

# LA CRISIS DEL ESTADO

JOSÉ MARÍA MEDRANO\*

## I. Introducción

Reflexionar sobre la tantas veces llamada "crisis del Estado" exige establecer previamente de qué "crisis" se trata y de qué Estado estamos hablando. En este, como en otros similares casos, nos hallamos frente a palabras y conceptos multivalentes, que apuntan a realidades dispares. Así, hay sentidos amplios y restringidos de los aludidos vocablos, como hay sentidos descriptivos o normativos o valorativos. Son importantes aquí las diversas connotaciones, es decir, aquellos segundos sentidos ocultos que -en política particularmente- "cargan" a las palabras de ciertos alcances ofensivos o defensivos, denigratorios o laudatorios, persuasivos o disuasivos. El vocabulario político es fundamentalmente "práctico", forma parte de la realidad política misma e integra con características propias las

\* El autor es Doctor en leyes. Profesor Titular de la Cátedra Ciencias Políticas I y Profesor Titular de la Cátedra Ciencias Políticas III, de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Es profesor en el Magister en Ciencias Políticas de la misma Escuela. Profesor del Doctorado en Ciencias Políticas de la U.C.A. Ha publicado numerosísimos ensayos, notas y artículos en distintos medios.

diversas concepciones y operaciones en este campo. La "jerga" del marxismo no es la misma que la del individualismo liberal, por ejemplo. El significado y el uso de los mismísimos vocablos o locuciones son distintos en cada caso. Adviértase las radicales diferencias que median entre las proposiciones que se citan a continuación, a modo de ejemplo:

a) Según la doctrina pontificia: "Estado, la Sociedad de los Estados, con su organización, son, consiguientemente -por su naturaleza, según la índole social del hombre y a pesar de todas las sombras, como atestigua la experiencia histórica- formas de la unidad y del orden entre los hombres, necesarias para la vida humana y parte activa en su perfeccionamiento"<sup>1</sup>, "la verdadera noción del Estado es la de un organismo fundado sobre el orden moral del mundo"<sup>2</sup>;

b) desde la óptica del marxismo, "el Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase", "un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión, de una clase por otra"<sup>3</sup>;

c) harto diferente a lo expuesto es postular como modelo -en la órbita del individualismo liberal- "aquel mínimo de poderes sin el cual es imposible mantener relaciones pacíficas, es decir, esencialmente los poderes del Estado de *laissez faire* ultraliberal"<sup>4</sup>.

Véase con estos ejemplos tomados al azar, que los "vocabularios", "lenguajes" o "jergas" propios de cada concepción política conforman una cierta totalidad, cuyas partes -las palabras- se terminan de entender en función de la misma totalidad que integran.

Debe por otro lado, señalarse que todo ello tiene historia, es decir, cambios medidos por el tiempo; aquellas palabras y locuciones nacen, viven y mueren, se cargan de

<sup>1</sup> PÍO XII. "La decimaterza - la aportación de la Iglesia a la Paz" en "Doctrina Pontificia II documentos políticos", B.A.C., págs. 990/991.

<sup>2</sup> PÍO XII. "Crisis de poder y crisis de civismo", en "Doctrina pontificia II Documentos políticos". B.A.C. pág. 1020.

<sup>3</sup> V.I. LENIN. "El Estado y la Revolución", en "Obras escogidas", Tomo 2, Ediciones en lenguas extranjeras, Moscú, págs. 306 y 307.

<sup>4</sup> FRIEDRICH A. HAYEK. "Camino de servidumbre". Alianza Editorial, Madrid, 1976, pág. 276.

nuevos y diferentes sentidos. pierden otros, aparecen diversas connotaciones más o menos manifiestas u ocultas, etc. Puede en este punto evocarse al poeta Horacio, quien adujo: "así como los bosques cambian sus hojas de año en año, pues caen las viejas, de la misma forma acaba la vida de las palabras ya gastadas y las nacidas hace poco, al igual que los jóvenes se muestran lozanos y vigorosos". De todas maneras, cabe el intento de superar este mundo de signos y símbolos para percibir mediante él alguna "realidad".

En este punto, puede asumirse lo que dijo el eminente Dr. Samuel Johnson de sí mismo: "No estoy tan perdido en la lexicografía, como para olvidar que las palabras son hijas de la tierra, y las cosas son hijas del cielo".

Finalmente, destaco como último prolegómeno, que trataré mis temas a la luz de las llamadas disciplinas políticas -la ciencia política clásica, la ciencia política empírica, la teoría del Estado- sin incursionar en los campos vecinos aunque ajenos del Derecho, la Economía o la Sociología. Nótese que, como ocurre con las concepciones políticas, las concepciones científicas tienen su propio vocabulario "técnico", a menudo entendible sólo dentro de su propio ámbito.

## II. Crisis

Sabido es que la palabra "crisis" es un helenismo proveniente de similares palabras griegas, que significan juicio, elección, decisión, desenlace o bien: juzgar, elegir, decidir, resolver. Parece ello evocar la idea de una situación incierta no estabilizada ni acabada, que, precisamente, hay que juzgar, decidir, resolver, cambiar, etc.

A partir de tales evocaciones etimológicas, -sin duda útiles- a los fines de este trabajo, pueden retenerse algunas notas definitorias que figuran en los diccionarios comunes, a saber: a) mutaciones considerables y radicales, o terminación de algo; b) momentos decisivos y culminantes de tales mutaciones y finalizaciones; c) actitudes, juicios y elementos motivados por dichas mutaciones, finalizaciones o momentos decisivos.

Resulta claro que las dos primeras acepciones apuntan a lo que puede denominarse "crisis en sentido objetivo" - una situación, un proceso, unas circunstancias, cualquiera sea el modo en que esto sea percibido, vivido o valorado-; la tercera acepción puede ser llamada "crisis en sentido subjetivo", como cuando se dice que una persona se siente en crisis aunque nada objetivo lo justifique, o bien que se tiene "conciencia" de las crisis objetivas; esto último, ciertamente, no le acontece a todos con igual intensidad: hay quienes están atentos a las crisis y hay quienes son como ciegos ante ellas.

Por otro lado, tanto las crisis objetivas como las subjetivas suelen presentar algunas características o propiedades que contribuyen a definir las: comportan inestabilidad, cierta inseguridad, cierta dificultad, cierta imprevisibilidad en cuanto a su surgimiento, desarrollo y desenlace (a título de ejemplo referido a procesos históricos y sociales, puede recordarse la distinción entre épocas "orgánicas" y épocas "críticas" de la tradición saint-simoniana).

Las crisis se especifican principalmente por su objeto, es decir, por aquello sobre lo cual versan o recaen. Así, hay crisis personales, sociales, culturales o históricas; crisis políticas, económicas, jurídicas o morales, etc. Además, cabe distinguir en ellas y utilizar como criterios para distintas clasificaciones la duración, la extensión -es decir, la cantidad y la calidad de los fenómenos afectados-, la intensidad; también su estimación como buenas, positivas, beneficiosas o malas, negativas, perniciosas. Cuadra asimismo una clasificación por los orígenes y causas eficientes: internas o externas, próximas o remotas, etc.

Finalmente para concluir esta consideración inicial, todo lo hasta aquí dicho puede enfocarse desde un punto de vista "sincrónico" -aquello más o menos fijado en un determinado momento, lo cual permite poner en primer plano distintas faces o aspectos- o bien desde un punto de vista "diacrónico" o histórico -aquello que va transcurriendo en el tiempo, lo cual permite destacar diversas fases o momentos-.

Todas estas categorías generales han de ser aquí

referidas al Estado, a la real o presunta crisis del Estado. Se tratará preferentemente, la "crisis objetiva", es decir, la situación general, incluidos sus aspectos decisivos y culminantes, caracterizada por mutaciones radicales y la posible finalización de algo que presumiblemente deje su lugar a situaciones nuevas y distintas; quiere decir que no se tratan aquí la "crisis subjetiva", es decir la conciencia de la crisis y las actitudes consiguientes. Seguramente, se notarán las ya indicadas características de toda crisis, es decir, la inestabilidad, la inseguridad, la imprevisibilidad, la dificultad. Son inevitables en estos casos, aunque sea la mera alusión a la duración, la extensión y la intensidad de las crisis; también su estimación o valoración, así como algún apunte acerca de sus causas. Las limitaciones del trabajo imponen un tratamiento preferentemente "sincrónico", no Histórico.

Como quedó dicho, para hablar de la crisis del Estado, alguna idea más o menos perfeccionada de lo que es la crisis hay que puntualizar. Es lo que he intentado hacer hasta aquí. Pero, de qué Estado se trata, qué y cómo es esta entidad que estaría en crisis. Intentaré dilucidar esto en los párrafos siguientes, no sin antes recordar que formulaciones sobre la crisis del Estado se vienen repitiendo desde hace décadas, y que su desaparición se viene pregonando sin que tal Estado se decida a morir. Tal vez algunas precisiones sobre la índole de la o de las entidades a las que a menudo indiferenciadamente se llama "Estado" ayude a aclarar el punto.

### III. Estado

La palabra Estado proviene del latín *status*, voz que en esa lengua tuvo diversas significaciones, entre otras: "posición" o "situación" de una persona o de un grupo de personas. En Roma aparece inserta a veces en oraciones que presentan claras connotaciones políticas. Así la diferenciación formulada por Ulpiano: "Publicum ius est, quod ad statum rei Romana spectat" (Es derecho público el que se refiere al estado de la cosa romana); también la

frase de Justiniano que recuerda Passerin D'Entreves: "Statum reipublicae sustentamus"<sup>5</sup>. Empero, las diversas acepciones políticas del vocablo Estado (con mayúsculas a partir de ahora), según es corriente en estos casos surgen en Occidente a partir del Renacimiento, seguramente para designar ciertas realidades que brotan de la disolución del mundo medieval, en torno de las cuales se generan y desarrollan nuevas teorías y prácticas de la política.

Ilustran lo dicho las célebres líneas iniciales de "El príncipe" de Maquiavelo (1513): "Todos los Estados, todos los dominios que ha tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados".

Desde luego que Maquiavelo no emplea la palabra Estado unívocamente, se han distinguido no menos de tres acepciones de nuestro vocablo en el florentino: a) Estado como gobierno, autoridad, poder político (a veces desde un punto de vista normativo-institucional y otras desde una perspectiva efectiva y de hecho); b) Estado como dominio territorial, incluido o no el dominio sobre las poblaciones asentadas en tales territorios; c) Estado como totalidad integrada por el territorio, la población y el poder soberano. Por otro lado, Maquiavelo usa para nombrar dicha totalidad palabras como república -en sentido genérico y no referido a un régimen determinado-, Nación e incluso ciudad o pueblo.

Las vacilaciones que se hallan en Maquiavelo acompañan, en general, las diversas vicisitudes históricas de las acepciones políticas del vocablo Estado, incluso hasta nuestros días. Cabe reiterar que esta palabra se "politiza" o se termina de "politizar" en el occidente europeo cuando, en la modernidad, desaparece toda pretensión de universalidad política y surgen entidades sociales que recaban para sí un poder soberano; también se desvanece toda aspiración a la unidad religiosa con la consiguiente "secularidad" que sobreviene. Todo ello resulta de la

<sup>5</sup> ALESSANDRO PASSERIN D'ENTREVES. "La noción del Estado", ed. Euramérica, Madrid, 1970, pág. 48; ver asimismo, por ejemplo, la prolija reseña de Georg Jellinek, "Teoría General del Estado", Buenos Aires, 1954, págs. 95 y ss.

convergencia de diferentes procesos, entre los cuales pueden señalarse algunos -sólo algunos- más específicamente políticos, sin desconocer -por cierto- otros de índole social, económica, bélica, etc.

Tales procesos son: a) la centralización, unificación, especialización y formalización de poderes, órganos y funciones antes relativamente dispersos, en materia gubernativa, administrativa, económica, financiera y tributaria, militar, etc.; este proceso explicaría la equivalencia semántica entre "Estado" y "Gobierno", entendiendo aquí por gobierno los órganos -individuales y colectivos- que realizan las aludidas funciones y cometidos contando con poderes necesarios para ello; esta sinonimia ha sido breve y claramente expresada por Bertrand de Jouvenel: "el Estado -dice- primeramente se refiere a una sociedad organizada que tenga un gobierno autónomo y, en este sentido, somos todos miembros del Estado: el Estado somos nosotros. Por otra parte, el Estado quiere decir aquello que gobierna la sociedad. En este sentido, los miembros del Estado son aquellos que participan del poder: el Estado son ellos"<sup>6</sup>;

b) la creciente tendencia a realizar una práctica y una teoría políticas en torno a la Nación, entidad ésta que comporta un pueblo culturalmente formado, más o menos consciente de que tal cultura -idioma, costumbres, historia, religión- configura una comunidad peculiar, indistinta de sí misma y distinta de las demás, con posibilidades humanas diferenciadas. La Nación como realidad cultural aspira a organizarse como unidad política aparte, lo cual a veces consigue -Estados Nacionales- y a veces no -Estados plurinacionales, naciones o nacionalidades repartidas y dispersas en varios Estados, minorías nacionales-. De todas maneras, lo nacional y lo estatal dominan en gran medida la experiencia política moderna y la convergencia aludida permite explicar, quizá, la equivalencia semántica que se verifica entre las palabras "Estado" y "nación", por lo menos en algunas de sus significaciones;

6. BERTRAND DE JOUVENEL. "El poder", Segunda edición. Ed. Nacional, Madrid, 1974, pág. 24.

c) un preciso deslinde geográfico, con la consiguiente determinación de poderes y derechos territoriales exclusivos; ello implica la politización de un "área de múltiples interdependencias" (Karl Deutsch), un lugar en el que se forjan variados y perdurables arraigos, lo cual se expresa bien con la palabra "país", que se refiere directamente a lo territorial, aunque a menudo se la equipara sin más a la voz "Estado".

Las reseñadas alternativas históricas muestran algunas de las acepciones políticas de la palabra "Estado". Tales alternativas han sido elegidas a propósito, para poner de manifiesto las diversas realidades a las que apuntan las locuciones Estado-Nación, Estado-Gobierno y Estado-País. Podemos intentar dividir o clasificar las aludidas significaciones y lo haremos con arreglo a dos criterios principales, especialmente relevantes: uno -atenido preferentemente a la comprensión o connotación- distingue sentidos totales y parciales, y a partir de la idea de que el Estado es -primera y fundamentalmente- una especie de sociedad o grupo social complejo, alguna de cuyas partes suelen dominarse con la misma expresión que designa a la totalidad que integran; el otro criterio pone en primer plano la extensión o denotación y separa acepciones restringidas o amplias, según se apliquen sólo a la típica unidad política moderada referida *supra* o apunten también a otras realidades históricas y geográficas diferentes. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que, en último análisis, el Estado es una totalidad práctica y relacional cuyas partes elementales últimas son, precisamente, prácticas y relaciones humanas; por consiguiente, reitero una vez más que las aludidas naciones pueden tener connotaciones normativas y valorativas, encomiásticas o peyorativas, según las concepciones políticas y cosmovisionales que se profesen.

Sentidos totales de "Estado" aparecen en algunas definiciones formuladas con arreglo al esquema género próximo - diferencia específica. Así Arturo Enrique Sampay, desarrolla un concepto de raigambre clásica: "el Estado es la comunidad perfecta o soberana, en la que "comunidad" -género próximo- es la unión estable, consciente y voluntaria



de una multitud humana para lograr un fin común, y "perfecta" o "soberana" -diferencia específica- es lo no superado en su genero, lo supremo (de donde "soberanía"), en cuanto relativamente suficiente para la subsistencia y perfeccionamiento social del hombre, en tanto ello puede alcanzarse con medio públicos, puestos en común <sup>7</sup>.

Otros conceptos "totales" se hallan en las definiciones que se realizan sobre la base de enumerar así llamados "elementos", de los cuales suelen indicarse no menos de tres: territorio, población y poder soberano. Estas concepciones son frecuentes en el ámbito del Derecho Político y también en la Política Internacional y en Derecho Internacional Público; un difundido tratadista argentino de esta última disciplina Luis A. Podesta Costa expone: "Cada Estado es una entidad social y política organizada que se manifiesta por la existencia de tres elementos: un territorio determinado; una población asentada en ese territorio y una autoridad común o gobierno que rige dentro de él de modo exclusivo"<sup>8</sup>; Charles Rousseau, también internacionalista, señala: "Todos los autores reconocen que para que el Estado exista, se precisa, por lo menos, la reunión de tres elementos, los cuales, con variantes de forma caracteres de importancia, son la población, el territorio y el gobierno"<sup>9</sup>; Antonio Truyol y Serra, cultor de la política y del derecho internacionales, dice: "El Estado es esencialmente una organización de poder independiente sobre una base territorial. Tiene, como es sabido, tres elementos: una población, un territorio, un gobierno propio. La existencia de un Estado ofrece dudas si falta cualquiera de esos elementos"<sup>10</sup>.

En una distinguible línea de ideas pueden ordenarse los referidos "elementos", a partir de percibir en ellos un

<sup>7</sup> ARTURO ENRIQUE SAMPAY. "Introducción a la Teoría del Estado", Ed. Politeia, Buenos Aires, 1951, pág. 395.

<sup>8</sup> LUIS A. PODESTA COSTA. "Derecho Internacional Público", T. I, Cuarta edición, TEA, Buenos Aires, 1960. pág. 63.

<sup>9</sup> CHARLES ROUSSEAU. "Derecho Internacional Público", Segunda Edición. Ariel, Barcelona, 1961, pág. 73.

<sup>10</sup> ANTONIO TRUYOL Y SERRA. "La Sociedad Internacional", Segunda edición, Alianza Universidad, Madrid, 1977, pág. 102.

principio determinable, la "materia" -es decir aquello de lo cual o en lo cual algo se realiza- y un principio determinante, la "forma" -es decir, aquello que determina la materia a ser de una especie dada-; esto permitiría definir al Estado como un "compuesto" cuyas partes esenciales serían: población, territorio (materia), orden, poder, derecho (forma).

Las definiciones reseñadas -por género próximo y diferencia específica, por enumeración de elementos, por materia y forma- se refieren a lo que hemos llamado nociones totales, al Estado - sociedad integralmente considerado; como apunta Kelsen, en estos casos "sociedad" es el concepto genérico y "Estado" el concepto específico. En cambio, la más difundida de las nociones parciales, esto es, la que identifica Estado y gobierno, tiende a presentar a la sociedad como la antítesis del Estado<sup>11</sup>.

Por otro lado, el Estado-gobierno aparece en la definición propuesta por el ya citado Deutsch: "Un estado es una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno. Sus apéndices materiales no sólo incluyen a los funcionarios y los edificios de oficinas, sino también soldados, policías y cárceles"<sup>12</sup>.

Otra noción parcial que no cuadra omitir por la difusión de su autor entre nosotros, es la de Hans Kelsen, para quien el Estado es un orden jurídico de especie particular, que llega a serlo cuando establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen<sup>13</sup>.

Lo último, pero no lo menos importante a la hora de fijar una nota común a todas las nociones corrientes de Estado, consiste en puntualizar la influencia de Max Weber, tantas veces citado para señalar como nota definitoria central "la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente"<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> HANS KELSEN. "Teoría General del Estado", México, 1957. págs. 4 y 5

<sup>12</sup> KARL DEUTSCH. "Política y Gobierno", Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1976. pág. 120

<sup>13</sup> HANS KELSEN. *Ob Cit.* Passim.

<sup>14</sup> MAX WEBER. "Economía y sociedad, esbozo de sociología

La división entre acepciones y nociones totales (estado - sociedad) y parciales (estado - gobierno, estado - poder publico, Estado - ordenamiento jurídico, entre otros), se cruza -como quedo dicho *supra*- con la clasificación -principalmente decorativa- entre acepciones y nociones restringidas y amplias del Estado. Las nociones restringidas se atienen estrictamente al contexto histórico en que surgió el Estado occidental moderno; sería esta una individualidad histórica peculiar, que nació, creció, culminó y, quizás, se está extinguiendo ante nuestros ojos; sería, pues engañoso extender el vocablo Estado para nombrar otras realidades enteramente distintas como -se dice- la "polis" griega, la república romana, las ciudades y reinos medievales, etc.

En esta línea de pensamiento, Hermann Heller rehusa formular una teoría "general" del Estado, teoría imposible, según lo dicho; se limita a una teoría del Estado, sin más aditamento, única admisible para quienes se proponen comprender la única y específica realidad estatal que ha existido y existe, tal como se ha formado en el círculo cultural de occidente a partir del Renacimiento.<sup>15</sup>

Las acepciones y nociones amplias, por el contrario, encuentran justificado extender la significación del vocablo Estado. Así Georg Jellinek no se inhibe de desarrollar una teoría "general" del Estado, en el entendimiento que el "tipo general" que cree haber hallado se particulariza de múltiples maneras y -dice- los elementos del concepto Estado se muestran de distinto modo en los diferentes círculos que forman la vida de la cultura, y depende de las propiedades generales de un pueblo y de una época, tanto el que se llegue a tener conciencia de estas propiedades como la manera de alcanzarlas. Así, se ocupa de lo que llama "tipos históricos fundamentales de Estados", a saber: el antiguo Estado Oriental, el Estado helénico, el Estado romano, el Estado de la Edad media y el Estado Moderno.<sup>16</sup>

compreensiva", T. I, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, págs. 43 y 44.

<sup>15</sup> HERMANN HELLER. "Teoría del Estado", Segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1947, págs. 21 y ss.

<sup>16</sup> GEORG JELLINEK. *Ob. Cit.* págs. 215 y ss.

Hállanse también acepciones amplias en el campo de la antropología cultural; así se ha hablado de Estados-tribus o Estado tribal e incluso de Estado consanguíneo. Siempre en la órbita de la antropología cultural hay quien asevera que el Estado se da en todas las sociedades, otros, en cambio, piensan que se verifica en variados contextos históricos y geográficos, pero sólo en sociedades grandes y complejas.

En este ámbito, Leonardo Krader expone una tipología que incluye: a) sociedades simples sin Estado, b) sociedades con instituciones conducentes al Estado, c) el Estado naciente, d) el Estado propiamente dicho<sup>17</sup>. Cabe destacar que, en general, para los antropólogos la política y el gobierno -no siempre específicamente el Estado- son "universales" de la cultura.

Tenemos, pues, por un lado, acepciones amplias y restringidas del vocablo Estado; por otro lado, aparecen acepciones totales y parciales. A qué se alude, entonces, cuando se habla de la "crisis del Estado". Por cierto, no siempre a la misma cosa. Por lo pronto, la generalidad se refiere al "Estado moderno", es decir, a una acepción restringida; al proceder así no se descarta, desde luego, el surgimiento y subsistencia de otros "tipos históricos fundamentales de Estado", es decir, de otras clases de "Estados" -en el sentido amplio del término- distinto del "Estado moderno".

En dicho orden de ideas, en este trabajo "la crisis del Estado" es la "crisis del Estado moderno". Ahora bien, ¿Se trata de la crisis del Estado en el sentido "total" de este término, al que llamaremos aquí "Estado-sociedad", o bien de la crisis del "Estado" en alguno de las señaladas significaciones parciales: "Estado-gobierno y sector público", "Estado-orden jurídico", "Estado-país o entidad territorial, etc.? Hemos de reseñar lo atinente a la crisis del "Estado-sociedad", por una parte, y a la crisis del "Estado-gobierno y sector público" por el otro, todo ello referido únicamente al "Estado moderno", como quedó dicho más arriba. Desde

<sup>17</sup> LEONARDO KRADER. "La formación del Estado", Editorial Labor, Barcelona, 1972, págs. 18 y ss.

luego que lo que acontezca al "Estado-sociedad" no puede dejar de afectar el "Estado-gobierno y sector público" y viceversa. Porque, después de todo, median entre ambos relaciones de todo a parte y de parte a todo, con los consiguientes mutuos y relevantes influjos.

#### IV. Crisis del "Estado-sociedad"

El Estado moderno como un todo estaría en crisis, a punto tal que estaría desapareciendo ante nuestra vista. Aquella individualidad histórica que se terminó de perfilar hacia el siglo XVI y que vivió y subsistió desde entonces habría llegado a su fin, a punto tal que se ha dicho que la teoría del Estado de nuestra época tiene una situación privilegiada, ya que el Estado moderno se halla hoy al final de su trayectoria y podemos contemplarlo ahora en la totalidad de su proceso histórico y en la totalidad de sus posibilidades reales, a más de su agotamiento e imposibilidades futuras<sup>18</sup>.

Ello supone que se desdibujan partes esenciales y estructurales -especialmente relevantes- del Estado, lo cual determina su definitiva caducidad. Tal vez convenga recordar aquí que en las realidades complejas coexisten y son susceptibles de ser percibidas distintas categorías de "todos" y las correlativas categorías de "parte"<sup>19</sup>. Así, el Estado puede ser considerado como una totalidad integral homogénea, compuesta de partes integrales homogéneas o -como también puede decirse- de partes elementales; así, el Estado aparece como un conjunto de prácticas y de

<sup>18</sup> EUSTAQUIO GALANY GUTIERREZ. "Algunas ideas fundamentales para la elaboración de una nueva teoría del estado", en Giorgio del Vecchio "Teoría del estado", Editorial Bosch, Barcelona, 1956, págs. 37 y 38.

<sup>19</sup> Puede verse acerca de las diversas categorías de "todos" y de "partes", según el pensamiento de Santo Tomás de Aquino: JUAN JOSÉ SANGUINETTI. "La filosofía del cosmoín Tomasso D'Aquino", Ediciones Ares, Milano, 1886, págs. 167 y ss. También JESUS GARCIA LOPEZ. "Estudio de Metafísica Tomista", Ed. Universidad de Navarra, Pamplona, 1976, págs. 55 y ss.

relaciones humanas o como "una multiplicidad tempoespacial de acontecimientos subjetivos similares"<sup>20</sup>. Por otro lado, el Estado es también un todo integral heterogéneo, en el que se ponen en primer plano no las partes elementales, sino las partes estructurales, que desempeñan funciones específicas dentro del todo; así, hay partes estructurales gubernativas, económicas, militares, educacionales, policiales, etc. Por otra parte, el Estado es un todo esencial, sea en el orden lógico (partes de la especie), sea en el orden físico (partes del compuesto); en este caso no se trata sólo de lo cabal y completo de un Estado como en el caso de las partes estructurales, sino de lo esencial, es decir, de aquello sin lo cual el Estado no sería. Efectivamente, no existiría si no hubiera sociedad, o soberanía aunque sea relativa; tampoco existiría sin territorio, sin población, sin orden, sin poder, sin derecho. Nótese que si faltan algunas partes estructurales puede existir, empero, el Estado que en tal caso sería incompleto, defectuoso o inacabado. Pero si faltan las partes esenciales, directamente el Estado no existe, ni completo ni incompleto, ni perfecto ni imperfecto. Pero, además, el Estado es un todo potencial o potestativo, para decirlo en lenguaje tomista; quiere decir que es un todo activo y dinámico, dotado de facultades activas y de fuerzas operativas que le permitan distintas y complejas realizaciones. Es, así, también, una unidad de decisión y de acción, como diría el ya citado Hermann Heller, unidad compuesta de un haz de órganos, funciones y poderes o potestades.

Si aplicamos analógicamente estas categorías al Estado-sociedad moderno, vemos que su crisis puede proclamarse si se debilitan o desaparecen sus partes esenciales, sus partes estructurales más importantes, sus partes potestativas por las cuales es capaz de obrar y de hacer. En tal caso, si desaparece la soberanía, si se pierde el control del territorio y la población, si acaba el orden y la seguridad, si el poder y el derecho se volvieren ineficaces, si se

<sup>20</sup> HAROLD LASSWELL. "Psicopatología y política", Editorial Paidós, Buenos Aires, 1963. pág. 237.

desmoronan las principales instituciones que lo integran y dejan de funcionar los órganos, medios e instrumentos, de acción, no cabe duda que el Estado-sociedad entra en "crisis", en mutación profunda y radical y eventual desaparición. La sociedad se organizará políticamente de otra manera, el Estado-sociedad moderno se disolverá e integrará en unidades políticas mayores -regionales, continentales, mundiales- o se compartimentará en unidades políticas menores -pueblos, etnias, etc.-. Habrá que pensar en una nueva teoría y en una nueva práctica de la política en la que no aparecerá en primer plano -si es que subsiste- el Estado moderno. En tal caso, obviamente las personas tendrán que organizar toda su vida social de otra manera, acorde con otras posibilidades humanas, con otros sentidos de pertenencia y con otras lealtades.

Nada más que para ilustrar parcialmente algunas de estas ideas, puede recordarse la relevancia que se da en nuestros días a lo internacional, lo transnacional, lo supranacional. Llamo la atención sobre los prefijos que aquí se emplean: "*inter*" -entre-, "*trans*" -a través de-, "*supra*" -sobre, arriba, más allá-. En todos estos casos el Estado-sociedad moderno aparece superado y el panorama que surge no deja de ser inquietante: quién ha de "dominar" aquí y ahora.

No parece ocioso recordar como la complejidad de estas dimensiones fueron puestas de relieve muy tempranamente por San Agustín: "Después de la ciudad, de la urbe, viene el orbe de la tierra, el llamado tercer grado de la sociedad humana: el hogar, la urbe y el orbe, en una progresión ascendente. Aquí ocurre como en las aguas, cuanto más abundantes, tanto más peligrosas"<sup>21</sup>. Quién y cómo se hará cargo de este "tercer grado de la sociedad humana", si fuera cierto que -al decir de Juan XXIII- "en las circunstancias actuales de la sociedad, tanto la constitución y forma de los Estados como el poder que tiene la autoridad pública

<sup>21</sup> SAN AGUSTIN. "La ciudad de Dios", XIX, 7, B.A.C., tomo 2. Madrid, 1976, pág. 572.

en todas las naciones del mundo, deben considerarse insuficientes para promover el bien común de los pueblos".<sup>22</sup>

### V. Crisis del "Estado-gobierno"

Aquí los problemas terminológicos tienden a acentuarse, pues, por un lado, media una considerable distancia entre el lenguaje "técnico" de algunas disciplinas científicas y el lenguaje corriente del hombre de la calle e incluso de los políticos activos. Aquellos rehusan llamar "Estado" al "gobierno", en tanto que estos tienden a identificar "Estado" con "gobierno", cuando se protesta por el incremento de las funciones del Estado y lo costoso que ello resulta. De todas maneras, aparece claro que en política, en muchas y diversas circunstancias es ineliminable la equivalencia semántica entre "Estado" y "gobierno", lo que justifica el título de este apartado. Pero, además, cuando se procede de esta manera no se alude sólo al Poder Ejecutivo, tampoco al conjunto de los órganos supremos del Estado - sociedad, sino a una multiplicidad de entidades y cometidos, que incluye a la administración pública, centralizada y descentralizada, a empresas del Estado, a entidades de todo tipo que "manejan" intereses y bienes públicos, etc. Lo difícil que resulta "recortar" todo ello explica las inevitables vaguedades que aparecen cuando se dice -por ejemplo- "Estado - gobierno y poder público", o "Estado - gobierno y sector público", o "Estado - Gobierno y administración pública". Lo menos comprometido -y lo más fiel a los usos políticos corrientes- es decir "gobierno y sector público", en cuanto sector comporta una parte del todo social y público lo más o menos directa e inmediatamente referido al "Estado-gobierno" y al "Estado-sociedad".

Sentado lo expuesto, cabe recordar que "gobierno" es la acción y el efecto de gobernar, y gobernar es, en cuanto aquí importa, dirigir la sociedad estatal -o "Estado-sociedad"- fundamentalmente mediante el ejercicio del poder político.

<sup>22</sup> JUAN XXIII. "Pacem in terris". No. 135



Además, la misma palabra "gobierno" designa a los órganos y agentes que gobiernan, al conjunto de los gobernantes. Todo lo dicho pone de manifiesto la existencia de una realidad compleja: por un lado, un todo estructural, cuyas partes están dispuestas jerárquica y dinámicamente; por otro lado, un todo potestativo, activo y operativo, lo cual importa un poder susceptible de ser participado, distribuido y difundido en diversos grados. Por otra parte, cuando se habla de gobierno suelen considerarse por separado elementos y aspectos orgánicos -quién gobierna-, elementos y aspectos funcionales -qué es gobernar-, elementos y aspectos procesales -cómo se gobierna- elementos y aspectos teológicos o finalistas -para qué se gobierna-. Por supuesto que tales distinciones no deben impedir tener en claro que en todos los casos se trata de elementos y aspectos de una sola y misma realidad. Desde luego, dicha compleja realidad no puede ser considerada aquí sólo bajo categorías jurídicas: se trata del gobierno en sentido amplio o amplísimo, del "gobierno" y del "sector público" que la "gente" percibe distinta de sí -y a menudo frente a sí- bajo la común denominación de "Estado".

El problema de la crisis del "Estado-gobierno" moderno se predica en distintas circunstancias o bien en nombre de la justicia y de otros bienes y valores humanos, o bien en nombre de la eficacia, los logros y los resultados materiales.

En todos los casos aparecen en primer plano cuestiones de "hibridez" o desmesura, en cuanto el Estado - gobierno, pretende más de lo que le permiten su propia naturaleza y los medios e instrumentos con que cuenta, o bien más de lo requerido por el "bien común", o excediéndose en los recortes de la libertad individual que las personas están dispuestas a consentir a la luz de sus propias situaciones e ideas. Según las concepciones políticas de cada cual se ponderan más o menos todas o algunas de las reseñadas circunstancias.

Se trata -como decía el viejo Jellinek- de saber lo que el Estado puede hacer con éxito, enjuiciado ello en nombre de la eficacia o de la justicia, como se indica más arriba. Esto da lugar a formulaciones dicotómicas y polares, en las que se enfrentan el Estado máximo y el Estado mínimo o

aún “minimísimo”<sup>23</sup>, el Estado de Bienestar y el Estado de malestar<sup>24</sup>, el Estado de derecho y el Estado de Justicia<sup>25</sup>, el Estado arrogante y el Estado modesto<sup>26</sup>, lo “governable” y lo “ingovernable”, incluso -como quedó sugerido en un reciente artículo del Doctor José Luis de Imaz- el Estado real y el Estado apariencial<sup>27</sup>. Tratándose de modelos polares, no cabe descartar posiciones intermedias, eventualmente superadoras.

En tales líneas de pensamiento, se habla de crisis por exceso de demandas y carencia de recursos, con la consiguiente “sobrecarga” del sistema; también de crisis fiscal del Estado, de crisis de confianza y credibilidad en las instituciones, de crisis de racionalidad por no poder dominar la compleja cuantitativa y la complicación cualitativa del Estado, de crisis de legitimidad, etc.

Por otra parte, en muchos ámbitos llegó a tener gran difusión la doctrina de Ernst Forsthoff, según la cual para solucionar la indigencia o menesterosidad social de las personas, el Estado debe asumir las funciones de “previsión de la existencia” y de “redistribución social”<sup>28</sup>.

Al afectar la crisis el cumplimiento de tales funciones, al retirarse el Estado de la tarea de solucionar la indigencia social, ¿Quién ha de hacerlo, habida cuenta de que tal indigencia -brecha entre el “espacio social dominado” y el “espacio social efectivo”- subsiste y aun se agrava? Las mentadas crisis no pueden dejar de afectar profundamente a las personas que -según diferentes títulos y situaciones-

<sup>23</sup> Conf. ROBERT NOZICK. “Anarquía, Estado y Utopía”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1990, págs. 7 y ss.

<sup>24</sup> Ver RAMON COTARELO. “Del estado de bienestar al estado de malestar”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

<sup>25</sup> HECTOR MASNATTA. “Del Estado de Derecho al Estado de Justicia”, en Revista de Derecho Público y Teoría del Estado, Primer semestre 1989, No 4. Buenos Aires, págs. 9 y ss.

<sup>26</sup> MICHEL CROZIE. “Estado modesto, Estado moderno - Estrategia para el cambio”, T.C.E., Segunda Edición, México, 1992.

<sup>27</sup> JOSE LUIS DE IMAZ. “El Estado apariencial”, Diario La Nación del viernes 20 de enero de 1995, Buenos Aires.

<sup>28</sup> De ERNST FORSTHOFF puede verse, por ejemplo, “El Estado en la Sociedad Industrial”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

integran el Estado-sociedad. George Jellinek, por ejemplo distinguía al individuo en cuanto es persona, sujeto sólo a un poder limitado; al individuo en tanto es ciudadano, es decir, sujeto activo que participa en la formación de la voluntad y actividad estatales; al individuo en tanto es destinatario y beneficiario de diversas prestaciones y servicios por parte del Estado<sup>29</sup>.

Cuadra admitir, pues, no menos de una triple inserción del hombre en la sociedad estatal. De modo semejante, más recientemente asevera Clauss Offe, que los ciudadanos son colectivamente los creadores soberanos de la autoridad estatal, se ven potencialmente amenazados por la fuerza y la coacción organizada estatalmente, y dependen de los servicios y abastecimientos organizados por el Estado.

El propio Offe puntualiza que estos tres componentes del concepto de ciudadanía tienen sus raíces en las teorías del liberalismo, la democracia y el Estado de Bienestar<sup>30</sup>.

En esta línea de pensamiento, los hombres como entes políticamente activos pueden ser llamados, colectivamente "pueblo"; los hombres como sujetos sólo a un poder limitado pueden denominarse "individuos privados", y los hombres como beneficiarios, destinatarios o "clientes" de la acción del Estado pueden llamarse colectivamente "gente" o "la gente". Es subjetivo que en nuestros días han tendido a cesar las invocaciones al "pueblo", entidad más bien activa, y han proliferado las invocaciones a la "gente", entidad más bien pasiva.

El Estado-gobierno parece haber fracasado frecuentemente en lo que atañe a la posible superación de la insignificancia de la participación política, en cuanto a proveer de seguridad frente a excesos del poder del propio Estado-gobierno, y en cuanto a satisfacer los requerimientos de la mentada "indigencia social".

El cuadro que resulta de las reseñas precedentes tiende a mostrar un progresivo desdibujamiento del Estado moderno. Nótese que éste surgió con el expreso designio

<sup>29</sup> GEORGE JELLINEK. *Ob.Cit.* págs. 314 y ss.

<sup>30</sup> CLAUSS OFFE. "Contradicciones en el Estado del Bienestar", Editorial Alianza, México, 1991, págs. 168 y ss.

de instituir un poder soberano, bajo el cual pudiera convivir, sin destruirse personas y grupos heterogéneos y discrepantes y además, con el no menos nítido designio de deslindar el ámbito de lo público del ámbito de lo privado, el recinto de lo "propio" de la órbita de lo "común". Uno de los primeros, sino el primero, de los teorizadores del Estado moderno, Jean Bodin definió éste -con el nombre genérico de República- de la siguiente manera. "Recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano" y a la familia como el "recto gobierno de varias personas y de lo que les es propio, bajo la obediencia de una cabeza de familia"<sup>31</sup>. El deslinde entre lo "propio" y lo "común" intenta ser nítido pero si tal deslinde se desvanece, como tiende a esfumarse la soberanía, las propias notas definitorias del Estado moderno se borran con la consiguiente caducidad de éste. Adviértase, en este orden de ideas, como se ha puntualizado, lo "público" y lo "común" han demostrado ser apropiables por personas y grupos particulares<sup>32</sup>. La borrosa interpretación que comporta la "privatización" de lo público y la "publicación" de lo privado torna irreconocible la unidad política moderna que surgió de la disolución política del mundo medieval. Ello parece claro si además se añaden las demandas y exigencias que el Estado-gobierno debe atender o desechar y que a veces lo exceden realmente y a veces determinan un indebido abandono de cometidos inexcusables.

<sup>31</sup> JEAN BODIN. "Los seis libros de la República", Tecnos, Madrid, 1886. págs. 9 y 15/16.

<sup>32</sup> Ver el interesante artículo de CARLOS STRASSER. "Las cuatro patas del estatismo y la democracia", en La ley 1985-E. Buenos Aires, págs. 576/580.