

CAPÍTULO 6

EL ESTADO COMO ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Los rasgos esenciales del estado

Como acabamos de ver, ciento cincuenta mil años de existencia humana han dado lugar a sucesivas formas de organización colectiva. Cada una de ellas ha intentado responder a la complejidad creciente de las comunidades humanas, necesitadas de un mecanismo para el control de sus conflictos sociales. Hace aproximadamente quinientos años empezó a perfilarse en Europa occidental una forma nueva de organización: el estado. En un primer momento tuvo éxito en el Viejo Continente, fue exportada después a América y se implantó progresivamente en todo el planeta. En la actualidad, es la forma política más extendida: basta observar la fragmentación de un mapamundi político. Casi doscientos estados integran la organización de las Naciones Unidas. Este éxito aparente plantea diversas preguntas a la ciencia política: ¿qué distingue al estado de otras formas políticas conocidas?, ¿cómo se explica su aparición y su expansión?, ¿cómo ha evolucionado a lo largo de cinco siglos?, ¿qué expectativas de futuro podemos augurarle?

Para definir al estado frente a otras formas políticas es necesario tener en cuenta el espacio delimitado por las dos dimensiones a que aludíamos en el capítulo anterior. En dicho espacio, el estado se sitúa en los puntos de máxima autonomía institucional de la política y de mayor concentración de la coacción. De esta situación se desprenden cuatro rasgos esenciales.

- En primer lugar, el estado delimita la política como un ámbito diferenciado respecto del parentesco familiar, de la relación económica, de la creencia religiosa o de otras formas de interacción social. Esta diferenciación no significa la ausencia de contacto entre estos ámbitos: han persistido —y persisten— espacios de conexión o incluso de solapamiento, que generan tensiones entre ellos. Pero en el modelo estatal, la política —aunque no permanezca inmune a la influencia de las estructuras económicas o religiosas— crea y mantiene sus propios circuitos de decisión. Una gran compañía multinacional puede ser determinante en la política de un pequeño estado, pero éste mantiene sus instituciones y sus reglas por contaminadas que estén por la influencia del actor económico. O una determinada confesión religiosa puede controlar de modo más o menos directo

la acción política estatal, pero ello no implica la supresión de un ámbito político por subordinado que pueda resultar en algunas ocasiones.

- En segundo lugar —y como otra faceta del rasgo anterior—, el estado tiende a la máxima institucionalización de la relación política. En el estado, lo que otorga la capacidad de mandar y lo que fomenta la disposición a obedecer ya no es la tradición. Tampoco son las características personales del que manda o del que obedece. En la forma política estatal, lo que cuenta son las reglas —las leyes— que sitúan a unos en la capacidad de tomar decisiones políticas y a otros en la obligación de acatar tales decisiones. Son estas reglas las que confieren legitimidad a la relación política (cfr. I.2). Esta institucionalización —que equivale a la despersonalización del poder— conduce a la profesionalización de los agentes políticos en su sentido más amplio: políticos y funcionarios. Ni unos ni otros han de ser ya servidores personales de un monarca, miembros de familias nobles o eclesiásticos. Son personas reclutadas específicamente para esta función, de acuerdo con reglas predeterminadas.
- En tercer lugar, el estado reivindica la exclusiva de la coacción. Para ello se dota de un doble monopolio: en la producción del derecho —que contiene todas las normas obligatorias— y en la administración de la violencia física —ejércitos, policías, cárceles, sanciones físicas o pecuniarias, etc.—. En este doble terreno —derecho y coacción— no admite competencia de otros centros de poder, tal como ocurría en otras formas políticas históricas: imperios premodernos, poliarquías feudales. Es cierto que el estado puede distribuir el ejercicio de estas facultades: por ejemplo, cuando las cede a otras autoridades territoriales —regionales o municipales—. Pero no renuncia al principio de que sólo al estado le corresponden en última instancia.
- Finalmente, el estado entiende que su capacidad de regulación de conflictos tiene como marco de actuación un territorio claramente delimitado. La vinculación política tiene, sobre todo, una base territorial: salvo excepciones pactadas entre estados, se sujetan al poder estatal todos los que habitan en un territorio determinado. La frontera territorial se convierte en una visualización de la forma política estatal. En este aspecto se diferencia de las poliarquías feudales o de algunos imperios clientelares, donde las fronteras territoriales eran menos importantes y mucho más imprecisas: en estas organizaciones, lo que delimitaba la esfera política era la red de relaciones personales —con base en la etnia, la religión, la lengua o la profesión— entre quienes mandaban y quienes debían obedecer.

Los rasgos que acabamos de enumerar son tendencias: el estado tiende a adoptarlos en su máxima intensidad, aunque no todos los estados consiguen adquirirlos en el mismo grado. Pero el hecho de que sólo se alcancen parcialmente no quita que sean tenidos por objetivos irrenunciables de la forma política estatal. Todo estado que se precie no dejará de afirmarlos y de luchar contra quienes se oponen a ellos.

EL ESTADO SEGÚN MAX WEBER

«... Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio..., reclama para sí (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima» (Weber, M., «La política como vocación». Texto de la conferencia a los estudiantes de la Universidad de Múnich en 1919 y editada bajo el título *El político y el científico*).

¿Cuándo nace el estado?

No puede extenderse una partida de nacimiento del estado en la que conste una fecha determinada. Todas las formas de organización política se han ido gestando a lo largo de un proceso prolongado en el que han ido perfilándose las características del modelo. Pero si no hay fecha, sí hay un período histórico —a caballo entre los siglos xv y xvi— en el que se sitúan algunas condiciones que generaron esta forma política.

Podemos agrupar estas condiciones en cuatro apartados:

- En el orden económico se consolida un comercio a larga distancia centrado en las ciudades, que amplía el marco territorial de las transacciones mercantiles. Se inician las expediciones transoceánicas —África, las llamadas Indias Orientales y luego América— con objetivo económico. Se hace cada vez más necesario garantizar la seguridad de este tráfico y disponer de una instancia eficaz para regular los conflictos que plantea.
- En el orden cultural e ideológico, el Renacimiento difunde una determinada visión del mundo clásico y de sus organizaciones políticas: Atenas y el Imperio de Alejandro, la Roma republicana y la Roma imperial. Contra la fragmentación de los poderes feudales se evoca la unidad política que puede asegurar un poder político único y concentrado en un soberano absoluto, es decir, desligado de los pactos feudales y de la tutela de la religión que debe ponerse ahora al servicio del monarca.
- Por lo que hace a la administración de la coacción, se va imponiendo una visión monopolista: sólo al estado —y al monarca que lo personifica— corresponde la producción de la ley y su aplicación —si es necesario, mediante la violencia—. No es la tradición la que hace la ley aunque algunas normas sigan teniendo un origen tradicional. Pero, en todo caso, corresponde al rey promulgarlas, interpretarlas y aplicarlas. Ello facilita la aparición de una burocracia profesional —letrados, administradores— entregada al servicio del estado y que no se recluta ya exclusivamente entre la nobleza o el clero.
- En el ámbito de la violencia tiene lugar el paso de una fuerza armada temporal —basada en la caballería que cada señor feudal reúne en función de sus compromisos y posibilidades— a una fuerza permanente dotada con armas de fuego ligeras y pesadas. Esta nueva organización militar requiere

re otras condiciones de financiación. Costear las nuevas tecnologías de la violencia sólo es asequible a unos pocos con capacidad de imponer tributos sobre una base personal y territorial más amplia. Por otro lado, la artillería hace vulnerables las defensas de los señores feudales —sus castillos— y de las ciudades —sus murallas—: de este modo, señores y ciudades ven cómo se debilita su capacidad de resistir a adversarios mejor dotados.

La construcción del estado equivale, pues, a un proceso gradual de expropiación de los medios de dominación política: producción legal, administración de justicia, recaudación fiscal, recursos militares, relación diplomática. Se trata de recursos que en las formas políticas preestatales se hallaban dispersos entre diversos agentes —señores feudales, corporaciones ciudadanas, jerarquías eclesiásticas— y que ahora tenderán a ser confiscados por la autoridad del estado y atribuidos a su personificación: el soberano.

Este proceso de concentración por expropiación encuentra —como es natural— muchas resistencias: nadie se resigna a perder situaciones de primacía o de privilegio. Genera conflictos, tanto legales como diplomáticos y militares. La historia de las monarquías absolutas donde el estado aparece más tempranamente presenta muchos episodios de violencia, provocados por la resistencia a aceptar los rasgos de esta nueva forma organizativa: rebeliones territoriales, pugnas con las jerarquías eclesiásticas, conflictos con la nobleza hereditaria. En este itinerario accidentado se producirán transacciones y componendas que preservan en ocasiones la posición de algunos grupos o colectivos. Pero la tendencia dominante conducirá a la consolidación del modelo estatal que acabará imponiendo su hegemonía (Tilly).

EL ORIGEN DEL TÉRMINO «ESTADO»

El uso del término «estado» para referirse a una comunidad política organizada no tiene una explicación indiscutida. Para algunos, se debe a la influencia de la obra de Maquiavelo. En la primera frase de *El Príncipe* (1513) escribe el autor florentino: «Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados». El empleo de la palabra *status* como sinónimo de forma de dominio evocaría la expresión latina clásica *status rei publicae* para referirse a la situación o estado de la comunidad política. Maquiavelo dejaría de usarla para describir una situación circunstancial y la aplicaría a una condición estable y permanente: la que corresponde a cualquier forma de organizarse políticamente. Otros autores ven en el término «estado» una proyección de su uso medieval para referirse al patrimonio, privilegios y condiciones de que disfrutaban tanto el rey como otros magnates o grupos dominantes en las monarquías patrimoniales y estamentales. En el siglo xvii, la nueva entidad política que nace con la independencia de los Países Bajos será conocida como los «Estados de las Provincias Uni-

das», asociando su organización política a la asamblea representativa —los «estados»— que la gobernaba. Gradualmente, el término «estado» fue usado en casi todas las lenguas europeas para identificar la estructura política dominante en un preciso ámbito territorial.

ESTADO: USO Y ABUSO DEL TÉRMINO

Algunos autores —o sus traductores— abusan del término «estado» cuando lo aplican indistintamente a todas las formas políticas: hablan a menudo de los «estados primitivos», el «estado ateniense» o el «estado zulú». Por esta razón se ven obligados entonces a calificar como «estado moderno» a lo que en este capítulo —y en el conjunto de esta obra— denominamos sencillamente «estado»: una forma de organización política que aparece en Europa a principios del siglo xvi y que se extenderá posteriormente a todo el planeta. Por ello hemos evitado en el capítulo anterior el uso del término «estado» y hemos preferido aludir a «formas de organización política» para designar a los diversos tipos de estructura política que la historia registra. Reservamos, pues, el término «estado» para uno solo de estos tipos, cuya configuración y aparición histórica lo distinguen claramente de los demás. Creemos que una mayor precisión en la terminología ayuda a una mejor definición y comprensión de los conceptos.

La legitimación del estado

Pero la hegemonía del estado no se basa únicamente en la dominación militar de un poder central sobre otros poderes. Es también el triunfo de una determinada concepción ideológica, capaz de justificar esta dominación centralizada. En las tensiones y conflictos que la emergencia del estado provoca desempeñarán un papel esencial los argumentos a favor de la nueva forma de organización política. En este combate de ideas resaltarán la influencia de algunos autores capaces de suministrar la doctrina necesaria para cimentar el nuevo poder estatal frente a la oposición de los poderes feudales o eclesiásticos tradicionales. Maquiavelo, Hobbes y Bodino son las referencias clásicas de esta construcción intelectual.

- Nicolás Maquiavelo (1469-1527) observa y teoriza que las monarquías centralizadas y unitarias son los modelos políticos con futuro. Frente a la dispersión feudal y a la injerencia del Papado en la acción política, el escritor y diplomático florentino señala la importancia de concentrar atribuciones en un Príncipe dotado de los instrumentos básicos para ejercer su dominio: una fuerza armada propia y permanente —dispuesta a actuar contra adversarios internos y externos— y una capacidad de propaganda —utilizando con astucia argumentos religiosos y morales para encubrir los propios intereses—. Maquiavelo tenía a un aragonés

muy activo en la política italiana de su tiempo —Fernando de Aragón, el Rey Católico— por este Príncipe o Monarca (cfr. *El Príncipe*, cap. XXI) y lo proponía como modelo a quien quisiera convertir a Italia —¿tal vez el italovalenciano César Borgia?— en una monarquía unitaria. Cuando Maquiavelo describe el modelo —y, a la vez, lo recomienda— y deja claro que la política se guía por su propia lógica y no por la religión o la moral. Conocer aquella lógica y respetarla en su autonomía es la garantía de éxito del Príncipe —el dirigente político— para desarrollar su propio proyecto.

- Jean Bodin (1530-1596), jurista y filósofo, fue testigo de las guerras de religión que asolaban la Europa de su tiempo y que de modo especial dividieron a Francia entre católicos y hugonotes. A partir de esta experiencia, que puso en peligro la misma subsistencia de la monarquía francesa, Bodin elaboró el principio de la soberanía estatal. La comunidad sólo puede mantenerse integrada si cuenta con «un poder absoluto y perpetuo», ilimitado y desligado de toda condición. La existencia de este poder soberano —supremo— es la única garantía de cohesión que tiene una comunidad atravesada por antagonismos y diferencias de todas clases. La aplicación de este poder soberano —que en teoría puede ser ejercido por toda la comunidad o por unos cuantos— debe confiarse a uno solo porque la «naturaleza» así lo enseña: un solo Dios gobierna el mundo, un único padre dirige la familia. La soberanía, por tanto, ya no se atribuye solamente a la organización política estatal. En el seno de este estado se confiere al príncipe único que lo personifica y ejerce: el rey es, pues, el único soberano y el foco central de la monarquía absoluta. A él se atribuye la fuente de todo poder, de la ley y de la coacción, con la única sujeción a la ley divina. No cuesta entender el éxito de esta doctrina: reforzaba la tendencia a la concentración de capacidad política que se estaba dando ya en las monarquías del Occidente europeo a costa de los señores feudales, de las ciudades y de las iglesias.
- Thomas Hobbes (1588-1679), filósofo y científico, es también espectador de una turbulenta etapa histórica. La Inglaterra de su tiempo padece casi un siglo de enfrentamientos entre los monarcas de la dinastía Estuardo —decididos a asegurar su poder absoluto— y la representación de nobles y ciudades que, desde el parlamento, sostienen la necesidad de marcar límites a este poder monárquico. La guerra civil terminó con la derrota del rey Carlos I, su juicio político y su ejecución (1649). Hobbes había tomado partido por la monarquía absoluta, lo cual le acarreó persecución y exilio. La crueldad de la guerra civil, la anarquía social que conlleva y la incertidumbre que despierta llevaron a Hobbes a la convicción de que una comunidad política sólo tiene garantizada su seguridad y su conservación si sus miembros —mediante un pacto teórico— renuncian a gobernarse a sí mismos en beneficio de un soberano. Este soberano ha de estar dotado de fuerza irresistible para imponer su voluntad y, con ello, garantizar la seguridad de todos sus súbditos frente a la amenaza que cada uno de ellos puede representar para los demás. Esta criatura política es equiparada por el propio Hobbes a un «dios mortal» o Leviatán, el monstruo bíblico

de fortaleza mítica. Ningún límite —ni siquiera el de las leyes que él mismo produce— debe fijarse a su poder, que se extiende tanto al ámbito civil como al religioso. Sólo una circunstancia puede acabar con su supremacía: que se debilite de tal manera que, al no asegurar la protección de sus súbditos, pierda su misma razón de ser.

Maquiavelo, Bodin y Hobbes contribuyeron, pues, de modo decisivo a la construcción teórica del estado: autonomía de lo político, importancia de la fuerza militar, principio de la soberanía y poder absoluto en todos los ámbitos de la vida política. Con ello dieron argumentos para reforzar la posición central del monarca, que personifica el estado absoluto. Es cierto que esta posición será impugnada desde ángulos diferentes: de ahí la persistencia de las tensiones o luchas abiertas entre la monarquía, de una parte, y la nobleza, las iglesias y la representación de las élites urbanas, por otra. Los principales países europeos padecen en este período enfrentamientos, alzamientos e incluso guerras civiles. Sin embargo, la mayoría de las monarquías europeas fueron eliminando aquellos privilegios y sometiendo a su control a cualquier instancia de poder, incluida la eclesiástica. La condensación de este modelo en una identidad estado-monarca absoluto llegaría a expresarse en la célebre declaración atribuida a Luis XIV (1638-1715): «El estado soy yo».

La evolución del estado: una biografía

Como toda creación humana, el estado ha experimentado transformaciones de importancia a lo largo de sus cinco siglos de existencia. Una biografía del estado —para tomar prestado el título de un trabajo clásico (Crossman, 1974)— nos permite advertir de qué modo se han alterado algunos de sus rasgos. En dichas alteraciones han influido los cambios de su entorno económico, social y cultural, dando lugar a variantes de la forma estatal que examinaremos en este capítulo. ¿Qué rasgos estatales se modifican y qué tipos ideales se perfilan a partir de estas modificaciones?

Entre los rasgos que registran diferencias podemos señalar:

- el vínculo entre el poder político y el individuo;
- el estatuto reconocido a este individuo;
- la creación del derecho;
- la organización de las funciones políticas estatales;
- la relación con el entorno económico y social, y
- las bases de su legitimación ideológica.

La alteración de estos componentes comporta una sucesión de tipos de estado. Entre los siglos XVI y XIX, cabe identificar dos grandes modelos —el estado absoluto y el estado liberal—, a los que seguirán en el siglo XX el estado socialista-soviético, el estado nazi-fascista y el estado democrático-liberal.

El estado absoluto o el soberano sin límites

La primera versión del estado es la que identificamos como estado absoluto. Su perfil se dibuja gradualmente en las monarquías del norte y oeste de Europa en las que el rey —y lo que él representa— va consolidando su dominio supremo a costa de otros centros de poder e imponiéndose en las luchas nobiliarias, guerras civiles y conflictos religiosos que se suceden entre los siglos xv y xvii.

- La relación política básica es la que se establece entre el soberano —dotado de la capacidad política última— y el súbdito —resignado a prestar una sumisión total a cambio de la seguridad que el soberano debe ofrecerle—. Estado y monarquía acaban siendo una misma cosa porque la soberanía del estado como forma de organización política se confunde con el dominio supremo de un único titular del poder: el rey.
- ¿Qué posición ocupan, entonces, los demás miembros de la comunidad? Cada individuo tiene un campo de actuación definido por los privilegios reales. Se trata de concesiones que el monarca absoluto otorga a particulares, a gremios, a ciudades, etc. Es cierto que los individuos y los colectivos pueden invocar privilegios y concesiones históricas ante la autoridad del rey. Pero no dejan de ser fueros o exenciones singulares cuya fuerza se ampara justamente en una concesión real y no en otro título o razón.
- Por su parte, el derecho —como conjunto de normas de aplicación general— es expresión de la voluntad del rey como soberano: «Lo que place al rey tiene fuerza de ley». Se señala así la desvinculación del imperativo legal de otras fuentes —la naturaleza, la divinidad— que no sean las del propio poder del soberano. El monopolio jurídico que el estado reclama frente a otras instancias —iglesias, nobles— es ejercido directamente por el monarca.
- En esta misma dinámica, todas las funciones políticas —militares, diplomáticas, fiscales, judiciales— son asumidas también por la monarquía. La concentración de poder en el soberano puede ser compatible con la delegación o cesión de estas funciones en otras autoridades. Pero estas autoridades ejercen su competencia como meros vicarios o representantes del monarca. Así se hace constar todavía —ahora como mera fórmula ritual— en algunas monarquías en las que las leyes, las sentencias judiciales, los nombramientos de sus cargos y otras disposiciones estatales son publicados «en nombre del rey».
- ¿Cómo se relaciona el estado absoluto con su entorno económico? El estado absoluto se ocupa de la economía y, especialmente, del tráfico mercantil. Otorga monopolios, patentes y privilegios para producir determinados bienes y comerciar con ellos: son concesiones que benefician a gremios, compañías o individuos. A la vez, el soberano regula precios y retribuciones en algunos sectores de la actividad productiva. Lo que se conoce como «mercantilismo» en la historia de las ideas económicas refleja la convicción de que el soberano político debe asegurar la riqueza colectiva y, con este fin, debe intervenir en las relaciones económicas internas y externas que los particulares establecen.

- No corresponde al estado velar por el bienestar material de la población. Es función de la Iglesia y de sus organizaciones —órdenes religiosas, monasterios, universidades, hospitales, orfanatos— ejercer la beneficencia en pro de los más desfavorecidos. También el rey puede atender a las necesidades de sus súbditos, pero como muestra de su caridad y generosidad personal, no como obligación política que se desprenda de su posición.
- El fundamento ideológico del estado absoluto se encuentra —como ya vimos más arriba— en los autores que perciben las transformaciones de los sistemas feudales y estamentales, contribuyendo a la elaboración de una primera teoría del estado: Maquiavelo, Bodino, Hobbes. A ellos les corresponde la definición teórica del estado absoluto, centralizado y autónomo respecto de otros poderes. Incluso se intenta reforzarlo aludiendo a una monarquía de derecho divino, en la que el soberano se convertiría «en la imagen de Dios en la tierra» (Jacobo I, rey de Inglaterra y de Escocia, 1566-1625). Aunque esta interpretación extremosa fue combatida tanto desde la doctrina tradicional católica como desde las iglesias reformadas, todos los monarcas absolutos hicieron de la religión de estado uno de sus más importantes instrumentos legitimadores: se erigieron ellos mismos en jefes de su iglesia nacional (Gran Bretaña, países escandinavos) o intervinieron en los asuntos de la Iglesia Católica en dura competencia con el Papado (nombramiento de los obispos, recurso a la censura y a la Inquisición, regulación de las órdenes religiosas, etc.).

Se sitúa en la llamada paz de Westfalia (1648) que sigue a la guerra de los Treinta Años el punto de estabilización de un sistema de estados absolutos europeos, convertidos en protagonistas políticos. Durante un siglo pareció que este modelo había conseguido afianzarse definitivamente. Pero del mismo modo que el Renacimiento marcó el agotamiento del mundo político medieval, la Ilustración del siglo XVIII encerraba ya una crítica del absolutismo y la emergencia de un nuevo modelo: el estado liberal.

El estado liberal: la aparición del ciudadano

En el mismo siglo XVII, la guerra civil en Inglaterra y la independencia de los Países Bajos habían revelado ya las resistencias al estado absoluto de algunos sectores sociales que pretendían una mayor intervención en las decisiones políticas. El poder absoluto desligado de cualquier atadura era difícil de aceptar para ciertos grupos inspirados en las convicciones religiosas de la Reforma protestante que subrayaban la autonomía de la conciencia individual frente a injerencias externas. Y también lo era para los actores sociales que no querían que sus propiedades y sus intereses económicos estuvieran desamparados frente a las intervenciones arbitrarias del poder político. Pero, como hemos dicho, fueron las revoluciones norteamericana y francesa de finales del siglo XVIII las que dieron forma al estado liberal cuyos rasgos principales presentamos a continuación.

- En el estado liberal, la relación política principal no se establece ya entre un soberano omnipotente y un súbdito sumiso. Ante el poder estatal aparece ahora la figura del ciudadano como sujeto protegido, vigilante y dispuesto a intervenir en la vida política.
- La posición de este ciudadano no depende ni de su origen familiar, ni de los privilegios concedidos por el soberano. Lo que en principio le protege de una intervención desmesurada del poder es la existencia de unos derechos fundamentales que el propio poder debe respetar: derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad de conciencia y a la propiedad. El individuo —o, mejor, el individuo propietario (Locke)— se convierte en actor político reconocido. Basados en una determinada visión de la naturaleza humana, los derechos fundamentales —«naturales»— no sólo no pueden serle arrebatados arbitrariamente por el estado, sino que deben ser defendidos por este mismo estado cuando alguien los ataca.
- A esta defensa deben dedicarse las leyes. La producción de estas leyes sigue siendo monopolio estatal. Pero ya no refleja la voluntad de un monarca soberano: en el estado liberal, la ley es expresión de la voluntad general a cuya formación concurren los propios ciudadanos-propietarios. La racionalidad —es decir, la mejor adecuación de los medios a un fin colectivo— ha de presidir la deliberación ciudadana y ha de permitir también que todo el aparato legal pueda ordenarse de forma sistemática, por escrito y con publicidad: en la constitución y en los códigos.
- El derecho, por tanto, también obliga y compromete al poder estatal, que no es ilimitado ni absoluto —no está desligado— ni se sitúa por encima o al margen del derecho. El estado es ahora «estado de derecho»: hace el derecho, pero también se somete al derecho. De esta manera, la constitución —como ley suprema— y las demás leyes son autolimitaciones que se imponen tanto los ciudadanos como las autoridades que los representan.
- Garantía de esta limitación es la llamada separación de funciones estatales o división de poderes. Las principales funciones estatales ya no se concentran en manos del monarca, sino que se atribuyen a diferentes titulares con el fin de que se compensen y equilibren. En su primera etapa, el estado liberal define una división de poderes entre el rey —que nombra a su gobierno— y un parlamento elegido: de ambas instituciones dependen los demás órganos del estado. El parlamento se constituye en representante de los intereses sociales. Pero esta representación se reserva a los propietarios —únicos sujetos con derecho a elegir y a ser elegidos— porque se les supone más disponibles y mejor preparados para interpretar el interés general de la comunidad.
- ¿Qué papel desempeña el estado liberal en su contexto económico y social? En el contexto del capitalismo competitivo en que se sitúa se rechaza como interferencia molesta el activismo estatal y se confía únicamente en la competencia libre y espontánea del mercado para aumentar la riqueza disponible y distribuirla de la mejor manera posible. Por tanto, el único papel reservado al estado liberal es el de actuar como un guardián o gendarme que hace la ronda de vigilancia por la plaza pública: el «estado-gendarme» sólo debe intervenir cuando ve amenazado el funcionamiento del

mercado o cuando alguien incumple el contrato pactado. Pero no interfiere para nada en las transacciones que se producen, no puede atribuir papales dominantes ni puede fijar precios o rentas.

- Esta visión ignora las desigualdades de hecho con que se accede al intercambio mercantil y las consecuencias desfavorables de este intercambio para una parte de la población. Sólo se admiten acciones paliativas de los efectos más negativos del sistema económico: pobreza, enfermedad. Estas acciones paliativas corresponden a la caridad privada o a establecimientos de beneficencia religiosa que en algunos países fueron nacionalizados por el estado.
- ¿Sobre qué referencias ideológicas se construye el estado liberal? Su inspiración se encuentra en autores como Locke —tolerancia, derechos naturales, gobierno representativo—, Montesquieu —división de poderes—, Rousseau —ley como expresión de la voluntad general— o Kant —el derecho como garantía de la libertad y el estado como garantía del derecho—. Con todo, fueron las revoluciones liberales en Norteamérica y en Francia las que condensaron de modo más sistemático estas doctrinas. Los documentos políticos y los textos legales que surgieron en torno a estos dos grandes episodios —especialmente, las primeras declaraciones de derechos humanos y las primeras constituciones escritas— sirvieron de orientación doctrinal al movimiento liberal que se extendería en Europa y América a lo largo del siglo XIX.

LOS PRINCIPIOS LIBERALES EN LOS TEXTOS POLÍTICOS DEL SIGLO XVIII

- «Mantenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales; que su Creador les atribuye determinados derechos inalienables entre los que se cuentan la vida, la libertad y la busca de la felicidad; que para defender estos derechos los hombres establecen sus gobiernos, derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que, cuando cualquier forma de gobierno tienda a destruir estos fines, el pueblo tiene derecho de alterarla o abolirla y establecer un nuevo gobierno basado en dichos principios y organizar sus poderes de la forma que le parezca más adecuada para lograr su seguridad y felicidad... Cuando una larga serie de abusos y usurpaciones... demuestra la voluntad de someter al pueblo a un despotismo absoluto, es derecho y obligación (del pueblo) derrocar tal gobierno y establecer nuevas garantías para su futura seguridad...» (Declaración de Independencia de Estados Unidos, aprobada por el Congreso Continental reunido en Filadelfia el 4 de julio de 1776.)
- «... Art. 2. El objeto de toda comunidad política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Art. 3. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún colectivo, ningún individuo puede ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de la nación. Art. 6. La ley es la expresión de la vo-

luntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir, personalmente o por medio de sus representantes a su formación... Art. 11. La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre: cualquier ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, siendo responsable del abuso de esta libertad en los casos establecidos por la ley. Art. 16. Cualquier sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada o en la que la separación de poderes no esté establecida no tiene constitución. Art. 17. Nadie puede ser privado de su propiedad en cuanto es un derecho inviolable y sagrado, salvo que la necesidad pública legalmente constatada lo exija evidentemente y bajo condición de una indemnización justa y previa.» (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1798.)

La política de masas y la crisis del estado liberal

En su versión original, el liberalismo concebía la comunidad como una asociación de propietarios: el orden político liberal se basaba en el respeto a la propiedad privada, fundamento de la independencia de los individuos. El estado, por tanto, debía garantizar el derecho de propiedad y, con ella, la libertad de sus transacciones. No debía inmiscuirse en estas transacciones ni promover alteración alguna en el orden económico y social: le correspondía únicamente preservar con sus leyes el «orden natural de las cosas». Pero esta visión no se correspondía con la realidad de las sociedades más desarrolladas del momento. Veamos por qué motivos.

- En primer lugar, el desarrollo técnico y económico alteraba este panorama ideal. El mismo éxito del capitalismo llevaba a la concentración de la propiedad y de la influencia económica. Con ello, las desigualdades entre los actores se agudizaban. Los efectos negativos de la explotación económica se hacían más insoportables y evidentes en las nuevas concentraciones urbanas, donde estallaban movimientos de protesta social. El equilibrio armónico atribuido al libre juego del mercado se presentaba en la práctica como un resultado inalcanzable: las crisis cíclicas de la economía capitalista comportaban desempleo masivo, bajos salarios y marginación social.
- Al mismo tiempo, la afirmación de una teórica igualdad entre todos los miembros de la comunidad había puesto en marcha una dinámica de considerable fuerza política. En virtud de esta afirmación igualitaria se hacía inadmisibles para muchos que la actividad política estuviera reservada a una élite social. La reivindicación del derecho al sufragio y a la asociación política y sindical forman parte de esta dinámica democratizadora que no obtendría resultados apreciables hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX.
- En este nuevo contexto, la separación equilibrada de poderes entre la monarquía y el parlamento entró en crisis. La monarquía tuvo que ceder gradualmente el control del gobierno y quedó relegada a funciones sim-

bólicas. Por su parte, el parlamento era visto como el coto cerrado de las élites socioeconómicas y perdía capacidad para obtener un consenso social suficiente. No era infrecuente, además, que el estado liberal tuviera que echar mano del caciquismo, la corrupción y el fraude electoral o de su capacidad represiva —suspensión de derechos civiles, censura, gobiernos militares— para controlar a los sectores ciudadanos que no se conformaban con el *statu quo* político y social.

Desde sus primeros pasos, el estado liberal había sido combatido por sectores tradicionalistas antiliberales, partidarios del retorno al antiguo régimen absolutista. Hasta muy avanzado el siglo XIX, fueron varios los países europeos —entre ellos, España— donde la resistencia al modelo liberal impidió o retrasó su consolidación. Pero la progresiva incapacidad del estado liberal para regular los conflictos sociales fue especialmente denunciada desde otras perspectivas: corrientes demócratas que reclamaban el sufragio universal, movimientos socialistas y libertarios que apostaban por la revolución social, populismos bonapartistas de orientación autoritaria. Estas tendencias se amparaban en la creciente movilización social de sectores más amplios de la población: la política se convertía gradualmente en una práctica abierta a la ciudadanía en lugar de en un ejercicio reservado a un sector minoritario y privilegiado. La llamada «política de masas» dio origen a las nuevas versiones del estado que sucedieron al modelo liberal y pusieron otra vez en primer plano una distinción clásica: la diferencia entre democracia y monocracia, que examinamos en el capítulo siguiente.

ESTADO: UN TÉRMINO EQUÍVOCO

Como tantos otros términos, la palabra «estado» es utilizada con varios sentidos. Las imprecisiones —admisibles en el lenguaje vulgar o en el periodístico— dificultan una reflexión sistemática sobre la política. Es bueno saber distinguir las diferentes acepciones con las que el término es empleado habitualmente. Así, en las frases siguientes el término posee sentidos diversos:

- «El estado aparece en Europa occidental a principios del siglo XVI.»
- «El estado no debe interferirse en la conciencia religiosa de sus ciudadanos.»
- «El estado ha cedido competencias y recursos a los municipios y a las comunidades autónomas.»
- «Los estados han de cooperar más estrechamente para proteger el medio ambiente.»

Un buen estudiante de ciencia política ha de ser capaz de interpretar en qué sentido se utiliza el término «estado» en cada frase. Para ayudarle en la tarea se ofrece el cuadro II.6.1.

CUADRO II.6.1. *¿Cuántos significados para un mismo término?*

<i>La acepción</i>	<i>El contenido</i>	<i>Otra denominación</i>	<i>Se contrapone a</i>
Estado 1	Forma histórica de organización política	Modelo de dominación, sistema político	Otras formas (tribus, polis, imperios...)
Estado 2	Conjunto de instituciones vinculadas al ejercicio de la coacción legítima	Instituciones políticas	La sociedad y sus estructuras económicas, culturales, religiosas, etc.
Estado 3	Instituciones públicas con actuación sobre todo el territorio estatal	El poder central, la administración central	Las instituciones políticas subestatales: municipio, región, comunidad autónoma, etc.
Estado 4	Comunidad política soberana	Estado independiente	Territorio dependiente de otro estado (colonia)