

*Poder político y legitimación social antes del «apogeo del Estado»**

Jesús Millán

Universitat de València

Fecha de aceptación definitiva: 16 de septiembre de 2011

Resumen: Si bien puede haber coincidencia en que el fin de la época de los Estados está próximo, la evolución de las últimas décadas y los problemas con que se enfrentan hoy conducen, sin embargo, a valoraciones contrapuestas sobre sus posibilidades de futuro y las funciones que ejercieron en el pasado. En este contexto, el presente trabajo discute las deficiencias de la filosofía política y el carácter unilateral de muchas interpretaciones sociales del crecimiento del Estado en Europa. A partir de estudios recientes, el artículo destaca la importancia de las fases iniciales de la formación de los Estados como un periodo decisivo, que configuró de otro modo las relaciones entre los individuos. Ello supuso un nuevo fundamento de legitimación para el poder político y para posteriores reformas.

Palabras clave: Formación del Estado, historia de Europa en el siglo XIX, Estados-Nación, historia social, crisis del antiguo régimen, liberalismo político, procesos de democratización.

Abstract: Although agreement possibly exists on the fact that the age of the states-order is coming to its end, however developments in the last decades and the problems the states must afford lead usually to opposite insights about their future and the roles they played in the past. Against this background the article discusses the shortcomings of the political philosophy and the bias of many social interpretations of the historical growth of the European states. On the basis of recent studies, the article stresses the importance of the early moments of the state-building process as a key period, which reshaped the relationships between individuals, providing a new legitimation basis for political power and further reforms.

Key words: State building, European history in the 19th century, national states, social history, crisis of the ancient regime, political liberalism, democratization processes.

* Este trabajo se incluye en el proyecto HAR2012-318 del Ministerio de Economía. Agradezco las observaciones de Salvador Calatayud y M^a Cruz Romeo.

Neque vero hoc solum natura, sed etiam legibus populorum, quibus in singulis civitatibus respublica continetur, eodem modo constitutum est, ut non liceat sui commodi causa noceri alteri. Hoc enim spectant leges, hoc volunt, incolumem esse civium coniunctionem¹.

Apogeo y crisis del Estado, en retrospectiva

El contexto actual incentiva el replanteamiento del estudio histórico del Estado-Nación. Ese estudio tenía hasta ahora demasiado formalismo y una falta de contraste con respecto a los problemas concretos. Como se ha señalado, la definición jurídica no hace justicia a su desarrollo histórico, especialmente si se entiende el Estado como una necesidad antropológica². Ese formalismo ha conducido a valoraciones unilaterales y aisladas del contexto. A ello se añaden los debates sobre el papel del Estado y sus posibilidades de futuro. El panorama actual deriva de un cierto predominio de las «suspicias contra el Estado», que en parte coincide con las políticas de reducción del Estado en dimensiones bastante selectivas. Sin embargo, se alimenta también de la herencia crítica que identifica el Estado con el poder de clase. Todo ello se enmarca en la dificultad de analizar la génesis de las competencias desarrolladas por el Estado, sus efectos y los procesos de los que surgieron. En este marco, la aportación de la historiografía puede ser útil, en la medida en que, como se ha subrayado, buena parte de los planteamientos de la filosofía política destacan por su unilateralidad con respecto a la trayectoria histórica³.

Un repaso a las disyuntivas actuales ayuda a detectar algunos tópicos. Frente a los esquematismos, conviene plantearse a partir de qué factores se produjo el crecimiento del Estado, anterior al periodo histórico en que nos hallamos. Entre la Segunda Guerra Mundial y las crisis del petróleo, a inicios de la década de 1970, se asentó en Occidente un «apogeo del Estado», cuya imagen perdura en muchas nociones normativas del desarrollo de las sociedades. Para los teóricos de la *modernización*, ese despliegue de las competencias estatales caracterizaría un

¹ «Esto es así no solo por naturaleza, sino que por las leyes de los pueblos, en los que subsiste el Estado en cada ciudad, está dispuesto igualmente que no es lícito perjudicar a otro para alcanzar el beneficio propio. Esto es lo que persiguen y quieren las leyes: mantener incólume el vínculo entre los ciudadanos», CICERÓN, Marco T.: *De officiis*, III/23.

² REINHARD, Wolfgang: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Múnich, Beck, 2000 (2ª ed.), pp. 15-16. Un panorama de la historiografía de fines del siglo XX en BLOCKMANS, Wim y GENET, Jean-Philippe (eds.): *Visions sur le développement des États européens*. Roma, École Française, 1993.

³ PAREKH, Bhikhu: *Pensadores políticos contemporáneos*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 229-231.

estadio del mundo moderno, algo que, en cambio, contrasta con el rumbo de las últimas décadas.

Es importante destacar, por un lado, que el auge del Estado no fue resultado del triunfo nítido de una determinada corriente sociopolítica o ideológica. Lo que llama la atención hoy es el consenso en que se apoyó ese auge. Fueron portavoces del liberalismo quienes, a mediados del siglo xx, establecieron bases decisivas de un consenso regulador —no exento de tensiones—, que requería la presencia ampliada y continua de la autoridad estatal para evitar las peores experiencias de la primera mitad del siglo, reparar los destrozos de la Segunda Guerra Mundial y compensar unas desigualdades sociales que se veían como fuente de inestabilidad. Con cierto retraso, los planteamientos de Keynes se abrieron camino. En el caso inglés, en que se desarrollaron a través de las propuestas del liberal William Beveridge o el conservador Richard Butler. En el continente tuvieron lugar los ensayos de planificación dirigidos por Jean Monnet y Ludwig Erhard, con el continuado estímulo del movimiento obrero. Esas experiencias se impusieron bajo el protagonismo de Churchill, Adenauer, De Gasperi o De Gaulle, que habían iniciado su carrera en el paso del siglo xix al xx, cuando estaban arraigados los dogmas del «poco Estado» y los prejuicios clasistas. Su evolución en las actitudes con respecto al papel del Estado no puede atribuirse solo al efecto de la Guerra Mundial o de la Guerra Fría. La historiografía ha identificado una trayectoria a largo plazo, que respondía a inquietudes que se suscitaban desde los inicios de la sociedad de masas, contexto en que se formaron aquellos personajes, que obtendrían el protagonismo en la segunda mitad del Novecientos.

La novedosa amalgama de objetivos y de apoyos sociales que implicaba esa nueva inquietud tal vez puede ejemplificarse a través de una conocida novela de Erich Kästner, publicada cuando se precipitaba la crisis de la sociedad capitalista y de la democracia de Weimar. En *Historia de un moralista*, dos personajes enunciaban de modo hoy controvertido las relaciones entre desarrollo del Estado, realización individual y compromisos de clases. Tras lamentar la precariedad del empleo y la falta de horizontes de una época en que nadie «con treinta años puede casarse», el protagonista concluía que «nuestro Estado no está organizado para que vengan nuevas generaciones». Eso llevaba a desear una juventud burguesa que se radicalizara, a fin de evitar la ruina en marcha, mediante «la reducción voluntaria del beneficio privado [...], el aumento de las prestaciones sociales y la profundización cultural de la educación y la enseñanza», lo que había de permitir una «vinculación a través de las clases»⁴.

⁴ KÄSTNER, Erich: *Fabian. Die Geschichte eines Moralisten*, Múnich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 2010 (26ª ed.) [1931; ed. castellana, Barcelona, Minúscula, 2010], pp. 75 y 79.

Esa visión del sentido del Estado puede ser representativa del contexto cultural en que surgió, vinculado a las nociones de mejora para una mayoría de la población, algo que no ha permanecido inalterable en las últimas décadas. En fases anteriores, el Estado se desarrolló porque, más allá de las significativas fuerzas en sentido contrario, enlazaba con tradiciones que, dentro de cada país, ponían el énfasis en la necesidad de cohesionar la sociedad nacional de clases. Es cierto, como reivindicó la tradición marxista, que los intereses particulares de clase marcaban a menudo una orientación determinada a lo que el poder público definía como prioridad común. Sin embargo, la imprescindible identificación del Estado nacional como una instancia de control general hacía necesario evitar las manifestaciones evidentes de injusticia y omisión de cualquier solidaridad. La importancia de este aspecto ha llevado a concebir el Estado como un campo abierto a las tensiones sociales y no determinado estructuralmente en un sentido dado. En el siglo xx, esta pluralidad habría generado dos palancas fundamentales. Por un lado, las aspiraciones de integración social hallaron un eco favorable dentro del aparato del Estado, ya a finales de la década de 1940. Por otra parte, acabaron reflejándose, tiempo después, en la opinión pública⁵. La amplitud de ese consenso, capaz de abarcar a socialdemócratas, democristianos y conservadores, dejó entonces en la irrelevancia a quienes harían triunfar el «neoliberalismo», cuando, en otro contexto, cobró auge la denuncia del «Estado excesivo».

La herencia del Estado: factores y dilemas en el actual cambio de época

El final de aquella *primera modernidad* o *etapa del 'boom'* propició un cambio en la consideración del Estado. Desde la década de 1970, en unas sociedades muy transformadas por décadas de consenso en la acción estatal, se extendió el cuestionamiento de algunos principios de ese consenso. Al menos, está en marcha la alteración de cinco elementos decisivos de la idea usual del Estado —el monopolio de la coacción, su plataforma espacial y temporal, su jerarquía en la disposición

⁵ THERBORN, Göran: *El mundo. Una guía para principiantes*, Madrid, Alianza, 2012, pp. 76-83; BIRNBAUM, Norman: *Después del progreso. Reformismo social estadounidense y socialismo europeo en el siglo xx*, Madrid, Tusquets, 2003, pp. 92-106; JUDT, Tony: *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006, pp. 120-133. Fritz Stern destaca el vínculo de Beveridge con el economista de inspiración fabiana y cristiana Richard Tawney. Para el antiguo canciller socialdemócrata Helmut Schmidt, «la cuestión clave fue siempre la financiación del presupuesto. Los socialdemócratas alemanes con una o dos excepciones, por desgracia, no entendían nada de cómo se financia un Estado social. Ellos siempre planteaban reivindicaciones sociales: más pensiones, más subsidio de desempleo, más asistencia social, escuela para todos y universidad para todos. Pero pasaban la vista de largo sobre el hecho de que todo eso hay que financiarlo». Para Schmidt, salvo Hilferding, ningún socialdemócrata «entendía mucho de dinero», SCHMIDT, Helmut y STERN, Fritz: *Unser Jahrhundert. Ein Gespräch*, Múnich, Beck, 2010 (3ª ed.), pp. 233 y 238. El cambio político de la opinión pública arrancó durante la Segunda Guerra Mundial, cuando los Aliados se asociaron al reformismo social, WATSON, Peter: *Historia intelectual del siglo xx*, Barcelona, Crítica, 2002, p. 413.

de los recursos, su carácter de poder público de salvaguardia de la vida social y su relación con un colectivo humano cohesionado y soberano—, lo que podría esbozarse en cinco procesos cuyo impacto en la opinión resulta bastante desigual⁶. Los dos primeros se refieren a dos tipos de riesgos permanentes, frente a los cuales la disponibilidad de reacción social y de los Estados se muestra dispar:

- a) El declive del «monopolio estatal de la violencia» como instrumento de salvaguardia común, ante la capacidad agresiva alcanzada por agentes no estatales. A la vez, el recurso a la guerra para solventar de forma duradera conflictos internacionales se ha convertido en una posibilidad cada vez más difícil para la mayoría de los Estados.
- b) La conciencia de retos fundamentales —como la crisis ambiental o las repercusiones en Occidente de los desequilibrios mundiales— cuyo enfoque, en una sociedad global de riesgos, rebasa el marco espacial y generacional en que ha venido actuando la política estatal. Frente al impacto del primer factor, los riesgos de este tipo ponen a prueba el marco de reacción de los Estados y el horizonte de preocupaciones de la ciudadanía.

Los otros elementos afectan directamente a las capacidades de actuación que definían a los Estados:

- c) La divergencia entre la capacidad de producción de riqueza —en el marco de la globalización y del desarrollo tecnológico— y su opacidad para el control público son factores decisivos de las últimas

⁶ Algunas referencias para el debate son GAUCHET, Marcel. «La democracia. De una crisis a otra», en V. Cams, ed., *Democracia sin ciudadanos*, Barcelona, Trotta, 2010, pp. 176-198; E. Hobsbawm, *Guerra y paz en el siglo XXI*, Barcelona, Crítica, 2006; FISCHER, Joschka: *El retorno de la historia. La renovación de Occidente*, Madrid, Espasa, 2006; VON TROTHA, Trutz: «Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols», en B. Nedelmann (ed.), *Politische Institutionen im Wandel*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1995, pp. 129-166; ESTEFANÍA, Joaquín: *Aquí no puede ocurrir. El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Taurus, 2000; BECK, Ulrich: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998; INNERARITY, Daniel y SOLANA, Javier (eds.): *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, Barcelona, Paidós, 2011; BAUMAN, Zygmunt: *El temps no espera. Converses amb Citlali Rovirosa-Madrado*, Barcelona, Arcàdia, 2010; KRUGMAN, Paul: *¡Acabad ya con esta crisis!*, Barcelona, Crítica, 2012; SAUL, John R.: *El colapso de la globalización y la reinvención del mundo*, Barcelona, RBA, 2012; SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio: *Más democracia, menos liberalismo*, Buenos Aires, Katz, 2010; ROTHKOPF, David: *El club de los elegidos. Cómo la élite de poder global domina el mundo*, Barcelona, Urano, 2008; LEWIS, Michael: *Boomerang. Viajes al nuevo tercer mundo europeo*, Madrid, Deusto, 2012; HERMET, Guy: *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, Barcelona, Del lince, Barcelona, 2008; TODOROV, Tzvetan: *Los enemigos íntimos de la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2012; CAMPS, Victoria (ed.): *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Madrid, Trotta, 2010, pp. 175-198; RAMONEDA, Josep: *Contra la indiferencia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2010; ARTETA, Aurelio: *Mal consentido. La complicidad del espectador indiferente*, Madrid, Alianza, 2010.

cuatro décadas. Las políticas desreguladoras de Reagan y Thatcher, prolongadas —en lo que parece una contrapartida a la anterior contribución conservadora al Estado interventor— por Clinton, Blair y Schröder, impusieron una ortodoxia reductora de la actuación estatal. Lo fundamental no ha sido una aceleración en el crecimiento de la riqueza —algo que, pese a los pronósticos, no se ha producido—, sino un auge desconocido de las desigualdades sociales, acompañado del retroceso de la capacidad fiscal del Estado. Este desequilibrio inédito afecta a los consensos y competencias en que descansa la legitimidad del poder. La disminución de la capacidad estatal se da al tiempo que se consolidan importantes necesidades sociales, fruto de la era postindustrial y los desequilibrios globales. Al aceptarse como inevitable la responsabilidad estatal de la arriesgada gestión económica de carácter especulativo, los Estados se convierten en prisioneros de esta actividad. El poder político —apenas regulador— se transforma en apéndice supeditado de unas actividades privadas lo suficientemente estratégicas como para desviar sus riesgos hacia lo público, siguiendo el principio que las considera «demasiado grandes para dejarlas caer». Las conocidas «puertas giratorias», por las que transitan dirigentes empresariales y gestores públicos, acaba de caracterizar esta inversión de la jerarquía del antiguo poder soberano.

- d) La aparición de Estados «fallidos», una vez que se ha universalizado el reconocimiento de los Estados como sujetos, con todos sus caracteres teóricos. Esos «Estados-carcasa» llegan a pervertir la salvaguardia de la seguridad en la vida social y ofrecen oportunidades para su instrumentalización por grupos delictivos o por otras instancias estatales, que actúan al margen del respeto al pluralismo o los derechos humanos. Dentro del mundo desarrollado, algunas respuestas a la crisis económica conducen hacia la tutela exterior y una mayor desprotección de los ciudadanos. En general, la atribución de funciones decisivas a instancias «técnicas», que escapan de la capacidad de regulación política, cuestiona el poder soberano del Estado democrático.
- e) El desgaste de una posible ciudadanía participativa y vigilante. El desarrollo del Estado generó una complejidad que la democracia representativa delega en un personal especializado. Este se hace imprescindible, en aras de una estabilidad intuida, pero poco comunicable. Frente a esos componentes técnicos, tienden a reducirse las posibilidades de participación ciudadana, que se basaban en arraigadas identidades sociales. Ello se refuerza por la fragmentación de la ciudadanía, fenómeno potenciado por las formas comunicativas

y la discontinuidad de las expectativas individuales. De ahí que se haya erosionado la movilización cívica como garantía contra la instrumentalización de lo público o que, incluso, resurja la amenaza de la tolerancia con respecto a un mal apoyado por la complicidad social. Es lo que se resume como individualismo de masas. Culmina así, desde mediados del siglo xx, el proceso por el cual la expansión de las instituciones estatales se ha alejado de sus anteriores vínculos con identidades colectivas. El Estado social, que ha contribuido a que los ciudadanos pudieran configurar una diversidad de formas de vida, se ve amenazado, precisamente, por ser considerado invasor de una individualidad que se valora como prioritaria. En esas condiciones se hace posible el asentamiento de un cierto cinismo en la opinión democrática: es lo que sucede cuando el apoyo al poder se funda, no en criterios racionales y comunicables, sino en ventajas privadas, o cuando se prolonga una amplia insatisfacción política sin que surjan alternativas cívicas. El desafecto, más o menos populista, hacia las instituciones democráticas puede coexistir con una *gobernanza* poco transparente.

Parece cerrarse así un ciclo histórico. El pacto de la fórmula del Estado-Nación, desde la Revolución francesa, fue determinante en la política europea. En oleadas discontinuas, la figura del Estado soberano se universalizó, hasta alcanzar un intenso apogeo con los procesos descolonizadores, en el marco de la pérdida de hegemonía europea ante la división bipolar del mundo tras la Segunda Guerra Mundial. Poco después de esa eclosión, tras una fase de fortalecimiento y expansión del Estado en los países desarrollados, la perspectiva cambió en la década de 1980. Lo que se había visto como una trayectoria necesaria entró en una fase de impugnación. Desde entonces, la magnitud y frecuencia de los retos y las crisis, en contraste con las insuficiencias de la acción política, hacen pensar que se haya iniciado una transición desde un ordenamiento estatal hacia otras formas efectivas, alejadas de los componentes teóricos de ese sistema de Estados.

¿Se trata del agotamiento global y previsible de una forma política? ¿O existen aún en los Estados resortes y capacidades que convendría aprovechar en un reordenamiento futuro de las formas de poder? La historiografía no permite hoy, en general, establecer cuáles han sido las fuerzas y las circunstancias de la trayectoria vivida por los Estados. Sin embargo, el problema cobra una dimensión preferente. Más que la lucha entre izquierda y derecha, o entre libertad y totalitarismo, la gran controversia del siglo xx, ha destacado Tony Judt, ha sido la relativa al despliegue del Estado⁷. El panorama tampoco puede resumirse en un supuesto fin del Estado.

⁷ JUDT, Tony y SNYDER, Timothy: *Pensar el siglo xx*, Madrid, Taurus, 2012, pp. 364-365.

No debe ser casual que las potencias en auge —China, Brasil, India o Rusia— adopten la forma estatal, a menudo con la pretensión de aproximarse al *Estado continental* que suele reconocerse en Estados Unidos. En contraste con el declive de la ciudadanía, la plataforma más eficaz de derechos y de implicación sigue siendo la del Estado-Nación. Lo característico hoy es el repliegue de la intervención pública en determinadas dimensiones de amplia repercusión social —las de carácter redistributivo o de protección ambiental—, mientras que pueden ampliarse mucho los recursos públicos en apoyo a negocios privados o la capacidad del Estado para restringir libertades civiles o emplear la fuerza en el interior. En conjunto, el rumbo hacia otro orden no puede confundirse con el eclipse del atractivo y los resortes del Estado⁸.

Valorar esta trayectoria resulta complicado, en virtud de unas tradiciones intelectuales que no facilitan su agrupamiento nítido. En parte de la izquierda —la más convencional y la que hoy es más movilizable— está arraigada la prevención ante la idea de Estado, reforzada por la tendencia a asociarlo a una inequívoca dominación social. En otro sentido, las corrientes progresistas más eficaces en la disputa por el poder están muy implicadas en la eliminación de competencias estatales y en la fe en que los mercados globales las convertirían en superfluas o reducibles al fomento de ciertos cambios culturales y de forma de vida. Por su parte, las tendencias teóricas en ascenso entre la derecha minimizaron su anterior tradición estatista. A menudo, esas tendencias se han actualizado por la simbiosis entre los negocios y una gestión institucional capaz de beneficiarse de los escasos reflejos críticos de la opinión. La hegemonía de este paradójico antiestatismo se ha apoyado en cambios culturales que priorizan la individualidad y los objetivos a corto plazo. El supuesto axioma de que no hay alternativa entre desregulación y dirigismo absoluto resurge de este marco, reviviendo planteamientos de la época de entreguerras⁹.

La escasa diferenciación de los planteamientos económicos de la izquierda occidental, desde el último cuarto del siglo xx, facilitó que algunos razonamientos estilizados, tomados de la teoría económica, se proyectaran en la política. Pueden ser ejemplos el «efecto expulsión» de las inversiones particulares, que suele atribuirse

⁸ SAUL, John R.: *El colapso de...*, op. cit., pp. 326-362.

⁹ Sobre la erosión de la «lealtad de masa», OFFE, Claus: *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza, 1990. El nuevo individualismo en JUDT, Tony: *Algo va mal*, Madrid, Taurus, 2010; o HOBBSAWM, Eric J.: *Historia del siglo xx 1914-1991*, Barcelona, Crítica, 1995, pp. 336-345. Sobre perspectivas de izquierda: DÍAZ, Elías: *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Madrid, Debate, 1984; SEVILLA, José V.: *El declive de la socialdemocracia*, Barcelona, RBA, 2011, pp. 258-264 y 307-313; y CALLINICOS, Alex: *Contra la tercera vía. Una crítica anticapitalista*, Barcelona, Crítica, 2001. La disyuntiva entre desregulación y planificación en BERNALDO DE QUIRÓS, LORENZO y SEVILLA, Jordi: *¿Mercado o Estado? Dos visiones sobre la crisis*, Barcelona, Deusto, 2010, p. 64. Es representativo del liberalismo antiestatista de entreguerras VON MISES, Ludwig: *Nación, Estado y economía. Contribuciones a la política y a la historia de nuestro tiempo*, Madrid, Unión, 2010.

a la financiación del déficit mediante deuda —al estimular el alza del tipo de interés—; la «curva de Laffer» —que predice que la fiscalidad ahoga el crecimiento—; el prejuicio favorable a la empresa privada, que considera que toda gestión pública resulta burocrática e ineficiente; la hipótesis de Fama —que sostiene la infalibilidad del mercado al valorar los activos financieros— o la «teoría Alesina», según la cual la demanda actual sería función inversa de la evolución prevista de la fiscalidad futura. La fragilidad o el carácter unilateral de estas predicciones ha sido puesta de relieve. No obstante, lo significativo es que en el ambiente social favorable a una determinada manera de concebir la libertad del individuo, fórmulas como estas han enmarcado una visión del crecimiento del Estado como ente simplemente abstracto, traducido en una fuente de ineficiencias¹⁰. Esa prevención contra lo estatal se sostiene en el profundo cambio de perspectiva de las últimas décadas, que va más allá de experiencias concretas. De esa forma, cuando se trata de recortar o privatizar servicios sociales pueden invocarse como argumento los perversos resultados de la connivencia entre el mundo empresarial y las instituciones, cultivada por dirigentes autodenominados «liberales».

La crisis de confianza en lo estatal afecta a una dimensión decisiva: la instancia responsable de los usos perversos del Estado. La historiografía tardó mucho en plantearse la incómoda cuestión de los apoyos colectivos en las atrocidades masivas que culminaron en la Segunda Guerra Mundial. Sólo en las últimas décadas se ha abierto paso la comprobación de que la barbarie ejercida por el Estado-Nación contó con un amplio consenso en Alemania o que en Japón no necesitó recurrir a la represión interna. En la actualidad, suscitan problemas semejantes las situaciones en que falla el control democrático o cuando las amenazas colectivas no hallan respuestas a la altura de su urgencia. Si la política contemporánea, de Rousseau a Arendt, se caracterizaba por subrayar la coincidencia tendencial entre gobernantes y gobernados, estas situaciones, dentro de democracias consolidadas, sugieren una aparente irresponsabilidad del sujeto legitimador del poder del Estado. Por un lado, nuestra época —cuando se han multiplicado las interdependencias de todo tipo— ha desandado buena parte del camino desde aquella otra en que, como decían los personajes de Kästner hacia 1930, el Estado se consideraba necesario para que la humanidad se prolongara en nuevas generaciones. Por otro, el desentendimiento individualista de lo social hace suya la perspectiva de Margareth Thatcher sobre la inexistencia de la sociedad y olvida las interacciones mutuas —lo que Joseph E. Stiglitz llama las *externalidades*—, o estima de modo voluntarista que estas solo producen efectos favorables y nunca riesgos compartidos. La multiplicación de las

¹⁰ STEGER, Manfred B. y ROY, Ravi K.: *Neoliberalismo. Una breve introducción*, Madrid, Alianza, 2011, pp. 48; KRUGMAN, Paul: *¡Acabad ya con...!*, op. cit., pp. 109, 208-213; SCOTT, James C.: *Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, Yale University, 1998; RAMONEDA, Josep: *La izquierda necesaria. Contra el autoritarismo posdemocrático*, Barcelona, RBA, 2012.

interdependencias requiere una labor de previsión que choca con los «mundos de vida» dominantes entre la ciudadanía de las sociedades prósperas y democráticas. Se fomenta así que el sujeto colectivo del poder se instale en el escenario, tan lleno de interrogantes, de lo que a veces se denomina «soberanía obtusa»¹¹.

La filosofía política del liberalismo conservador sobre la concepción del Estado

¿Cuáles son las raíces de lo que suele presentarse como crecimiento autónomo e ineficaz del Estado? La experiencia actual —unos Estados que se enfrentan a la importancia de los retos y la insuficiencia de sus respuestas— ha alentado un antiestatismo conservador. En la tradición de Carl Schmitt, el carácter deliberativo y la sujeción a las normas del Estado social y democrático se perciben como obstáculos para afirmar un «modo de vida colectivo» amenazado. De ahí surge una renovación de planteamientos anteriores al Estado nacional. Para Dalmacio Negro, por ejemplo, el estatismo actual nacería de la dinámica intrínseca de una entidad que extiende su radio de acción, incluso a costa de ahogar la vida social que debería proteger. En la base estaría una alteración del sentido justo de lo político, desviación que se habría acelerado desde la Revolución francesa. Hasta entonces, la forma predominante de la política habría sido «el Gobierno». Este consistiría en un uso del poder con alcance subordinado. No trataba de concentrar el poder público, sino de custodiar el orden social, que se entiende como base y objeto de la política. Ese orden sería previo a lo político y opuesto al poder definitorio que se reserva el Estado-Nación. Mientras este ejerce un poder soberano, el orden social generaría el derecho, a través de vías que se presentan alejadas de las relaciones de poder. Frente al decisionismo generalista y abstracto del Estado, el bien común se plasmaría en la sociedad por medio de compromisos que se consolidan por resultar aceptables, al ser «conformes con el *ethos del pueblo*». Este sería el ámbito de las adaptaciones aceptadas por los sujetos dentro de marcos concretos, sin hacer intervenir la generalización teórica, ni el decisionismo amparado en el interés y el poder públicos¹².

Planteamientos como este confluyen con el análisis de Michael Oakeshott, desarrollado en puertas del giro neoliberal¹³. El filósofo inglés contrapuso dos tipos

¹¹ STIGLITZ, Joseph E.: *Catá libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Madrid, Santillana, 2011, pp. 60-62 y 355-357; INNERARITY, Daniel: «La construcción social de la estupidez», *El País* (3-VII-2012), pp. 23-24.

¹² NEGRO PABÓN, Dalmacio: *Historia de las formas del Estado. Una introducción*, Madrid, El Buey Mudo, 2010, pp. 18-23 y 26-32. JIMÉNEZ SEGADO, Carmelo: *Contrarrevolución o resistencia. La teoría política de Carl Schmitt (1888-1985)*, Madrid, Tecnos, 2009. Para Pierre Birnbaum, aunque el Estado no recibió «una mera cesión de poderes anteriores», existe continuidad con respecto al absolutismo, BEOBIDE, Ignacio M. y GORDILLO, Luis I.: *La naturaleza del Estado. Origen, tipología y lógica de actuación política y social*, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 116 y 133-137.

¹³ OAKESHOTT, Michael: *El Estado europeo moderno*, introd. de V. Pérez-Díaz, Barcelona, Paidós, 2001; PAREKH, Bhikhu: *Pensadores políticos contemporáneos...*, op. cit., pp. 119-148.

ideales, cuya mezcla constituiría el híbrido en que se han convertido los Estados. Los dos modelos serían la «asociación-empresa» o *universitas* y la asociación civil o *societas*. En la primera, los individuos compartirían objetivos comunes y deliberarían sobre los medios para alcanzarlos. En el segundo caso, en cambio, no habría un objetivo compartido, sino la aceptación de unas normas de actuación bajo una autoridad, sin que ello implique cubrir necesidades compartidas ni reforzar vínculos de identidad o afecto. Esta clasificación debería adaptarse, por tanto, al estadio alcanzado por los Estados posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que habían desarrollado la «sociedad opulenta». Entonces la política nacional dejó de implicar las pautas propias de la época anterior, marcada por la existencia de un canon identitario y cultural, el nacionalismo económico y la exaltación de la «nación en armas» como referencia suprema para el individuo. Ahora, en cambio, era este el que debía configurar su vida, dentro de un escenario que ofrecía posibilidades en expansión. Eso hacía que el Estado no pudiera atribuirse las metas de la «empresa». A la vez, su autoridad sólo podría basarse en el hecho de constituir una «sociedad civil». En comparación con estas nítidas categorías, el Estado actual sería una mezcla abusiva de ambos modelos: el Estado como sujeto de normas de autoridad sería, a la vez, el remedio para una sociedad amenazada de riesgos. El primer aspecto era el que lo habría definido como *societas*, al garantizar la paz frente a los abusos y, por tanto, la libertad desde la Edad Media. Al asumir el segundo, sin embargo, invadiría la definición de fines, propia de los miembros voluntarios de una *universitas* o empresa. El siglo xx sería el escenario de la creciente orientación del Estado hacia esta última fórmula, verdadero señuelo que se beneficia de la falta de autonomía de muchos ciudadanos.

La teoría de Oakeshott enlaza con un individualismo antiestatista: una autoridad pública legítima debe reducir al mínimo la persecución de objetivos comunes, a fin de respetar la fijación individual de tales metas. Pero generalizar esa incompatibilidad resulta precipitado. Por otra parte, la adaptación de esa teoría al análisis histórico es reducida, ya que se limita a atribuir una tendencia intrínseca y permanente a la expansión del Estado. Las objeciones principales pueden resumirse en tres aspectos. Por un lado, es difícil diferenciar entre simples reglas de funcionamiento y objetivos socialmente compartidos. Incluso, como insiste John Rawls, la fijación de normas básicas requiere un compromiso común que se aleje del interés y las convicciones particulares. El poder regulador de las normas debe ser visto como justo y defensor de la reciprocidad. En segundo lugar, las pautas aceptadas lo son dentro de determinados contextos y relaciones, marcados por formas de desigualdad social. La historia y la filosofía aconsejan ser cautos sobre lo que significa para los individuos el arraigo de determinadas pautas dentro del contexto con el que estos se identifican. Un arraigo aparente de prácticas o jerarquías puede ser compatible con el deseo de modificarlas por parte de los individuos

que se sienten perjudicados. Esa expresión individual surge fácilmente cuando pueden recurrir a criterios públicos, capaces de introducir otras perspectivas en lo que hasta entonces eran vínculos de carácter particular e inapelable. Como observó Thompson, la «economía moral de la multitud» o la invocación del carácter de miembros —libres por nacimiento— de una comunidad política quebraron la imagen de sumisión que caracterizaba a la Inglaterra del Setecientos. La fuerza de la identificación colectiva, durante las guerras con Francia, no impidió el auge de un espacio público plebeyo en que se reclamaba un orden político alternativo y otras pautas de relación social. La pertenencia identitaria, como ha razonado Amartya Sen, no impide entre sus protagonistas otras perspectivas que agrupen a los individuos de modo diferente al que se daba como «natural». Ello confirma que los planteamientos de Oakeshott dan por sentada la existencia intemporal de sujetos individuales, opuestos al generalismo abstracto del Estado. Pero definir qué componentes resultan inexcusables de la individualidad es fruto de una controvertida construcción histórica, como recuerda B. Parekh. En ese proceso puede intervenir el recurso a la pertenencia a la nación o a la reciprocidad con respecto al Estado, frente al intento de restringir el alcance de estas dimensiones¹⁴.

Si la dicotomía sociedad/empresa ha parecido un ariete contra la expansión del Estado, vale la pena considerar que quienes persiguen objetivos privados son capaces también de imponer normas colectivas de modo sesgado, como percibió Oakeshott. Los Estados, con su margen de autonomía con respecto al «mercado», han podido mitigar algunas de las peores consecuencias de este e introducir compensaciones para la mayoría de los ciudadanos. Un posible ejemplo es la relación a largo plazo entre el desarrollo del aparato estatal y el grado de apertura de los países avanzados al comercio internacional. Contrariamente a lo que se ha podido suponer, la mayor inserción de ciertos países en el mercado global no ha significado la atrofia del Estado. «Los únicos países que han logrado hacerse ricos bajo el capitalismo son los que han creado un amplio conjunto de instituciones *formales* para gobernar los mercados», concluye Dani Rodrik. Este hecho no debería pasarse por

¹⁴ PAREKH, Bhikhu: *Pensadores políticos contemporáneos...*, op. cit., pp. 219-224; ROSANVALLON, Pierre: *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA, 2012, p. 268; PÉREZ, Pedro J.: «El papel de la ciudadanía en la teoría liberal», en P. Núñez y J. Espinosa (coords.), *Filosofía y política en el siglo XXI. Europa y el nuevo orden cosmopolita*, Madrid, Akal, 2009, pp. 109-116; THOMPSON, Edward P.: *Costumbres en común*, Barcelona, Crítica, 1995, pp. 294-394; SEN, Amartya: *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Katz, Buenos Aires y Madrid, 2007; SCOTT, James C.: *Los dominados y el arte de la resistencia*, Txalaparta, Tafalla, 2003. El recurso al Estado-Nación en la caída del «socialismo real», КОСКА, Jürgen: «Überraschung und Erklärung. Was die Umbrüche von 1989/90 für die Gesellschaftsgeschichte bedeuten könnten», en M. Hettling y otros (eds.), *Was ist Gesellschaftsgeschichte? Positionen, Themen, Analysen*, Beck, Múnich, 1991, pp. 11-21. Para REINHARD, Wolfgang: *Geschichte der Staatsgewalt...*, op. cit., p. 21, el Estado «necesita ser creído», lo que remite a la legitimidad y la reciprocidad. Del mismo autor: *Lebensformen Europas. Eine historische Kulturanthropologie*, Beck, Múnich, 2004, pp. 266-290.

alto, si recordamos que la libertad en Occidente no ha desarrollado solo un carácter mercantil. El escenario estatal del desarrollo de la libertad humana, en relación con «el mercado» realmente existente, constituye un foco clave de investigación¹⁵.

Las asimetrías en la formación del Estado en Europa: mercados, política y emancipación individual

El Estado aparece, por tanto, no como un agente vinculado a la ejecución de una transformación social inequívoca —como sería la implantación del capitalismo—, sino como espacio abierto a interpretaciones y usos controvertidos. Ello confluye con una variable decisiva: el cambiante alcance social de «lo político». La historiografía subraya cada vez más el cambio que se produjo en ese sentido durante la coyuntura en que surgieron los Estados nacionales en la Europa del Ochocientos. Ese proceso no puede identificarse con un continuado incremento del poder central, como suele sugerirse a partir de la tesis de Tocqueville sobre Francia. El ascenso de los Estados fue un hecho específicamente europeo, desarrollado a largo plazo, pero consolidado en lo que Reinhart Koselleck denominó «época axial» (*Sattelzeit*), entre mediados del Setecientos y la década de 1850. Esa fase comportó un marco especial, constituido por algunos factores distintivos —con respecto al extremo oriente asiático o al imperio otomano—, en cuya enumeración existe un cierto consenso: la distinción del cristianismo entre autoridad religiosa y poder político como esferas específicas —aunque estrechamente relacionadas—, cuyos efectos se multiplicaron con la fragmentación confesional desde el siglo XVI; la prolongada vinculación del poder público con la idea legitimadora del bien común; la sostenida rivalidad diplomática y militar dentro del «sistema» de monarquías que fragmentaban el occidente europeo —mientras que se desarrollaba una considerable integración del espacio económico—; el auge de un público con acceso a las novedades científico-culturales y, en definitiva, la vinculación de todo ello con los debates sobre los retos colectivos y la organización del poder. Desde mediados del siglo XVII, esos procesos ocurrieron en sociedades agrarias que, lejos de ser simplemente «tradicionales», experimentaban decisivas transformaciones que les permitieron superar umbrales demográficos y movilizar más recursos¹⁶. En

¹⁵ RODRIK, Dani: *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona, Antoni Bosch, 2011, pp. 37-40; THERBORN, Göran: *El mundo. Una...*, op. cit., p. 138; NUSSBAUM, Martha C.: *Crear capacidades. Propuestas para el desarrollo humano*, Paidós, Barcelona, 2012. Los matices de Oakeshott en SAUL, John R.: *El colapso de...*, op. cit., pp. 59-60, 123 y 131.

¹⁶ Los nuevos Estados —incluyendo a España, heredera de un Imperio perdido— evitaron la intervención extranjera, que afectó al imperio Otomano, Egipto o China. FERGUSON, Niall: *Civilización. Occidente y el resto*, Barcelona, Debate, 2012, pp. 105-144; JONES, Eric L.: *El milagro europeo. Entorno, economía y geopolítica en la historia de Europa y Asia*, Alianza, Madrid, 1990. Los cambios en la base familiar de la economía en DE VRIES, Jan: *La revolución industrial: consumo y economía doméstica desde 1650 hasta el presente*, Barcelona, Crítica, 2009.

la perspectiva actual, por tanto, los Estados nacionales surgieron con anterioridad al capitalismo industrial, lo que no significa que se formaran en un marco de atraso o estancamiento, sino todo lo contrario. Entre mediados del Setecientos y vísperas de la Primera Guerra Mundial, los Estados europeos se habrían formado en sociedades caracterizadas por las múltiples evoluciones posibles que ofrecían los retos del desarrollo en que se insertaban: los propios de un dinamismo de origen preindustrial y de las polémicas construcciones ideológicas, acompañadas de controversias con gran proyección social.

El rechazo de la teoría del desarrollo continuado de los Estados se opone también a la idea que identifica su nacimiento con la desviación de un poder claramente establecido de antemano. Es lo que sucede cuando se plantea que antes de la Revolución francesa existía un «Estado soberano», teorizado por Jean Bodin, en el que habría surgido un expansivo modelo de poder, capaz de configurar una nueva realidad social, al margen de compromisos con lo heredado. Esta prefiguración de la soberanía del Estado-Nación estaría incorporada a los reyes del absolutismo francés, hasta que la revolución la transfirió a una nueva «nación» abstracta que, en realidad, estaría usufructuada por algunos minoritarios sectores sociales —los vinculados a la ciudad, en una época de claro predominio rural—, capaces de beneficiarse de los cambios implantados por el emergente tipo de Estado¹⁷.

La figura del Estado-Nación se impuso con un éxito creciente desde el paso del siglo XVIII al XIX. Entender ese triunfo requiere tener en cuenta cuál era la organización y el alcance de los poderes públicos característicos hasta ese momento. La historiografía insiste en que la Europa anterior, incluyendo la Francia del absolutismo, se alejaba sustancialmente del modelo soberano de Bodin¹⁸. En realidad, con la Revolución francesa no se llevó a cabo la apropiación de un tipo de poder ya establecido a favor de una construcción teórica distinta, tras la que se ampararía un determinado segmento social. El tipo mismo del poder público fue definido de un modo nuevo.

En este terreno se conjugan dos variables, relacionadas entre sí, como factores constitutivos de aquel escenario. Por un lado, el peso decisivo y omnipresente de las formas de control basadas en la cooperación de instancias locales y de carácter

¹⁷ NEGRO PABÓN, Dalmacio: *Historia de las...*, *op. cit.*, pp. 134-138 y 189.

¹⁸ SCHULZE, Hagen: *Estado y Nación en Europa*, Barcelona, Crítica, 1997, pp. 118-136; JONES, Peter M.: *Reform and Revolution in France. The Politics of Transition, 1774-1791*, Cambridge, Cambridge University, 1995, pp. 239-241; REINHARD, Wolfgang: *Geschichte der Staatsgewalt...*, *op. cit.*, pp. 185-197; CORNETTE, Joël: «Monarquía absoluta y absolutismo en Francia. El reinado de Luis XIV revisitado», en J. Albareda y M. Janué (eds.), *El nacimiento y la construcción del Estado moderno*, Valencia, Universitat de València, 2011, pp. 91-109. Esta perspectiva se inspira en Otto Hintze. Un balance crítico de su obra en FENSKE, Hans: *Der moderne Verfassungsstaat. Eine vergleichende Geschichte von der Entstehung bis zum 20. Jahrhundert*, Paderborn, Schöningh, 2001, pp. 11-19.

personalista, no subordinadas a un sistema jerarquizado y burocrático. Por otra parte, la distribución de los espacios concebidos como públicos y privados y las implicaciones que se derivaban de ello sobre la autonomía de los individuos.

- a) *El «Gobierno indirecto» y el desarrollo asimétrico de la contractualidad.*
El «Gobierno indirecto» —que Reinhard compara con los implantados en las colonias de países europeos durante el siglo XIX¹⁹— se correspondía con las restricciones económicas y logísticas que hacían excepcional el control rutinario de la sociedad por parte del poder central, que se proclamaba superior o *soberano*. Las sociedades europeas en las que surgió el Estado-Nación estaban insertas en una compleja onda de desarrollo —con graves crisis y cuellos de botella intercalados—, en el que se mantenía el predominio agrario, así como la dependencia de los fertilizantes y fuentes de energía de carácter biológico. Todo ello condicionaba la disponibilidad de recursos necesarios para el ejercicio de un control eficaz y las facilidades para una información masiva y actualizada del territorio y las personas sobre las que se ejercía el poder. El ascenso del Estado nacional se produjo en este mismo contexto, que no se alteró sustancialmente hasta entrada la segunda mitad del Ochocientos. De esta forma, todo poder central, más allá de las proclamas teóricas, se mantenía preferentemente sobre la cooperación de una pluralidad de influencias sociales, dotadas *in situ* de recursos materiales y de legitimidad propios. Inglaterra fue un caso extremo y especialmente ilustrativo. Las dimensiones mínimas de los aparatos de poder central en la cuna de la revolución industrial, sin apenas burocracia ni fuerzas de orden público, configuraron el surgimiento de la sociedad capitalista. La continuada privatización del campo no fue llevada a cabo a través de mecanismos convencionales del poder estatal. Mientras que la normativa general de cercamientos se aprobó en 1801, durante generaciones el proceso se había ido consumando a escala local, a iniciativa de los principales terratenientes de cada lugar, quienes, a la vez, personificaban el poder y la responsabilidad del orden social sobre el terreno. La privatización, factor decisivo del capitalismo, se implantó en función del conocimiento de las previsibles repercusiones en cada caso y de la limitación de los remedios del poder central. Bajo ese régimen dominado por relaciones «cara a cara», se habían alterado criterios básicos del pueblo, instaurando la intensa mercantilización

¹⁹ REINHARD, Wolfgang: *Geschichte der Staatsgewalt...*, *op. cit.*, pp. 196-197.

que afectaba a la vida en común²⁰. Ello nos debe prevenir contra la concepción inmovilista del orden preestatal. En el continente, el absolutismo monárquico se apoyaba en combinaciones cambiantes de un conjunto de sectores. El muy dispar mundo del privilegio podía compendiarse en dos bloques: los diversos rangos de la nobleza — que variaban mucho en cuanto a su carácter más o menos señorial, propietario o cualificado y *al servicio* de la Corona o como «padres de la patria» local— y el abanico de instituciones y poderes eclesiásticos que, además de disponer de una diversidad comparable a la de la nobleza, se relacionaban con decisivas funciones de legitimidad, cohesión o protesta. El tercer y más amplio sector, en principio no privilegiado, abarcaba a la gran mayoría de la sociedad, aunque no de modo indiferenciado e individual, sino dejando un lugar clave a los agrupamientos corporativos, principalmente locales o de oficio. Ello no excluía la formación, incluso reciente, de ámbitos comunitarios, que podían ser cruciales en la vida local.

Esas premisas obligan a desechar el simplista modelo que contrapone lo feudal al orden capitalista del Estado y que reduce la formación de este al ascenso de una nueva hegemonía de clase²¹. Las injerencias señoriales y eclesiásticas y las constricciones comunitarias existían y podían tener una entidad irregular, aunque no pocas veces muy considerable. Pero no habían impedido el auge de un poderoso individualismo económico y de las formas de desigualdad consiguientes en vísperas de la Revolución francesa. En Europa occidental, desde la Baja Edad Media los derechos de propiedad particular eran accesibles y estables para sus titulares, al margen de cuál fuese la condición jurídica y política de éstos. Quienes disponían de poderes políticos o de ciertos derechos originariamente de tipo religioso podían tener garantizadas rentas muy importantes. Pero esto tenía el carácter de una distribución privilegiada de ingresos, que no puede confundirse con la forma de organizar la producción. Dada la escasa entidad del trabajo servil, la producción se desarrollaba fundamentalmente a través de contratos que no eran prevoluntarios, sino que se definían por el consentimiento de las partes, a menudo pertenecientes a planos económicos y jurídicos distintos. La fuerza del mercado ponía en marcha un importante dinamismo socioeconómico dentro del

²⁰ PORTER, Roy: *English society in the 18th century*, Londres, Penguin, 1991, pp. 118-123 y 208-210.

²¹ MUSI, Aurelio: *Il feudalesimo nell'Europa moderna*, Bolonia, Mulino, 2007, pp. 34-43; WIENFORT, Monika: *Der Adel in der Moderne*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 2006, pp. 24-26 y 63-69.

antiguo régimen. Una de sus consecuencias era la segmentación —no necesariamente irreversible— del ámbito comunitario bajo el peso de las desigualdades, como tantas veces se comprueba en el mundo agrario o gremial. Aunque se mantuviesen bajo pantallas corporativas, las fortunas en ascenso podían llegar a instrumentalizarlas. Igualmente, para consolidar la solidez del individualismo económico podía resultar ventajosa una estrategia que llevara de la actividad económica a la asociación estrecha con el mundo del privilegio o la incorporación a él. Subrayar en exclusiva la rigidez de las jerarquías sociales bajo el antiguo régimen conduce a ignorar su capacidad de evolución. La movilidad social existía, aunque fuese con un ritmo apenas comparable al que se extendió con el posterior desarrollo del capitalismo. Las formas de movilidad se sustentaban en la dinámica económica y el apoyo al poder real, como sucedía con el ennoblecimiento y la venta de cargos.

A largo plazo, sin embargo, la estructura del poder público podía condicionar esa movilidad, en contraste con las tendencias que surgían en la sociedad desde mediados del Setecientos. Dentro del sistema de poderes indirectos sintonizados por el absolutismo, la tarea de mantener el orden y extender el acatamiento hacia el poder central requería la estabilidad de poderes localmente arraigados y capaces de movilizar recursos por su cuenta, sin depender de los insuficientes auxilios de la autoridad real. Prolongando la preferencia ya establecida en la Roma clásica, ello llevaba a consagrar el predominio de familias y corporaciones que contaban con un patrimonio agrario —no tanto con fortuna mobiliaria, arriesgada y alejada de la identificación local— y que, además, acumularan el capital social de generaciones anteriores. Aunque no eran los únicos, estos rasgos conservadores influyeron en la restricción de la movilidad social y, desde luego, del mercado de importantes factores de producción, en especial la tierra. La necesidad de disponer de esa peculiar clase política y de control condujo a que diversos mecanismos legales garantizaran la continuidad y la suficiencia económica de estas plataformas de influencia local, mediante la regulación de la herencia y la protección del patrimonio frente a los acreedores, como hacían los mayorazgos y la amortización. Como en tantos otros casos, la aceptación del mercado tenía sus restricciones. El desarrollo del mercado contractual, decisivo en el terreno de las relaciones de producción y en el comercio de productos finales, se combinaba con la tendencia a proteger las bases materiales y el capital social de los dueños privilegiados.

Quienes ingresaban en ese sector quedaban en parte a resguardo de avatares mercantiles y, como consecuencia, en disposición estable de actuar como dirigentes de la «comunidad» y socios locales del poder central. Se desarrollaba una combinación asimétrica entre valores individualistas —que enfatizaban la capacidad contractual y el mérito— y una noción de propiedad particular que priorizaba el linaje o la corporación sobre los individuos. Aunque estos sectores sociales se renovaran con un ritmo suprageneracional, sus funciones políticas se consideraban imprescindibles²². Cualquier alternativa, en el paso del antiguo régimen al orden estatal, tendía a entenderse como una estrategia edificada sobre determinadas élites y su capacidad de influencia. Por tanto, las características, rivalidades, formas de reclutamiento y la capacidad de movilización de esas élites concretaban en gran medida los términos del conflicto político.

- b) *Poder público, poderes privados, opinión*. Con los Estados nacionales se alteró la noción del poder político. Ese cambio podría entenderse como una ampliación decisiva, aunque más o menos ambiciosa en la práctica, del carácter público de lo político. En épocas anteriores, las limitaciones de ese ámbito son fáciles de comprobar, especialmente cuando se contrasta el alcance de algunos conceptos o planteamientos aparentemente próximos a la realidad actual²³. Por más que antes del Estado se proclamara la existencia de un poder *soberano*, eso no significaba el reconocimiento de la capacidad de redefinir el orden social. Ninguna instancia tenía ese poder constituyente, en el sentido contemporáneo. El poder *soberano* correspondía al *Gobierno*, como administración de intereses preexistentes, que era compartido con

²² De ahí la pervivencia de los vínculos ingleses o la oleada de nuevos mayorazgos en Prusia, desde mediados del Ochocientos. Uno de estos se justificaba para «asegurar a los herederos una existencia sin preocupaciones y un apoyo y garantía a toda la familia en el futuro». Al tiempo, se esperaba que constituyera «una exigencia apremiante y un deber de honor» mejorar los bienes en el futuro y que los dueños, ya que no habrían de preocuparse de su subsistencia, «fueran siempre conscientes de que les corresponde preferentemente, si son adecuados para ello, representar los más altos intereses y en especial los de los asuntos públicos del país», DÖNHOF, Marion Gräfin. *Kindheit in Ostpreu en*, Berlin, Berliner Taschenbuch Verlag, 2003, pp. 188-189.

²³ Aspectos decisivos del edificio político concluían su desarrollo teórico en el ámbito de instancias personalistas y no reducibles a lo público, sino dependientes del honor y la moral de personajes sobresalientes. Joannis B. ALMICI enfatizaba el *regnum* como *res publica* y no patrimonio particular. La voluntad del pueblo era decisiva para legitimar todo cambio político trascendente. A la vez, el originario sometimiento del pueblo a la autoridad eximía a ésta de todo examen que no fuese ante Dios, *Institutiones juris naturae et gentium secundum catholica principia*, Valencia, Faulí, 1789, pp. 331, 347-349. Una línea similar en Erasmo, pese a destacar la importancia de una asamblea, ed. de J. Bayod y J. Parellada, Madrid, Gredos, 2011, pp. 457-458.

otras instancias y que se prolongaba, por debajo de lo político, hacia lo doméstico y particular. El desarrollo del absolutismo no llegó a definir las nociones vigentes, de modo que se produjo, en general, una coexistencia de dos planteamientos sobre el poder. Por un lado, las teorías que a través de Aristóteles y Tomás de Aquino, presentaban una idea mixta de la autoridad. Según esta, el poder superior de la Corona era un depósito definitivo realizado contractualmente por el pueblo, siguiendo así una instrucción divina (*divinitus erudita*). Si bien el poder real estaba legitimado para realizar lo necesario para el bien público, esa *tutela* no le eximía de someter a la decisión *de todos* las grandes cuestiones de interés general. Frente a esta potente herencia —reforzada por la estructura indirecta de la autoridad y, en parte, por los mecanismos de obtención de impuestos— se contrapuso tardíamente el planteamiento *absolutista*, que no restringía la tutela de la Corona. La superposición de ambas tradiciones produjo una realidad definida por la falta de uniformidad y caracterizada por equilibrios locales, según una casuística de resultados frecuentemente contrapuestos.

A partir del caso francés es habitual contraponer las nociones *jurisdiccionales* —propias del corporativismo que se consideraba constitutivo de la sociedad— frente a la tendencia *administrativa*, que insistía en la tutela de la Corona. No dibujaban dos bandos claramente definidos con respecto al posterior ascenso del Estado soberano. El *antidespotismo* que frecuentemente albergaba el primer bloque podía relacionarse con múltiples cuestiones parciales y no se definía necesariamente con las perspectivas favorables al Estado de Derecho. La centralización *administrativa* era más aparente que real o buscaba implantarse mediante el consenso, ya que casi siempre se sustentaba, como sucedía con tantos cargos del absolutismo francés, en la movilización al servicio de la Corona de influencias personalistas. Estas eran recompensadas con el acceso al privilegio o la disposición patrimonial del cargo. El reformismo de las estructuras heredadas, dentro de aquel marco, podía hacer avances considerables, pero resultan lentos o parciales con respecto a la dinámica que se impuso luego, bajo el nombre de la nación. Un factor peculiar de la trayectoria europea fue el surgimiento de una amplia y maleable tradición *patriótica*, a partir del Renacimiento. El patriotismo podía invocarse desde muchos ángulos y actuar a través de alianzas diversas, desde el lado jurisdiccional o en apoyo de la Corona. Pero aportaba ingredientes capaces de ganar prioridad frente a la mera voluntad del Rey, como eran la defensa crítica del bien común —ejercida de forma leal con el poder, sobre todo por parte de instancias bien reconocidas— o la difusión, a veces sutil o restrictiva, de argumentos generalistas y racionales, próximos al iusnaturalismo y el conocimiento empírico. En coyunturas críticas

—como aparece en *El Príncipe de Homburg*, «drama patriótico» de Heinrich von Kleist—, ello estimulaba los debates y las reformas. Se abría la cuestión de quiénes eran portadores de una razón política suficiente o necesaria, sin olvidar el impacto inédito que adquirirían la publicidad de las informaciones y las formas emotivas de comunicación patriótica²⁴.

Un motivo para frenar esa ruptura se hallaba en el carácter de las relaciones entre el poder central, por un lado, y, por otro, las células de influencia local que vivían en su interior cambios de jerarquías y retos entre ellas. Quienes encabezaban estas células como interlocutores y apoyos del poder real constituían el segmento inferior del edificio político. Dentro de las circunstancias cristalizadas en cada caso, se extendían las redes de dependencia con respecto a figuras que, vistas desde las instancias políticas, se entendían como domésticas o particulares. Al no estar generalizada la idea de una sociedad compuesta de individuos, lo que contaba para los poderes eran los dirigentes de conjuntos humanos. Esas autoridades, domésticas hacia abajo, ejercían, a la vez, un papel político en sus relaciones con los poderes superiores. Algunas consecuencias prácticas traducían esa doble función simultánea. El deber de dar consejo a la Corona, fuese en esporádicas asambleas estamentales o a través de consulta, concernía a figuras reconocidas por la Monarquía como constitutivas del reino en cuanto entidad política. Se daba por supuesto que tales figuras formulaban sus propios criterios de forma prudente como para ser capaces de incorporar al gran número de quienes se incluían en la política indirectamente, a través de la gestión privada de los que definían el bien general. De ahí que en muchas reuniones corporativas quienes desempeñaban esa función patricia fueran negociadores de resoluciones transaccionales, cuyos fundamentos no era necesario desarrollar o hacer públicos.

Este escenario no estaba libre de tensiones. La capacidad de lograr el orden y la colaboración de la mayoría ponía a prueba la validez de quienes protagonizaban la doble gestión patricia. Aunque fuese de una manera ajena al criterio de garantía, esa validez debía comprobarse no solo a través de la conducta práctica de la sociedad, sino, cada vez más, por medio del buen nombre que la opinión otorgase a quienes ejercían de pilares de la autoridad. El «pueblo», aunque estaba ausente de la toma de decisiones y en las doctrinas establecidas se identificaba como receptor de la acción del Gobierno, se mantenía como concepto legitimador en el origen del poder. Si bien el hombre común disponía de escasos canales reglamentados, en la práctica —especialmente, en determinadas coyunturas— resultó fundamental disponer de su confianza inequívoca en quienes personificaban el conjunto del

²⁴ Para el significativo caso italiano, BANTI, Alberto M.: *Sublime madre nostra. La nazione italiana dal Risorgimento al fascismo*, Bari, Laterza, 2011, pp. 3-15. En la obra de KLEIST, vols. 4^a, 7^a y 11^a (versión catalana, Barcelona, Riuera, 2011).

reino. Esto abrió la puerta a la presión «desde abajo». Desde el ángulo del poder eso justificaba la creciente importancia otorgada a la previsión de disturbios, pero también a la manifestación de preferencias colectivas a la hora de renovar las figuras públicas más capacitadas. Sin que se produjera necesariamente una ruptura con los discursos establecidos, la politización de lo cotidiano podía estar detrás de movimientos colectivos que, a menudo, se han interpretado en virtud de sus aspectos más tradicionales o que se han imputado, despolitizándolos, al supuesto efecto inmediato de la precariedad económica. El recambio de élites, aunque no implicara una ruptura social nítida, podía suscitar grandes divergencias en la forma de entender la práctica del poder y la idea del bien común. La investidura de Palafox en el poder supremo de Zaragoza, en 1808, o la anterior elección de Mirabeau como diputado para los Estados Generales muestran experiencias contundentes, pero no directamente rupturistas, de afirmación de la voluntad general²⁵. Las políticas protagonizadas por élites podían expresar en grados muy distintos las aspiraciones colectivas y legar experiencias interpretables sobre la autonomía de estas.

Durante las crisis de las que surgieron los Estados las relaciones entre las cambiantes jerarquías que actuaban como socios del poder político y las vías de inclusión de la mayoría social se convirtieron en problemas reiterados. Las crisis políticas y fiscales, dentro del sistema europeo de Monarquías rivales, se superpusieron a la parálisis del crecimiento económico y ello intensificó los retos colectivos. Se hizo urgente que la acción política tuviera el apoyo de unas energías colectivas insuficientemente aprovechadas para el bien común, como planteó Necker en Francia²⁶. De la conciencia de esa necesidad surgieron proyectos que trataban de asociar la opinión general al Gobierno, lo que llevaba a plantear cuál sería la composición adecuada de las instituciones que habían de actuar como canales de esa opinión y apoyos locales de un poder capaz de movilizar más esfuerzos. Esa pretensión no fue una tarea técnica, sino que entró en conflicto con piezas esenciales de lo establecido, tanto en el terreno ideológico como en el de los intereses sociales. Esa perspectiva implicaba alterar las jerarquías sociales y políticas de modo consciente, basándose en criterios teóricos de carácter general, no tanto en el respeto a las circunstancias de cada grupo o cada lugar. El potencial ideológico del conflicto era grande, ya que afectaba a la consideración como ámbito privado, «apolítico» o ya «prescrito» de las jerarquías intermedias del edificio del poder. Sistematizar el

²⁵ JONES, Peter M.: *Reform and Revolution...*, *op. cit.*, p. 173; CUBELLS, Monique: *Les horizons de la liberté: naissance de la Révolution en Provence (1787-1789)*, Aix, Édisud, 1987, pp. 82-85 y 173-174; FRASER, Ronald: *La maldita guerra de España. Historia social de la Guerra de la Independencia, 1808-1814*, Barcelona, Crítica, 2006, pp. 134-136.

²⁶ JONES, Peter M.: *Reform and Revolution...*, *op. cit.*, pp. 38 y 112; KAISER, Thomas E. y VAN KLEY, Dale K. (eds.): *From déficit to deluge: The origins of the French revolution*, Stanford, Stanford University, 2011.

funcionamiento interno del ámbito de la autoridad de la Monarquía, por no hablar de «codificar» la disparidad de normas en otros campos, significaba abrir la puerta a una definición nueva y poco previsible de lo político. Como anunciaba el jurista prusiano Carl Gottlieb Svarez, la sistematización de las instancias sujetas al poder real no dejaría intactos los derechos adquiridos (*jura quaesita*) de los particulares, campo que el pensamiento conservador o antiliberal consideraría intangible para el poder político justo. En un ejemplo como el prusiano y luego el alemán, tantas veces presentado como continuista, la alteración de la herencia del pasado —aunque se hiciese por vías no revolucionarias— constituyó en realidad la norma²⁷.

No era fácil que hubiera consenso en aceptar la legitimidad de esas transformaciones, en una época en que, como sentenció Napoleón, la política reemplazaba al destino. Además de alterar los derechos prescriptivos acumulados por sectores influyentes, las reformas legitimaban la potencial remodelación desde el poder de las relaciones *domésticas* —patrimonio, educación, relaciones laborales o de género— de quienes se habían beneficiado del desarrollo asimétrico del mercado y ahora se ponían en guardia ante el correctivo que suponía el avance del ámbito de la política.

Política de élites, en el marco de una politización ampliada

La consolidación de los Estados, en la Europa de la primera mitad del Ochocientos, implicó algunas paradojas: estuvo dirigida por élites, pero con el añadido de una significativa politización social; coincidía en el tiempo con amplios consensos culturales de tipo burgués y, sin embargo, coexistió con grandes rivalidades entre distintos sectores; suponía la suficiencia de un Estado limitado y, sin embargo, posibilitó la expansión estatal del último tercio del siglo. No se trataba de una plataforma definida, sino de unos equilibrios interpretables, que podían tomar rumbos diferentes. La investigación puede abordarlos a partir de algunas dimensiones significativas. Entre ellas pueden incluirse 1) la experiencia de las modificaciones introducidas en las jerarquías sociales por parte del nuevo poder político, 2) el alcance y el significado de las «élites alternativas» y 3) los frenos conservadores al carácter soberano del Estado y las combinaciones elitistas que consolidaron esa fórmula.

- 1) La resistencia a los cambios de carácter estatal podía recurrir a un planteamiento «antidespótico» que, a su vez, implicaba un contenido autoritario. Su rechazo se dirigía a la incursión del poder político en el ámbito «doméstico» que se identificaba con la base de un «pueblo» organizado, sin embargo, a partir de las jerarquías prescriptivas y las adaptaciones que se habían desarrollado como espontáneas, por estar

²⁷ KOSELLECK, Reinhart: *Preu en zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, Múnich, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1989, p. 41.

al margen del poder público. Ese esquema no albergaba una sociedad «tradicional», que preservara un consenso comunitario de valores, al estilo de Schmitt. Europa occidental, desde hacía generaciones, había visto alterarse sus jerarquías de riqueza, a costa de generar enormes desequilibrios. El intervencionismo reformista del poder no afectaba solo a sectores caducos, al modo de los que retrató Beaumarchais. De ahí la capacidad de futuro de ciertas resistencias, que podían implicar un gran potencial de politización. En España, Rafael de Floranes (1743-1801) había defendido la ventaja de las costumbres sobre las leyes, apelando a planteamientos de apariencia roussoniana²⁸. Mientras que la Ley tiene un origen ajeno, decía, las costumbres «gozan el concepto de contratos, esto es, de unas convenciones voluntarias que no pudieron formarse sin el mutuo consentimiento libre y liberrimo de los Constituyentes». El autor precisaba qué tipo de consentimiento llevaba a presuponer que tales preceptos incorporaban sin coacción la voluntad del «pueblo». Reconocía que los gobiernos debían fijar las normas «tácitamente admitidas por los Pueblos» o que debían aprobarse, con el consejo de expertos, la aprobación «del Señor» y el consentimiento de quienes debían acatarlas. Pese a su apología del interés particular —no creais sea mejor lo que vos dictaréis á vuestros Pueblos, que lo que ellos se dictarán para sí propios. Mirad que cada qual procura por su propia utilidad mejor que otro—, su óptica reivindicaba las desigualdades propias del mayorazgo: creía norma de buen Gobierno la defensa de la estabilidad de los patrimonios familiares, evitando su dispersión, como sucedía en Frisia o Vizcaya, regiones para él de sólido patriotismo. En un escenario como este, la ampliación del radio de lo político implicaba una oportunidad inédita para desafiar el dominio ejercido por jerarquías arraigadas.

- 2) Las metas de la construcción del Estado admitían interpretaciones muy ambiciosas, que no siempre eran fáciles de reconducir a un modelo dado. El desarrollo económico era compatible con tipos de poder político muy diversos. El éxito de la fórmula estatal surgía, además, de su impacto en las relaciones internacionales y, en consecuencia, en la política interior²⁹. Era una concepción portadora de un fuerte carisma, una mentalidad sujeta a interpretaciones. El Estado-

²⁸ FLORANES, Rafael de: *Discurso sobre las costumbres y su preferencia con respecto à las leyes*, Biblioteca Nacional, Ms. 11.264 (18), las citas en fs. 2v, 2r, 3r, 4v, 9r y 14.

²⁹ OSTERHAMMEL, Jürgen: *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*, München, Beck, 2009, pp. 566-586; y BAYLY, Christopher A.: *El nacimiento del mundo moderno, 1780-1914: conexiones y comparaciones globales*, Madrid, Siglo XXI, 2010.

Nación conectaba con la fuerza de una opinión que se consideraba potencialmente uniforme e integradora de todos los individuos. Sus rasgos concretos podían variar, ya que era susceptible de ser apropiada por agentes diversos, estuviesen o no excluidos de la plenitud de derechos políticos³⁰. La noción de Estado reclamaba un poder político amplio, inicialmente orientado en un sentido preciso: conseguir una eficacia militar que habría de estar en consonancia con la racionalidad de la vida económica y social. Ese proyecto se apoyaba en elementos paradójicos, que —recordando la Roma de Cicerón— podían confiar el poder a una clase alta, a la vez que entendían la política como cohesión. Esos dos factores implicaban dos importantes frentes de conflicto. Por un lado, la necesidad de reformular las bases locales del Estado proponía la tarea previa de aceptar el protagonismo de las fortunas surgidas en los negocios, sobre todo si éstas —como sugería un cierto consenso, que iba de Metternich a los doctrinarios franceses y al tradicionalismo español— tenían éxito en el candente objetivo de introducirse en la propiedad agraria. Por otro, la difusión de los problemas y alternativas llevaba al surgimiento de una problemática esfera pública, lo que chocaba con concepciones de la autoridad en múltiples escalas. Para sectores, incluso contrapuestos, de la política de élites la libertad implicaba la integración voluntaria de los humildes, quienes otorgarían su credibilidad a la tutela ejercida por una diversidad de sectores «respetables». Esa integración libre implicaba —superando las barreras de lo «doméstico»— abrir cauces a la competencia por la confianza de las capas bajas, no restringir esa facultad en favor de círculos establecidos. Para muchos, esto aseguraba un horizonte de inestabilidad, mientras que el optimismo mayoritario lo consideraba viable. De ahí que, en las fórmulas de representación fuese frecuente, junto a la idea de excluir del sufragio, la búsqueda de una élite capaz de incluir de hecho las aspiraciones de los excluidos³¹. Era un ideal elitista, que reclamaba una relación

³⁰ HOFFMANN, Stefan-Ludwig: *Geselligkeit und Demokratie. Vereine und zivile Gesellschaft im transnationalen Vergleich 1750-1914*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 2003; FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier y CHASSIN, Joëlle (coords.): *L'avenement de l'opinion publique. Europe et Amérique, XVIIIe-XIX siècles*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 9-29. Algunos ejemplos de ese uso controvertido en el conflicto social o en el desarrollo de la identidad nacional pueden ser BREULLY, John: *Labour and liberalism in nineteenth-century Europe*, Manchester, Manchester University, 1994; o DÖRNER, Ruth: *Staat und Nation im Dorf. Erfahrungen im 19. Jahrhundert: Frankreich, Luxemburg, Deutschland*, Múnich, Meidenbauer, 2006.

³¹ Una posible referencia para esa tutela en *De legibus*, III/17; PINA, Francisco: *Marco Tulio Cicerón*, Barcelona, Ariel, 2005, pp. 247-266; un coeditor de *La República ciceroniana*, hallada en 1819, fue el reformista alemán Niebuhr, WITTE, Barthold C.: *Barthold Georg Niebuhr. Una vida entre la polí-*

más eficaz con el pueblo que la que había llevado a las crisis fundacionales; propugnaba una inédita movilización de recursos, pero dominaba la confianza en necesitar «poco Estado», lo que no equivalía a defender un pasivo «Estado policía». De ahí que el elitismo y la exclusión no estuviesen definitivamente consolidados, al igual que la confianza en el «poco Estado» se podía ver superada por los hechos. En la primera mitad del Ochocientos arrancaron cuatro procesos —formación de la nación, burocratización, democratización e inicio del Estado social— que transcurrían en una dinámica compleja en las distintas sociedades. Dentro de esos márgenes conflictivos, el auge del nacionalismo y los problemas sociales pudieron favorecer el crecimiento de los aparatos y gastos del Estado desde 1860-1870. Entonces, cuando se apuntaba el problemático auge de la sociedad de masas, fue una estrategia común que las élites disidentes exagerasen su propia capacidad regeneradora a base de retratar a las establecidas como continuistas del antiguo régimen. El prolongado peso del feudalismo o una nacionalización insuficiente se atribuyeron al fracaso intolerable de quienes habían consolidado el Estado-Nación, como ejemplifica la crítica de Max Weber en la Alemania guillermina. La perspectiva de un Estado nacional eficazmente integrador ofrecía aún un amplio radio de acción y la tesis del continuismo ha seducido durante mucho tiempo a buena parte de la historiografía. Ello, sin embargo, ha hecho que los esquemas de partida sobre el Estado fueran poco permeables a la investigación³².

tica y la ciencia, Barcelona, Alfa, 1987. WIENFORT, Monika: «Zwischen Stand und Klasse. Notabeln und Notabelngesellschaft 1780-1850», en U. Schneider y L. Raphael con col. de S. Hillerich (eds.), *Dimensionen der Moderne. Festschrift für Christof Dipper*, Frankfurt am Main, P. Lang, 2008, pp. 585-603; KAHAN, Alan S.: *Liberalism in Nineteenth-Century Europe. The political culture of limited suffrage*, Houndmills, Palgrave, 2003. SIERRA, María, PEÑA, M^a Antonia y ZURITA, Rafael: *Elegidos y elegibles. La representación parlamentaria en la cultura del liberalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2010. El interés del liberalismo doctrinario por limitar el ámbito del Estado frente al individuo no impedía asignar al primero la regulación de los efectos perjudiciales del interés particular. Tampoco obligaba a priorizar el derecho de propiedad, SÁNCHEZ-MEJÍA, M^a Luisa: *Benjamin Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 155-169.

³² Un resumen en ALTENA, Bert y VAN LENTE, Dick: *Gesellschaftsgeschichte der Neuzeit 1750-1989*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 2009, pp. 257-262. Esos procesos, no lineales ni subordinados a la industrialización, en OSTERHAMMEL, Jürgen: *Die Verwandlung der... op. cit.*, pp. 820-822, 878-882 y 902-903. Hacia 1914, los ingresos estatales en Europa no superaban el 15 % del PIB respectivo, frente al 50% de fines del siglo; el gasto tuvo una evolución comparable. En ningún caso puede hablarse de una tendencia expansiva sostenida ni basada en un solo modelo, AMBROSIUS, Gerold y HUBBARD, William H.: *Historia social y económica de Europa en el siglo XX*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 292-296; THERBORN, Göran: *Die Gesellschaften Europas 1945-2000. Ein soziologischer Vergleich*, Frankfurt am Main, Campus, 2000, pp. 103-110.

- 3) En el nacimiento del Estado-Nación, la tendencia latente a superar el radio legítimo de lo político estimuló que los intereses conservadores incluyesen factores preventivos. Esto se generalizó tras la experiencia jacobina en Francia y el declive del modelo democratizante de la Constitución española de 1812. En ambos casos —enérgicamente interventores en la propiedad inmueble—, la competencia abierta por alcanzar la credibilidad ante la base soberana de la sociedad había acrecentado la inestabilidad del personal político. Tras esas experiencias, los Estados buscaron una legitimidad nacional que se expresaría mediante un electorado censitario y una dinastía resituada como instrumento de la nación. La adaptación de esta no carecía de dificultades: requería forjar una imagen cultural a la altura de los tiempos y merecer el aval de que sus miembros pudieran pasar por los «primeros soldados de la nación». El Estado nacional no surgía de un férreo pacto conservador, sino de equilibrios inciertos y obvias transgresiones. La selección de las élites —en virtud de criterios patrimoniales y de la capacidad para revalidar su peso político— y unas significativas rupturas en el campo de la legitimidad monárquica imponían un escenario nuevo. Con esos costes, como en Italia y Alemania, se buscaba limitar el alcance del poder soberano identificable con la voluntad del pueblo. De ahí que la Monarquía constitucional de «carta otorgada» fuese dominante en la Europa del siglo XIX. Ello demuestra que entre la burguesía ascendente no dominaba la meta de controlar institucionalmente el poder político. Más bien trataba de obtener una participación significativa —sobre todo, en materias fiscales— y garantizar un marco jurídico irreversible y a salvo de la arbitrariedad. De ahí que, en contraste con Estados Unidos, en Europa no se desarrollaran inicialmente declaraciones de derechos individuales³³. La exaltación nacional, renovada periódicamente, y las pugnas en torno a los cambios socioeconómicos no garantizaron la «supervivencia del antiguo régimen». Promovieron huidas hacia adelante, que desbordarían los límites previstos.

³³ KIRSCH, Martin: *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp. Frankreich im Vergleich*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1999. Ante la intención de algún gobierno autoritario de otorgar una Carta para contener las demandas liberales, Metternich recordó que una vez concedida no se debería suprimir luego, para evitar sus efectos indeseables, p. 407. KIRSCH, Martin: «Los cambios constitucionales tras la revolución de 1848: el fortalecimiento de la democracia europea a largo plazo», *Ayer*, 70 (2008), pp. 199-239; LANGEWIESCHE, Dieter: *La época del Estado-Nación en Europa*, Valencia, Universitat de València, 2012, pp. 119-132. Sobre las declaraciones de derechos, BLANCO, Roberto L.: *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, Madrid, Alianza, 2010, pp. 149-10; REINHARD, Wolfgang: *Geschichte der Staatsgewalt...*, *op. cit.*, pp. 440-441.

La forma en que aquellos Estados ejercieron su autoridad no fue homogénea. La novedad de la noción estatal no implicó de inmediato una dominación burocrática. En cada caso debía traducirse socialmente la poderosa idea del Estado. Esto no puede resumirse, como a veces se supone desde la perspectiva de la modernización, en un modelo único de persistencia de las solidaridades tradicionales, ni en la supervivencia de las fuerzas del antiguo régimen. Probablemente sea más útil analizar los equilibrios y compensaciones que tenían lugar dentro de la política personalista —realizada en marcos bastante distintos— y estudiar el grado de renovación y de articulación de las aspiraciones que permitían en cada caso. Las diferencias se han observado en los casos opuestos de la Italia unitaria y de Prusia dentro del Reich federal³⁴. El primer ejemplo representa una mayor ruptura con el orden anterior, concretada —como en Francia y España— en la centralidad del Parlamento. La conexión de las influencias sociales con la construcción de la burocracia se hizo a través de la capacidad para obtener mayorías parlamentarias y formar gobiernos. En esa instancia se reclutaba al funcionariado, mediante pruebas que en parte recogían los compromisos de los gobernantes con sus apoyos a escala local. Ello hizo de la construcción del Estado una palanca de movilidad social, en favor de una amalgama de nuevos y viejos propietarios y políticos con formación académica. El Gobierno —configurado a partir de una base censitaria— reclamaba la supeditación de las instancias locales al estilo bonapartista y facilidades para destituir a los funcionarios. En Prusia, en cambio, la monarquía autoritaria, si bien incorporó una precoz política de masas y una legislación liberal, evitó depender del Parlamento. El Estado conectaba por canales no políticos con jerarquías que pretendían organizar la sociedad. El evolucionado autoritarismo monárquico fue receptivo a las nociones «prepolíticas» de las asentadas dinastías de patricios. Los funcionarios del Estado autoritario tenían una autonomía mayor que en Francia o Italia, al disponer de garantías con respecto al poder político. Eran funcionarios cooptados por autoridades, con resultados bastante homogéneos y continuistas. Los poderes periféricos no estaban sujetos en exclusiva al Gobierno Central. En buena parte del territorio, la administración local y la autoridad del Estado estaban en manos de los *Landräte*, normalmente *Junker* propuestos por los terratenientes locales. Pero esa hegemonía no era homogénea. A la vez, la burguesía liberal ganaba radio de acción en las ciudades.

³⁴ VON KLIMÓ, Árpád: *Staat und Klientel im 19. Jahrhundert. Administrative Eliten in Italien und Preu en im Vergleich 1860-1918*, Colonia, SH-Verlag, 1997; WAGNER, Patrick: *Bauern, Junker und Beamte. Lokale Herrschaft und Partizipation im Ostelbien des 19. Jahrhunderts*, Göttingen, Wallstein, 2005; ROSANVALLON, Pierre: *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Barcelona, Paidós, 2010; AYÇOBERRY, Pierre: «Les maires des grandes villes en France et en Allemagne au XIXe siècle», en R. Hudemann y G.-H. Soutou (eds.), *Eliten in Deutschland und Frankreich im 19. und 20. Jahrhundert. Strukturen und Beziehungen*, Múnich, Oldenbourg, 1994, pp. 17-29. En general, RAPHAEL, Lutz: *Ley y orden. Dominación mediante la administración en el siglo XIX*, Madrid, Siglo XXI, 2008.

En las regiones (*Provinzen*), junto al *Oberpräsident*, que representaba al Rey, las asambleas elegidas por diversos tipos de propietarios tenían competencias sobre los municipios. Los alcaldes urbanos —confirmados por la Corona, tras una elección censitaria— compensaban la figura del *Landrat*, al recibir una retribución, estar predispuestos a la profesionalización y disponer también de autonomía frente al Gobierno. Ello sugiere que las vías personalistas en el ejercicio del poder podían ejercerse, simultáneamente, a través de vías diversas, que respondían a compromisos y equilibrios con distintas fuerzas sociales. El surgimiento del Estado iniciaba una trayectoria no definida de antemano.

Conclusión: la formación del espacio estatal de la política como proceso social

Si bien durante mucho tiempo se reclamó una definida «teoría del Estado», el contexto reciente parece inclinarse por una perspectiva abierta, que lo considere como un polivalente campo de tensiones. Para James C. Scott es «la controvertida institución en que descansan a la vez nuestras libertades y nuestras desgracias» y Ulrich Beck ha afirmado que «no solo está anticuado, sino que además es irrenunciable». Ante la perspectiva del fin de ciclo del orden actual, se abre el debate de qué parte de su legado interesa conservar en el escenario que lo sustituya³⁵. En consecuencia, resulta necesario analizar su pasado de manera menos esquemática y más atenta al contexto. Provisionalmente pueden desprenderse algunas consideraciones:

- Los Estados nacionales surgieron como un fenómeno europeo, que no puede identificarse ni con un hecho histórico natural, ni con un instrumento necesario de una etapa genérica de desarrollo. El capitalismo, con el que suele identificarse el Estado, podía desarrollarse en etapas cruciales bajo fórmulas alejadas del Estado-Nación. A su vez, el proceso de surgimiento de cada Estado configuró aspectos fundamentales del orden capitalista.
- La formación de los Estados no significó atribuir a otras instancias un poder político ya definido. Los Estados incorporaban como fundamento legitimador una concepción novedosa y controvertida, que ampliaba el radio de lo político. Con ello, abría la posibilidad de plantear de modo distinto lo que se entendía como particular y lo que debía quedar abierto a la intervención política. Esa alteración aparecía cargada de significados concretos, en el marco de unas sociedades heredadas de un crecimiento anterior a la generalización de la urbanización y al pleno impacto de la industrialización.

³⁵ SCOTT, James C.: *Seeing like a...*, *op. cit.*, p. 7; BECK, Ulrich: *¿Qué es la...*, *op. cit.*, p. 153; TOURAINE, Alain: *Después de la crisis. Por un futuro sin marginación*, Barcelona, Paidós, 2010.

- La implantación del Estado no implicó que se generalizaran las formas de control burocrático, poco viables hasta entrada la segunda mitad del Ochocientos. El grado de uniformidad previsto en los mecanismos estatales hubo de aplicarse a realidades diversas. Esto hizo aún más importante la forma en que se trasladaban a la realidad social los nuevos mecanismos de autoridad y control, basados en los principios del Estado-Nación. De ahí que el relevo más o menos intenso de las influencias sociales y de las figuras que integraban a la mayor parte de la población —con el significado próximo que ello adquiriría en contextos concretos— sean un objeto prioritario de la investigación histórica.
- La expansión de la identidad política nacional muestra el contraste entre el modelo teórico y sus vías de realización práctica. En la visión de Max Weber, esa identidad era un fenómeno fundamentalmente novedoso, capaz de hacer solidarios entre sí a los miembros de un grupo humano que compartía ciertas características o un sentido histórico común, además de vincularlos a una organización propia del poder político. Esa idea tenía antecedentes en Europa occidental, que ganaron importancia con respecto a las identidades dinástica o confesional desde finales del siglo xvi. En la coyuntura generada por la Revolución francesa y coincidiendo con importantes procesos demográficos y económicos en la Europa de la primera mitad del Ochocientos, la nación como lealtad prioritaria demostró una eficacia que la hizo inevitable. Su ascenso no puede entenderse como el auge de una abstracción introducida a través del poder burocrático. Las interacciones entre las presiones desde arriba y las iniciativas desde abajo y a escala local, a menudo bajo la forma de identidades compartidas, remiten a la importancia de procesos no lineales, a veces, en conflicto en torno a la reapropiación de la idea nacional o la colaboración con su Estado. Ese atractivo entre agentes diversos se nutría del hecho de que, como propone Dieter Langewiesche, la nación legitimaba la movilización de recursos en coyunturas difíciles. La idea nacional, en virtud de su doble función de expectativa de participación y de estímulo para la violencia, interpelaba a los individuos. Estos adquirirían así un protagonismo tan poderoso y generalizado como trágico, en el sentido que Hölderlin sintetizó en «Morir por la patria»: «Y no cuentas los muertos. / Ni uno solo, amada, ha caído de más por ti»³⁶.

³⁶ LANGEWIESCHE, Dieter: «Nationalismus, Nationalstaat: Forschungsstand und Forschungsperspektiven», *Neue Politische Literatur*, 40 (1995), pp. 190-236; y *La época del... op. cit.*, pp. 59-74. *Der Tod fürs Vaterland*

- El contexto cultural del occidente europeo, entre mediados del siglo XVIII y el primer tercio de la centuria siguiente, aportó elementos fundamentales del modelo estatal. En ese periodo se divulgó, sin llegar a ser exclusiva, la confianza en una perspectiva perfeccionista y de futuro, así como en una convergencia poco problemática entre el ejercicio de la razón humana y una fuerte cohesión social. El carácter de esa uniformidad no puede entenderse sin atender al acompañamiento de otros factores, que simultáneamente abrían cauces al ejercicio de la razón política del individuo común. Ya antes de la Revolución francesa no era extraño encontrar propuestas que planteaban una amalgama de uniformismo sociopolítico y ortodoxia religiosa, por un lado, y, por otro, apoyo a la ciencia empírica, fe en la perfectibilidad de los individuos e insistencia en la libertad civil. Este último factor era importante, ya que permitía la aparición de un poder político nuevo, realmente soberano, al presentarlo como una premisa que reforzaba la libertad natural y ayudaba a que los individuos desplegaran de forma armoniosa su capacidad racional³⁷. A partir de la vitalidad de esas amalgamas teóricas, puede plantearse la importancia de las tradiciones políticas heredadas de épocas anteriores y su capacidad de confluencia con las doctrinas más típicamente inspiradoras del nuevo orden político.

El surgimiento de los Estados podría entenderse como el de una dimensión definible por su potencial de desarrollo y movilización y no por identificarse con una construcción dada. Los planteamientos clásicos de la época inicial de los Estados brindaban una perspectiva que, sin ser reducible a un sistema socioeconómico claramente delimitado, enfatizaban la capacidad de la acción política para liberar las fuerzas individuales que reforzarían y cohesionarían la nación. Rosanvallon halla que ese sería el inicio de un proceso no lineal en la evolución del concepto del individuo, de ahí que hoy gane peso en la historiografía la noción de una dinámica

(1799), fue utilizado durante la Segunda Guerra Mundial en centros de enseñanza alemanes para despedir a los adolescentes que eran reclutados.

³⁷ Un posible ejemplo es el manual de formación de clérigos de VILLALPANDO, FRANCISCO de: *Philosophia ad usum scholae fratrum minorum capuccinorum provinciae Castellae accomodata*, Madrid, Ibarra, 1777, vol. I: «Porro tantum abest, ut libertas civilis naturalem labefactet, quin potius eam confirmet, ac roboret, quippe quae eo tendit, ut homo rectae rationi, ac legi naturali conformiter agat», p. 382. El autor da la preferencia a la ciencia newtoniana (p. 23), confía —invocando a Séneca— en la generalización del conocimiento bajo una perspectiva no elitista (p. 24) y afirma la ventaja de la libertad civil, si bien apoya la intolerancia religiosa, dentro de una consideración de los poderes religioso y civil como absolutos e independientes (pp. 391-393). La elaboración del sentido del liberalismo en cada contexto reflejaba la necesidad de combinar este tipo de demandas en grupos y personalidades concretos, LEONHARD, Jörn: *Liberalismus. Zur historischen Semantik eines europäischen Deutungsmusters*, Múnich, Oldenbourg, 2001.

nueva a lo largo del Ochocientos, que sería portadora de algunos elementos reformistas de mediados del siglo xx³⁸.

Un repaso a los cimientos clásicos muestra el carácter inestable de aquella fachada conservadora. La confianza de Adam Smith en la búsqueda del interés individual no le llevó a convertir al Estado en un apéndice del mercado, ni a considerar intangibles para la política las desigualdades sociales. El Estado de Smith debía fomentar una justicia atenta a la situación de cada individuo —incluyendo a quienes padecían abusos en los contratos, a los trabajadores o los esclavos—, sin la cual se destruía la sociedad. Sin instituciones públicas adecuadas, los mercados podían arruinar la vida social. Manteniendo la confianza en el interés particular, el Estado debía dotarse de una extensa capacidad de actuación. La defensa nacional, con sus implicaciones en la vida del pueblo, importaba más que la abundancia³⁹.

Immanuel Kant asoció también el Estado a un proyecto de desarrollo humano generalizable. Esta perspectiva era más importante por cuanto el filósofo de Königsberg estaba lejos de planteamientos rupturistas. No le parecía imprescindible ni legítimo el corte con el pasado que significaría realizar un «contrato social». Sin embargo, el poder establecido de las monarquías estaba obligado a actuar como si su existencia derivara de un pacto semejante, fundador del Estado a partir de la voluntad de todos los individuos. Aunque no todos tuvieran capacidad de intervenir en la creación de las leyes, estas, expresión de la voluntad común, solo podían derivar de «todo el pueblo», es decir, todos los hombres que se ganaban su subsistencia por sus medios, aunque fuese por cuenta ajena. Con esa óptica, argumentaba, había que valorar cualquier orden político. La *coacción* del Estado se legitimaría por estimular la libertad de los ciudadanos, en condiciones de libre discusión pública. Esto diferenciaba el proyecto de libertad individual por vías políticas de la «libertad apolítica», que otros atribuían al pueblo encuadrado por jerarquías «naturales». Kant argumentó la potencial validez de la razón individual de todos a la hora de formarse un juicio. El lema horaciano de *Sapere aude!* —atrévete a formarte tu opinión— tenía prioridad frente al alarmismo de quienes abogaban por los mecanismos de tutela. Una libre discusión que llegara a todos era requisito imprescindible, que acabaría con el encapsulamiento social deseado por los partidarios de la inercia. «Aquellos tutores que tan bondadosamente han tomado sobre sí la tarea de supervisión» —ironizó Kant, sin ocultar a la vez sus prejuicios de género— «se encargan ya de que el paso hacia la mayoría de edad, además de ser difícil, sea considerado peligroso por la gran mayoría de los hombres (y entre ellos todo el bello sexo)... Lo cierto es

³⁸ Insiste en esto OSTERHAMMEL, Jürgen: «Baylys Moderne», *Neue Politische Literatur*, 50 (2005), pp. 7-17; ROSANVALLON, Pierre: *La sociedad...*, *op. cit.*, pp. 269-275.

³⁹ Viner, Jacob: «Adam Smith y el 'laissez faire'», en J. J. Spengler y W. R. Allen (dir.), *El pensamiento económico de Aristóteles a Marshall. Ensayos*, Madrid, Tecnos, 1971, pp. 320-343; RODRÍGUEZ BRAUN, Carlos: «Estudio preliminar», en A. Smith, *La riqueza de las naciones*, Madrid, Alianza, 1994, pp. 7-24.

que este peligro no es tan grande, pues ellos aprenderían a caminar solos después de unas cuantas caídas». Su optimismo no decayó tras la Revolución francesa: pese a «las miserias y crueldades», aquel proyecto —una «única constitución legítima, la republicana»— estaba tan «ligado a los intereses de la humanidad» que no necesitaría «ser recordado de nuevo al pueblo con ocasión propicia o en los momentos de crisis de nuevos intentos del mismo tipo»⁴⁰.

Kant remite a dos factores asociados al Estado que en la actualidad se consideran especialmente importantes de cara al futuro: el ascenso de vías nuevas en la «construcción social de la realidad» o en la «lucha por el significado» y, a la vez, la formación de una plataforma que apoyaba la validez de la razón individual en política. La época clásica de la burguesía fue un periodo de política de élites y de mecanismos de exclusión que, sin embargo, se entendería mal sin la fuerza de esa perspectiva, en las «ocasiones propicias o en momentos de crisis». Cuando aquella era estaba en vías de desaparecer bajo el impacto de la guerra de masas iniciada en 1914, un firme exponente del mundo burgués, el escritor Thomas Mann, trazó este balance de una centuria del Estado-Nación: «Activismo, voluntarismo, mejorismo, politicismo, expresionismo [...] Ya nada queda del 'estado' de Hegel [...] ¡Antes bien, sociedad! ¡Política, política!». Política y democracia se habían hecho sinónimos: «No se es político 'democrático' o 'conservador', por ejemplo. Se es político o no se es. Y si se es, se es demócrata»⁴¹. El apogeo del Estado de mediados del siglo xx pudo recuperar sus raíces en aquella época, aparentemente marcada por los criterios de exclusión. Dándole la razón a Kant y Smith, las expectativas de la época fundacional, con sus costes y sus ambivalencias innegables, pudieron ser más decisivas que el peso de las estructuras. Estudiar su trayectoria requeriría tener en cuenta lo que parece una diferencia compensatoria: el carácter de proyecto abierto del Estado-Nación, frente a la paralizante ausencia de utopía, propia de tantas «economías de mercado»⁴².

⁴⁰ CASSIRER, Ernst: *Kant, vida y doctrina*, México, FCE, 1968 (2ª ed.), pp. 423-466; SCHMIDT, Jürgen: *Zivilgesellschaft. Bürgerliches Engagement von der Antike bis zur Gegenwart*, Reinbek, Rowohlt, 2007, pp. 124-126; LEONHARD, Jörn: *Liberalismus. Zur historischen... op. cit.*, pp. 103-107; KANT, Immanuel: *¿Qué es Ilustración?*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 10 y 21.

⁴¹ MANN, Thomas: *Consideraciones de un apolítico*, Madrid, Capitán Swing, 2011, pp. 42 y 44. La confluencia entonces entre Mann y Schmitt, MEHRING, Reinhard: *Thomas Mann. Künstler und Philosoph*, München, Fink, 2001, pp. 169-177; y JIMÉNEZ SEGADO, Carmelo: *Contrarrevolución o resistencia... op. cit.*, pp. 115-122.

⁴² LEPENIES, Wolf: *¿Qué es un intelectual europeo? Los intelectuales y la política del espíritu en la historia europea*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2008, pp. 32-39; MAGRIS, Claudio: *Utopía y desencanto. Historias, esperanzas e ilusiones de la modernidad*, Barcelona, Anagrama, 2001 (2ª ed.), pp. 148-155.