociación entre diferentes fuerzas políticas, y las

burocracias estatales continúan siendo una herramienta pasiva —un instrumento para la implementación de esos compromisos—. Esta es la situación de la mayoría de las democracias desarrolladas avanzado el siglo xx con la introducción del sufragio universal y que dio ingreso al gobierno del Estado a mayor variedad de fuerzas sociales. La resultante aquí no es la autonomía del Estado, sino una serie de compromisos que intentan tomar en cuenta los intereses de las diversas fuerzas políticas en juego. En su caso más extremo, esta situación implica que existe un estancamiento o ausencia de hegemonía, y las instituciones de gobierno del Estado, intentando armonizar los intereses de las diversas fuerzas sociales, normalmente terminan en la formulación de políticas contradictorias, cuando no caóticas. Esto, por supuesto, es la excepción y no la regla; resulta tan peligroso para el orden público que una determinada fuerza política eventualmente se erige y reunifica las instituciones que gobiernan el Estado, en general, por medio de la fuerza.

El segundo modelo señala que las organizaciones burocráticas tienen un grado de organización e intereses comunes lo suficientemente altos como para convertirse en una fuerza social por derecho propio. Es decir, se constituye en una fuerza social *per se* que participa en el proceso contribuyendo a forjar dichos compromisos.

**Figura 2. Modelo 2**



Fuente: Elaboración propia

Ello sucede cuando las burocracias adquieren tal grado de estabilidad que se torna una carrera profesional de vida para sus miembros y desarrollan organizaciones para expresar sus intereses —sindicatos del sector público—. Con relación a las fuerzas coercitivas, ellas son una organización con miembros que desarrollan una carrera profesional y que pueden expresar intereses por el simple hecho de controlar los medios de coerción física.

En síntesis, las instituciones de gobierno del Estado son un campo que puede estar dominado por una determinada fuerza política de la sociedad que impone sus intereses a la sociedad, o por varias fuerzas políticas diferentes de la sociedad civil, en cuyo caso los intereses particulares de cada clase están mediados por los intereses de las otras. Aquí, el gobierno del Estado se torna un instrumento parcial e indirecto para cada una de las fuerzas sociales en juego. Cuando las instituciones burocráticas del Estado se convierten en una fuerza propia, el Estado contiene tanto al *sujeto* como al *instrumento*: las instituciones de gobierno del Estado se convierten en un espacio de lucha y negociación también para la burocracia estatal. En las complejas sociedades modernas, solamente en condiciones inusuales, una sola fuerza social podrá manipular a voluntad todo el aparato del Estado. Con frecuencia, deben tenerse en cuenta los intereses de otras fuerzas.

En cuanto al Estado como *sujeto*, en algunos casos excepcionales, las burocracias asumen el gobierno excluyendo a las fuerzas sociales de la sociedad civil. Aquí es donde se encuentra un lugar para la denominada *autonomía estatal* que significa, en realidad, que las instituciones de gobierno del Estado están bajo el control de la burocracia estatal actuando como una fuerza política propia, implementando políticas que pueden diferir de los intereses de corto plazo de las fuerzas sociales más relevantes de la sociedad civil. Aquí es donde el Estado aparece como autónomo o como sujeto, pero, en realidad, sucede que el gobierno es un instrumento de sus propias burocracias. *Bonapartismo* es el término que describe esta situación, ejemplificado en *El 18 Brumario* de Marx para explicar el control del gobierno francés por el aparato militar comandado por José Bonaparte<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Un muy interesante ejemplo de bonapartismo latinoamericano es el caso del Gobierno militar de Velasco Alvarado en el Perú, surgido de un golpe en 1968. Existen varias interpretaciones sobre el origen de este golpe militar. Se dijo que expresaba los intereses de los grandes terratenientes, pero esta interpretación

Cabe señalar algunos puntos adicionales importantes: En términos estrictos, es necesario hablar de *autonomía relativa*. La autonomía del Estado no altera el orden social y, por tanto, no altera sustancialmente la situación de quienes se benefician de este orden. Solo un proceso revolucionario puede hacer que el Estado sea plenamente autónomo, pero esto da lugar a la creación de un nuevo Estado. Además, no toda toma de control de las instituciones estatales de gobierno por parte de las burocracias estatales significa autonomía del Estado. Por el contrario, en ciertas ocasiones, una fuerza social determinada de la sociedad civil impone a las burocracias estatales una toma de control del gobierno como la única forma en que puede ejercer su dominio.

En definitiva, si las burocracias estatales hacen autónomo o no el gobierno del Estado es algo que no se puede definir *a priori*. Se debe realizar un análisis histórico específico de las políticas de Estado y los intereses de las fuerzas sociales para determinar si este es el caso. ¿En qué condiciones puede el Estado volverse autónomo? Esto ocurre, normalmente, en ausencia de hegemonía entre las fuerzas sociales de la sociedad civil. En este tipo de situación inestable, en particular peligrosa para la cohesión de la sociedad, el Estado puede adquirir un alto grado de autonomía, lo que significa que las políticas de Estado son diferentes e incluso antagónicas a los intereses de corto plazo de las fuerzas sociales de la sociedad civil. El Estado puede volverse autónomo de manera más fácil con la ausencia de fuerzas sólidas en la sociedad civil y el desarrollo de un aparato burocrático altamente organizado y cohesionado con fuertes intereses corporativos.

---

debió abandonarse, ya que una de las primeras medidas fue la reforma agraria. Se argumentó también que era un instrumento del imperialismo norteamericano, hipótesis que debió dejarse de lado por la nacionalización del petróleo antes en manos norteamericanas. Otros sostuvieron que representaba a la burguesía industrial, pero la decisión de instaurar la propiedad social en las empresas desmintió esta hipótesis. Finalmente, algunos insinuaron que se trata de una experiencia de socialismo peruano, pero de un Gobierno que reprimía campesinos y obreros. En verdad, era un grupo de oficiales de la Escuela de Altos Estudios Militares del Perú, país traumatado por la pérdida de territorio en la guerra del Pacífico con Chile, que veían una sociedad desintegrada donde un enorme porcentaje de la población ni siquiera hablaba castellano. El golpe fue un intento desarrollista de esta fuerza militar, que terminó chocando contra los intereses de las principales fuerzas sociales de la sociedad peruana y que condujo a otro golpe militar, el de Morales Bermúdez, que acabó con la experiencia y puso las «cosas en su lugar».

¿Cuál sería el interés de las burocracias estatales que actúan como fuerza política? En principio, el Estado querría mantener un orden social estable, pero por razones distintas a las de las clases privilegiadas. No es la búsqueda de ganancias sino la estabilidad y el crecimiento lo que mantienen las organizaciones burocráticas como tales; ese es su interés corporativo básico. Como señala Offe:

En ausencia de acumulación, todo, y especialmente el poder del Estado, tiende a desintegrarse ... Así, todo interés que el Estado (o el personal del aparato de Estado, sus diversas ramas y agencias) pueden tener en su propia estabilidad y desarrollo solo se puede perseguir si está de acuerdo con el imperativo de mantener la acumulación (Offe, 1975).

### 3. Políticas y funciones estatales

Lo *político* es un concepto amplio que cobra sentido por la presencia del Estado e incluye, además de las instituciones estatales, las actividades orientadas a controlarlas o influenciarlas —la política—, las organizaciones que llevan a cabo dichas actividades y los productos o decisiones que surgen del aparato estatal —*políticas estatales*, también denominadas *públicas*—. Señalar que algo es político es decir que existe un conjunto de actividades humanas que pueden distinguirse analíticamente de otras —económicas, religiosas, entre otras—; claro que esto es solo un dispositivo conceptual para aislar aquellas actividades que nos interesan. Los límites no siempre son claros, y es una cuestión de investigación empírica determinar si una actividad es de hecho política o no, es decir, si una actividad está dirigida o no a controlar o influenciar al Estado y sus políticas. El mismo tipo de razonamiento puede aplicarse a las organizaciones que llevan a cabo esas actividades. En términos estrictos, la *raison d'être* de una fuerza social que denominamos política es influir o controlar el Estado. Sin embargo, otras fuerzas sociales pueden desarrollar esporádicamente actividades políticas y, para ello, se comportan, a veces, como fuerzas políticas.

¿Cómo podemos definir, entonces, qué es una política estatal o pública? La política estatal se conceptualiza como una síntesis de los intereses de las diferentes fuerzas sociales tal como se expresan al interior de las instituciones

gobernantes del Estado. En un sentido general e intuitivo, una política estatal o pública es producto del aparato del Estado. Hugo Hecló afirma que una política es un conjunto de acciones destinadas a lograr ciertos objetivos y también sostiene que la inacción debe considerarse una política siempre que sirva para implementar un objetivo determinado (Hecló, 1972).

Así, los componentes básicos de una política estatal son una decisión o conjunto de decisiones —u omisiones— traducidas en acciones —o inacciones— con la intención de lograr una meta y representan una resultante de la negociación o lucha que las fuerzas sociales de la sociedad civil y las propias burocracias estatales libran al interior de los órganos de gobierno del Estado.

Las políticas de Estado más relevantes son aquellas que se originan como respuesta a importantes problemáticas y necesidades sociales (Oszlak y O'Donnell, 1976) e intentan responder a ellas de acuerdo con las metas o fines que el Estado persigue en la formulación de sus políticas.

Las políticas estatales no responden al azar a la problemática social, sino que se dirigen a fines que pueden ser develados de acuerdo con las funciones que el Estado suele cumplir. El Estado tiene tres funciones fundamentales: (1) asegurar el orden social y la armonía; (2) crear condiciones para la acumulación de capital y el crecimiento económico y (3) obtener apoyo político.

La primera incluye entre sus principales características:

- el establecimiento de normas y procedimientos para regular la interacción social;
- la asignación de recursos materiales para mitigar resultados socioeconómicos negativos, como el desempleo o la desigualdad;
- el desarrollo de un universo simbólico que hace que la sociedad sea aceptable para sus miembros y refuerce el sentido de unidad social;
- y la prevención, reducción o eliminación de conflictos, incluyendo la represión en caso extremo, especialmente en aquellos que puedan representar una amenaza para la estabilidad social.



La segunda función es básicamente económica y supone

- la implementación de un marco jurídico para facilitar la acumulación de capital;
- la construcción de una infraestructura que ayude al proceso de obtención de lucro y crecimiento económico;
- intervención directa en el proceso productivo como regulador e inclusive como productor.

La tercera función es de carácter político, ya que una necesidad de las fuerzas que disputan el control del Estado es consolidar apoyo político de los ciudadanos. Esta es también una función de aquellas fuerzas que ya tienen el control del Estado y que pueden utilizar sus políticas para mejorar, lograr o no perder este apoyo.

A pesar de que algunas políticas parecen ser funcionalmente especializadas como las medidas represivas que apuntan a mantener el orden social, la mayoría de las políticas es multifuncional. Por ejemplo, las políticas de vivienda pueden actuar simultáneamente para evitar una crisis económica y para obtener el apoyo político de un electorado dado, y las políticas salariales pueden utilizarse a veces para impulsar el consumo y otras veces para evitar conflictos o conseguir apoyo político.

Por las razones anteriores, cualquier taxonomía de políticas estatales que utilice categorías fijas para referirse a funciones u objetivos estatales es engañosa. Como ejemplo, las políticas de salarios o precios se denominan comúnmente *económicas*, pero, además de afectar la producción, el consumo y el intercambio, también se convierten en políticas político-ideológicas cuando se emplean para eliminar conflictos sociales o para obtener apoyo político. Esto también es cierto en el caso de la llamada *política social*, que cubre una gran variedad de políticas que afectan las condiciones de vida de la población. Sin embargo, en términos funcionales, estas políticas cumplen funciones tanto políticas como económicas. Es posible, entonces, determinar el carácter funcional de una política dada como resultado de un análisis histórico que analice la orientación de la política, el objetivo que aspira alcanzar y la función que intenta cumplir.

Las políticas de seguridad social en la Argentina son un buen ejemplo de esto. En sus comienzos, las políticas de seguridad social estuvieron orientadas a la preservación del orden social. El primer sindicato en obtener un fondo de pensión a comienzos del siglo xx fue el de ferroviarios, concedido luego de varias huelgas generales de este gremio de un área clave para el comercio internacional de aquel entonces, con el objetivo de frenar dichas huelgas (Isuani, 1985).

Más adelante, y con la Ley de Sufragio Universal a comienzos del siglo xx, el beneficio obtenido por los ferroviarios despertó el interés de otros gremios, como marina mercante, gráficos y otros servicios públicos, que los obtuvieron al calor de momentos preelectorales. El punto cumbre de la atracción de apoyo político fue el primer Gobierno de Perón: la política laboral y de seguridad social se constituyeron en piedras fundamentales del apoyo obrero al Gobierno (Golbert *et al.*, 1986).

Finalmente, a comienzos de los noventa, se produjo una reforma del sistema previsional basado en un sistema de capitalización operado por empresas privadas. Su objetivo no fue obtener orden social o apoyo político, sino apoyar la constitución de un fondo de recursos que pudiera nutrir procesos de inversión (Isuani, 1993).

De esta manera y en momentos históricos diferentes, las políticas de seguridad social se orientaron al cumplimiento de los tres conjuntos de finalidades que señalé previamente.

## Epílogo

En este trabajo, he intentado responder fundamentalmente la pregunta qué es el Estado presentando aquellas concepciones que considero fundamentales y que son las que predominan en la literatura de las ciencias sociales. De esta manera, relevo lo diferente que pueden ser los significados de un vocablo central para dichas ciencias. La noción del *Estado* como asociación humana en un territorio es muy propia del mundo del derecho, mientras que la de aparato de gobierno opuesto a la sociedad civil es más afín a la sociología o la ciencia política. Claramente, los

estudios que aspiran a comprender los productos del Estado, o sea las políticas públicas, se asientan en esta segunda noción, ya que es necesario conocer sobre quiénes se ejercen dichas políticas o sobre qué y quiénes el Estado interviene.

Pero también he intentado responder qué hace el Estado delineando sus objetivos o funciones fundamentales. Mientras Marx no iba más allá de señalar que la función principal del Estado era consolidar la explotación de clases sociales, Weber sostenía que no podía definirse el Estado por sus fines porque no había fin alguno que el Estado no hubiera perseguido. En este punto, nos ubicamos más cerca de Weber, aunque sosteniendo que, más allá de la diversidad de fines, estos pueden agruparse en un conjunto pequeño de grandes finalidades, que son las que señalé. Creo que estas finalidades o funciones constituyen una buena guía para desentrañar el objetivo o finalidad de una política estatal relevante. En este sentido, constituye una herramienta que ayuda a entender hacia dónde apuntan las políticas. Por supuesto que el análisis de las políticas concretas puede llevar a descubrir alguna otra finalidad, pero afirmo que las señaladas en este trabajo son capaces de cubrir la mayoría de dichas políticas.

## Referencias bibliográficas

- Anderson, P. (1974). *Lineages of Absolutism*. New Left Books.  
– (1976). *The antinomies of Gramsci*. New Left Review.  
Avineri, S. (1972). *Hegel's theory of the modern state*. Cambridge University Press.  
Cohen, S. (1977). *Modern Capitalist Planning: the French Model*. University of California Press.  
Colletti, L. (1972). Rousseau as Critic of Civil Society. En L. Colletti. *From Rousseau to Lenin: Studies in Ideology and Society*. Monthly Review Press.  
Engels, F. (1972). The Origin of the Family, Private Property and the State. En R. C. Tucker. *The Marx-Engels reader*. W.W.Norton.  
Golbert, L.; Feldman, J.; Isuani, E. (1986). *Maduración y Crisis del sistema previsional argentino*. Centro Editor de América Latina.  
Hecló, H. (1972). Review Article: Policy Analysis. *British Journal of Politics*, enero.  
Hegel, G. W. F. (1977). *Philosophy of Right*. Oxford university Press.  
Hobbes, Th. (1977). *Leviatan*. Macmillan.

- Isuani, E. A. (1979). *The State and Social Security Policies Toward Labor: Theoretical Elements and the Argentine Case: 1900-1925*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh.
- (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Centro Editor de América Latina.
- (1993). *La reforma de la seguridad social argentina: opciones y riesgos*. Miño y Dávila editores.
- Katzenstein, J. (ed.) (1977). *International Organization, Between Power and Plenty: Foreign Economic Policy of Advanced Industrial States, 31(4)*, otoño.
- Krader, L. (1968). *The Formation of the State*. Prentice Hall.
- Lenin, I. (1968). *The State and Revolution*. En J. S. Connor. *Lenin on Politics and Revolution-Selected Writings*. Bobbs-Merrill.
- Locke, J. (1960). *The Second Treatise of Government*. Cambridge University Press.
- Malloy, J. (1977). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Marx, K. (1972). *Critique of the Gotha Program*. En R. C. Tucker. *The Marx-Engels Reader*. W. W. Norton.
- (1975). *Early Writings*. Vintage.
- (2011). *XVIII Brumario de Luis Bonaparte*. Claridad.
- Mc Govern, A. F. (1970). *The Young Marx on the State*. *Science and Society, 34(4)*.
- O'Donnell, G. (1978). *Reflections on the Pattern on change in Bureaucratic-Authoritarian State*. *Latin American Research Review, XIII(1)*.
- Offe, C. (1975). *The theory of the capitalist state and the problem of policy formation*. En C. Offe, L. N. Lindberg, C. Crouch, R. Alford. *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State*. Lexington Books.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES-CLACSO, (4), Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino*. Planeta.
- Poulantzas, N. (1976). *The Capitalist State: a Reply to Miliband and Laclau*. *New Left Review, (95)*.
- Rousseau, J.J. (1950). *The Social Contract*. E. P. Dutton and Company.
- Shonfield, A. (1970). *Modern Capitalism*. Oxford University Press.

- Tilly, Ch. (1975). Reflections on the History of European State-Making. En Ch. Tilly. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press.
- Weber, M. (1967). Politics as a Vocation. En H. H. Perth y C. W. Mills. *From Max Weber: essays in sociology*. Oxford University press.
- (1968). *Economy and Society*. Bedminster.
- Weindenbaum, M. (1969). *The Modern Public Sector*. Basic Books.

## Cómo citar este artículo

Isuani, A. (2020). El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo? *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(1), agosto-noviembre, 13-49.