

RAFAEL VÁZQUEZ GARCÍA (Ed.)

TEORÍAS ACTUALES SOBRE EL ESTADO  
CONTEMPORÁNEO

GRANADA  
2011

*Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.*

*Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos —[www.cedro.org](http://www.cedro.org)), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.*

© LOS AUTORES.  
© UNIVERSIDAD DE GRANADA.  
TEORÍAS ACTUALES SOBRE EL ESTADO CONTEMPORÁNEO.  
ISBN: 978-84-338-5194-9  
Depósito legal: Gr./ 366-2011  
Edita: Editorial Universidad de Granada.  
Campus Universitario de Cartuja. Granada.  
Diseño de cubierta: Josemaría Medina Alvea.  
Fotocomposición: Portada Fotocomposición, S. L. Granada.  
Imprime: Imprenta Santa Rita. Monachil. Granada.  
*Printed in Spain* *Impreso en España*

## INTRODUCCIÓN

### SOBRE LA VIGENCIA DEL ESTADO. *BRINGING THE STATE BACK IN.*

RAFAEL VÁZQUEZ GARCÍA  
*Universidad de Granada*

*No cause extrañeza que al hablar de los Estados que son nuevos en todos los aspectos, o de los que sólo lo son en el del Príncipe, o en el de ellos mismos, presente yo grandes ejemplos de la antigüedad. Los hombres caminan casi siempre por caminos trillados ya por otros, y apenas hacen más que imitar a sus predecesores en las empresas que llevan a cabo.*

*El Príncipe*, capítulo VI, Nicolás Maquiavelo

El sistema de estados que prevalece actualmente tomó forma en Europa a partir del año 1000 DC y se extendió durante los siguientes cinco siglos hacia otras regiones, eclipsando los sistemas interestatales que hasta entonces se centraban en China, India, Persia y Turquía. El proceso a través del cual se formaron los estados europeos es narrado por Tilly de esta manera:

los hombres que controlaban medios concentrados de coerción (ejércitos, flotas, fuerzas policiales, armas) comúnmente intentaban usarlos para extender el rango de poblaciones y recursos sobre los que ejercían su dominio. Cuando no encontraban a nadie con un control equivalente de los medios de coerción, conquistaban; cuando los encontraban, hacían la guerra. Algunos guerreros lograron ejercer un control estable sobre la población de territorios significativos, ganando acceso rutinario a parte de los bienes y servicios producidos en ese territorio: así se transformaron de conquistadores en gobernantes (Tilly, 1992: 14).

Desde la Paz de Westfalia el Estado fue concebido como el actor central tanto a nivel interno como externo. En el plano interno, dicha centralidad fue concebida por

la corriente contractualista como la resultante de un acuerdo social que daba base a la legitimidad del estado. El Estado, para esta corriente del pensamiento político, aparece como árbitro ante los conflictos sociales; a través del uso legítimo de la fuerza goza del poder suficiente para ejercer un poder de policía necesario para salvaguardar las garantías individuales y la paz social. Si bien, para los contractualistas, el sistema de mercado como institución se ubica en la esfera de lo privado, diferenciándose de lo público, sólo puede funcionar en medio de una racionalidad que el Estado como institución legítima puede garantizar. Así recae en el Estado la responsabilidad de garantizar las condiciones suficientes para el desarrollo de las capacidades productivas, económicas y comerciales. La paz social es condición previa para el progreso económico y social de una nación. Sin embargo, hoy el mercado parece haber suplantado al Estado en su rol de coordinador de la actividad económica. El creciente liberalismo económico, que se difunde a escala global, ha replanteado esa visión contractualista, donde el mercado aparecía limitado por la centralidad del Estado como actor soberano que gozaba de la responsabilidad de dar un marco de orden interno necesario para el desarrollo de las relaciones privadas. El mercado hoy, es concebido como una mano invisible que cuenta con una racionalidad propia que supera la racionalidad del orden garantizado por el Estado, al menos en términos económicos, para imponer la competencia como único mecanismo efectivo para alcanzar el desarrollo y el progreso. El mercado concebido de esta manera, la aparición de nuevos actores que interactúan en el sistema internacional, la profunda interconexión de áreas temáticas y el desdibujamiento de las fronteras nacionales como productos del proceso de transnacionalización, en la actualidad socavan el histórico rol soberano del Estado. Sin embargo, dicha institución no sólo se ve amenazada por la competencia económica internacional, sino que a su vez comienza a percibir un alto grado de cuestionamiento interno derivado de nuevos procesos. Así, la sociedad civil ha empezado no sólo a reclamar la satisfacción de sus intereses sino que, en muchos casos, pelea por nuevas alternativas políticas y sociales, como medio necesario para salvaguardar necesidades básicas.

Pese a que siglos después el Estado continúa estando en el corazón de la teoría política occidental, existen importantes retos a los que se enfrenta en los inicios del siglo XXI. En primer lugar, nos encontramos con dificultades metodológicas en su estudio. El Estado es visto como un conjunto de factores y no como una variable individual, lo que facilitaría su estudio; en segundo lugar, se trata de una abstracción lo que significa que las decisiones finales son tomadas por individuos concretos, gobernantes o burócratas pero no por el Estado en sí; en tercer lugar, el Estado es a veces el sujeto de la acción, otras veces el foco donde se lleva a cabo la acción, y por lo general la fuerza transformadora y lo que está siendo transformado al mismo tiempo. Todo ello requiere un análisis dinámico, que incorpora complicadas correlaciones que no siempre es fácil poder detectar. Por último, está el hecho de que el Estado, lejos de ser un concepto universal y atemporalmente aceptado, es un fenómeno histórico circunscrito en el espacio y el tiempo. Las experiencias de generalización y exportación han resultado problemáticas cuando no baldías en su esfuerzo.

El concepto de Estado recibe igualmente críticas desde el plano más pragmático de la política. Quiere decirse que existe un ataque tanto desde la derecha como desde la izquierda acerca de las características centralizadoras y coercitivas del mismo, al

tiempo que un escepticismo sobre la realidad de la soberanía estatal y de la relativa autonomía en la esfera internacional. El Estado en la actualidad encuentra limitada su acción dentro de una estructura internacional donde él ya no es el actor único sino que debe enfrentarse a una nueva realidad de competencia internacional con otro tipo de protagonistas. La realidad del Estado se complica aún más si pensamos cómo la pérdida de dicha centralidad internacional trae aparejados cuestionamientos internos. Estas incertidumbres aparecen sobre todo en los casos de países que deben ajustar su comportamiento económico a recetas que provienen de los foros de negociación internacional, comprometiendo de esta manera su bienestar y su autónomo desarrollo. Para los países menos desarrollados las opciones con que cuentan no son demasiado alentadoras ya que deben elegir entre comprometer su inserción económica internacional a través de la aplicación de recetas económicas populares, o bien subsumirse a las reglas del liberalismo económico imperante a escala global, el cual no siempre beneficia a la mayoría de la población. Dado que el poder del Estado no sólo se legitima a través de su control exclusivo del uso de la fuerza, fronteras adentro, sino que también lo hace a través de su capacidad para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de una nación, podemos observar como para el caso de los países menos desarrollados la relación entre política interna y política externa se ha tornado más intensa y conflictiva.

Así pues, el modelo estatal firmemente asentado en los últimos tres siglos es cuestionado no sólo en los democracias industriales avanzadas, sino también en países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, tanto en unos como en otros, han aumentado la movilización y la demanda de una mayor autonomía popular y control (Levi, 2005: 34). La democratización es un objetivo cada vez más importante para un creciente número de grupos e individuos que perciben al Estado como algo distante y, lo que es más importante, como poco representativo de sus intereses, preocupaciones y valores. Así lo expone John Gunnell en su estudio del enfoque neopluralista en el análisis del Estado (Gunnell, 1995: 19 sigs.). Por otra parte, en muchas democracias avanzadas, lleva existiendo desde hace algún tiempo un ataque al «gran Estado» que el modelo tradicional parece implicar. Thatcher, Reagan, y más actualmente economistas y pensadores neoliberales han enfatizado la desregulación y el *laissez-faire*, iniciando toda una reconsideración de las políticas sociales y de los niveles de imposición fiscal.

El Estado contemporáneo queda igualmente sujeto a dos tipos de tensiones: las de fragmentación y las de integración. Las tensiones de fragmentación tienen causas fundamentalmente políticas y se relacionan con el resurgir de los nacionalismos subestatales; las de integración, por su parte, reconocen motivaciones principalmente económicas vinculadas con el proceso de globalización. De esta forma, surge como reto real la cuestión de la globalización y su relación con el Estado. La Ciencia Política en general y el Estado de forma particular deben tomarse en serio la dimensión internacional. De forma particular nos encontramos con los retos que plantea la UE. El proceso parece indicar una quiebra entre la comunidad entendida como un conjunto de derechos y la comunidad de sentimientos. Mientras que en los tempranos procesos de formación del Estado-nación estos dos tipos de comunidades permanecían fuertemente unidas e intrincadas entre sí, no resulta tan claro que ello continúe funcionando ahora de la misma manera.

Para parte de la doctrina, los estados solo pueden aspirar ahora a desempeñar el papel de mediadores o gestores del impacto de las fuerzas globales sobre su esfera doméstica política, económica y cultura (Chopham, 2002: 775). Sin embargo, la necesidad de estados en el sistema internacional sigue estando ahora más vigente que nunca. El orden global sigue descansando bajo el axioma de que los estados continuarán ejerciendo un rol de vital importancia como intermediarios de excepción entre el nivel sistémico y el territorio y la población sobre la que se ejerce ese poder. Sin embargo, el Estado actual día tiene pocas oportunidades para controlar y regular lo que ocurre incluso en el interior de sus fronteras. Las comunicaciones electrónicas a través de Internet, los medios de comunicación, las transacciones financieras globales, los problemas medioambientales globales, el funcionamiento de las corporaciones multinacionales... todo ello nos conduce a admitir que el Estado se encuentra en un proceso de transformación de su propia ciudadanía, si bien no necesariamente pérdida de la misma (Wriston, 1992).

Por otra parte, a nivel práctico y conceptual el Estado se encuentra de nuevo en situación de emergencia. Menos de dos décadas después de su «redescubrimiento» por algunos académicos (Evans *et al.*, 1985, Hall y Ikenberry, 1989), la unidad central de análisis en las relaciones internacionales y en la política comparada parece encontrarse de nuevo en crisis (Milliken y Krause, 2002: 753). El Estado moderno, desde su nacimiento a partir de las cenizas del orden medieval ha sido siempre, según la mayor parte de las interpretaciones, un orden político en continua construcción, un trabajo inacabado y siempre en progreso. Incluso los actuales estados europeos no siempre han alcanzado el pináculo weberiano en el que un aparato burocrático central ejerce el monopolio de la violencia organizada sobre un territorio y una población. Parece resultar por tanto claro que el proceso de formación estatal sigue en curso. Los primeros teóricos del Estado se preocuparon esencialmente del problema del orden social. Así ocurrió con la obra de Thomas Hobbes, John Locke y J.J. Rousseau, por destacar a los principales contractualistas clásicos. Sin embargo, ya desde el siglo XIX, algunos antropólogos debatieron acerca de las circunstancias bajo las cuales la cooperación y la producción de bienes públicos podría llevarse a cabo sin la necesidad de estados. La lógica liberal subyacente en ese momento aumentó las controversias acerca de si el origen y la naturaleza del Estado estaban fundamentados en el consentimiento o en la coerción. Los economistas clásicos, los liberales originales que hoy reivindican los neoliberales, Adam Smith o David Ricardo por ejemplo, y sus contrapartes en la filosofía política como Stuart Mill, Jeremy Bentham y David Hume, defendieron un importante pero mínimo y limitado papel para el Estado a la hora de proteger los contratos privados y ofrecer ciertos servicios públicos que de otra manera no podrían ser provistos. Los más importantes críticos del liberalismo clásico, Karl Marx y Friedrich Engels, se centraron en el papel de Estado a la hora de promover el crecimiento económico y mejorar la condición de los individuos, pero en su uso exclusivo como instrumento de dominación. No obstante, la teoría marxista leninista de la forma estatal confirió a este ente, tendente en teoría a la postrera desaparición, un papel formidable en la construcción del socialismo. De igual modo, la socialdemocracia y el keynesianismo aceptaron la absoluta y necesaria intervención del Estado en la economía para hacer frente a los desafueros del mercado y lograr el equilibrio social. Durante la primera

mitad del siglo XX, la investigación politológica concedió, pues, una importante atención a los estudios relacionados con el funcionamiento y el desarrollo de los estados modernos, fundamentalmente bajo el enfoque que hoy conocemos como «viejo institucionalismo». Desde principios de los sesenta, académicos marxistas revisan la aproximación clásica marxiana del Estado, con el ánimo de lograr una mejor y más actualizada comprensión de las relaciones entre los estados y el capitalismo. En este cometido cabe situar la obra de autores como Nicos Poulantzas y Louis Althusser, quienes inician un debate que recogen, entre otros, James O'Connor, Claus Offe, Habermas, Jessop o Przeworski. A partir de la publicación del libro de Ralph Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista*, el debate subsiguiente con Nicos Poulantzas giró en torno de la concepción del Estado como instrumento de la clase dominante, en el caso del primero, o como emergente autónomo de la estructura de clases, en el caso de Poulantzas. En otros términos, unos concebían al Estado como aparato ocupado y administrado por personal al servicio de la burguesía y que, por lo tanto, podría eventualmente servir a diferentes amos si cambiasen las relaciones de fuerza, mientras que los otros lo interpretaban como una organización capitalista por definición y no por conquista y, por tanto, incapaz de ser redimido (o siquiera entendido) como instrumento voluntario de una clase social.

La controversia sobre el estado capitalista y sus formas adaptativas enriquecieron el debate sobre el Estado situándolo en la historia y dando lugar a análisis estructuralistas que vinculaban la forma de Estado con la naturaleza de la economía. Es el momento para señalar las importantes aportaciones de ya clásicos del estudio de la forma estatal como Perry Anderson (*Lineages of the Absolutist State*), Charles Tilly (*Coercion, Capital and European States 990-1990*), Theda Skocpol (*States and Social Revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*), o Michael Mann (*The Sources of Social Power*). Todos ellos trabajan con variables macro a larga escala y consideran al Estado como un actor unitario con el propósito real de centrar al Estado de nuevo en el núcleo de la discusión política; esto es, el «bringing the State back in» (traer de vuelta al Estado) tal y como celebraron Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985). Aproximadamente al mismo tiempo surgió un enfoque alternativo en el análisis del Estado, iniciado por Douglas North (1981) y Yoram Barzel (1989) en la economía y Margaret Levi en la ciencia política (1998). Todos ellos basados en los microfundamentos de las constricciones de los actores racionales, que se enfrentan a problemas de acción colectiva y de costes de oportunidad, y que deben tener en cuenta los costes de transacción en sus políticas públicas. Como la propia Levi señaló, se trataba de «bringing people back into the State» (traer de vuelta a la gente al Estado). Para los teóricos racionalistas del Estado, el Estado *per se* no es el único actor, puesto que los actores son los agentes que componen todo el entramado estatal al igual que los grupos sociales, económicos y políticos que llevan a cabo las demandas al mismo. A partir de aquí la mayor parte de los trabajos relativos al Estado se situaron en alguna de estas dos grandes perspectivas, claramente diferenciadas y enfrentadas en ocasiones, la basada en la macrosociología histórica y la que lo hace, en contraste, en la microeconomía y el análisis racional.

De una u otra manera, las aproximaciones más recientes al estudio del Estado se sitúan, pues, en el campo de influencia de estas dos principales orientaciones. Desde

el punto de vista de la tradición de la sociología histórica están los trabajos de Brian Downing (1992) y Thomas Ertman (1997). Ambos enfatizan la geopolítica, aunque si bien el primero analiza la movilización militar y la extracción fiscal, el segundo pone su foco de interés en las instituciones del gobierno local. La perspectiva racionalista está viniendo representada por lo trabajos de David Laitin (1992), o Mancur Olson (2000) entre otros. Existe también una fuerte tradición desde el estudio de las relaciones internacionales, bien representada en los trabajos de Janice Thomson (1994), Andrew Moravcsik (1997) o, más recientemente, Cooley y Spruyt (2009). Además, existen algunas interesantes propuestas sintetizadoras como las de Hall e Ikenberry (1989) o Paul, Ikenberry y Hall (2003). Por lo demás, podría añadirse que un importante grupo de jóvenes investigadores están intentando aplicar y mejorar modelos teóricos del pasado para entender las transiciones en los estados contemporáneos (Luong, 2002).

Pero al margen de todos estos trabajos centrados propiamente en el estudio del Estado, existe una importante tradición concentrada en el estudio de las alternativas a la forma política estatal a través de otras formas de regulación que aseguren la cooperación y el orden social. Las versiones más contemporáneas en la academia son las centradas en el estudio de las comunidades locales. En este campo destacan algunos trabajos de Michael Taylor (1982) y de Elinor Ostrom (1990). En cualquier caso, y como muchos observan (Marsh, 1995: 290), cuando se analiza la convergencia entre las teorías del Estado, es necesario hacer hincapié en el aumento del estatalismo en cada una de las corrientes. Existe unanimidad, por tanto, en cuanto a la necesidad de tomarse al Estado en serio. Ninguna corriente teórica contemporánea lo considera un mero agente y todas reconocen su autonomía, incluyendo el postmarxismo. Al mismo tiempo, la mayoría de los autores no dan su unidad por sentada ni la consideran inevitable sino más bien una construcción política.

Al margen de estas discusiones y críticas, muchas de ellas acertadas y hasta necesarias, el debate sobre el Estado no ha cesado desde principios de los años ochenta, a través de nuevas ideas o de «viejas novedades». En este trabajo conjunto se presentan algunos de los nuevos enfoques en la descripción e interpretación de la forma jurídico-política estatal que, ya recobrando ideas ya básicas y consignadas por las corrientes clásicas, incorporan importantes novedades en la reflexión sobre su actualidad. Se presentan, por tanto, un conjunto de reflexiones acerca de los debates que han tenido lugar en torno a la teoría (teorías) del Estado en las últimas décadas. Algunos de ellos introducen novedosos elementos de debate como la cuestión de la gobernanza, el desafío del terrorismo, la idea de los estados fallidos o la importante contribución de la teoría verde al estudio del fenómeno estatal, y otros vuelven a recuperar, si bien con aproximaciones singulares y renovadas, elementos de mayor tradición dentro de nuestro objeto de estudio, como son el intervencionismo público, la tradición (neo/post) marxista, los límites de la actuación estatal o el papel de la sociedad civil. Comenzamos con un capítulo dedicado a la redefinición del papel del Estado en la sociedad y economía actuales, dimensión que cobra un especial interés con la crisis financiera presente y con el longevo ya debate acerca de la responsabilidad que los poderes públicos deben asumir respecto a los individuos. El segundo capítulo, se centra en los conceptos de gobernanza /governabilidad y descentralización, en un intento de establecer una base teórica sobre las nuevas ideas vinculadas a la eficacia de la administración pública y la

necesidad de la reordenación territorial del poder político estatal. La tercera inclusión teórica retoma la teoría clásica del estado en Marx, pero con la introducción del debate que tanto el neo-marxismo como el post-marxismo proponen a la hora de redefinir su relación con el Estado, ambivalente y novedosa respecto a los presupuestos marxianos iniciales. Desde la esfera del liberalismo libertario y/o neoconservadurismo se propone una lectura en torno a la necesidad de establecer unos mínimos de actuación estatal con el fin de preservar la libertad de los individuos. Se trata de un debate que se encuentra en el seno de la ideología liberal decimonónica pero que ha sido retomado en las últimas décadas a partir del auge de determinadas corrientes ideológicas que claman por un estado mínimo. La teoría formal del Estado cierra la reflexión de la primera parte del volumen con una presentación de sus presupuestos básicos, vinculados en gran medida con las aproximaciones de la escuela de la *rational choice* y al análisis deductivo al estudio de la realidad estatal. La segunda parte, dedicada a la relación entre el Estado y el orden internacional, se abre con un capítulo centrado en analizar uno de los componentes básicos del Estado moderno, la soberanía, en relación esta vez con los procesos de globalización y construcción supranacional a los que tiene que hacer frente el propio agente estatal. La siguiente contribución intenta desentrañar un tema de gran actualidad y notoriedad política como es el de los estados fallidos, haciendo ver los límites de aplicación de la fórmula estatal o las dificultades para la inserción de la misma en determinados contextos. Se cierra esta segunda parte con una reflexión acerca del desafío que el terrorismo internacional plantea a los estados modernos; esto es, la incorporación de nuevos actores a la escena internacional con los que el Estado se enfrenta en busca de su propia supervivencia. El libro se cierra con tres trabajos que ponen en conexión al Estado con los nuevos modelos de ciudadanía. Para ello se plantea un primer análisis acerca de la importancia de la sociedad civil en relación al mismo, así como la relevancia de las novedosas disquisiciones teóricas en torno a la democracia participativa. Seguidamente, se incorpora un trabajo sobre las distintas aproximaciones que las diversas corrientes feministas han ofrecido respecto al Estado, así como los argumentos que se sostienen en el debate en torno a su actuación e idoneidad. Se clausura esta tercera parte y el volumen que aquí presentamos, con las aportaciones que la teoría política verde nos ha ofrecido para el estudio de la fórmula jurídico-política estatal.

Al terminar esta introducción, el editor de esta obra quisiera agradecer profundamente a todos los autores su inmediata, profesional e ilusionada implicación desde el primer momento. Sin duda, el fruto obtenido es resultado de todo el esfuerzo colectivo. Mención especial merecen el profesor Antonio Robles, que desde siempre creyó necesario poner en marcha un proyecto de este tipo y Rafael Peinado, director de la editorial de la Universidad de Granada, quien desde el principio acogió la propuesta con interés y amabilidad. Igualmente quisiera agradecer los magníficos comentarios recibidos de evaluadores anónimos que, sin duda, han contribuido a clarificar algunas partes de la obra y a mejorar sustancialmente otras. *Last but not least*, quiero dejar constancia de mi más abierto agradecimiento a los estudiantes de Teoría del Estado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad de Granada. Con sus comentarios, reflexiones y atinadas preguntas, ellos son, más de lo que pueden llegar a imaginar, germen vivo de este libro. A ellos va dedicado todo el esfuerzo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barzel, Y. 2002. *A Theory of the State: Economic Rights, Legal Rights, and the Scope of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chapham, C. 2002. «The Challenge to the State in a Globalized World». *Development and Change*, 33 (5): 775-795.
- Cooley, A. y Spruyt, H. 2009. *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Dowing, B. 1992. *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Dryzek, J. y Dunleavy, P. 2009. *Theories of the Democratic State*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Ertman, T. 1997. *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. 1985. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gunnell, J. 1995. «The Declination of the State and the Origins of American Pluralism», en J. Dryzek, J. Farr y S. Leonard (eds.) *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, J. y Ikenberry, J. 1989. *The State*. Open University Press. Berkshire.
- Hay, C., Lister, M. y Marsh, D. (2005) *The State: theories and issues*. Palgrave Macmillan. Londres.
- Laitin, D. 1992. *Language Repertoires and State Construction in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levi, M. 1988. *Of Rule and Revenue*. Los Angeles: University of California Press.
- Levi, M. 2002 «The State of the Study of the State», in Ira Katznelson y Helen V. Milner (eds.) *Political Science: State of the Discipline*. New York: W. W. Norton & Co.
- Luong, P. 2002. *The Transformation of Central Asia: States and Societies from Soviet Rule to Independence*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Malamud, A. 2007. «El Estado», en Luis Aznar y Miguel De Luca (eds.): *Política. Cuestiones y problemas* (segunda edición). Emecé: Buenos Aires.
- Milliken, J. y Krause, K. 2002. «State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies». *Development and Change*, 33 (5): 753-774.
- Moravcsik, A. 1997. «Taking Preferences Seriously: a Liberal Theory of International Politics». *International Organization*, 51 (4): 513-53.
- North, D. C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Co.
- Olson, M. 1993. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Ostrom., E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paul, T., Ikenberry, J. y Hall, J. (eds.) 2003. *The Nation-State in Question*. Princeton: Princeton University Press.

- Sorensen, G. 2005. «The Transformation of the State», en Hay, C., Lister, M. y Marsh, D. *The State: Theories and Issues*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Taylor, M. (1982) *Community, Anarchy and Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, J. (1994) *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, C. 1992. *Coerción, capital y estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza.
- Wriston, W. 1992. *The Twilight of Sovereignty: How the Information Revolution is Transforming Our World*. New York: Scribner Book Company.

## I PARTE

### EL ESTADO EN EL ORDEN INTERNO

## CAPÍTULO 1

### EL ESTADO SOCIAL: REDEFINIENDO LA SOCIEDAD Y LA ECONOMÍA DESDE LA POLÍTICA

JOSÉ FRANCISCO JIMÉNEZ DÍAZ  
*Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)*

#### INTRODUCCIÓN: CONCEPTOS Y ORÍGENES DEL ESTADO SOCIAL

Los conceptos básicos de las ciencias sociales contienen al menos dos notas características. Por un lado, una aproximación empírica y analítica que facilita el conocimiento de un fenómeno determinado. Por otro, una aproximación normativa y valorativa que apunta a los ideales y valores implícitos en toda construcción humana. La ardua tarea de comprender y explicar las realidades sociopolíticas no puede llevarse a cabo sin considerar ambas aproximaciones. El concepto de *Estado social* no es ajeno a estas condiciones epistemológicas<sup>1</sup>. De este modo, distintos estudiosos del Estado social han definido y acotado la compleja realidad que pretendían estudiar y, a su vez, han trazado las opciones valorativas implicadas entre la pluralidad de valores en liza. Por tanto, no sólo existen diferentes conceptos de Estado social, sino distintos modelos que intentan describir sus desarrollos reales, así como teorías que pugnan por las justificaciones o críticas de un acontecimiento histórico de gran relevancia para las democracias capitalistas (Esping-Andersen, 1993; Hayek, 1978; Heller, 1980; Miliband, 1980; Mishra, 1992; Offe, 1990; Titmuss, 1958).

1. El concepto «Estado» es básico en la Ciencia Política, pues se utiliza para definir el desarrollo y la naturaleza de la actividad política en la modernidad, al tiempo que es uno de los parámetros del análisis político. Y el adjetivo «social» conlleva uno de los valores políticos centrales en occidente desde finales del siglo XIX, en tanto se halla vinculado al desarrollo de derechos sociales y económicos que integrarán las constituciones contemporáneas. En ese sentido, la «cuestión social» implicó grandes disputas ideológicas y políticas, adoptando algunas ideologías el adjetivo de lo «social», por ejemplo, la *social* democracia y el *socialismo*. Véase, Heywood (2000: 39-42, 73-77 y 151-153).

Hermann Heller es uno de los primeros teóricos de la política que reflexiona sobre el Estado social<sup>2</sup>. Este tipo de Estado emergió en un contexto histórico muy peculiar<sup>3</sup>, en el que el Estado de Derecho había demostrado su incapacidad de hacer frente tanto a la irracionalidad del sistema capitalista como a la irracionalidad del sistema fascista. En este contexto, la solución no reside en renunciar al Estado de Derecho, sino en darle un contenido económico y social (García Pelayo, 1977: 17). Heller argumenta que la igualdad jurídica-formal había desembocado en el dominio de unas clases sobre otras; de ahí la necesidad de que esta igualdad adquiriera un contenido económico. La democracia social debe considerar las posibilidades económicas del hombre, sin olvidar su igualdad jurídica. Por ello, la democracia social concede mayor importancia a la organización equitativa de las relaciones socioeconómicas, al tiempo que critica las teorías políticas en que el hombre queda abstraído de toda organización social. De este modo, lo que determina el paso del Estado liberal de Derecho al «Estado económico y social»<sup>4</sup> es la organización estatal de la economía (Heller, 1980: 151).

El Estado social asume funciones de regulación de la vida económica y social, si bien no exclusivas ni absolutas. Tanto la sociedad como el Estado dejan de ser sistemas autorregulados y aparecen múltiples interdependencias entre ambos, que llevan a la transformación de las estructuras e instituciones sociopolíticas (García Pelayo, 1977: 113). Y, por ello, dicho Estado está constituido por un

conjunto de instituciones estatales proveedoras de legislación y políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, y a promocionar la igualdad de oportunidades. Es una invención europea cuya génesis institucional se remonta a finales del siglo XIX. La seguridad social, su núcleo característico, establece unos mecanismos obligatorios de solidaridad entre los ciudadanos. Sus primeros beneficiarios fueron los miembros de clase obrera carentes de protección frente a la explotación y las necesidades vitales más apremiantes (Moreno, 2002: 262-262).

2. El Estado social consiste en una reestructuración del Estado liberal de Derecho, caracterizada por la intervención del Estado en la economía con el objetivo de alcanzar el pleno empleo, lo que implica la creación de un sector público y la regulación del mercado, así como la prestación pública de un conjunto de servicios sociales de carácter universal (educación, sanidad, pensiones y vivienda) con los que se pretende garantizar un nivel mínimo de ingresos a la población. Y la responsabilidad estatal del mantenimiento de ese nivel mínimo ha de entenderse como un derecho social ante las carencias de la sociedad capitalista y no como caridad pública para una minoría (Rubio, 1991: 21). El término Estado social se ha utilizado como sinónimo de Estado de Bienestar.

3. El Estado social se construye en un contexto histórico de crisis social. Y frente a esta crisis los diferentes teóricos políticos propondrán soluciones de carácter socioeconómico más que político; soluciones que no implican la sustitución del orden existente, sino una transformación adaptativa del Estado, que supone la intervención de éste en la economía como medio de disminuir las diferencias económicas (Rubio, 1991: 355-356).

4. El Estado económico y social que propugna Heller se halla relacionado con las ideas de homogeneidad social a la que considera como un requisito imprescindible para que exista el orden democrático. Heller concibe la progresiva disminución de las desigualdades sociales como una condición consustancial a la idea democrática. Y será en esta idea en la que los pensadores socialdemócratas fundarán la legitimidad del Estado social. Según Heller: «Hay un cierto grado de homogeneidad social, sin el cual no resulta posible la formación democrática de la unidad. Esta deja de existir allí donde las partes del pueblo políticamente relevantes no se reconocen ya en la unidad política [...] En ese momento se ha quebrado la unidad y se tornan posibles la guerra civil, la Dictadura, la dominación extranjera» (Heller, citado en Rubio, 1991: 354).

Los primeros programas de previsión social amparados por el Estado nación se implantaron en la Alemania de Bismarck desde 1883. En torno a 1940 más de veinte países europeos habían introducido algún tipo de programa de seguros frente a la enfermedad. Durante la década de 1930 el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt desarrolló planes extensivos de protección social en su política del Nuevo Contrato o *New Deal*. Los planes de Roosevelt intentaban responder a la nefasta situación económica y política derivada de la quiebra bursátil de Wall Street en octubre de 1929, que se extendería por Europa a lo largo de más de diez años y desembocaría en la Segunda Guerra Mundial.

La paulatina implantación del Estado social en Europa occidental y en Estados Unidos no supuso la ruptura del Estado liberal, sino más bien una reestructuración ante las tensiones sociales y los problemas económicos generados por ese orden político. En la práctica, el Estado social implicó la revisión de los fundamentos del Estado liberal que se desacreditaron en un periodo de gran incertidumbre política, económica y social como es el que transcurre entre 1914 y 1945. Algunos historiadores han calificado a dicho periodo como «era de las catástrofes». Era en la que se desarrollan las mayores guerras de la historia, se proscriben los principios básicos de la Ilustración y del liberalismo político, al tiempo que se produce la quiebra de las democracias<sup>5</sup>. A raíz de esta crisis mundial y sistémica, el Estado social no sólo contempla los derechos civiles y políticos de los ciudadanos frente al poder estatal, sino que intenta desarrollar los derechos económicos y sociales. Por este motivo, el Estado social implica una nueva concepción de la acción política en sus relaciones con la sociedad civil y el sistema económico. En ese contexto se generó la Constitución de la República de Weimar en la Alemania de 1919, que se denominará como la «constitución económica» (Rubio, 1991: 80). A partir de ella, las constituciones posteriores regularon los principios básicos del orden económico, lo que supone una crítica al liberalismo clásico que concebía la política y la economía como dos mundos separados<sup>6</sup>.

Por tanto, el Estado social se responsabiliza de la seguridad material de los ciudadanos ante los riesgos del mercado y de los constantes conflictos sociales y políticos. Ello implica tres tareas. Primero, proporcionar los servicios básicos en educación, sanidad y vivienda que el mercado no suministra. Luego, proteger la renta mediante prestaciones sociales en efectivo en situaciones de enfermedad, jubilación, desempleo, viudedad u orfandad. Y por último, garantizar un mínimo de subsistencia a los ciudadanos a través de las prestaciones asistenciales. Así, las principales herramientas del Estado

5. Una descripción histórica de estos hechos se encuentra en Hobsbawm (1998). Sobre los principios básicos de la Ilustración, véase Delgado y Jiménez (2008: 11-35) y para los fundamentos del liberalismo, véase Sartori (1999: 139-148). Acerca de la quiebra de las democracias, ver Linz y Stepan (1978).

6. De acuerdo con Locke, los autores de los *Federalist Papers*, Montesquieu y Constant, el liberalismo significa imperio de la ley y Estado constitucional, y la libertad es la libertad *política* (la libertad de la opresión política) no el libre comercio, el libre mercado y la ley de la supervivencia del más capacitado. Así, «puesto que el liberalismo político nació mucho antes que el liberalismo económico, pudo funcionar sin *laissez-faire*, también es plausible que pueda funcionar en el futuro sin *laissez-faire*» (Sartori, 1999: 139-140).

social son la intervención en la economía con el objetivo de lograr el pleno empleo y el desarrollo de las políticas sociales. A este objetivo se añade la reducción de la desigualdad económica y la redistribución de la renta, instrumentalizada por medio del sistema impositivo y de los gastos sociales<sup>7</sup>. No obstante, existen grandes desacuerdos políticos sobre el logro de esta segunda finalidad (Rubio, 1991: 77).

## DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO SOCIAL KEYNESIANO

Desde mediados del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, los Estados occidentales experimentaron una transformación radical, pasando de Estados liberales a Estados sociales. Y, además, muchos Estados del mundo derivaron hacia el fascismo, el nazismo y el socialismo real, como fueron los casos de España, Italia, Francia, Alemania y la Unión Soviética. Los Estados fascistas, nazis y de socialismo real integraron algunos principios del Estado social, al tiempo que eliminaron los principios del liberalismo político<sup>8</sup>.

De acuerdo con Adam Smith, el Estado liberal para garantizar la convivencia entre los ciudadanos debía llevar a cabo unas funciones básicas, tales como protegerse de las invasiones y guerras exteriores, establecer una administración de justicia para dirimir los conflictos internos de la sociedad y sostener aquellas instituciones y obras públicas que aún no siendo rentables para la iniciativa privada son muy beneficiosas para el conjunto de la sociedad. Además, el Estado liberal fue siempre tan poderoso como lo requirieron las circunstancias sociopolíticas y los intereses de las élites. Por tanto, el Estado liberal no es un Estado ausente en su relación con la sociedad, ni tampoco un «Estado de mínimos» (Cachón, 1995: 192) y/o «vigilante nocturno», sino más bien una institución defensora del *statu quo* y de los intereses de los grupos más pudientes.

El paso del Estado liberal al Estado social ha sido analizado en función de un doble movimiento. Por una parte, un movimiento de radicalización y, por otra, un movimiento de corrección (Rosanvallon, 1981). La radicalización se expresó en el movimiento democrático e igualitario existente desde la Revolución Francesa y que conllevó durante el siglo XIX la extensión de la ciudadanía a las clases bajas (Cachón, 1995: 193). Ello se produjo a medida que se fueron extendiendo los derechos civiles, políticos y económicos a capas sociales más amplias. Este hecho fue analizado por Alexis de Tocqueville y, según él, conllevaba la principal fuerza de cambio socio-político en las sociedades democráticas modernas. Tocqueville observó que la tendencia hacia

7. La modificación radical de la redistribución de la renta no figura en los fundamentos del Estado de Bienestar. Más bien, éste se dirige a contrarrestar las consecuencias de la pobreza y a corregir los fallos del mercado en la asignación de bienes y servicios. Sin duda, su articulación descansa en los valores del Estado liberal. Pero la legitimidad del Estado de Bienestar no se basa en los límites impuestos a la actividad estatal, sino en sus actividades y funciones sociales. Con la aparición del Estado social las instituciones estatales se convierten en pilares fundamentales del sistema social y económico.

8. Así, emergen los regímenes totalitarios del siglo XX, que utilizaron algunos principios del Estado social para legitimarse, si bien el Estado social se fundamenta en principios distintos de los primeros.

la igualdad de condiciones, bien en la servidumbre o bien en la libertad, implicaría un cambio importante para la política del futuro.

Además, durante el siglo XIX aparece un fenómeno desconocido hasta entonces como fue el desarrollo del libre mercado y las tensiones sociales que ello produjo, lo cual implicó la introducción de mecanismos que corrigieran las consecuencias del mercado autorregulado (Cachón, 1995: 194). Karl Polanyi estudió este hecho destacando la «gran transformación» social y el enorme cambio institucional que supone la implantación del liberalismo económico y el mercado autorregulado, el cual «chocó tan violentamente con la sociedad que, casi de inmediato, y sin que se viesen precedidas por el menor cambio en la opinión pública, surgieron también poderosas reacciones de protección» (Polanyi, 1989: 343). Polanyi concibe la aparición de las actividades características del Estado social como un elemento de corrección del Estado liberal, del mercado autorregulado y de la mercantilización de la relación laboral. Asimismo, Polanyi interpreta la crisis social, política y económica que supone el ascenso del fascismo y la Segunda Guerra Mundial como resultado del proceso históricamente singular de subordinación de la sociedad y del hombre a los requisitos funcionales del mercado autorregulado (Meil, 2002: 579-580).

El referido doble movimiento de extensión de los derechos civiles, políticos y económicos (radicalización) y de compensación de las consecuencias negativas del mercado autorregulado (corrección) se vio acelerado por las grandes guerras y cambios políticos del mundo en el siglo XX. De este modo, el desarrollo del Estado social supuso una adaptación a los cambios sociales y económicos, así como una revisión del capitalismo clásico a través de la teoría económica keynesiana y del informe Beveridge.

#### LOS FUNDAMENTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL ESTADO SOCIAL<sup>9</sup>

A partir de 1945, la política social se vinculó a los objetivos económicos. Con ello se intentó establecer una vinculación entre democracia y capitalismo. Vinculación que pensadores como K. Marx, J. S. Mill y A. de Tocqueville veían con evidente desconfianza. Esta desconfianza se incrementó en el periodo de entreguerras con la inseguridad socioeconómica y la emergencia de los totalitarismos (Cachón, 1995: 203-204). Para superar tal situación, las políticas de posguerra se inspiraron en la necesidad de que el Estado favoreciese el crecimiento económico y que se orientase hacia la obtención del bienestar social. En estos años se generaliza la idea de que la pobreza de las clases menos favorecidas es un problema económico y político, pues la paz ha de basarse en la justicia social. Además, el capitalismo debía hacer frente a la alternativa política de los regímenes del socialismo real.

La teoría keynesiana proporcionó el fundamento económico de la intervención del Estado en la sociedad. Las circunstancias en las que Keynes elaboró su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936/1981) estuvieron determinadas por la

9. Para un análisis detallado sobre los fundamentos económicos y sociales del Estado social, véase Rubio (1991: 217-250).

crisis económica de los años 1930, sobrevenidas por la insuficiencia de la demanda efectiva para satisfacer la oferta global y sus consecuencias de bajos niveles de consumo y producción, así como elevados índices de paro y de inflación. La crisis económica puso a prueba los postulados fundamentales de la economía liberal y Keynes se erigió en el economista portavoz de esta situación.

A diferencia de los economistas neoclásicos, Keynes negaba que el mercado se equilibrara automáticamente para restaurar la producción y el pleno empleo en épocas de recesión. Para Keynes el mercado autorregulado era un mito más que una realidad. Los neoclásicos habían sostenido que el paro era consecuencia de los desequilibrios del mercado de trabajo y que el exceso en la oferta de este factor se corregía con la disminución de los salarios. Por el contrario, para Keynes el desempleo es consustancial al mercado capitalista y su causa es la insuficiencia de la demanda efectiva. Desde Keynes se piensa que el aumento de la producción y de la productividad sólo tienen sentido si aumenta al mismo tiempo la demanda efectiva. El mecanismo del mercado no iguala automáticamente la oferta y la demanda. De ahí la importancia que otorga Keynes a la intervención estatal en diversos ámbitos: en el gasto privado mediante impuestos y tipos de interés y, en el gasto público, a través de servicios sociales y capital social. Incluso, Keynes argumentaba que se podía desequilibrar el presupuesto, un dogma de la economía clásica, para atender a las necesidades colectivas, pues la penuria de los años treinta era intolerable y ponía en peligro el sistema liberal-democrático, tal como ocurrió en Europa<sup>10</sup>.

Según Keynes, el ahorro en lugar de facilitar el crecimiento de la riqueza puede constituir un obstáculo. En épocas de recesión económica los ciudadanos tienden a ahorrar y a consumir menos ante el temor de que se agrave la situación. Así, Keynes defendió que las medidas orientadas a la redistribución de los ingresos, de forma que aumentase la propensión a consumir, favorecían el crecimiento. En apariencia, las propuestas keynesianas parecían lograr lo imposible, es decir, compaginar la justicia social con el crecimiento del capital, conciliar la democracia con el capitalismo y, por tanto, hacer de la democracia liberal una alternativa política plausible. Keynes ofrecía una solución de urgencia para salvar a la democracia liberal de los problemas que la aquejaban desde hacía largo tiempo. Su objetivo último era defender los principios del capitalismo, corrigiendo las disfunciones que lo caracterizaban.

Con las políticas keynesianas se alcanzaron los objetivos de crecimiento económico y de estabilidad social. Entre los años 1950 y 1970, diversos países de Europa occidental disfrutaron de una etapa de prosperidad sin precedentes, hasta el punto de que a estos años se les ha denominado como las «décadas doradas del capitalismo» (Hobsbawm, 1998). Sin embargo, ello no excluye que también se produjesen fluctuaciones, aunque sus dimensiones fueran débiles.

Una de las principales aportaciones del Informe Beveridge (1942) es la justificación social de la intervención del Estado en la sociedad. Beveridge elabora un proyecto completo de seguros —enfermedad, desempleo, incapacidad por accidentes y enfer-

10. Para profundizar en estos asuntos ver Gallego, María Teresa. 2000. «Estado social y crisis del Estado», en Águila, Rafael del (ed.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Editorial Trotta, páginas 113-116.

medades laborales, viudedad, vejez, gastos de entierro, subvenciones a los niños y aprendizaje de nuevas ocupaciones— que abarcaba a todos los ciudadanos desde su nacimiento hasta la tumba. Con este catálogo de intervenciones el concepto de seguridad social adquiriría una notable relevancia teórica y práctica. El Seguro Nacional se entendió como el mínimo de ingresos que debía garantizarse a todas las personas. Además, ese ingreso mínimo se entendió como un derecho que sería compatible con el seguro privado; esto es, se trataba de garantizar una renta mínima de subsistencia. También se preveía la asistencia nacional proporcionada directamente por el Estado, previa comprobación de rentas de aquellos individuos necesitados que no pudiesen contribuir al sistema de la seguridad social<sup>11</sup>.

El informe Beveridge incorporó seis principios fundamentales. En primer lugar, prestaciones uniformes, con independencia del nivel de renta del asegurado. Luego, contribuciones únicas y uniformes, siendo irrelevante la cuantía de los recursos del asegurado. Por otra parte, una gestión administrativa unificada, que implicaba que los asegurados debían pagar una contribución única semanalmente, cotizando con ella todas las prestaciones. En cuarto lugar, suficiencia de las prestaciones, tanto en relación a la cuantía como a la duración, sin necesidad de otros recursos. Después, la amplitud del ámbito de aplicación, tanto con respecto a las personas beneficiarias como a los riesgos que tenían que protegerse. Y por último, la diferenciación, que supone que la seguridad social se aplicaría teniendo en cuenta los diferentes modos de vida de los asegurados.

## TEORÍAS SOBRE EL ESTADO SOCIAL: DE LAS JUSTIFICACIONES A LAS CRÍTICAS

Desde principios del siglo XIX se desarrollan varias corrientes de pensamiento político que denuncian las desigualdades socioeconómicas emanadas del orden liberal. La idea de que la libertad es una ficción, cuando se carece de los medios materiales adecuados, provocó la aparición y el desarrollo de diversos movimientos sociales y partidos políticos. A raíz de ello se cuestionaron las bases ideológicas del liberalismo y se ofrecieron varias alternativas políticas a éste, originándose ideologías como el socialismo utópico, el socialismo científico, la socialdemocracia y el anarquismo. En la práctica, las consecuencias sociales de la industrialización sirvieron de fermento para la revisión de los principios liberales. La crítica más contundente al liberalismo

11. Beveridge llegó a la conclusión de que, en la práctica, la asistencia nacional no conducía a la supresión de la indigencia, pues en un gran número de casos los ciudadanos se aguantarían con ella antes que someterse a una investigación de sus necesidades y recursos. En definitiva, el informe deja claro que la generalización de los seguros no sólo se guiaba por el objetivo de ampliar el número de sus beneficiarios, sino también por la necesidad, desde el punto de vista financiero, de extender el número de contribuyentes. La influencia del Informe Beveridge se explica, en parte, porque la seguridad económica era un valor dominante en la opinión pública de la posguerra. Las guerras mundiales del siglo XX demostraron que la inseguridad era un riesgo colectivo.

económico del siglo XIX fue la realizada por las corrientes socialistas. Esta crítica fue utilizada para justificar otras formas de Estado —por ejemplo, el Estado social— o incluso la destrucción del mismo (Marx y Lenin).

#### TEORÍAS SOCIALDEMÓCRATAS

La socialdemocracia nace a finales del siglo XIX y supone una revisión de las teorías marxistas. Entre unos de sus representantes más destacados se encuentra E. Bernstein, quien realizará una revisión de los postulados marxistas. Una de las tesis más destacables de la teoría de Bernstein es su crítica a la teoría defendida por el marxismo referente al derrumbe a corto plazo de la economía capitalista. Marx y Engels habían sostenido que las crisis económicas del sistema capitalista serían cada vez más intensas. En este sentido, el pensador socialista Karl Kautsky sostenía que la sociedad capitalista evolucionaría en un sentido polarizador, lo que supondría el fin de las clases medias y el éxito del socialismo. Pero Bernstein argumentaba que esta tesis carecía de sentido debido a la situación económica del último decenio del siglo XIX. Según sus cálculos la cantidad de propietarios más que disminuir había aumentado. Así, se niega que el proceso de concentración del capitalismo conduzca a la polarización social en dos clases sociales y a la proletarización de las clases medias. La negación del derrumbe del capitalismo incitó a Bernstein a revisar otro de los requisitos para la realización del socialismo, es decir, el ejercicio del poder político por el partido de la clase trabajadora. Desde esta perspectiva, la revolución no era inevitable. Más bien se imponía la necesidad de realizar reformas sociales sin necesidad de derrocar el capitalismo. De este modo, Bernstein califica la dictadura del proletariado de concepto atávico y sostiene que la democracia es un instrumento eficaz para transformar el orden existente. Y la democracia no sólo es un medio para lograr el socialismo, sino también la forma de realización del socialismo. Dice Bernstein que «a medida que las instituciones políticas de las naciones modernas se democratizan, se reducen la necesidad y las oportunidades de grandes catástrofes políticas» (Bernstein citado en Rubio, 1991: 359). En definitiva, Bernstein considera que la salvaguardia de la libertad es un valor superior a cualquier postulado económico. Asimismo defiende que la responsabilidad económica individual es un requisito de la libertad y como contrapartida sostiene que el individuo debe disfrutar de servicios públicos que eliminen los aspectos negativos del libre mercado.

Para Max Adler, que critica la democracia formal, la democracia política es una herramienta indispensable para el proletariado, un medio que genera posibilidades en la lucha por la democracia social. Otto Bauer, por su parte, se refiere a las insuficiencias de la democracia, pues la «revolución política no es más que la mitad de la revolución. Suprime la opresión política, pero deja subsistir la explotación económica» (Bauer, citado en Rubio, 1991: 361). El socialismo se impone como una necesidad, pero razones económicas obligan a que sólo se pueda alcanzar por la vía pacífica. Bauer parte de que el «bienestar» depende de dos circunstancias: de la cantidad de mercancías que se produzcan y del modo en cómo se repartan. Bauer sostiene que «el socialismo quiere, ante todo, cambiar el reparto de los productos» (Bauer citado

en Rubio, 1991: 361). Por tanto, el objetivo prioritario del socialismo es el sistema distributivo y no tanto el productivo. Para que el socialismo transforme el reparto de los bienes es necesario que se mantenga el nivel de producción, que se vería desequilibrado por la guerra civil a la que conduciría una revolución social. En circunstancias revolucionarias se podría llegar a un reparto más equitativo de la producción, pero ésta sería menor y el socialismo produciría decepciones y podría llegar la contrarrevolución capitalista. Por esto, Bauer deduce que el socialismo no puede alcanzarse por la vía revolucionaria. Aunque este autor pretende distanciarse del revisionismo, en su obra la transformación social posee un carácter evolucionista. Expone Bauer que «la revolución social tendrá que ser el resultado de una labor valiente, pero también reflexiva, durante muchos años» (Bauer citado en Rubio, 1991: 362). En suma, Bauer hace depender la transformación socialista del Estado de su aceptación por la opinión pública y de la intervención del Estado; así se aleja de todo proyecto revolucionario por razones de eficiencia económica y de naturaleza política.

Henri de Man trazó un plan, adoptado por el Partido Socialista Belga en 1933, que tenía como objetivos establecer las condiciones para la recuperación económica de los años treinta, así como reformar la estructura de la sociedad capitalista. Algunos de los medios propuestos eran: la planificación como medio de equilibrar el consumo con la producción, la intervención del Estado en la economía, la institucionalización de los conflictos laborales mediante la negociación y el establecimiento de un sistema de protección social. Estas propuestas fueron acogidas en los programas de los partidos socialdemócratas europeos. De este modo, el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) aprobó en Bad Godesberg (1959) un programa característico de la izquierda revisionista contemporánea. Este programa rechazaba el viejo principio de la socialización de los medios de producción. La política económica tiene como finalidad aumentar el bienestar y conseguir el pleno empleo, el aumento de la productividad y el aumento del nivel de vida. Estos objetivos se pretenden conseguir a través del modelo de economía social de mercado, que se identifica con el Estado social (Rubio, 1991: 366-367).

#### TEORÍAS NEOMARXISTAS

Algunos pensadores marxistas no aceptan fácilmente la categoría de «bienestar», sino que se refieren a las transformaciones contemporáneas del Estado capitalista. Argumentan que las tesis socialdemócratas contienen una serie de ambigüedades y contradicciones centradas sobre todo en la escasa consideración que otorgan a la ley del valor (plusvalía) y su potencialidad reproductiva. Para la corriente marxista, la naturaleza del Estado deriva exclusivamente de la composición de las clases sociales y su lucha, y que el Estado en la sociedad capitalista sirve ampliamente a los intereses de la clase capitalista, al tiempo que rechazan la tesis leninista de que sea simplemente una superestructura al servicio de la clase dominante (Picó, 1999: 16-17). Entre los teóricos marxistas contemporáneos más importantes destacan R. Miliband, N. Poulantzas, C. Offe y J. O'Connor. Todos ellos realizan una relectura de los escritos de Marx.

Miliband argumenta que las políticas de reforma ni han supuesto ni pueden suponer una modificación de las estructuras, debido a que el Estado de las sociedades

avanzadas ha perpetuado su carácter clasista. Miliband sostiene que los ejecutivos no constituyen una clase distinta de los propietarios de los medios de producción, debido a sus elevados salarios y procedencia social. La diversidad de las élites económicas no es obstáculo para la existencia de una clase económicamente dominante. Tampoco la pluralidad de la clase trabajadora implica su desaparición. Por tanto, Miliband mantiene la pervivencia de dos clases contrapuestas en las sociedades avanzadas. Para Miliband la clase económica dominante lo es también en el plano político porque la élite estatal pertenece a la misma clase social que los hombres de negocios. Los programas de reformas, según Miliband, o bien se limitaron o adaptaron a los objetivos empresariales: «En este contexto, la política es por cierto el arte de lo posible. Pero lo posible está determinado sobre todo por aquello que parece aceptable a la comunidad de los negocios» (Miliband, 1980: 147). Por su parte, Poulantzas reclama situar al Estado en su relación con respecto a las relaciones de producción específicas de su estructura global para inferir cuál es el carácter del poder estatal y sus implicaciones en la lucha de clases y en la democracia. Poulantzas se cuestiona si es posible un modelo democrático en el socialismo, además del conocido modelo de estatismo autoritario (Poulantzas, 1978).

Clauss Offe sitúa la contradicción de Estado social capitalista en el hecho de que éste, al intervenir en la economía para asegurar las condiciones generales del intercambio de mercancías, deja amplias áreas de la vida social fuera del mercado. De este modo, la contradicción del Estado social deriva de que trata de realizar dos funciones incompatibles: «mercantilización» y «des-mercantilización». Es decir, la estabilidad de las relaciones de intercambio depende de políticas ajenas a criterios mercantiles, como son la inversión en infraestructuras públicas o las regulaciones administrativas, pero al mismo tiempo se mantiene el control privado de la producción. Esta contradicción es estructural al sistema económico y se manifiesta en la crisis fiscal del Estado como resultado del aumento del presupuesto estatal, lo que implica la desincentivación de la inversión y del trabajo, así como un déficit de legitimación, pues la intervención estatal adopta un carácter particularista, que quiebra la norma política de igualdad ante la ley y genera un déficit de lealtad-legitimación de las masas (Offe, 1990: 107-115).

James O'Connor en *La crisis fiscal del Estado* (1973/1981) introduce nuevos elementos para la explicación de la naturaleza y funciones del Estado. Una de las ideas básicas de O'Connor es que el crecimiento de la actividad estatal se presenta como la causa y efecto de la expansión del capitalismo monopolista, pues los gastos de inversión social y consumo social contribuyen a incrementar indirectamente la productividad, socializándose así los medios de producción (O'Connor, 1981: 28 y 33). Por tanto, el Estado no sólo se limita en la fase del capital monopolista a proteger las condiciones de acumulación, sino que además participa en la creación de esas condiciones, lo que afecta a la naturaleza del Estado. El crecimiento del sector monopolista conduce a la expansión del sector estatal, en especial los gastos sociales de producción. Y estos gastos sociales poseen una vertiente asistencial y otra militarista, que responden al crecimiento del capital excedente. De este modo, para O'Connor:

el crecimiento del estado benefactor (welfare state) está integralmente relacionado con el crecimiento del Estado militarista (warfare state) hasta el punto que el Estado

moderno puede ser descrito como un Estado benefactor-militarista (Welfare-Warfare State) (O'Connor, 1981: 56).

En suma, O'Connor explica la intervención estatal en la economía por razones de funcionalidad del propio sistema capitalista.

## TEORÍAS NEOLIBERALES

Si bien el Estado social fue el resultado de un pacto político en el que participaron las fuerzas políticas liberales, ello no impidió que algunos sectores del liberalismo realizasen una crítica a la nueva realidad estatal. Y la crítica liberal no se circunscribió a la dimensión económica, sino que abarcó la dimensión política (Rubio, 1991: 411). Friedrich Hayek y Milton Friedmann son los dos autores más importantes de esta corriente teórica a la que algunos califican de «neoconservadora», por su defensa a ultranza del libre mercado y de los valores sociales tradicionales, tales como la autoidad, la disciplina y el respeto.

F. Hayek, aún reconociendo que el Estado de Derecho produce desigualdades económicas, sostiene que «la igualdad formal ante la ley está en pugna, y de hecho es incompatible, con toda actividad del Estado dirigida deliberadamente a la igualación material o sustantiva de los individuos, y que toda política directamente dirigida a un ideal sustancial de justicia distributiva tiene que conducir a la destrucción del Estado de Derecho» (Hayek, 1978: 11). Por ello, la única igualdad admisible y viable es la igualdad ante la ley, pues la igualdad material se identifica con el igualitarismo. Según Hayek, la políticas igualitarias destruyen la libertad económica, que es presupuesto de la libertad personal y política, puesto que la intervención y control económico determinan toda la actividad del individuo. La crítica de Hayek se basa en que la concentración de los poderes político y económico en el Estado necesariamente induce al totalitarismo. Se ha de advertir que Hayek realiza una valoración del Estado social que no se corresponde con la realidad, pues el Estado social no ejerce un control absoluto sobre la economía, sino que actúa bajo el principio de subsidiariedad. Además, la idea de Hayek de que la democracia sólo es viable en un sistema de libre mercado y que cualquier intervención del Estado pone en peligro la primera, es una de las ideas comunes que con una u otra formulación recogen las críticas neoliberales al Estado social.

En el mismo sentido, para Milton Friedman,

la libertad económica es un requisito esencial de la libertad política. Al permitir que las personas cooperen entre sí sin la coacción de un centro decisorio, la libertad económica reduce el área sobre la que se ejerce el poder político. Además, al descentralizar el poder económico, el sistema de mercado compensa cualquier concentración de poder político que pudiera producirse. La combinación de poder político y económico en las mismas manos es una fórmula segura para llegar a la tiranía (Friedman, citado en Rubio, 1991: 415).

La solución a los problemas económicos y políticos del Estado social, según Friedman, se encuentra en limitar el gasto público y establecer el equilibrio presupuestario.