

Política i poder

L'organització social de la política

Jordi Sànchez i Picanyol

P09/04559/00386



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Política i societat	7
1.1. Política com a activitat	7
1.2. Visió de la política dels clàssics i dels moderns	8
1.2.1. Paradigma públic-privat	9
1.3. Àmbit de la política	10
1.3.1. Sistema polític	12
1.4. Poder	15
1.4.1. Teories sobre la distribució del poder	17
1.5. Legitimitat	18
1.5.1. Força física i poder polític	19
1.5.2. Consentiment com a alternativa a l'ús de la força	20
1.5.3. Formes històriques de legitimació del poder polític	21
1.5.4. Legitimitat i democràcia	22
2. Evolució del poder polític: aparició de l'estat	24
2.1. Formes preestatsals del poder polític	24
2.1.1. Imperis hidràulics	25
2.1.2. Formes antigues	25
2.1.3. Model esclavista	27
2.1.4. Model feudal	28
2.2. Transició cap a l'estat	29
2.3. Característiques de l'estat	30
2.4. Formes de dominació estatal	32
2.4.1. Monarquia absoluta	32
2.4.2. Estat liberal	33
3. Estat del benestar	37
3.1. Consideracions generals	37
3.2. Orígens	39
3.3. Estat del benestar en perspectiva comparada: una aproximació	41
3.4. Períodes	44
3.4.1. Experimentació (1880-1925)	45
3.4.2. Consolidació (1919-1940)	48
3.4.3. Expansió (1950-1973)	52
3.4.4. Redefinició	55
3.5. Conflictes per la distribució	60

3.6. Algunes claus per al futur	61
Resum	63
Activitats	65
Exercicis d'autoavaluació	65
Solucionari	66
Glossari	67
Bibliografia	68

Introducció

El mòdul didàctic que aquí es presenta està pensat per a permetre a l'estudiant una primera aproximació a l'estudi de l'activitat del poder polític.

El mòdul s'organitza en tres capítols. El primer, de contingut bàsicament conceptual, està concebut per a posar a l'abast de cada estudiant les nocions clau relacionades amb l'exercici de l'activitat política. S'inicia amb la discussió del concepte mateix de política i continua exposant l'evolució que aquest ha tingut al llarg del temps. En la part final d'aquest primer apartat es fa un repàs d'algunes de les teories sobre el poder polític i sobre la legitimació. Aquest bloc conclou amb l'exposició de la tipologia weberiana de les formes de legitimació històriques.

Els capítols segon i tercer presenten al lector les maneres d'organització del poder polític que podem distingir en una perspectiva d'evolució històrica. El recorregut s'inicia amb la presentació de les anomenades formes preestats de dominació política i arriba fins als nostres dies exposant les característiques de l'estat del benestar, el qual constitueix precisament l'objecte d'estudi del tercer capítol. La proximitat cronològica que l'estat del benestar presenta per al lector, en tant que realitat contemporània, justifica la decisió de dedicar una atenció més gran a resseguir la seva evolució des dels seus inicis, a la fi del segle XIX, fins a la crisi dins la qual es troba immers des de la dècada dels anys vuitanta.

Al llarg del mòdul el lector anirà trobant indicacions referents a lectures complementàries que li permetran aprofundir en els aspectes tractats si així ho desitja. Atès que aquest mòdul conté bàsicament un material introductori, es fa necessària la consulta d'altres materials per part de l'estudiant, si el que es vol és aprofundir en les matèries tractades. Les referències bibliogràfiques que proporcionem poden ser una guia útil a l'hora de satisfer aquesta demanda.

Objectius

Els objectius perseguits en aquest mòdul són:

- 1.** Familiaritzar-se amb els significats que es donen en la ciència política als principals conceptes relacionats amb l'activitat política i l'organització del poder.
- 2.** Descobrir les diverses maneres de què se serveix el poder polític per aconseguir la legitimació social en l'exercici de les seves funcions.
- 3.** Saber que l'activitat política i les maneres d'organització del poder polític han anat variant al llarg del temps i reconèixer en aquesta perspectiva les característiques principals de cadascun d'aquests models.
- 4.** Entendre la multiplicitat de factors –econòmics, socials i polítics– que intervenen en l'aparició i en l'evolució dels diversos models d'estructuració del poder polític, i ser capaç de relativitzar els orígens monocausals de les estructures de dominació política.
- 5.** Ser conscients del paper que exerceix l'estat en les societats modernes com a estructura d'organització del poder polític i també de les atribucions que li corresponen, el defineixen i a la vegada el diferencien d'altres formes de poder polític.
- 6.** Relativitzar les formes actuals que pren el poder polític i acceptar que, en perspectiva històrica, bé poden ser qualificades de transitòries cap a nous models i mecanismes de dominació.

1. Política i societat

El mot **política** està present quotidianament en el nostre llenguatge. La seva utilització, però, no té sempre un mateix significat. Frases de l'estil "la política d'aquesta empresa és agressiva" o "aquest entrenador té una política amb els jugadors una mica estranya" són perfectament versemblants i tots sabem, en el context adequat, el que volen dir exactament. El significat, però, del substantiu política que hi ha en aquestes expressions no és el que a nosaltres ens interessa.

1.1. Política com a activitat

Abans de prosseguir, cal que definim, doncs, quins són els aspectes de la política que seran l'objecte del nostre estudi.

De manera simplificada i per a situar el lector en l'àmbit conceptual del qual partim en aquest llibre, podem definir la política com "l'activitat mitjançant la qual s'adopten i s'executen decisions per a regir una comunitat".

Aquesta definició té la virtut d'incloure tres idees força estretament relacionades amb la idea de política: la primera fa referència al sentit d'activitat; la segona ens posa sobre la taula la finalitat última de la política: prendre decisions i aplicar-les; i la tercera ens defineix l'àmbit d'actuació sobre el qual la política es projecta: la comunitat.

Aquesta conceptualització de la idea de política ens permet també definir allò que **no** és política. Podem afirmar que la política **no** és una realitat estàtica i immutable al llarg del temps.

No és possible parlar de política sense la comunitat. La política és una característica col·lectiva, social, mai individual, que només apareix quan es forma la societat. Sense societat no hi ha política, i, a la vegada, la societat no és possible sense política.

En la mesura que la societat comporta –poc o molt– l'accés a uns béns, que són escassos per definició, per part de diferents individus, el procés d'ordenació d'aquest accés és l'origen de la política. Tota societat necessita un procés per mitjà del qual s'adoptin determinades decisions i aquestes s'executin posteriorment. Conceptualment no és possible pensar en una societat on no existeixin aquestes decisions que afecten, per activa o per passiva, tots els seus membres.

Evolució de la política

La política adopta, en tant que activitat, maneres i mecanismes diferents que ens permeten parlar obertament de l'existència d'una evolució històrica de l'activitat política, entenent que el concepte evolució no s'ha d'interpretar necessàriament com un progrés positiu cap a estadis de perfeccionament superiors, sinó simplement com a realitats transformables.

Inexistència de l'activitat política

Si per exemple ens trobem davant una situació on no es tracta de prendre cap decisió ni d'influenciar un tercer sobre la presa de cap decisió estarem davant una situació on l'activitat política és absent.

La política és, en resum, l'activitat mitjançant la qual es prenen decisions, i per això podem afirmar que no hi ha societat sense política.



L'escola d'Atenes de Rafael (1483-1520).

1.2. Visió de la política dels clàssics i dels moderns

El pas del temps i les transformacions que la humanitat ha realitzat han quedat concretades en sistemes d'organització social diferents. El fet és que la història ha originat diverses comprensions en relació amb allò que era i amb allò a què responia l'activitat política.

De manera necessàriament simplificada i fent una certa abstracció de les diverses significacions que s'ha atorgat al mot política al llarg de la història, podem distingir entre aquella pròpia dels autors clàssics i la que podem considerar com a pròpia dels autors moderns.

D'acord amb aquesta categorització, per als clàssics la política és la tècnica mitjançant la qual els éssers humans viuen plegats i identificats amb el seu esdevenidor col·lectiu.

De fet, aquesta idea impregna i dóna sentit a la polis –el nucli de l'organització política present a la Grècia clàssica–, i comporta l'existència, entre d'altres, d'una actitud individual participativa i activa en el govern de l'espai comú.

La polis o ciutat-estat era habitualment:

Vegeu també

La polis com a model d'organització de les societats preestatsals és objecte d'estudi a l'apartat 2.1.2 d'aquest mateix mòdul i a l'1.1 del mòdul "Teoria de la democràcia".

"una entitat petita, autogovernada, autosostinguda que, independentment de la seva autonomia política, disposava de molt poques de les característiques de l'estat modern. De fet, el concepte polis descriu un cert tipus de societat política més que un estat, si entenem per estat una estructura de govern".

Anthony Arblaster, *Democràcia* (1992, pàg. 27).

La segona definició de política apareix com a conseqüència de la construcció de l'estat modern.

Segons aquesta concepció, l'àmbit conceptual de la política s'estableix en relació amb l'existència del poder, ja sigui per mitjà del seu assoliment i manteniment, o simplement per a condicionar-lo en la perspectiva d'obtenir els objectius de reglamentació social que són perseguits.

Actualment, aquesta segona concepció de la política és la que ha fet més fortuna i és la que avui continua tenint una àmplia vigència. Aquesta segona concepció palesa una relació estreta entre la idea de política i de poder, i a la vegada explicita un lligam entre aquests dos conceptes en l'existència de l'estat, en tant que manera d'organització política pròpia de les societats modernes.

Un dels fonaments sobre els quals descansa aquesta idea de política és el que defensa la **superioritat del poder polític** (estat) davant de qualsevol altre tipus de poder.

És evident que una anàlisi de la realitat i el funcionament de les societats humanes ens posarà al descobert, d'una banda, l'existència de diferents poders, com ara l'econòmic, el mediàtic, o l'espiritual, i, de l'altra, el fet que la superioritat del poder polític sobre els altres –o, el que és el mateix, la no-supeditació d'aquest a cap altre–, és el que confereix a l'estat l'aparent irresistibilitat a la qual cap altra organització o persona pot aspirar.

1.2.1. Paradigma públic-privat

La idea moderna de política comporta també una separació bastant nítida entre una esfera pública i una altra de privada.

L'existència d'aquestes dues esferes ha donat lloc a l'aparició d'una de les grans dicotomies de la societat actual: públic/privat. Una altra manera en què aquesta dicotomia ha estat presentada i utilitzada és: estat/societat civil. La correspondència existent entre estat i esfera pública, d'una banda, i societat civil i esfera privada, de l'altra, és tan gran que els components d'aquestes parelles de termes sovint han estat usats indistintament per a explicar el mateix.

La definició d'aquests conceptes **públic/privat**, o **estat/societat civil** poden presentar-se de manera que cadascun dels termes que formen part d'aquests binomis impliqui la negació de l'altre mot de la parella. Així, societat civil sovint és definida com allò que no és l'estat, o de la mateixa manera l'esfera privada es presenta com tot el que no forma part de l'esfera pública.

Dicotomia públic/privat

En qualsevol cas la importància conceptual i també clarificadora, a més de l'axiològica, de la dicotomia públic/privat es demostra pel fet que aquesta comprèn altres dicotomies tradicionals i recurrents de les ciències socials que la completen i poden reemplaçar-la.

Aquesta dicotomia no diu res, però, de la dimensió ni de la importància de cadascuna de les parts que la integren. L'única cosa que podem saber és que el creixement d'una de les parts comporta necessàriament i inevitablement la reducció de l'altra. En aquest sentit la relació entre els components d'aquestes dicotomies és de suma zero, atès que l'espai que està guanyant un el perd l'altre.

Tot allò que és públic deixa de ser privat, i allà on l'estat té autoritat per a regular la societat civil, aquesta li queda supeditada. D'igual manera, allà on la societat civil i el mercat poden desplegar-se lliurement l'estat no pot intervenir.

Economies de mercat

Per exemple, en les economies de mercat els preus de les mercaderies no són, en general i amb poques excepcions, regulats per l'estat, sinó que es determinen com a resultat de la interacció entre l'oferta i la demanda existents.

Precisament decidir quins són els **límits d'actuació** de l'estat, que és tant com dir quins són els àmbits que queden per a l'autoregulació a la societat civil i al mercat, ha estat una de les grans qüestions que ha galvanitzat tradicionalment el debat i les intervencions polítiques.

Aquest aspecte té tanta importància que es pot afirmar que, des de l'aparició de l'estat liberal al segle XVIII, es fa difícil trobar pensadors polítics rellevants que no hagin fet la seva aposta o bé per la primacia de l'estat, o bé per la superioritat de la societat civil i la no-subordinació d'aquesta a l'estat.

1.3. Àmbit de la política

Abans de prosseguir cal que tinguem ben present la idea que hem expressat en l'apartat previ i que fa referència al fet que la política moderna es caracteritza perquè defineix dues esferes d'actuació, una de pública i una altra de privada, que eren del tot inexistents en el món clàssic, amb les implicacions que aquest fet comporta.

Lectura recomanada

El professor Norberto Bobbio presenta en una de les seves obres més importants el debat sobre dues antítesis: societat civil/estat, i públic/privat. La seva aportació representa una contribució a la teoria general sobre la política. És per això que recomanem la seva obra:

Bobbio, N. (1987). *Estado, Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política*. Barcelona: Plaza & Janés.

El fet és que, des de l'aparició de l'estat com a manera d'organització política, qüestió que serà analitzada en apartats posteriors, es produeix una **identificació** de l'estat amb l'esfera pública, la qual cosa ens podria portar a pensar que la política és una activitat exclusiva de l'estat.

De fet això seria tant com afirmar que la política és una activitat que se circumscriu a l'acció dels governs. Certament és en el marc de l'estat on la política es desenvolupa amb més transcendència, en la mesura que la concreció de la voluntat política dominant es fa irresistible per al conjunt de la ciutadania. Això, però, no ens permet deduir que fora de l'estat no es produeix activitat política.

També es pot considerar que la política és un fenomen que es manifesta en la resta d'àmbits de la societat. De fet, organitzacions de tot tipus vinculades a l'esfera privada (empreses, corporacions professionals, sindicats, associacions de veïns, etc.) poden desenvolupar, i de fet desenvolupen, activitat política rellevant.

Fins i tot en alguns casos –com succeeix en els **processos de concertació social** amb els sindicats i les organitzacions empresarials– la seva actuació queda tutelada per l'estat, i els acords de la concertació són assumits per aquest com a propis. Sense oblidar que l'activitat política no estatal es troba en inferioritat de condicions respecte a la que desenvolupa l'estat, cal també recordar que la potestat de regular les activitats polítiques d'aquests organismes i les conseqüències que aquestes activitats poden arribar a tenir sobre la societat és decisió de l'estat.

La concepció moderna de la política, que la considera com allò estrictament relacionat amb el govern, és, doncs, posada a revisió per les limitacions que manifesta. Com afirma David Held:

"la política és un fenomen que es troba en tots i entre tots els grups, institucions formals i informals i societats, tant de la vida pública com de la vida privada".

David Held, *Modelos de democracia* (1991, pàg. 332-333).

Aquesta afirmació o, si es prefereix, la constatació d'aquesta evidència porta a concloure que l'estat no és l'únic espai on es realitza activitat política i ens posa sobre la taula les insuficiències que es manifesten en aquest tipus de concepcions.

D'entrada qualsevol analista de la realitat política haurà d'assumir importants riscos si només es limita a l'estudi de la institució estatal per tal de comprendre l'activitat política.

Vegeu també

El procés que condueix a l'aparició de l'organització estatal es tracta a l'apartat 2 d'aquest mateix mòdul.

Concertació social

Sindicats i empresaris tenen el reconeixement estatal com a interlocutors en els processos de concertació social, però difícilment tindrem referències de sindicats intervenint, posem per cas, en la determinació d'acords sobre política de defensa, bàsicament perquè no han estat 'autoritzats' per l'estat a intervenir en aquestes qüestions.

Lectura Complementària

L'obra de David Held reformula la relació entre política i actuació dels governs:

Held, D. (1991). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

1.3.1. Sistema polític

Amb la pretensió de superar les limitacions evidents que una focalització exclusiva en l'estat comporta per a qualsevol estudiós de la ciència política, a l'hora de comprendre l'activitat social de la política en la seva globalitat es va anar consolidant un nou concepte batejat com a **sistema polític**.



Votació al Parlament europeu.

Les insuficiències que comportava per a l'anàlisi de l'acció política limitar-se a l'estudi de l'estat semblen feliçment superades en aquest nou concepte que comença a rodar l'any 1953 de la mà del politòleg nord-americà David Easton. En paraules del mateix autor hem d'entendre com a **sistema polític**:

"aquelles interaccions i institucions socials mitjançant les quals una societat pren decisions que es consideren vinculants per a la major part dels seus membres la major part del temps".

David Easton, *The Political System besieged by the State* (1981, pàg. 305).

Així, amb la idea de sistema polític s'aconsegueix perfeccionar diferents definicions referents al que és la vida política que s'havien anat formulant al llarg d'aquest segle per tal de concloure que es tracta de la presa i l'aplicació de decisions vinculants en una societat.

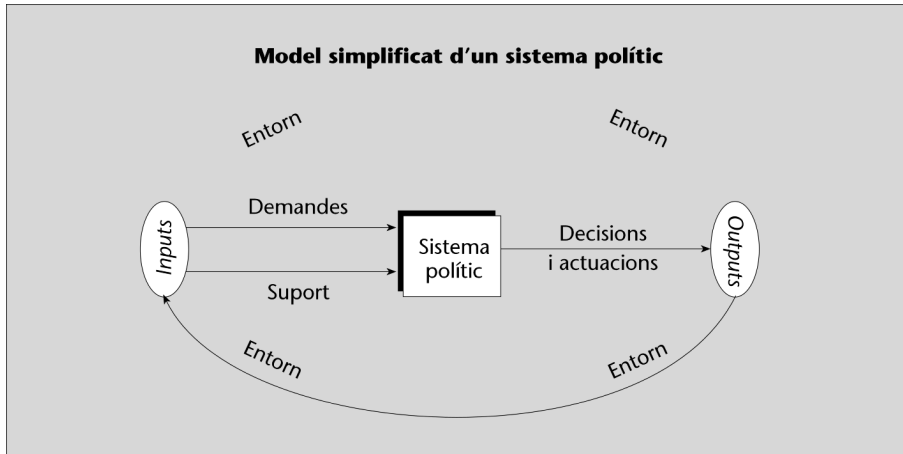
L'acceptació progressiva del concepte de sistema polític ha comportat en part una marginació de l'estat com a objecte principal d'estudi de la ciència política. L'existència d'un sistema polític ja pressuposa l'acceptació d'altres sistemes, com ara l'econòmic, amb els quals es produeixen influències que resulten mútues.

Lectura recomanada

La idea de sistema polític està desenvolupada en aquest llibre de:

Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

En el seu interior, el sistema polític es caracteritza pel dinamisme que provoca la formulació dels **inputs** cap als governants, l'elaboració dels **outputs** per part de les autoritats, la seva aplicació i el seu impacte sobre la societat i les conseqüències que se'n deriven (**feed-back**) en la formulació de nous **inputs**.



Pel que fa als **inputs** cal interpretar-los com a demandes concretes cap a les autoritats, però també com a suports explícits o implícits a aquestes.

De fet, el sistema polític és funcional en la mesura que aconsegueix canalitzar demandes concretes, alhora que li permet rebre suport en aquelles decisions que prenen les autoritats. Des del moment que aquestes dues funcions, la de **vehicular demandes** i la d'**aconseguir suport**, deixen de ser possibles, el sistema polític entra en una situació de col·lapse que pot acabar amb l'aparició d'un nou escenari polític.

No és aquest el moment d'analitzar els motius de la suplantació d'antics escenaris polítics per uns nous espais i unes noves regles del joc polític, però, en qualsevol cas, podem apuntar com a causes d'aquest canvi les que indiquem a continuació:

- 1) per un **canvi** de règim, per exemple el pas d'un sistema autoritari a un sistema democràtic;
- 2) per una **dissolució** del mateix sistema, per exemple amb l'eclosió d'una situació bèl·lica o prebèl·lica generalitzada;
- 3) per una **mutació** de la mateixa comunitat política que habitualment acaba generant unes noves comunitats amb sistemes polítics propis i independents.

En referència als **outputs** podem interpretar-los com les solucions donades pels governants. Una anàlisi d'aquestes solucions ens permetrà arribar a la idea que aquestes sempre són selectives, és a dir, que són el resultat de discriminar a favor d'unes solucions possibles en detriment d'unes altres.

Les solucions donades (*outputs*) provoquen un impacte sobre el sistema social que té com a conseqüència l'impuls d'un procés de transformació del mateix sistema.

Segons les conseqüències i dimensions d'aquest impacte, la direcció i la intensitat de les futures inquietuds, demandes i suports que es generen en tot sistema social quedaran condicionades.

Aquest efecte d'impacte és el que en la terminologia d'Easton queda definit com el procés de retroalimentació (*feed-back*).

Precisament gràcies a l'existència d'aquesta retroalimentació podem explicar com una determinada decisió del governant –una no-decisió té les mateixes conseqüències a efectes de l'anàlisi del funcionament d'un sistema– té un impacte en el futur més enllà de la realitat immediata.

Indubtablement, les paraules del mateix Easton són les que millor poden definir la realitat sistèmica de la vida política:

"En general l'anàlisi sistèmica surt de la idea que la vida política s'ha de concebre com un conjunt delimitat d'interaccions, ubicat entre altres sistemes socials i, en conseqüència, exposat a la seva influència. Per aquesta raó és útil interpretar els fenòmens polítics com a constitutius d'un sistema obert que ha de fer front als problemes dels sistemes ambientals. La subsistència d'aquest sistema necessita l'existència d'un procés de retroalimentació en grau suficient de les seves accions ja realitzades i que pugui prendre mesures per a regular la seva conducta futura".

David Easton, *Esquema para el análisis político* (1969, pàg. 48).

Un dels perills que hi ha en la definició de sistema polític és el de la **indelimitació** del seu camp d'actuació. Si bé és cert que una de les virtuts de la idea de sistema polític és, com ja ha estat indicat, la superació d'un concepte restrictiu d'activitat política circumscrit només a l'estat, tampoc no resultaria d'utilitat per a l'estudi dels fenòmens i de l'activitat política una concepció tan generosa de sistema polític que fes extensiva aquesta idea a totes les activitats de la societat, sense cap límit aparent.

El risc d'aquesta opció seria el de diluir l'objecte d'estudi i fer-lo inabastable. Per això pot ser d'utilitat introduir la idea de **conflicte**, ja que per mitjà d'aquest es pot contribuir a focalitzar l'abast de la política més enllà de les institucions de govern, però en un ambient limitat a aquelles situacions on el conflicte estigui present, ja sigui de manera latent o explícita.

Rellevància del paper social del conflicte

El fet que el conflicte pugui ser considerat com un aspecte consubstancial a tota la societat permet establir també la importància que la política té en tota societat. Algunes de les definicions que ja hem vist sobre el que és política li atribuïen una funció d'assignació de valors de forma vinculant per a tota una societat.

En la mateixa direcció, i ampliant el camp conceptual de la política, podem també entendre com a política la interacció dels diversos interessos existents per a l'accés a determinats valors i també com la reclamació d'una determinada assignació d'aquests valors.

Precisament aquesta interacció dels diversos interessos és l'expressió originària del conflicte social. Les necessitats humanes han de ser traduïdes a interessos actius per tal que adquireixin efectivitat política.

1.4. Poder

Acabem de veure que l'activitat política pot ser considerada com l'expressió de l'acceptació de l'existència en tota societat del conflicte, però a la vegada també pot ser vista com un mecanisme de regulació d'aquest.

Doncs bé, per al govern d'aquestes situacions o, el que és el mateix, per a la regulació efectiva del conflicte, es fa imprescindible el **poder**. Per mitjà d'aquest es poden ordenar i distribuir tots els valors i obtenir l'acceptació d'altres persones.

Sobre el poder s'han construït moltes i diverses teories. Una de les principals dificultats és que aquest mot comparteix amb altres conceptes un espai semàntic poc definit.

De fet no disposem a la ciència política d'un acord sobre la definició de **poder**. Utilitzem una varietat de conceptes, que podem definir com a **termes d'influència**, de fronteres poc clares i que sovint intercanviem.

Manifestacions del poder

"Coacció", "autoritat", "decisió", "força" són alguns dels mots que podem incloure en aquest conjunt i que, en realitat, fan referència a diferents expressions del poder. És evident que no tots aquests conceptes tenen el mateix significat i que fins i tot en alguns casos, com succeeix en els conceptes "autoritat" i "coacció", tenen significats sensiblement diferents.

Per tant, una primera qüestió quan parlem de poder és aclarir l'abast d'alguns dels termes utilitzats, atès que no sempre s'empren amb el mateix criteri.

Lectura complementària

A fi de portar a terme un repàs de les principals teories sobre el poder i per proposar-ne finalment una que les sintetitza, consulteu:

Lukes, S. (1985). *El poder. Un enfocament radical*. Madrid: Siglo XXI.

"Coacció", per exemple, implica una de les formes de poder més extremes, ja que defineix aquella influència on X obliga Y a fer alguna cosa davant una disjuntiva en què a Y només li apareixen alternatives en cap cas satisfactòries.

"Coacció" i "autoritat"

Un exemple de "coacció" fóra una situació de guerra en què s'estableix la incorporació obligatòria a l'exèrcit sota l'amenaça que si aquesta incorporació s'incompleix, qui desobeeixi serà declarat desertor i podrà arribar a ser condemnat a mort. Sembla evident que la incorporació al front de guerra o la mort no poden ser considerades alternatives satisfactòries.

El mateix exemple serveix per a veure el tipus de poder que definim com a "autoritat". Per això hem d'acceptar que hi ha un individu Z, que, a diferència d'Y, considera de bon grat que X l'obligui a incorporar-se al front de guerra, entre altres qüestions perquè reconeix l'autoritat d'X, o perquè simplement actua per patriotisme. El poder que aquest cop X exerceix sobre Z és legítim i, a diferència del poder exercit sobre Y, en aquesta ocasió no podem parlar de coacció.

La posició d'influència legítima que X pot fer sobre Z és el que ens defineix l'"autoritat". Contrastant i oposant aquestes dues formes de poder (la "coacció" i l'"autoritat") podem afirmar que la coacció es caracteritza per ser un tipus il·legítim de poder.

Tots els estats utilitzen la coacció per a garantir el compliment de la seva política. De fet l'estat vol disposar del monopoli de la coacció en una societat per tal de fer efectiu el principi d'irresistibilitat i superioritat de totes les seves decisions.

És significatiu que, ja en les formes polítiques preestats existents en societats sedentàries (imperis hidràulics, polis, feudalisme, etc.), es desenvolupin institucions estables dotades de poder polític amb l'objectiu de portar a terme la decisió sobre objectius globals, com ara la distribució de l'aigua en el cas dels imperis hidràulics.

A partir de la consolidació d'aquests poders, hi ha una activitat que podem definir com a política que s'enfoca a obtenir directament aquest poder reconegut com a institució de direcció de tota la comunitat o a influenciar-lo.

La distribució del poder en les societats modernes, aquelles que tenen l'estat com a principal organització de poder polític, és un dels fenòmens més estudiats des de les ciències socials. La diversitat de teories i d'aproximacions teòriques existents sobre la distribució del poder en les nostres societats dificulta l'estudi i la comprensió d'una teoria general.

Vegeu també

L'apartat 2.1 d'aquest mateix mòdul desenvolupa amb més detall les maneres d'organització polítiques preestats.

1.4.1. Teories sobre la distribució del poder

L'aproximació a la teoria general del poder que proposen Robert R. Alford i Roger Friedland té l'avantatge de fer-se només a partir de tres grans conceptes: la classe social, el pluralisme i la teoria de l'organització.

1) **Classe social:** el nucli d'interès d'aquest corrent el centra l'existència d'una **dimensió social**.

En les societats modernes i especialment en les societats industrials són les classes socials els principals actors per a interpretar la realitat.

No cal remarcar la influència evident que el pensament marxista exerceix sobre aquesta perspectiva d'estudi. Per als autors que s'insereixen en aquest corrent hi ha el convenciment que l'estat afavoreix sempre la classe que posseeix els mitjans de producció, i això ha implicat la identificació de l'estat amb l'estat capitalista, la qual cosa comporta un perfil classista. La distribució del poder polític en aquest corrent es concreta en:

a) l'actuació que fa l'estat per dominar les crisis i contradiccions del model capitalista, amb l'objectiu que el resultat continuï sent favorable a la classe dominant;

b) la intervenció necessària de l'estat per a reprimir i controlar la lluita de classes, tant des d'un vessant coercitiu com ideològic;

c) la salvaguarda des de l'estat capitalista dels interessos econòmics de la classe social que representa (capitalista), tot i que la realització de la funció de garantir l'existència d'una legitimació social del mateix poder polític estatal genera una intersecció on, segons els autors d'aquest corrent, cal centrar-se per estudiar la distribució de poder polític en la societat capitalista.

2) **Pluralisme:** un dels autors més destacats d'aquest corrent és Robert Dahl, autor que defensa l'existència en les nostres societats de diversos grups que en la lluita per assolir els seus objectius volen o bé influir el poder polític, o bé accedir-hi.

Precisament aquesta multiplicitat de grups i d'interessos que existeixen a les societats contemporànies és el que provoca allò que ha estat definit pels politòlegs com a **solidaritats transversals** o **creuades**, que van més enllà de les solidaritats dintre de cada classe social i que, de fet, les invaliden com a unitats d'anàlisi.

Lectura recomanada

El treball d'Alford i de Friedland és de gran utilitat per a una aproximació general a la teoria del poder, ja que redueix a tres corrents les diverses aproximacions a l'estudi de la distribució del poder:

Alford, R.R.; Friedland, R. (1991). *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia*. Buenos Aires: Manantial.

Lectura recomanada

Una de les obres de referència obligada sobre ciència política, atès que la seva influència ha estat molt considerable en treballs posteriors dedicats a l'estudi del poder en les societats contemporànies i al funcionament de les democràcies, és la de:

Dahl, R.A. (1989). *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.

El sistema polític d'aquestes realitats és inequívocament democràtic i necessàriament participatiu en la seva concepció. L'economia se sustenta en una economia de mercat. L'estat i els diversos grups socials existents no tenen uns interessos d'arrels oposades i les disputes existents s'han de situar en l'àmbit de les actuacions concretes de l'estat mitjançant les polítiques públiques, i no en els fonaments del mateix sistema.

En resum, només les democràcies pluralistes es corresponen a realitats socials com les nostres, on el poder polític està distribuït en múltiples espais que, a la vegada, es troben en competències constants, la qual cosa evita que ningú disposi d'una situació hegemònica de poder.

3) Teoria de l'organització: aquest corrent descansa en gran mesura en els treballs del sociòleg alemany Max Weber i en la seva conceptualització de les societats contemporànies caracteritzades pels processos de racionalització i burocratització.

L'estat, en ulls d'aquests autors, fa la funció d'organització dominant i exerceix una incidència continuada sobre la societat. L'anàlisi de la distribució del poder per aquests autors se centra en l'estudi de la influència que l'estat té sobre la resta d'organitzacions i dels conflictes que es produeixen entre aquestes a partir de les posicions que les diverses elits prenen.

A diferència dels pluralistes, aquest corrent considera que els diversos grups no tenen una definició d'objectius pròpia que els justifica i els dóna sentit i defineix, sinó que els grups són simples instruments de les elits existents.

La competència i la rivalitat d'aquestes elits que es troben dintre de les diverses organitzacions és el que domina el sistema polític de les societats contemporànies. La rellevància que té l'estat dintre d'aquestes organitzacions fa que l'elit pròpia de l'estat, la **burocràcia**, tingui també un perfil propi i diferenciat de la resta d'elits socials.

1.5. Legitimitat

L'exercici del poder polític difícilment es pot entendre sense el concepte de **legitimitat**.

De manera sintètica podem dir que la legitimitat no és una qualitat que es derivi de les lleis existents, sinó de l'acceptació social que el sistema polític i el governant tinguin.

La sociologia i la ciència política han dedicat una atenció preferent als processos pels quals la legitimitat s'adquireix i s'exerceix, i també a quines són les fonts mitjançant les quals es construeix. En aquest apartat veurem les principals teories que s'han construït des d'aquestes disciplines.

1.5.1. Força física i poder polític

La **força física** és un element necessari, tot i que no suficient, per a qualsevol que aspiri a disposar de poder polític.

L'exclusivitat en l'ús de la força física és un aspecte determinant, i és el que dona, segons diverses definicions, caràcter de suficiència per a definir l'existència del poder polític. Hans Kelsen, jurista alemany de notable influència, definia l'estat en les seves obres com una organització política perquè regulava l'ús de la força i perquè en monopolitzava l'ús.

En termes molts similars Max Weber estableix una relació molt íntima entre l'estat i la violència. Segons aquest autor la violència no ha de ser entesa com l'únic instrument ni com el mitjà habitual de l'acció d'un estat, però sí que cal considerar-la un recurs específic.

A diferència d'altres èpoques, on la violència era un recurs habitual per a les associacions més diverses, en l'actualitat hom pot constatar un canvi en aquest sentit, com evidencien les paraules de Weber:

"L'estat és aquella comunitat humana que, dintre d'un determinat territori, reclama amb èxit cap a ell el monopoli de la violència física legítima. Allò específic del nostre temps és que a totes les altres associacions, organitzacions i persones només els és admès el dret a la violència física en la mesura que l'estat ho permet. L'estat és l'única font del dret a la violència".

Max Weber, *El Político y el Científico* (1986, pàg. 83).

Aquesta definició de l'estat és possiblement una de les més universals i acceptades que s'ha fet mai. Feta aquesta definició, però, ens trobem que el recurs a la violència no pot ser utilitzat diàriament ni tan sols per l'estat. D'entrada ens podem interrogar sobre si un poder que només sigui fort pel seu recurs continuat a la violència podrà durar, però immediatament ens haurem també d'interrogar sobre si un poder que només és fort per la utilització de la força pot ser considerat legítim.

Lectura recomanada

El sociòleg alemany Max Weber fa una reflexió interessant sobre la política, el poder i l'estat. En aquest marc és on s'ubica la definició que conclou que l'estat és l'única font de dret per a la violència. Aquesta reflexió es pot trobar en el capítol "El político" de la seva obra:

Weber, M. (1986). *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza.

Vegeu també

El pensament polític de Weber es tracta a l'apartat 2.1.1 del mòdul "Teoria de la democràcia".

1.5.2. Consentiment com a alternativa a l'ús de la força

Podem tenir una primera idea sobre la qüestió que acabem d'exposar si afirmem que una alternativa a l'ús permanent de la força prové de l'obtenció del **consentiment** social, concepte que podem relacionar amb el de legitimitat. Hem d'entendre la legitimitat com un dels recursos que acaben configurant el poder. Juan J. Linz defineix la legitimitat com:

"la creença que, malgrat les seves limitacions i errades, les institucions polítiques existents són millors que altres que haguessin pogut ser establertes".

Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias* (1993, pàg. 38).

La legitimitat no existeix independentment de les actuacions i de les actituds de persones o institucions concretes. En aquest sentit, els règims polítics gaudeixen de més o menys legitimitat pel simple fet d'existir. Una de les virtuts del sistema democràtic és la convicció que la legitimitat del sistema no es veu alterada malgrat que la legitimació als governs, als partits i a les polítiques pot ser fortament i ràpidament fluctuant.

Al llarg de la història podem trobar diverses maneres que intenten relacionar el poder polític amb la justificació ètica de la seva pròpia existència. Aquests intents pretenien trobar la justificació última del comandament per un costat, i de l'obediència per un altre. Precisament les possibles respostes a aquestes justificacions són allò que els politòlegs han definit com a **principis de legitimitació**.

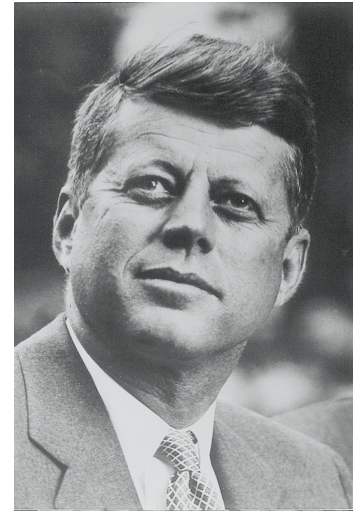
Un repàs històric dels diversos poders polítics que al llarg dels anys han existit ens permet descobrir les tres grans fonts d'inspiració que els humans han utilitzat per procedir a legitimar el poder, i que són: la voluntat, la natura i la història.

1) **La voluntat:** trobem dos principis de legitimitat que s'inspiren en la idea de la voluntat:

a) per un costat, el que descansa sobre la fonamentació que el poder prové de Déu, és a dir, que té un **origen diví**;

b) en l'altre extrem, trobem aquells governants que fonamenten la legitimitat del seu poder a partir de l'existència d'una **voluntat popular**.

2) **La natura:** com en l'anterior, també aquí podem descobrir dos principis antitètics o oposats que s'inspiren en la natura com a font de legitimitació:



John F. Kennedy (1917-1963).

Kennedy i la legitimitat

Possiblement una de les definicions més clares del que comporta i vol dir *legitimitat* la trobem en paraules de John Fitzgerald Kennedy. El president dels Estats Units, en una intervenció davant una multitud de nord-americans, va proclamar: "la manera més efectiva de mantenir la llei no és la policia o la guàrdia nacional. Sou vosaltres. Depèn del vostre valor d'acceptar les lleis amb les quals no esteu d'acord, de la mateixa manera que ho feu amb aquelles amb què esteu d'acord" (*New York Times*, 1 d'octubre de 1962, pàg. 22).



Moneda de coure que representa l'emperador Arcadi (383-408) rebent els atributs del seu poder de mans de la divinitat.

a) el primer grup és el d'aquells governants que argumenten que la força legitimadora prové de la mateixa **natura** que ha dividit la gent entre dèbils i forts, intel·ligents i ignorants, etc., cosa que és tant com dir que la mateixa natura ha atorgat als uns la capacitat de governar i als altres la d'obeir;

b) el segon grup és el d'aquells que identifiquen unes suposades lleis naturals amb la mateixa raó. Aquests autors són els que formen el **corrent iusnaturalista**, segons el qual la raó mai no pot alterar les lleis naturals i, per aquest motiu, cal sempre observar les lleis naturals en les lleis socials.

3) **La història:** aquesta font de legitimació també dóna lloc a dos grans principis legitimadors del poder:

a) aquells que busquen la legitimitat en la **història viscuda**, en el seu passat;

b) aquells que la justifiquen depenent del **futur** que encara ha d'arribar.

Simplificant molt cal dir que podríem etiquetar els primers com de conservadors, atenent que consideren que és bo tot allò que perdura; mentre que els segons poden ser qualificats de revolucionaris, ja que per a ells és bo tot allò que canvia.

1.5.3. Formes històriques de legitimació del poder polític

Weber elabora una tipologia sobre les formes històriques de legitimació que cal considerar com l'intent més reeixit d'aproximar-se als motius per mitjà dels quals en determinades societats es dóna l'ordre i l'obediència sense necessitat de recórrer a la violència. Els tres tipus de legitimitat són, segons les opinions d'aquest sociòleg:

1) **Poder tradicional:** els règims més característics d'aquest tipus serien les **monarquies absolutes**. La motivació principal d'aquest tipus de legitimació no és altra que la de creure que no hi ha motiu per a canviar allò que ha existit sempre.

2) **Legitimació carismàtica:** se sustenta en una particular relació psicològica entre els dirigents polítics de la societat i els governats. Aquest tipus de legitimitat descansa en bona mesura en la certesa que els dirigents disposen d'unes **capacitats extraordinàries**. Els casos més clars i característics d'aquest tipus de legitimació es troben en les situacions postrevolucionàries.

3) **Legitimació legal racional:** en aquest cas la motivació d'obediència rau en la **racionalitat** del comportament que es fa d'acord amb les lleis. Aquest tipus de legitimitat està lligat a règims burocràtics i a determinats aspectes procedimentals, entre els quals destaca el propi dels sistemes democràtics que es caracteritzen perquè els mecanismes d'accés al poder són acceptats per tothom.



Francisco Franco, caudillo de España por la gracia de Dios.

Legitimitat weberiana

Weber adverteix que cap tipus de legitimitat com les que ell descriu es troba de manera pura en cap societat, atès que la majoria de la gent dóna obediència a un règim determinat basant-se en un conjunt de creences complex. Tot i així, la tipologia weberiana té una força descriptiva i analítica molt potent.



Retrat oficial d'Adolf Hitler.

La descripció d'aquests tipus de legitimitat feta per Weber pot ser completada per altres formes de legitimitat que s'accepten com a útils per part de la ciència política i la sociologia a l'hora d'aproximar-se a descobrir els mecanismes de legitimitat que operen en qualsevol societat i que presenten tres categories diferenciades:

1) **Legitimitat per procediment:** és el concepte de legitimitat que s'aplica a la manera mitjançant la qual hom arriba al govern. Aquest procés manté que l'exercici d'un càrrec és legítim no per allò que es fa amb ell, sinó per la manera amb la qual s'hi va accedir. Si el procediment d'ascensió no presenta irregularitats no es qüestionarà mai el seu poder.

Regles de successió hereditàries

Podem posar alguns exemples de la funcionalitat d'aquest mecanisme. Possiblement com a cas paradigmàtic podem situar les regles de successió hereditàries que algunes societats conserven i que permeten, per exemple, establir qui és el governant legítim d'acord amb aquestes regles. En altres societats aquesta utilització no és acceptada i més aviat el nomenament d'un familiar proper com a mandatari provoca un rebuig social. En les democràcies liberals, la legitimitat del governant prové en molt bona part de l'existència d'unes regles del joc que permeten l'elecció.

2) **Legitimitat per representació:** en aquest cas una acció de govern o qualsevol decisió seva es legitima perquè ha estat decidida pels representants del poble mitjançant unes eleccions. En tant que representants de la comunitat a qui els ha estat conferida una potestat de prendre decisions pel conjunt de la societat, tota decisió que aquests governants prenguin és legitimada quasi automàticament si la societat accepta l'existència d'un govern representatiu.

3) **Legitimitat per resultats:** en aquest cas allò nuclear del procés de legitimitat és el que existeix, el que es realitza en política. Certament aquest és un procediment molt més ampli, ja que un govern és legítim o il·legítim a partir de l'obra feta.

1.5.4. Legitimitat i democràcia

En una democràcia legítima cal que l'**obediència** a les regles del joc sigui guardada tant pels governats com pels governants. Si es fa així, un govern democràtic hauria de ser considerat legítim fins i tot per aquells que aspiren a canviar-lo. És per aquest motiu que hem de considerar que la legitimitat no existeix com a tal en abstracte.

No podem establir principis de legitimitat independentment d'actuacions i actituds de persones concretes. Tot i això cal reconèixer que la socialització mitjançant instruments clàssics com l'escola i els mitjans de comunicació exerceix un paper clau a l'hora de construir primer i determinar després legitimitat als valors democràtics.

Eleccions

Les eleccions són l'instrument que aporten als sistemes polítics democràtics una part important de la seva legitimitat. Per mitjà de les eleccions s'escullen els representants que durant la legislatura governaran la societat.

És cert també, com ja s'ha indicat amb anterioritat, que l'obediència a un règim és possible perquè es basa en un conjunt de creences complex, i no solament en l'existència d'un únic mecanisme legitimador. El mateix Weber, al llarg de les seves obres apuntava el caràcter mixt de les bases de legitimació de tota democràcia.

Reforçament de la legitimitat democràtica

Així, per exemple, la legitimitat democràtica pot sortir reforçada tant pel fet de convertir-se en una forma de tradició com pel carisma dels dirigents democràtics, atès que cadascun d'aquests factors habitualment acaben provocant un reforçament de les institucions democràtiques.

En una democràcia els ciutadans són lliures de no estar d'acord amb la llei, però en cap cas estan autoritzats a desobeir-la, perquè en un govern de lleis, i no d'homes, ningú, per molt prominent que sigui, o per més poder que tingui, ni cap motí de carrer, per més violent o exaltat, té dret a desafiar-les.

És innecessari estar d'acord amb una llei o una política governamental, com també ho és donar suport a un govern determinat. El que una democràcia demana és el fet d'acceptar el caràcter vinculant de tota intervenció de govern per a tots els ciutadans, i el dret que els governants tenen a manar fins que no siguin reemplaçats per altres per mitjà dels mecanismes previstos. Aquesta és l'essència de la legitimitat democràtica.

Sempre que en una societat existeixi un acord sobre allò que és legítim, l'acció política i el govern actuaran amb normalitat. Quan la legitimitat es perd, els acords es trenquen o simplement queden en paper mullat. És en aquest moment quan es pot concretar un escenari de múltiples sobirania que pot acabar en un procés revolucionari.

2. Evolució del poder polític: aparició de l'estat

Les formes d'estructuració del poder polític han anat evolucionant amb la societat. L'existència d'un poder polític estructurat i permanent és una característica pròpia de les societats sedentàries.

La revolució agrària, gràcies a la qual les comunitats humanes s'aposenen, abandonen el seu nomadisme i inicien una estructuració complexa com a societat, és el punt de naixença d'un poder polític amb identitat pròpia i amb una estructura reconeixible i estable que té com a finalitat última la direcció d'una comunitat determinada mitjançant la fixació d'objectius compartits.

L'existència d'aquest mateix poder polític que actua sobre una comunitat concreta i delimitada permet integrar i cohesionar aquesta mateixa societat i s'abandonen progressivament els criteris d'identificació a partir del llinatge.

Els objectius compartits

El poder polític ha de tenir capacitat per a fixar objectius compartits i aquests poden relacionar-se amb algunes qüestions d'infraestructures bàsiques sense les quals la comunitat no podria sobreviure, com ara l'organització i l'accés als recursos hidràulics, o amb l'estructuració de la pròpia defensa davant possibles invasions i amenaces foranes.

Si bé és cert que el poder polític és una necessitat de tota societat, i de fet una constant des de l'aparició de les primeres comunitats sedentàries, les maneres que aquest poder polític pot adoptar han estat molt diverses.

Des de la nostra perspectiva, l'estat és la **forma dominant i universal** d'organització política. Aquesta és una afirmació que en el nostre context és incontestable. Ara bé, en perspectiva històrica aquesta afirmació necessita relativitzar-se.

2.1. Formes preestatsals del poder polític

L'estat com a manera d'estructuració del poder polític no apareix fins a l'edat moderna, cap al segle XVI.

La importància que l'estat té en els nostres dies es posa en evidència també pel fet que des de la historiografia o la ciència política s'identifiquen les formes d'organització política que no són l'estat. Ens referim a les formes polítiques preestatsals.

Tot i que no hi ha un consens absolut sobre quines són aquestes formes preestatals, podem establir-ne una classificació que ha estat àmpliament acceptada.

2.1.1. Imperis hidràulics

Amb aquesta denominació identifiquem l'organització política de les primeres societats sedentàries, és a dir, de totes aquelles societats que, un cop abandonat el sistema de vida nòmada, havien optat per assentar-se definitivament en un territori concret.

Eren societats que desenvolupaven activitats agràries, mitjançant les quals obtenien uns certs excedents que en el seu procés d'acumulació accentuaven una estratificació social complexa, tot i que la propietat tal com ara l'entendem era inexistent.

Una de les característiques més definitòries d'aquests tipus de societats és la inexistència d'un poder polític delimitat i diferenciat d'altres funcions o poders socials.

Poder polític i religió

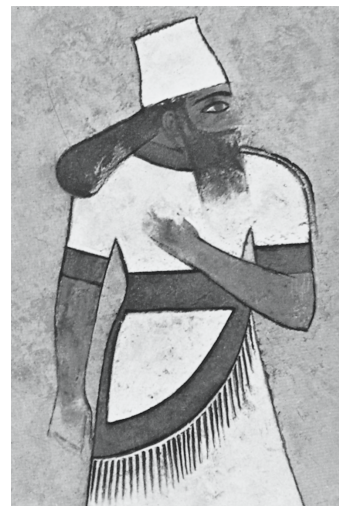
La identificació simultània que l'elit governant tenia entre les funcions polítiques i les funcions religioses és una demostració que el poder polític, tal com l'entendem avui, no existia. La interrelació entre la vida natural i la vida religiosa va ser una constant d'aquestes societats. Així no és estrany que la mateixa classe governant utilitzés de manera permanent una simbologia religiosa a l'hora de cercar uns atributs per a la seva identificació.

En aquestes societats el poder polític comença a organitzar-se sota **estructures burocràtiques**. Aquesta estructura permet l'existència d'un tipus de **lideratge polític**, precisament diferenciat de les funcions que es desenvolupaven dintre de les estructures burocràtiques, a les quals s'acostumava a accedir mitjançant processos hereditaris.

Altres autors han identificat les formes d'organització política d'aquestes societats amb altres noms que també acostumen a ser emprats pels investigadors de la ciència política, com per exemple "societats segmentades", o l'utilitzat per Karl Marx: "modus de producció asiàtic".

2.1.2. Formes antigues

Amb aquest nom identifiquem les formes d'organització política de la Grècia clàssica (**polis**) i de la Roma republicana. La democràcia atenesa és amb seguretats la referència més coneguda d'aquest model, però no va ser la més estable ni la de més llarga existència.



Dignatari mesopotàmic.

Burocràcia i política

La burocràcia comporta entre altres coses una tendència a l'aparició de l'especialització que serà molt important, per exemple, en altres tipus d'organització política, com ara l'Estat.

El nucli que serveix com a element contextualitzador d'aquestes societats és l'existència d'un marc de referència molt potent que identifiquem amb el nom de **polis**.

La polis, o la ciutat-estat, era una entitat relativament petita, autogovernada, autosostinguda, amb autonomia política, que agrupava diverses famílies –entenenent que el concepte de família no té una connotació de parentiu, sinó d'unitat econòmica–, i en la qual es combinaven formes de comerç amb activitats agràries on l'esclavisme tenia un paper molt destacat.

El concepte de polis fa referència més a un tipus de societat política que a una estructura política definida i amb identitat pròpia.

L'estructura del poder polític es caracteritza per l'existència d'unes grans possibilitats de participació de tots els **homes ciutadans** mitjançant les assemblees i per l'existència d'una **rotació** en les tasques de direcció de la polis.

Aquesta realitat participativa responia a una idea d'**igualtat política** fortament arrelada i que d'alguna manera enllaça amb els principis que tornarem a trobar alguns segles després en l'aparició de l'estat modern i, més concretament, a partir de l'estat liberal.

Els responsables de concretar i d'impulsar a la pràctica els mandats de l'assemblea eren seleccionats mitjançant un **sorteig**. Probablement cap gest com aquest va fer visible la interioritzada idea d'igualtat entre els ciutadans que existia en aquestes societats.

La identificació de l'individu amb la comunitat és un element remarcable que ens ajuda a entendre la dimensió participativa d'aquestes societats.

Idea de la política al món clàssic

Pèricles afirmava en un dels seus discursos: "Cada individu s'interessa no solament pels seus propis afers, sinó també pels afers de l'estat". En un altre fragment que s'atribueix al mateix Pèricles, aquest remarcava: "No diem que un home que no s'interessi per la política és un home que no s'ocupi dels seus propis afers; diem que aquí no té res a fer".

Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso* (1989, pàg. 133-134). Madrid: Alianza.

Consciència col·lectiva de l'activitat política

La polis era un tot del qual els individus eren parts dependents. En aquest sentit, el model era l'antítesi del model d'individu de pensament liberal, on clarament es defineix una separació entre l'àmbit privat o individual i l'esfera col·lectiva o pública.

Aquelles persones que trencaven aquesta identificació amb l'esdevenir col·lectiu, que feien deixadesa de les seves responsabilitats cíviues, eren coneguts com a *idiotes*, individus privats considerats irresponsables per abandonar responsabilitats públiques.

Algunes imperfeccions de la democràcia clàssica

Les dones i els esclaus eren exclosos del dret a participar en el poder polític.

La construcció de l'Imperi i l'activitat bèl·lica creixent, amb un notable increment dels esclaus entre altres conseqüències, van modificar notablement les condicions d'aquesta manera d'organització política característica de la Roma republicana i de les ciutats-estat de la Grècia del 500 aC.

El resultat d'aquesta transformació va ser l'aparició d'un nou model que tindrà en l'Imperi romà el seu exponent principal, i del qual donarem tot seguit les característiques principals.

2.1.3. Model esclavista

La principal característica d'aquest model és la construcció d'una organització de poder fortament burocratitzada, amb una jerarquia molt ben establerta, en el vèrtex superior de la qual trobem un cap (**emperador**) que legitima el seu poder d'acord amb un **origen diví**. Aquest fet comporta una no-diferenciació entre poder polític i poder religiós, com ja succeïa en els imperis hidràulics, tot i que era visible per als súbdits de l'Imperi l'existència d'aquest poder polític autònom i amb capacitat per a dirigir-ne la vida col·lectiva.

Vegeu també

Els diferents principis que permeten legitimar un govern es tracten a l'apartat 1.5.2 d'aquest mateix mòdul.

Aquesta direcció es concretava mitjançant una administració especialitzada que tenia com a funció portar a la pràctica els dissenys de l'emperador i els objectius polítics establerts. L'existència d'aquest cos burocràtic i d'un exèrcit potent, que és un instrument clau en aquest tipus d'organització, va implicar l'aparició d'una elit molt influent integrada pels caps d'aquests cossos de l'estructura burocràtica.

El model esclavista trenca el principi d'igualtat política que caracteritzava les formes antigues de govern i els ciutadans de l'Imperi no disposen de cap possibilitat de participació política en les decisions de govern. La idea de **súbdit** substitueix l'antiga idea de ciutadà i la seva funció queda relegada a l'obediència a l'emperador.

L'imperi burocràtic

El model esclavista manté unes certes similituds amb els antics imperis hidràulics, fins a l'extrem que alguns autors defineixen aquest model no com a esclavista, sinó com a "imperi burocràtic". La gran particularitat en referència als antics imperis hidràulics és que el model esclavista organitzava la burocràcia en un marc d'institucions republicanes.

La democràcia que havia caracteritzat les ciutats-estat és abandonada. El creixement de les fronteres de l'Imperi i l'increment notable dels esclaus és en part responsable d'aquesta desaparició de la vella democràcia.

2.1.4. Model feudal

La invasió dels bàrbars (pobles del nord d'Europa) posa fi, com és ben conegut, a l'Imperi romà i provoca una fragmentació del mapa polític d'Occident que afavoreix l'aparició d'una aristocràcia nobiliària que controla el territori i que s'articula d'acord amb una relació de vassallatge amb els monarques.

El feudalisme és l'antítesi de la idea de l'existència d'un estat o d'un poder polític central. És, per definició, el model dels poders locals vertebrats entorn el senyor feudal i el vassallatge que els integrants de la societat feudal li donaven.

Les relacions entre la població i els senyors feudals eren d'**adscripció i lleialtat personal**. Bàsicament el camperol donava lleialtat al senyor per mitjà del vassallatge, concretat en unes obligacions tributàries, en compensació de rebre garanties de seguretat militar que el senyor li atorgava. No en va la noblesa acaparava el poder econòmic i militar.

Els vincles que els senyors feudals mantenien amb el monarca es concretaven sobretot en l'obligació que tenien d'assistir el rei i de donar-li suport militar en les guerres. Per sobre dels monarques, només tenien influència i poder l'emperador i el cap de l'Església catòlica, el paper del qual anava molt més enllà de l'estricta funció espiritual, car era ell qui nomenava els emperadors.

En resum podem dir que una de les característiques principals del feudalisme és la inexistència d'una separació d'esferes o àmbits que permetin identificar un poder polític organitzat com existia en els models burocràtics, entre altres coses perquè el feudalisme no incorpora ni la idea de poder sobirà, ni la d'estat. La difusió del poder polític era el reflex d'una multiplicitat, d'una diversitat de poders.

La crisi del feudalisme es va iniciar a mesura que les ciutats anaven guanyant protagonisme, gràcies a la potenciació de les activitats comercials. De fet no és aquesta l'única causa o l'únic factor que podem identificar per explicar la transició des del feudalisme cap a l'aparició de l'estat modern. Els conflictes creixents entre els diversos estaments socials (senyors feudals i vassalls) i entre els integrants d'un mateix estament (noblesa) i l'existència de lluites religioses són factors que acceleren la descomposició d'aquest model i que creen les condicions per a l'aparició de la nova organització que coneixerem com estat.

El comerç s'inicia a les ciutats i fa aparèixer unes persones deslliurades de les relacions de vassallatge. Aquesta situació debilita els senyors feudals i potencia la figura dels monarques, que troben en aquests sectors socials emergents uns nous aliats amb els quals poden establir relacions i intercanvis de manera directa, prescindint dels senyors feudals.

La protecció feudal

La inseguretat provocada per les invasions dels bàrbars era constant en bona part del mapa d'Occident. Els contractes de vassallatge propis del feudalisme es poden resumir en la idea de protecció a canvi de producció.



Guerrers medievals. Pintura mural de l'església de Santa Maria de Taüll.

2.2. Transició cap a l'estat

L'aparició de l'estat es comença a produir a partir del segle XV, tot i que no és fins al segle XVI quan es concreta realment l'existència de l'associació política que identifiquem com a estat. Els primers indicis d'aparició de l'estat es produeixen sense gaire coherència i com a conseqüència dels diversos conflictes que van produir-se a l'etapa final del feudalisme, d'entre els quals podem remarcar:

- 1) les **crisis** que van envair bona part dels parlaments medievals, com a conseqüència de les intencions dels governants de suprimir-los o limitar-los fortament;
- 2) les **tensions** que la noblesa vivia a causa del protagonisme creixent de la nova classe burgesa emergent que començava a constituir un tipus de funcionariat que allunyava encara més les possibilitats d'influència dels grups nobiliaris;
- 3) l'**enfrentament** que es produeix entre els governants i l'Església en els intents dels primers de fer-se amb l'autoritat de l'Església per així créixer en la imposició de l'autoritat moral davant dels seus súbdits. El desenllaç més important d'aquests enfrontaments serà la reforma protestant que té lloc a Alemanya.

L'estat és l'expressió de l'organització política d'una societat que s'instaura en un procés de modernització tant en l'àmbit social com en l'econòmic i en el polític. En aquest sentit és correcte afirmar que estat és sinònim de modernitat. Un dels trets més característics d'aquesta modernitat és la desaparició dels vincles de dominació personal. Els antics vincles de relació-subordinació es trenquen i apareix la possibilitat d'un nou model de relació impersonal entre el governant i el governat, que de fet serà la pauta que caracteritza l'aparició i l'evolució de l'estat.

Aquests canvis que pertanyen a les relacions de poder en l'àmbit polític tenen, com no podria ser d'una altra manera, una contextualització social i econòmica que els afavoreix. L'aparició del **mercat** amb totes les pautes noves de comportament individual i col·lectiu que l'acompanyen, i l'abandonament dels elements més tradicionalistes que pesaven en la societat feudal (relacions de llinatge, la no-especialització, etc.) van fer possible el canvi de paradigma en les relacions polítiques de poder que es van condensar en l'estat.

2.3. Característiques de l'estat

Els primers passos de l'estat –i especialment la utilització d'aquest terme per a definir unes noves realitats polítiques– es van produir, com ja s'ha indicat, en un escenari confús i gens clar. Per això algunes contribucions teòriques sobre les noves formes d'autoritat política fetes per autors que van viure en els segles XV i XVI són especialment rellevants i aclaridores.

Maquiavel (1469-1527)

Polític i pensador nascut a Florència, ciutat on desenvoluparà la seva activitat, és considerat com un dels pares de la ciència política moderna. La seva contribució es valora especialment en la teoria sobre l'estat. El seu llibre més conegut és *El Príncep*, obra on desenvolupa consells per tal que el governant sàpiga utilitzar els recursos al seu abast per a guanyar el poder i mantenir-s'hi. Maquiavel trenca amb el pensament polític medieval caracteritzat per la subordinació del poder polític a una altra moral, de caire espiritual, sobre la qual el governant no disposava dels mecanismes de direcció.

La primera aportació és la de **Maquiavel** (Niccolò Machiavelli). Aquest pensador polític florentí renovà radicalment la conceptualització del poder polític en definir l'estat com una **associació autònoma**, amb la seva moral pròpia, els seus mecanismes d'actuació i una raó particular que li permet sobreviure enfront els problemes o adversaris que l'amenacen.

La defensa d'una moral no subordinada ni subjecta a cap altre criteri ni interès que aquells que deriven estrictament de l'exercici i el manteniment del poder polític és l'afirmació i la defensa del que es coneix com a "raó d'estat".

La segona contribució a la teoria de l'estat és la de **Bodí** (Jean Bodin), jurista francès del qual podem remarcar els treballs fets entorn del concepte de **sobirania**.

La característica de la sobirania és l'existència d'un poder únic i absolut que comporta la capacitat de fer aplicar la llei i garantir-la per a tots els súbdits. Segons aquest teòric, la sobirania és un atribut necessari per a tota autoritat política estable.

Un cop vistes les principals aportacions a la teoria de l'estat realitzades pels autors que van viure als segles XV i XVI, podem passar a analitzar l'estat com a **associació especialitzada** en l'organització política. Les característiques principals queden resumides a continuació:

1) **Unificació del poder**: l'estat comporta una **centralització** política única. No es pot confondre aquesta idea amb la incompatibilitat en l'existència d'una divisió funcional de poders.

Vegeu també

Les idees polítiques de Maquiavel també es troben desenvolupades a l'apartat 1.1.2 del mòdul "Sistemes polítics comparats".

Bodí (1530-1596)

La seva aportació va ser de gran utilitat, com va succeir també amb les d'altres autors, a l'hora de formular les teories sobre l'absolutisme que van protagonitzar la vida política a Europa els segles XVII i XVIII.

Vegeu també

La seva justificació de la monarquia absoluta és objecte d'estudi a l'apartat 1.3.1 del mòdul "Teoria de la democràcia".

Amb l'estat apareixen unes institucions centrals que ajuden a despersonalitzar la política i a fer-la impersonal. Allò realment important no és la persona, sinó la mateixa institució, independentment de quina persona la dirigeixi.

2) Especialització: amb l'estat, la política esdevé una esfera de l'activitat humana plenament independent, o com a mínim tan independent com les altres (l'econòmica, la religiosa, etc.). Aquesta especialització comporta l'aparició d'institucions especialitzades en la funció de governar i té com a conseqüència la **professionalització** de l'activitat política.

Conseqüències de la professionalització

És en aquest període de l'evolució política de les formes estatals quan té lloc la consolidació d'institucions com ara l'exèrcit estatal, l'administració pública, el mateix govern i els mecanismes que configuren les institucions judicials.

La característica de l'especialització que es produeix en l'exercici del poder polític en les organitzacions estatals té com a conseqüència la instauració d'una autoritat legal racional que descansa en una estructura de caràcter burocràtic.

Aquest tipus d'autoritat, juntament amb la burocràcia organitzativa, és la que correspon a les societats modernes i substitueix les formes d'autoritat que descansen sobre el carisma o sobre l'autoritat tradicional.

3) Territorialització del poder: a diferència del model feudal, que definia les relacions de poder segons uns àmbits de vincles personals, l'estat estableix aquestes relacions d'acord amb un territori. És, doncs, el **territori**, l'element que determina l'abast en l'exercici de poder per part de l'estat.

És en un territori concret on l'estat estableix el seu camp de dominació i és aquí on aquest estat pot desplegar un ordenament jurídic sobre el qual pot monopolitzar les maneres de dominació, inclosa la mateixa violència.

Concepció weberiana de l'estat

És oportú recordar la definició feta per Max Weber que ja hem vist en l'apartat 1.5.1 d'aquest mateix mòdul, la qual caracteritzava l'estat com "l'organització que exerceix el monopoli legítim de la violència sobre un determinat territori i una determinada població".

2.4. Formes de dominació estatal

L'estat, des de la seva aparició, ha passat per diverses etapes prou diferenciades entre elles, tot i haver mantingut les característiques que acabem de definir com a pròpies de l'organització estatal.

2.4.1. Monarquia absoluta

Les **monarquies absolutes** corresponen a l'etapa més inicial de l'estat i són una conseqüència de la desintegració plena en què es trobà immersa la societat feudal.

Les monarquies absolutes comencen a desenvolupar progressivament les capacitats pròpies dels monarques, els quals miren de trencar amb el control que els senyors feudals els imposaven sobre totes les seves decisions a canvi d'assegurar-los una economia prou còmoda per a poder fer front amb tranquil·litat a la resta de les seves activitats, especialment en els temps de guerra.

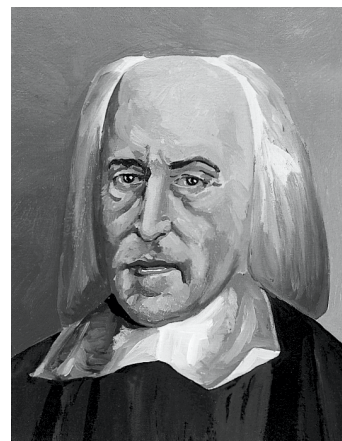
Deixar enrere el llastre que el control dels senyors feudals havia imposat als sobirans permetia a les monarquies absolutes exercir amb plenitud un poder polític fins aleshores desconegut i una organització d'aquest poder totalment nova.

Mitjançant l'exercici d'aquest poder polític i de la concreció d'una nova organització que caracteritza les monarquies absolutes, podem intuir els trets bàsics del que hem definit com a característiques pròpies de l'estat.

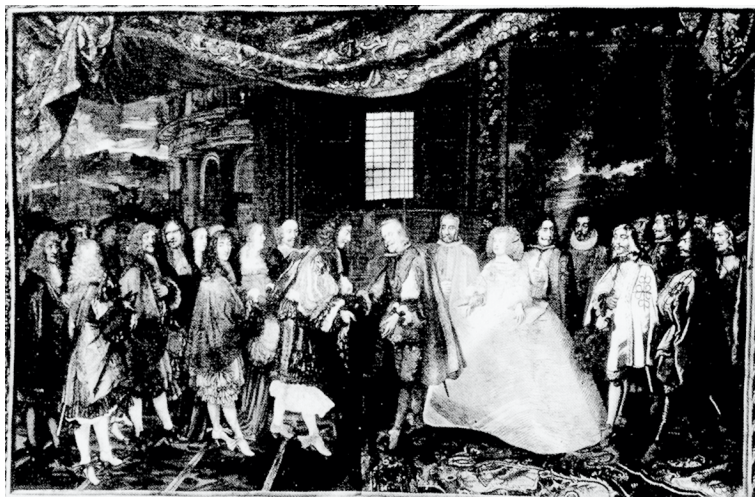
La forta centralització en l'exercici de l'autoritat, la concreció del poder polític segons un territori delimitat i l'impuls d'un cos burocràtic des d'on es puguin executar les decisions del poder polític són els principals aspectes per mitjà dels quals veiem l'aparició de l'estat modern.

De tots aquests aspectes, la forta **centralització** del poder polític és possiblement l'aspecte més rellevant de les monarquies absolutes.

Entre altres qüestions, la centralització impulsada pels monarques absoluts comportava la **unificació del dret**, és a dir, la supressió de les diverses tradicions jurídiques i codis que podien existir dintre d'un mateix territori estatal. La pèrdua dels costums jurídics propis a favor d'un costum i un dret únic va ser una constant i una conseqüència de la centralització.



Thomas Hobbes és l'autor d'*El Leviatan*, una justificació de les monarquies absolutes com a mecanisme de govern.
Thomas Hobbes (1588-1679)



Monarquia absoluta. Tapís que representa Lluís XIV de França i Felip IV de Castella signant el Tractat dels Pirineus.

Centralització absolutista

Aquesta centralització, però, no anava acompanyada sempre d'un poder total i absolut per part del monarca. La inexistència, malgrat els esforços, d'una bona maquinària de la qual es disposés per actuar sobre tot el territori era de fet un gran impediment a l'exercici absolut del poder. Tot i així els esforços per acaparar tot el poder i actuar sobre la societat van ser una característica d'aquestes monarquies. Aquesta vocació va acabar convertint els estats no solament en unitats polítiques centralitzades, sinó també en realitats intervencionistes; les quals van ser ben visibles en l'àmbit econòmic, especialment en les activitats mercantils.

2.4.2. Estat liberal

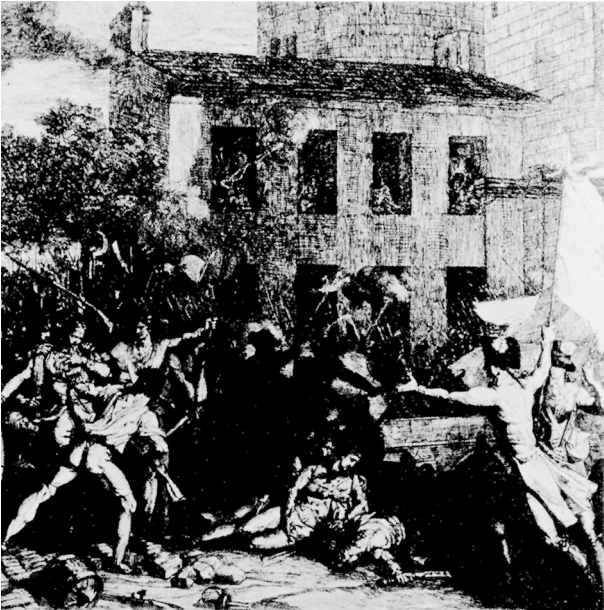
Fins a les revolucions liberals de la fi del segle XVIII i sobretot del XIX, la monarquia és la manera més estesa de govern.

La burgesia

Originàriament cal entendre burgesia com el conjunt de persones pertanyents a la classe mitjana urbana dedicada a activitats mercantils o industrials. El seu pes i la seva influència va anar guanyant espai amb el desenvolupament del capitalisme. La demanda d'una major influència sobre el poder polític va portar la burgesia a ser la instigadora principal dels processos de destrucció de l'antic règim.

És en el marc d'aquestes monarquies on es desenvolupa el capitalisme i, gràcies al creixement econòmic, la burgesia va adquirint cada vegada més força fins a convertir-se en l'autèntic motor de les transformacions socioeconòmiques i també en el grup social precursor dels futurs canvis polítics.

Al llarg dels segles XVII i XVIII, tot just abans de les dues grans i importants revolucions liberals –la nord-americana (1776) i la Revolució Francesa (1789)– es consoliden dues idees que tindran molt a veure en les argumentacions que fonamenten el gran canvi polític d'aquesta època i que afavoreixen els processos de substitució de les antigues monarquies absolutes pels nous règims liberals.



Revolució Francesa. Aiguafort de C. Thévenin que representa la presa de la Bastilla, el 14 de juliol de 1789.

1) La primera és l'afirmació de l'existència d'uns **drets individuals** sobre els quals ningú, més enllà del propi individu, pot disposar. Òbviament l'estat tampoc té, a ulls d'aquests pensadors, cap dret d'ingerència en els drets individuals.

2) La segona idea és el convenciment que tant l'estat com la pròpia Església tenien un **poder excessiu** sense cap mena de control que necessitava urgentment ser revisat. Com es pot observar, aquesta última crítica és un qüestionament directe de l'**antic règim**, per la qual cosa podem considerar legítimament que el liberalisme i l'estat liberal són la contraposició a un model de jerarquies socials dominants que cal identificar en essència com antic règim.

El nou estat que s'està construint respondrà als neguits del liberalisme en la línia de ser un espai polític que atén uns principis representatius, malgrat que en els seus inicis la participació política en la configuració de la voluntat estatal era reservada en exclusiva a aquelles persones amb un **estatus social** elevat, ja sigui com a conseqüència de les propietats de què disposaven, o com a resultat del seu nivell cultural i acadèmic.

En la seva concepció més profunda, l'estat liberal dóna compliment a les demandes formulades des de la burgesia per mitjà dels pensadors liberals, les quals tendien a limitar l'acció de l'estat només a les funcions estrictes de la llei i l'ordre.

És, doncs, aquesta defensa d'un estat limitat allò que porta a abandonar l'intervencionisme econòmic propi de la monarquia absoluta i a endinsar-se en la pràctica del *laissez faire, laissez passer*.



Moneda francesa d'un sou, de l'any 1793.

Es produeix, com a mínim aparentment, una confiança molt forta en l'autoregulació de la societat civil. Tot allò que es creu que es pot fer des de la societat civil i el mercat, sense necessitat que intervinguin els poders públics (l'estat), es deixa en mans de la societat.

Aquesta potenciació de la societat civil té com a conseqüència immediata la minimització de l'estat. De fet, l'estat liberal no concep cap altra manera d'actuar que no sigui la d'una acció complementària. L'estat liberal no vol transformar la societat civil, cosa que sí pretenia la monarquia absoluta.

Durant el segle XIX comença a fer-se visible la impossibilitat de combinar simultàniament el millor de dos principis que són a la base del pensament liberal:

- 1) garantir la màxima llibertat per a l'individu;
- 2) actuar amb conseqüència en una societat formada, en origen, per persones iguals.

La imatge que l'estat liberal adopta al llarg del segle XIX en referència a la societat civil és la d'una realitat social que és el resultat d'un sumatori de persones lliures i iguals amb uns mateixos drets fonamentals.

Malgrat això, la pràctica política de l'estat liberal no va acabar mai de ser plenament coherent amb aquesta visió, ja que no reconeixia, entre altres, el dret al **sufragi universal**, és a dir, el dret que absolutament tots els ciutadans d'un país tenen a poder votar, el qual no va arribar en la major part de casos fins ben entrat el segle XX.

A les darreres dècades del segle XIX la pràctica política en la majoria dels estats liberals europeus va viure un moment ple de convulsions:

- 1) D'una banda, les evidències de les desigualtats socials, portades fins al límit després de la Revolució Industrial, van promoure l'aparició organitzada del **moviment obrer** i van fer imparable l'aparició d'un malestar social en àmplies capes de la població, a causa de la pobresa extrema i de les pèssimes condicions laborals a les quals es veien abocats la major part de treballadors.
- 2) D'una altra, la contradicció entre una pràctica oligàrquica del poder polític, en què només uns pocs podien participar, i uns principis proclamats als quatre vents d'igualtat entre les persones, va anar fent avançar el dret al **sufragi**. Aquest procés es va desenvolupar d'una manera progressiva: primer va afectar

Vegeu també

Els conceptes de llibertat i d'igualtat són tractats àmpliament a l'apartat 1.3.5 del mòdul "Teoria de la democràcia".

Vegeu també

Les vicissituds històriques que van conduir cap a l'assoliment del sufragi universal s'estudien a l'apartat 1.2.2 del mòdul "Sistemes polítics comparats".

el conjunt de la població masculina major d'edat i, ja avançat el segle XX, es va permetre la incorporació de la població femenina al col·lectiu de ciutadans amb dret a vot.

Ara bé, el principi de **no-intervenció** que constitueix un dels elements que caracteritza l'estat liberal es va convertir en l'impediment principal per a la solució de molts dels problemes socials que castigaven la societat europea occidental de la segona meitat del segle XIX.

La pressió que els organismes representatius dels treballadors, especialment els sindicats, exercien, i la força creixent d'un seguit de moviments polítics que exigien una plena democratització del sistema per mitjà del sufragi universal, van anar introduint canvis de gran transcendència en l'estat liberal. Aquests canvis, en la seva major part, es van fer sota la por dels governants que el reconeixement del sufragi universal masculí permetés arribar al poder els partits representants de la classe treballadora.

En qualsevol cas, aquests canvis són l'expressió de la crisi que l'estat liberal va haver d'afrontar a partir de la fi del segle XIX i les primeres dècades del segle XX.

Aquesta crisi generalitzada va motivar, en general, unes profundes reformes que van permetre la **democratització** de l'estat, per mitjà del sufragi universal i l'**extensió** dels drets polítics.

Paral·lelament, es produeix l'aparició d'un nou model d'organització política on la intervenció estatal es considera plenament justificada en la pretensió de solucionar les necessitats bàsiques a la ciutadania.

En altres casos la situació va portar a la desfeta de l'estat liberal existent i a l'aparició de nous models d'organització política de l'estat a cavall entre règims autoritaris i totalitaris.

3. Estat del benestar

Per **estat del benestar (Welfare State)** coneixem una determinada manera d'intervenció social i econòmica pròpia d'alguns dels estats democràtics contemporanis, de la qual convé que presentem les característiques principals.

3.1. Consideracions generals

L'estat del benestar, també anomenat **estat social**, no es pot confondre amb altres maneres d'intervenció dels poders públics en àmbits socials.

Les polítiques assistencials-caritatives dutes a terme per l'estat protector al llarg dels segles XVIII i XIX; l'intervencionisme econòmic i social en els règims feixistes, durant la primera meitat del segle XX; o la planificació dels mitjans de producció que es produeix en diversos països europeus també en aquest segle, són mecanismes d'intervenció estatal que en cap cas es poden confondre amb l'estat del benestar.

Una de les primeres aportacions teòriques a la idea del que coneixem com a **estat social** és la del jurista alemany **Lorenz von Stein**. Von Stein defensa les reformes socials des de l'estat amb l'objectiu de corregir les disfuncionalitats que provoca la societat industrial. El seu model, el de la monarquia social, és una proposta per a evitar les revolucions.

Pocs anys després **Adolph Wagner** formula la seva proposta sota el títol de **lleï del creixement de l'activitat pública**, també coneguda com la **lleï de Wagner**, on preveu, ja a mitjan segle XIX, un dels trets característics de l'estat del benestar: el creixement de la despesa pública per motius de la ampliació progressiva de les actuacions de l'estat.

Aquesta ampliació de l'àmbit d'actuació de l'estat té una doble dimensió:

- 1) extensiva, en la mesura que cada vegada hi haurà més administració;
- 2) intensiva, ja que els àmbits d'intervenció seran cada vegada més nombrosos.

Aquesta evolució de l'estat portarà cap al que Wagner defineix com a **estat del benestar i de la cultura**. De la proposta d'aquest teòric es desprenen unes coincidències clares amb la realitat que caracteritzarà l'estat del benestar a partir de l'any 1945. Entre aquests elements previstos podem destacar:

1) el creixement de la despesa pública a un ritme més que proporcional en referència al creixement de l'economia;

2) la transformació qualitativa de l'actuació pública mitjançant la creació de noves institucions amb maneres innovadores d'intervenció estatal, la qual cosa implica una ampliació de les estructures pròpies de l'estat (més administració i en més àmbits);

3) la previsió referent al fet que les noves necessitats financeres de l'estat es cobriran mitjançant un impost progressiu sobre la renda.

L'estat del benestar és una experiència pròpia de les economies de mercat capitalistes i de règims polítics amb democràcia pluralista. Els esforços per garantir una igualtat d'oportunitats real que afecti el total de la població i per assegurar una certa funció redistributiva són els objectius genèrics que l'estat persegueix mitjançant les seves actuacions.

És cert, també, que interpretacions diverses apunten la idea que l'estat del benestar ha perseguit garantir des del seu inici el procés d'acumulació capitalista. Amb aquest objectiu l'estat hauria dedicat esforços a assolir una situació de pau social, imprescindible en qualsevol cas per a disposar de les possibilitats de creixement del capitalisme. Un dels mecanismes per a assolir aquesta pau social hauria estat precisament el reconeixement a la ciutadania d'uns drets socials que van més enllà dels adquirits dintre del mercat laboral.

El compromís de l'estat del benestar de ser actiu mitjançant prestacions, serveis o transferències amb els col·lectius passius de la societat és el resultat del reconeixement d'aquests drets.

Despesa pública a alguns països europeus. Xifra expressada en % del PIB

	1985	1994
Dinamarca	58	62
França	52	55
Alemanya	47	49
Holanda	58	55
Regne Unit	44	42
Espanya	42	48
Itàlia	50	55

Font: Navarro (1997: 70)

Àmbits d'acció de l'Estat

Els principals àmbits en què es materialitza prioritàriament l'acció de l'estat per a assegurar aquests drets són els de sanitat, educació, política d'habitatge i sobretot seguretat social, mitjançant subsidis per desocupació, transferències per malaltia o invalidesa, i pensions.

Evolució de la despesa pública a Espanya

A Espanya el percentatge de la despesa pública en relació amb el PIB s'ha doblat en només vint anys.

1965: 19,47 %
 1970: 21,40 %
 1975: 24,40 %
 1980: 32,50 %
 1985: 42,20 %
 1990: 43,50%

Font: Banc d'Espanya

Una característica comuna a tots els sistemes de benestar és l'augment progressiu dels pressupostos de l'estat que s'ha vist incrementat des de la dècada dels anys cinquanta, particularment en les àrees pròpies de les polítiques socials. Només a partir de la dècada dels anys vuitanta aquest creixement s'ha vist frenat, i fins i tot invertit, com a conseqüència de la recessió econòmica.

Tot i així, en la majoria d'economies d'estat del benestar el conjunt de la despesa pública ha arribat a representar entre un 40 i un 50 % del total del PIB. En alguns països, especialment els escandinaus, aquest percentatge ha superat el 50 %.

3.2. Orígens

Si fins ara hem vist les primeres contribucions al concepte d'estat del benestar produïdes en un àmbit bàsicament teòric a partir de les aportacions més rellevants d'alguns autors que van facilitar enormement la **delimitació de les funcions socials** de l'estat, en aquest apartat farem atenció a les experiències que s'han succeït des de la fi del segle XIX fins a l'actualitat, bàsicament arreu de la geografia europea, i que han donat concreció a això que coneixem com a estat del benestar.

Amb seguretat, l'experiència més coneguda i la que més impacte va tenir en la reforma social de l'estat va ser l'informe sobre la seguretat social anglesa impulsat per **William Henry Beveridge**. Per a molts estudiosos de l'estat del benestar, la proposta d'aquest polític liberal i la seva aprovació posterior per part del Parlament britànic és un punt de referència obligat per a entendre l'estat del benestar i la seva evolució a partir de la finalització de la Segona Guerra Mundial.

Com ja havia succeït amb altres autors contemporanis, Beveridge es trobà fortament impactat pel trencament democràtic i la instauració d'un model totalitari a diverses parts del continent europeu, especialment a Alemanya.

Aquesta preocupació el portà a impulsar un model propi de relació entre l'estat i la societat, que ell defineix com **Welfare State**, tot contraposant-lo a la situació dels règims totalitaris dels sistemes feixistes europeus, qualificats com **Warstate**.

El model proposat, recollit amb entusiasme pel mateix Parlament britànic, és de fet l'expressió política més exitosa pel que fa a la concreció en drets socials de tota una tradició que girava entorn de valors genuïnament propis

del socialisme. Els objectius de la **redistribució de la renda i l'alleugeriment de les càrregues de la pobresa** quedaren perfectament integrats en l'informe Beveridge i són referents permanents.

Podem, doncs, determinar la dècada dels quaranta, en plena Segona Guerra Mundial, com el moment en què es produeix un salt qualitatiu i quantitatiu en les estructures dels estats democràtics europeus en el camí cap a la plenitud de l'estat del benestar que es produirà en les dècades immediatament posteriors.

En aquest sentit la transcendència de l'informe Beveridge és indiscutible, i per aquest motiu el seu autor ha estat sovint identificat com el pare de l'estat del benestar contemporani. Això, però, no ens ha de portar a pensar que l'estat del benestar és una realitat que apareix per generació espontània.

Ja hem vist algunes de les idees motriu que van motivar l'informe esmentat. I no podem deixar de remarcar l'existència d'una evolució social, política i econòmica que es produeix en la major part de societats europees des de la fi del segle XIX. Els canvis profunds que la societat europea viu al llarg del segle XIX són també d'alguna manera els responsables del procés que portarà a la concreció de l'estat del benestar.

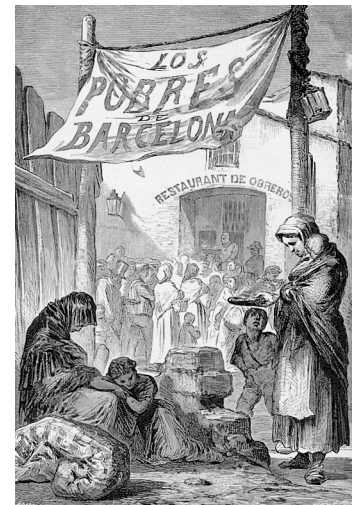
Aquests canvis es poden percebre com a resultat de la **interacció** entre la **Revolució Industrial** i la **revolució política liberaldemocràtica**. En referència a aquest darrer aspecte cal remarcar la importància que, per a l'estat del benestar, va tenir l'extensió de la democràcia a la fi del segle XIX i l'inici del XX gràcies a l'extensió progressiva del sufragi electoral al total de la població.

La influència dels efectes de la Revolució Industrial en la configuració prèvia de l'estat del benestar fou diversa i a la vegada molt intensa. Les conseqüències polítiques, socials i econòmiques de la industrialització van tenir una incidència ben visible en els processos que van culminar amb l'aparició dels models del benestar.

Alguns factors que poden ser destacats per a entendre aquesta incidència en els passos previs a l'estat del benestar són:

1) **L'impuls de mutualitats i associacions obreres amb finalitats assistencials**: el seu àmbit d'actuació solia ser gremial i absolutament deslligat de l'estat. L'objectiu era donar resposta a les disfuncions socials aparegudes arran de la Revolució Industrial.

2) **L'aparició d'una nova pobresa urbana**, atribuïble a l'aglomeració humana en grans nuclis urbans: aquest fenomen motiva que les institucions caritatives i assistencials clàssiques quedin superades i que s'evidenciï la urgència d'una



Restaurant per a pobres barcelonins a principis del segle XX.

intervenció per part de les institucions públiques en aquest terreny. Les institucions municipals són les primeres que inicien aquestes tasques, per exemple mitjançant les **cases de la caritat**.

3) El naixement de les primeres legislacions laborals: la pràctica existent de la responsabilitat compartida entre els treballadors i els empresaris respecte als accidents laborals comença a entrar en crisi a causa del creixement quantitatiu i qualitatiu d'aquestes circumstàncies. La solució apuntada és la intervenció de l'agent estatal per tal de regular, davant els desacords i els conflictes, les responsabilitats dels accidents laborals. Amb aquest tipus d'intervencions decau el **principi de no-intervenció** que havia caracteritzat fins aleshores l'estat liberal.

Cal concloure que l'aparició de l'estat del benestar és conseqüència d'una multiplicitat de factors atribuïbles a processos socials, econòmics i polítics més generals. En aquest sentit hem d'interpretar l'estat del benestar com una realitat que sintetitza i integra l'evolució i els canvis que es van anar produint en les societats occidentals al llarg del segle XIX i a l'inici del XX.

3.3. Estat del benestar en perspectiva comparada: una aproximació

Diversos autors han iniciat línies de recerca encaminades a la realització d'una anàlisi comparativa dels diversos sistemes del benestar. L'afirmació, acceptada pel sentit comú, segons la qual no tots els estats del benestar són iguals, necessita validesa empírica.

En aquest sentit una primera aproximació implica la divisió entre aquells estats del benestar que podríem definir com a **institucionals** i aquells que podríem qualificar com a **residuals**:

L'estat del benestar a Espanya

José Maluquer va ser un dels pioners en els sistemes de previsió populars. L'historiador Raymond Carr en el seu llibre *Espanya 1808-1939* escriu que "a Espanya la idea d'un *Welfare State* fonamentat en les assegurances dels treballadors va ser cosa d'un home insistent, José Maluquer. Maluquer havia arribat a ser un convers de la seguretat social com a fórmula matemàtica de la solidaritat humana".

1) L'**estat del benestar institucional** es caracteritza per una **universalització** dels serveis prestats, és a dir, perquè la prestació dels serveis afecta tota la societat. En aquestes circumstàncies l'estat assumeix un paper d'intervenció amb l'objectiu d'assegurar uns mínims en tots aquells àmbits considerats imprescindibles per al benestar individual.

2) L'**estat del benestar residual**, contràriament a l'anterior, intervé només quan les institucions que ell considera principals en la prestació de serveis de benestar, és a dir, la família i el propi mercat, fallen. Normalment es tracta d'una **intervenció limitada** a segments socials específics i marginals.

Una de les conseqüències que aquests dos models comporten és que, mentre que en l'estat del benestar institucional la idea de drets socials per a la ciutadania ocupa un espai central, en el model residual aquest concepte és inexistent i no té cabuda en el seu ordenament jurídic.

A l'inici de la dècada dels noranta es va formular una classificació de països atenent els seus sistemes de benestar. Aquesta ordenació es va confeccionar a partir d'una tipologia d'aquests règims establerta segons les dades proporcionades per Gøsta Esping-Andersen.

Els criteris que aquest autor utilitza per establir la tipologia són:

1) La relació que s'estableix entre **estat-mercat** en la prestació de benestar: cadascun dels règims es caracteritza per la relativa centralitat que el mercat i l'estat tenen com a mecanismes de producció de benestar. La **interacció** existent entre aquestes dues institucions provoca diverses combinacions que són les que donen lloc a les peculiaritats existents entre els diversos països.

2) El grau de **desmercantilització**: els règims de benestar es diferencien entre ells per la diversa intensitat de desmercantilització que les seves polítiques provoquen. La **desmercantilització** s'ha d'entendre com la reducció de la dependència que l'individu té respecte del mercat. Això s'aconsegueix per mitjà de l'existència de mecanismes de producció al marge del mercat laboral. El grau d'aquesta desmercantilització es mesura per:

- a) les condicions d'accés a les diverses cobertures socials;
- b) el temps màxim de gaudi d'aquestes;
- c) l'extensió que la cobertura té des del punt de vista social, és a dir, el percentatge de població sota cobertura;
- d) la taxa neta de reposició d'ingressos.

Intensitat de la desmercantilització

Segons els treballs fets per Esping-Andersen (1993: 77), els sis països amb una desmercantilització més marcada d'entre un conjunt de divuit països amb estats del benestar, són: Suècia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bèlgica i Àustria.

3) **L'estructuració social** que la intervenció pública provoca: el darrer element apuntat per Esping-Andersen fa referència a les conseqüències que la intervenció de l'estat produeix en l'estructuració de l'ordre social. La intervenció de l'estat mitjançant polítiques tan diverses com són la "Poor law", les propostes de seguretat social d'Otto von Bismarck o els programes universalistes de Beveridge parteix d'intencionalitats diferents i provoca resultats diversos en cada societat. Cal conèixer aquestes diferències per tal de poder aprofundir en les variacions que es produeixen en cada país.

L'anàlisi d'acord amb aquests criteris permet establir tres categories a partir de les quals podrem agrupar els països amb règims de benestar públic:

1) **Estat del benestar liberal:** es caracteritza per l'ajuda a aquells que es demostra que no tenen recursos:

a) aquest model afavoreix la població amb ingressos baixos;

b) en aquest règim la intervenció de l'estat està enfocada a estimular el mercat. Això ho pot fer de manera passiva per la modèstia de les transferències que ofereix, o de manera activa donant subsidis a plans privats;

c) aquest model minimitza al màxim l'efecte desmercantilitzador, limita la cobertura dels drets socials i crea una estratificació entre la relativa igualtat de pobresa dels assistits i un benestar per a la majoria de la població, que el mercat s'encarrega de diferenciar. Es produeix un clar dualisme de classe entre aquests dos grups.

Alguns països que es podrien ubicar en aquest règim són els Estats Units, Austràlia i el Canadà.

2) **Estat del benestar corporatista:** intenta fer-se ressò de les noves estructures postindustrials de classe:

a) a diferència del model anterior no hi ha una obsessió liberal pel mercat;

b) allò realment perseguit mitjançant la intervenció pública és el manteniment i la consolidació dels estatus socials ja existents. Els drets socials que existeixen se subordinen a aquests objectius. La preocupació a mantenir i augmentar les diferències d'estatus fa que es minimitzin els efectes redistribuïdors que les polítiques socials poden tenir;

c) aquestes polítiques són clarament subsidiàries, és a dir, només es posen en pràctica quan han fallat els altres mecanismes;

"Poor law"

La "lleï de pobres" va estar vigent durant diversos segles fins a la fi del segle XIX al Regne Unit, com a principal instrument de lluita contra la pobresa. La seva efectivitat era nul·la i els seus efectes tendien a estigmatitzar encara més els pobres. Les ajudes que es donaven als pobres en cap cas eren reconegudes com a drets. L'aparició de l'estat del benestar provoca que es reconegui per primer cop l'existència d'uns drets socials dels ciutadans que els han d'alliberar de les situacions de necessitat.

d) cal destacar que aquest règim dóna una especial rellevància al paper de la família i debilita el de la dona.

Alguns països que pertanyen a aquest grup són França, Itàlia, Alemanya i Àustria.

3) Estat del benestar socialdemòcrata: la seva preocupació és ampliar la universalització i desmercantilització plena a la classe mitjana:

a) l'objectiu és reduir distàncies entre els diversos estatus socials en els quals es troba dividit el conjunt de la població d'un país;

b) els serveis s'elevan a les expectatives de la nova classe mitjana. Així l'obrer té el dret a gaudir d'unes prestacions socials que fins a aquell moment havien estat reservades als sectors més adinerats de la societat. Amb aquesta reforma, tothom està inclòs en un sistema d'assegurança universal. Els subsidis, però, s'estableixen a partir dels ingressos;

c) a diferència del model corporatiu, les polítiques no són subsidiàries. No s'espera que fallin els possibles mecanismes d'ajuda existents en el mercat o la família;

d) aquest model persegueix una maximització de la independència individual;

e) coherent amb aquest objectiu hi ha un esforç en la concreció i activació de serveis socials que facilitin aquesta independència individual també per a la dona. Per això l'atenció que el model socialdemòcrata dóna a les polítiques d'infants i de tercera edat són importants, ja que habitualment en altres models és la dona qui assumeix aquestes tasques per mitjà del paper que exerceix dintre del nucli familiar;

f) el principal problema d'aquest model és la necessitat que té d'obtenir una situació de plena ocupació de la seva població activa. Els grans costos obliguen a minimitzar els problemes socials i maximitzar els ingressos per salaris.

Alguns països que podríem incloure en aquest model són Dinamarca, Finlàndia, Noruega, Suècia i Holanda.

3.4. Períodes

Sense renunciar a les tesis de l'anàlisi multidimensional, que explica bona part de l'aparició de l'estat del benestar en els diversos països, alguns autors han volgut elaborar una visió globalitzadora en el temps i que integri l'anàlisi multidimensional a la pròpia evolució de l'estat del benestar.

Model catòlic d'estat del benestar

Peter Abrahamson (1995, pàg. 120-125) proposa una tipologia diferent a la d'Esping-Andersen que inclou el model definit com a 'catòlic'. Aquest model es caracteritza per posar èmfasi en la societat civil, per una institució familiar molt forta i per un nivell de compensació del benestar baix.

Segons aquesta classificació, Espanya i Portugal, entre altres, estarien en aquest model.

La divisió en períodes realitzada per l'historiador **Hugh Hecló** és un dels intents més reeixits en aquesta direcció. Aquesta aportació diferencia tres moments en la història de l'estat del benestar:

1) **El d'experimentació**, que comprèn el període entre 1870 i 1925. L'aspecte central està determinat per les relacions entre responsabilitat social i democràcia.

2) **El de consolidació**, que es produeix a partir de la crisi dels anys trenta. En aquesta segona fase les principals novetats són: la consolidació de la política econòmica de matriu keynesiana; una confiança social i política més àmplia sobre la intervenció de l'estat en àmbits fins aleshores reservats al domini privat, i la legitimació de les garanties socials com a drets de la ciutadania.

3) **El d'expansió**, que se situa a partir del final de la Segona Guerra Mundial i té el seu moment culminant en les dècades compreses entre els anys cinquanta i mitjan dels setanta. En aquest període la característica central es reflecteix en la relació que s'estableix entre la despesa social i l'expansió econòmica.

Aquesta proposta pot ser complementada amb la identificació d'un quart període que podríem situar a partir de la dècada dels vuitanta i en el qual encara ens trobaríem. Aquest període correspon a una **redefinició de l'estat del benestar**.

3.4.1. Experimentació (1880-1925)

Un dels aspectes més revolucionaris que podem trobar en l'origen de l'estat del benestar és la substitució de la incertesa que comportava la providència religiosa o familiar pròpia de l'estat modern, caracteritzada per una actuació privada i caritativa, per la certesa de la providència pública, pròpia de l'estat contemporani.

Aquest canvi comporta l'ampliació del concepte de seguretat propi del liberalisme d'estricta arrel burgesa amb una nova idea de seguretat que inclou la dimensió socioeconòmica.

La seguretat, des de l'òptica liberal burgesa, consistia exclusivament en la protecció de la vida i de la propietat. La seguretat socioeconòmica pròpia de l'estat contemporani està estretament lligada a les accions positives que duen a terme les institucions públiques i tindrà la seva plenitud en la implantació de les polítiques socials i redistributives.

Vegeu també

En relació amb la política keynesiana, vegeu l'apartat 3.4.3 d'aquest mateix mòdul.

Una de les conseqüències d'aquesta nova realitat és la reformulació del paper de l'individu. Com bé apunta **Pierre Rosanvallon**, l'estat del benestar, o **estat providència**, comporta que els individus es manifestin amb categoria política i jurídica plena.

L'assoliment d'aquesta condició és paral·lela a l'expansió i consolidació de la democràcia política. No és simplement un fet casual l'existència d'una coincidència en el temps entre el reconeixement del sufragi universal (primer el masculí i posteriorment el femení) i la promulgació de les primeres lleis que perseguien una protecció social.

Aquest nou concepte de seguretat es materialitza en la pràctica del principi contributiu/assegurador que ha substituït l'activitat del principi caritatiu/paternalista.

Aquest és el moment que podem identificar com el nucli històric inicial de l'estat del benestar, el moment que alguns autors han definit com a **liberal break**. Com han descrit Peter Flora i Arnold J. Heidenheimer:

"La diferència entre l'estat del benestar industrial i els que l'han precedit és que els costos de la seguretat que abans estaven internalitzats, ara s'externalitzen".

Peter Flora i Arnold J. Heidenheimer, *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America* (1988, pàg. 47).

Aquesta externalització dels costos comença a fer-se visible amb l'aparició del sistema de la **seguretat social**. Els primers passos de la seguretat social coincideixen en el temps amb la pràctica desaparició de la societat gremial i estamental, i amb una relativització de la importància que la família tenia com a únic agent de producció assistencial en cas de necessitats.

Crisi del sistema tradicional d'assistència

Cal recordar en aquest punt la crisi en què es troba el sistema tradicional d'assistència, concretada en l'ajuda veïnal fruit del creixement espectacular de la nova pobresa urbana i la necessitat de superar les limitades capacitats d'actuació que els poders públics tenien en les funcions assistencials.

Alguns politòlegs, historiadors i sociòlegs defensen que el nucli històric o moment fundacional de l'estat del benestar s'ha d'ubicar a l'Alemanya d'**Otto von Bismarck**; es basen en el concepte d'**externalització dels costos socials**. Segons aquests investigadors, és en aquest moment, la dècada de 1880, quan s'impulsa per primer cop un gran projecte de seguretat social concretat en una legislació triple:

- a) la d'assegurança social i de malaltia (1883);
- b) la d'accidents laborals (1884);
- c) la d'invalidesa i vellesa (1889).

Lectura complementària

L'obra de Rosanvallon conté una anàlisi del desenvolupament de l'estat del benestar i d'algunes dificultats que el porten a la crisi a partir de la dècada dels vuitanta. El fet de ser relativament curta i de tractar-se d'una perspectiva no anglosaxona el fa especialment interessant:

Rosanvallon, P. (1981). *La crise de l'État-providence*. París: Du Seuil.

La dimensió de salt qualitatiu que representa aquest moment es justifica pel fet que es produeix una ruptura amb els models de beneficiència –privats o públics– existents fins aleshores, d'acord amb una aposta cap a un nou model.

Aquest mecanisme de finançament de la seguretat social ja ens dóna a entendre que el factor ocupacional exercia un paper d'una enorme transcendència en el model instaurat per Bismarck. L'afirmació de l'existència de drets socials s'ha de relativitzar, ja que només els individus inserits en el mercat de treball podien gaudir-ne.

Sense menysprear l'aportació important que van representar les lleis dels anys 1883, 1884 i 1889 per al benestar dels treballadors, cal no oblidar l'enorme distància que existeix entre aquest model de **prestacions limitades** únicament als treballadors, i el model, que naixerà de la mà de Beveridge, que amplia el dret a les prestacions socials al conjunt de la ciutadania, sense cap altra limitació excloent.

En referència als motius que van portar el canceller Bismarck a impulsar aquesta política considerada com l'embrió de la seguretat social moderna hi ha diverses teories, però, com és habitual, cal pensar en l'existència d'una multiplicitat de factors que permeten explicar l'aparició d'aquestes primeres polítiques socials.

Una de les aportacions més interessants sobre aquest moment històric és la formulada per **Ernst Forsthoff**, segons la qual l'estat adquireix les competències d'oferir als individus mecanismes de subsistència bàsicament en dues situacions:

- 1) quan els individus es troben dependents de factors que escapen el seu domini exclusiu;
- 2) quan les circumstàncies socioeconòmiques de l'entorn ja no permeten satisfer les necessitats pròpies dels individus.

Per a Forsthoff el punt de partida cap a l'estat del benestar es produeix a la fi del segle XIX, quan l'individu perd de manera generalitzada allò que aquest autor defineix com l'**espai vital sota domini**, entenent sota aquests termes, l'indret des del qual tota persona té la possibilitat de proveir-se d'aquelles matèries bàsiques que li permetin alliberar-se de les seves necessitats.

Prestació social

Les antigues fórmules caritatives són substituïdes per noves prestacions. Un dels elements centrals és que aquests serveis es financen a partir de les cotitzacions obligatòries dels treballadors i dels empresaris amb el complement i el suport de l'estat.

Lectura recomanada

En l'obra de Forsthoff s'analitza el paper de l'estat en relació amb les seves competències en matèria de benestar social:

Forsthoff, E. (1986). *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

L'aparició de les noves formes de prestació social des de l'estat, entès com el moment de trencament amb les polítiques assistencials pròpies de l'estat liberal clàssic, poden considerar-se com l'inici d'un procés dinàmic d'ajustament entre l'individu i l'estat.

L'etapa d'experimentació de l'estat del benestar –que coincideix amb el període comprès entre els seus orígens i el final de la Primera Guerra Mundial– fa possible que el model de seguretat social nascut a Alemanya i iniciat per Bismarck es posi en pràctica en diversos països del continent europeu.

Això permetrà establir unes sòlides bases que posteriorment seran aprofitades per a garantir la consolidació i l'expansió d'allò que hom defineix com l'estat del benestar, del qual la seguretat social serà, sense cap mena de dubte, un dels eixos principals.

Les variacions que trobarem en la implantació de la seguretat social segons la diversa manera de procedir en cada país europeu, ens permetrà al final del capítol i recollint el treball d'Esping-Andersen, localitzar i definir diversos models de funcionament d'estats del benestar.

3.4.2. Consolidació (1919-1940)

El període d'entreguerres és el moment que podem considerar com el punt de no-retorn de les experiències viscudes des de la fi del segle XIX en l'activitat assistencial per part de l'estat.

Els anys que van des de la finalització de la Primera Guerra Mundial fins a l'inici de la Segona Guerra Mundial representen la desaparició de la rigidesa del vell paradigma liberal de separació radical entre estat i societat.

Són els anys en els quals es projecten amb tota nitidesa les conseqüències que la transformació de les seves capacitats representaran per a l'estat, i es valoren les condicions de l'existència individual. Segons Forsthoﬀ és en aquest moment quan la funció distribuïdora de l'economia havia de ser mantinguda. Davant aquesta necessitat, l'estat no podia restar indiferent a les causes que generaven la crisi econòmica.

El tret diferenciador que Forsthoﬀ atribueix a l'estat social –o del benestar–, per a distingir-lo de l'estat autoritari, i també de l'estat liberal de dret, és que l'estat social garanteix la subsistència dels seus individus mitjançant les prestacions, i també la redistribució de la riquesa. Es tracta, doncs, d'un estat orientat cap a unes funcions d'una marcada vocació de servei.

Estat social

En el seu primer article, la Constitució espanyola de 1978 afirma que "Espanya es constitueix en un estat social i democràtic de dret".

En aquest apartat mereix una atenció especial l'experiència de la **República de Weimar** (1919-1933), sobretot per l'aportació que fa, mitjançant el seu text constitucional, d'una concreció política i jurídica que és competència del nostre objecte d'anàlisi.

L'entramat normatiu de caràcter social que considera aquesta Constitució implica la positivització jurídica d'un debat prèviament generat en un àmbit exclusivament polític. Amb força anys d'anterioritat aquest debat ja s'havia iniciat sota l'expressió d'**estat de dret democràtic i social**.

De fet el debat polític va servir a un seguit de constitucionalistes alemanys, d'entre els quals destaca **Hermann Heller**, per a introduir aquests aspectes en el debat jurídic i defensar la seva transformació en norma jurídica fonamental.

Són enormement importants, des de la perspectiva històrica, els esforços de Heller i altres contemporanis per a caracteritzar la Constitució de Weimar des d'una perspectiva que permetés presentar-la com la fórmula ideal de democràcia social.



Segell de sis marcs de la República de Weimar, de l'any 1922, amb una sobretasa de quatre marcs en benefici de la gent gran i dels infants.



Berlín, vers l'any 1919.

Aquests intents topaven frontalment amb els d'aquells constitucionalistes, que d'altra banda eren majoritaris, que defensaven que l'esperit de la Constitució de Weimar estava dipositat en l'article 48 –aquell que atorgava al president funcions especials més pròpies d'un dictador.

Aquest debat entre juristes alemanys i particularment els esforços protagonitzats per Heller a favor d'incloure la fórmula de democràcia social en el tipus d'estat de dret, ens permet establir un paral·lelisme amb la formulació d'estat de dret democràtic i social que comença a guanyar terreny en diversos països europeus a partir de la Segona Guerra Mundial, i molt especialment en el debat previ a la **Llei fonamental de Bonn de 1949**.

Per a Heller el col·lapse que comportava el feixisme i el desenvolupament capitalista podien ser superats sense renunciar a l'estat de dret. El que calia era incorporar a l'Estat de dret existents continguts econòmics i socials que el fessin avançar cap a un nou ordre.

La idea d'estat social de Heller era subsidiària del concepte de **constitució obrera**, del socialdemòcrata **Hugo Sinzheimer**. La seva idea central era que les relacions laborals havien d'estar sotmeses al dret, mentre que, per a Heller, l'estat social comportava una autonomia de la societat perquè empresaris i sindicats s'autoreguleassin en matèria laboral. Aquesta vertebració al marge de l'estat provocaria una millora social gràcies a la reducció de l'estat policial i de classe existent, entre altres factors.

Aquesta actitud reformista és el que permet afirmar a Heller que només l'estat social de dret era una alternativa davant l'augment del feixisme i el caos econòmic del capitalisme.

Des d'una perspectiva més global i amb menys implicacions jurídiques, el principal problema a l'inici d'aquest període continuava sent el procés segons el qual les bases construïdes i consolidades en la fase prèvia d'experimentació de l'estat del benestar es transportaven cap al sistema polític.

No hi ha dubte que una de les característiques més rellevants d'aquest període pel que fa al paper de l'estat és el creixement de la seva intervenció en l'esfera econòmica.

Aquest aspecte va ser especialment visible al llarg dels anys vint i trenta del segle XX:

1) En primer lloc, l'increment dels aturats amb la consegüent aparició d'una desocupació massiva va obligar els estats a dissenyar polítiques que poguessin fer front a aquesta nova realitat. El debat que es produeix es polaritza entre la protecció dels llocs de treball o la concessió del subsidi d'atur.

2) D'altra banda, el personal de l'administració per a serveis socials creix sensiblement com a resposta a la demanda social d'aquests serveis. Per aquest motiu –i també pels esforços dirigits a fer front a les conseqüències socials de la Primera Guerra Mundial– comencen a aparèixer els primers pressupostos estatals dels grans serveis socials. Es produeix el creixement de les despeses socials com a partides emmarcades en les operacions de govern. Aquest fet va comportar un canvi important en les funcions organitzatives dels mateixos executius. Alguns ministeris veuen ampliades molt significativament les seves capacitats

de despesa i agafen una importància especial els ministeris d'Hisenda, atès que són els encarregats de desenvolupar directament o indirectament les noves polítiques monetàries i fiscals.

Aquest nou paper arribarà a la màxima plenitud després de la Segona Guerra Mundial. L'estat va assumint, d'acord amb la definició de Francesco Galgano, una doble naturalesa:

1) En primer lloc –i dintre del marc capitalista– assumeix aquella funció que és pròpia de l'estat en l'organització política de la societat. La seva finalitat última és la d'esdevenir el **garant** principal dels processos de producció i acumulació.

2) En segon lloc, cal constatar que l'estat va assumint la funció que li correspon dintre dels processos de producció del capital, que és la de ser un **agent econòmic** qualsevol. Com remarca Manuel García Pelayo:

"L'estat va adquirint un clar paper de **mànager** en el qual ell mateix esdevé a la vegada senyor i servidor del procés econòmic".

Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo* (1977, pàg. 36).

Aquesta nova funció que l'estat va assumint en aquesta etapa de consolidació té dos moments especialment emblemàtics que exerciran un paper rellevant com a precedents en l'impuls que l'estat del benestar rebrà després de la Segona Guerra Mundial:

1) Per un costat el **New Deal** nord-americà, que sorgeix com a resposta a la greu crisi dels anys trenta. Lentament va anar consolidant-se en les mentalitats nord-americanes la percepció que l'estat, també en els Estats Units, tenia una responsabilitat en l'economia i en la cura social dels ciutadans. Això es va anar manifestant mitjançant diverses polítiques sectorials intervencionistes.

2) Per un altre costat, a Suècia es produeix el que alguns autors han denominat **Compromís històric a Suècia entre capital i treball**. Té lloc a la segona meitat dels anys 30 i l'aspecte més trascendent és l'acord entre sindicats i empresaris per a cooperar i generar el creixement econòmic. A diferència de les polítiques dels governs laboristes al Regne Unit, la socialdemocràcia sueca va crear unes condicions econòmiques favorables a la indústria privada i va consolidar una cooperació fructífera amb els sindicats. Aquesta cooperació va permetre l'assoliment d'una situació de plena ocupació. El més important és que l'experiència escandinava va implicar en general una reducció del conflicte de classes i una adaptació entre capital i treball. Això es va fer sobre la base d'una extensió de la ciutadania social i dels drets de protecció social, amb el compromís, ja esmentat, de la consecució a llarg termini de la plena ocupació.

Prenent el model suec com a punt de referència, ens situem a les portes del període que Hecló defineix com el d'expansió.

Estat del benestar als EUA

Els EUA, als anys vint, encara no havien desenvolupat un sistema modern de seguretat social. Els motius d'aquesta diferència respecte a Alemanya i a bona part de països europeus són atribuïbles a la manca de tradició intervencionista en matèria assistencial i a la forta influència del puritanisme calvinista, en el sentit que l'èxit és considerat un senyal de predestinació.

Governos laboristes europeus

Tant al Regne Unit com a altres països europeus, al llarg de la dècada dels anys trenta va haver-hi governs amb presència de laboristes. Aquests governs van desenvolupar una política de fortes restriccions econòmiques que va augmentar l'atur i va provocar conflictes amb els sindicats.

3.4.3. Expansió (1950-1973)

Inici de la política keynesiana

Cal esmentar com a fita molt important l'aparició l'any 1936 de la teoria econòmica de John Maynard Keynes (1883-1946), segons la qual era possible arribar a la plena ocupació. Per a Keynes, la participació estatal en l'economia, mitjançant l'impuls d'obres públiques i d'infraestructures, havia de permetre la creació de nous llocs de treball. Això també provocaria un increment global de la demanda de mercaderies, que a la vegada originaria un increment de la producció que acabaria comportant la creació de nous llocs de treball. Tot aquest procés no ha de qüestionar la propietat privada dels mitjans de producció. La importància de les idees 'keynesianes' es posa de relleu en la influència que exerceixen en l'informe Beveridge sobre serveis socials i plena ocupació al Regne Unit, només sis anys després.

No cal insistir en el fet que l'estat del benestar és un fenomen molt més complex que el disseny i la posada en marxa d'unes polítiques socials determinades. Com tindrem l'oportunitat de veure, comporta canvis estructurals en diversos àmbits, més enllà dels estrictament relacionats amb les prestacions socials i el benestar de la població. Aquests canvis fins i tot originen processos de redefinició de les mateixes bases de legitimitat de l'estat, com veurem més endavant.

L'impuls expansiu que agafa l'estat del benestar a partir dels anys de la postguerra no es pot atribuir només a l'existència en diversos països europeus d'una seguretat social impulsada des de l'estat a partir de les experiències positives iniciades per Bismarck. Ni tan sols la concreció política de l'informe Beveridge, ni la major presència de l'estat en la direcció de la política econòmica i monetària que recull les propostes llençades per John Maynard Keynes, són elements suficients, malgrat que del tot necessaris, per a comprendre aquest nou impuls de la dimensió i intervenció de l'estat que caracteritza la major part de societats europees durant l'etapa posterior a la Segona Guerra Mundial.

Com ja hem vist anteriorment, no podem menysprear l'experiència que les dues guerres mundials aporten a molts governs europeus en l'àmbit de la intervenció pública ni tampoc les conseqüències que comporten. D'altra banda, no es pot passar per alt que tots aquests canvis produïts en l'àmbit de la intervenció de l'estat estan emmarcats en un intent per part dels governants d'evitar conflictes socials massius.

En aquest sentit, la por a l'increment de la desocupació provocat pel pas d'una economia de guerra a una de pau; les conseqüències internacionals de la Revolució Russa, especialment en les classes obreres; les revoltes socials que es van produir arreu d'Europa i l'ascendència cada vegada més gran dels partits d'esquerra, etc., foren algunes causes del temor que molts governs tenien en el període d'entreguerres i van condicionar bona part de la seva intervenció pública un cop acabada la Segona Guerra Mundial.

D'altra banda, els bons resultats obtinguts en el creixement econòmic i la desactivació del conflicte social va fer que l'experiència sueca fos seguida amb interès pels altres països europeus.

Després de la Segona Guerra Mundial hi ha una sensació generalitzada que la intervenció dels poders públics esdevé imprescindible per tal de garantir tant el creixement econòmic dintre de les regles del joc del capitalisme com la producció pública del benestar. En aquest sentit sembla produir-se també un consens generalitzat sobre el fet que, a partir d'un determinat nivell de benestar assolit per la societat, es pot aspirar a gaudir de la pau social i a assegurar una determinada demanda imprescindible per al bon funcionament de l'economia.

Aquesta impressió segons la qual es consolida l'intervencionisme de l'estat es pot interpretar com la desaparició d'un vell paradigma de la teoria de l'estat de base liberal, segons la qual tota intervenció pública és per principi indesitjable.

Això, però, no ens ha de portar a pensar que entre l'estat liberal i l'estat del benestar hi hagi una ruptura sense solució de continuïtat. El debat estat liberal contra estat del benestar no es pot reduir o simplificar en excés. De fet hi ha autors que remarquen, com ara **Rosanvallón**, la continuïtat que l'estat del benestar (**État-providence**) representa respecte a l'estat protector (**État-protecteur**).

El professor Miquel Caminal manté en un dels seus llibres que la continuïtat històrica de l'estat liberal en relació amb l'estat absolut i de l'estat social en relació amb l'estat liberal estableix una identitat històrica única i essencial que no es contraposa amb els elements substancials que els diferencien atenent el procés de formació i desenvolupament de la societat capitalista.

L'impuls per assolir un creixement econòmic i l'extensió d'un major benestar social per a tota la població es demostren indissociables entre ells i a la vegada estretament relacionats amb una intervenció pública creixent.

Això és el que **Ralf Dahrendorf** ha definit com a **consens socioliberal**.

Altres autors han preferit parlar de l'**equació keynesiana**, entenent-la com el punt de trobada entre la preocupació liberal per a assegurar el creixement econòmic i la preocupació socialista per la redistribució de la renda. És a dir, un escrupolós respecte al mercat amb una irreductible voluntat d'assolir la igualtat mitjançant polítiques redistributives.

Lectura complementària

En relació amb la continuïtat històrica de l'estat liberal en referència a altres tipus d'estat precedents, vegeu:

Caminal, M. (1978). *Estat social i Constitució econòmica en la Constitució espanyola de 1978*. Barcelona: Departament de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona.

En perspectiva històrica és evident que el keynesianisme, en tant que model que promou la combinació de recursos entre el mercat i l'estat, esdevé fins a mitjan dels anys setanta una doctrina quasi bé inqüestionable, estretament relacionada amb la realitat de l'estat del benestar, i que permet que aquest també gaudeixi d'un consens molt ampli.

El cert és que hi ha tot un seguit d'elements que provoquen un consentiment en diversos sectors socials i ideològics, alhora que una unanimitat entorn d'aquesta realitat. Una de les expressions més visibles d'aquest consentiment és la **desaparició de les crispacions socials** que les societats capitalistes havien viscut en anys anteriors. L'existència d'un creixement econòmic en les societats occidentals a partir dels anys cinquanta i el benestar social que s'amplia cada vegada més a extenses capes de la població no són factors aliens a la desaparició de les velles crispacions socials.

Aquesta situació d'alt consentiment col·lectiu entorn de l'estat del benestar i de les polítiques econòmiques keynesianes també repercuteix en les diverses ideologies, tant pel que fa a la producció d'idees com a la construcció de models de societat.

Ni els pensadors liberals ni els de l'escola marxista tenen un lloc definit en les idees i teories que es produeixen al llarg d'aquesta fase entorn de l'estat del benestar i que hem definit com la d'expansió. Aquest període està resumit perfectament en una expressió continguda en l'obra de Seymour Martin Lipset:

"Els problemes polítics fonamentals de la Revolució Industrial han estat solventats: els treballadors han arribat a la ciutadania social i política; els conservadors han acceptat l'estat del benestar i l'esquerra democràtica ha reconegut que un increment del poder global de l'estat comporta més riscos per a la llibertat que solucions per als problemes econòmics".

Seymour Martin Lipset, *El hombre político* (1963, pàg. 398).

Tot sembla indicar que l'època d'expansió de l'estat del benestar podria correspondre efectivament al període de l'inici de la fi de les ideologies.

El debat entorn de l'estat del benestar queda, en aquests anys, limitat entre les diverses concepcions reformistes de la política social. D'entre elles descobrim tres grans corrents o enfocaments en contra de l'estat del benestar, i que podem definir amb els termes següents:

1) **Pragmàtic**: per a aquests pensadors la política social és considerada més aviat com un instrument pragmàtic de reforma social que un gran cos teòric interpretatiu.

Lectura complementària

Una bona síntesi dels problemes de l'estat del benestar al llarg de la seva evolució és la de:

Lipset, S.M. (1963). *El hombre político*. Buenos Aires: Eudeba.

Una edició més actual:

Lipset, S.M. (1987). *El hombre político*. Madrid: Tecnos.

2) **Societarista:** per a aquests pensadors la política social representa l'expansió dels drets socials dels ciutadans amb l'objectiu de garantir el seu benestar. Creuen que els drets socials són una font de legitimació del sistema polític i econòmic que permet assegurar la pau social. Així, els drets socials són funcionals al capitalisme industrial.

3) **De modernització:** la política social és una resposta als costos de la industrialització. Com els societaristes, aquests teòrics consideren la política social com a funcional, però, a diferència d'aquells, la conceben com un element compensatori de les desigualtats socials existents.

3.4.4. Redefinició

A l'inici dels anys setanta el període de **creixement econòmic** iniciat a la dècada dels cinquanta origina els primers problemes.

Dos fets poden situar-se en l'origen de la **recessió econòmica** que s'inaugura als setanta:

1) la decisió dels Estats Units de no mantenir la convertibilitat de la seva moneda en or, decisió que va ser en part motivada per la quantitat de divises americanes existents en tercers països. Seguint les turbulències econòmiques d'aquesta decisió arribem fins a l'origen de la crisi energètica de 1973;

2) les dificultats que la nova situació suposa per als governs, els quals van veure dificultades les seves capacitats per continuar fent una política d'arrel keynesiana.

No solament la crisi econòmica va ser la responsable del qüestionament del keynesianisme; el constant **creixement de la despesa pública** semblava que no havia de tenir fi.

La competència electoral havia minat la base racional de les teories de Keynes. Els governs trobaven més senzill estimular la demanda i ampliar els drets del benestar social que elevar els impostos, la qual cosa incrementava inevitablement la despesa.

Tot això era possible en una situació de creixement continuat, però difícilment sostenible quan aquest creixement ja no era realitzable. Un element complementari a aquesta idea és la qüestió definida a partir del factor de la **inèrcia de la despesa pública**, que consisteix en el fet que els costos de la política de despesa pública no reflecteixen la demanda del moment, sinó decisions anteriors.

Qualsevol govern de nova elecció es veu en la contradicció de mantenir el compromís amb aquesta despesa o d'assumir el cost de popularitat –i òbviament també electoral– que podria representar substituir aquestes mesures que beneficien molts dels seus ciutadans.

La crisi de l'anomenat pacte keynesià, les limitacions del model fordista i l'existència d'un sector públic molt desenvolupat, són els ingredients necessaris per a l'aparició dels corrents neomarxistes i neoliberals i per al desenvolupament de les seves teories.

La virulència de la situació es manifesta en el creixement simultani de l'**atur** i la **inflació**. Aquesta nova situació deixa el keynesianisme sense una resposta útil a la crisi. L'estimulació o desestimulació de la demanda, polítiques característiques del model keynesià per a fer front alternativament al creixement de l'atur o de la inflació, es demostren certament ineficaces davant l'augment d'ambdues. D'altra banda, l'aparició a partir dels anys vuitanta del dèficit públic a uns nivells desconeguts no fa sinó debilitar el model benestarista existent.

En aquest marc s'obren les portes al qüestionament del model d'estat del benestar existent des de la dècada dels cinquanta, i fan aparició les fortes polèmiques sobre la **bondat** i la **viabilitat** de la **intervenció pública**.

El liberalisme per un costat i el marxisme per un altre són les dues matrius de pensament a partir de les quals es vehiculen les crítiques principals al sistema de benestar públic:

1) **Crítiques des del liberalisme**: les propostes liberals giren bàsicament entorn de la idea de la retirada de l'estat (**rolling back the State**) d'alguns camps d'actuació, bàsicament els econòmics i els de la prestació de determinats serveis universals.

L'argumentació de la necessitat que l'estat es replegui i abandoni aquells camps que no li són propis se sustenta sobre dues idees principals:

a) **Crisi de governabilitat**, que s'origina per la intervenció de l'estat en els intents de corregir les externalitats provocades en anys anteriors per la fallida del mercat. Alguns també plantegen l'excés de democràcia com la responsable d'aquesta crisi de la governabilitat. El seu raonament es fonamenta en el fet que les institucions no poden assimilar una demanda política il·limitada dels ciutadans.

Stagflation

El fenomen de l'"estaflació" pot definir-se com l'aparició simultània d'un creixement de la desocupació i de la inflació.

b) Sobrecàrrega de l'estat, que normalment parteix de premisses pluralistes. Per a aquests autors les relacions de poder són analitzades en clau de fragmentació. Diversos grups amb interessos diferents comparteixen i negocien amb el poder.

Aquests grups es troben amb unes expectatives cada vegada més elevades pel que fa al seu nivell de vida. Les expectatives electorals dels partits els obliguen a prometre qüestions molt diverses i sovint contradictòries. Els governs no tenen l'autoritat suficient –sovint condicionats per la por a perdre vots– per a imposar la que podríem definir com la "correcta política econòmica". La persecució del consens des del govern per a fer front als diversos compromisos comporta l'augment de la burocràcia.

L'estat cada vegada és menys capaç d'oferir una política eficient i eficaç, compromès com està amb les seves pròpies despeses pressupostàries. Paral·lelament, l'extensió de l'estat va destruint la iniciativa individual. Tot això va desenvolupant un cercle viciós que fa molt difícil corregir la dinàmica.

La principal oposició política i ideològica als models d'estat del benestar contemporanis neix d'autors diversos, identificats com la "Nova Dreta", que defensen que la democràcia social i l'estat del benestar són incompatibles amb la moral i la llibertat política i econòmica.

Els **arguments** desplegats **contra l'estat del benestar pel corrent neoliberal** no són, certament, pocs ni insignificants. N'assenyalarem els més rellevants, atès que han tingut un arrelament més gran en l'opinió pública:

a) Condició antieconòmica de l'estat del benestar: segons aquest argument, l'estat del benestar desplaça del mercat els incentius per a invertir i per a treballar.

b) Caràcter improductiu de l'estat del benestar: és provocat pel creixement ràpid de les burocràcies públiques i per l'existència de recursos humans i capitals al marge del sector privat.

c) Resultats ineficients i ineficaços de l'estat del benestar: per als neoliberals el més destacable de tots els aspectes que podríem definir com a ineficaços és que, malgrat els recursos públics destinats a acabar amb la pobresa, l'estat del benestar no ho ha aconseguit.

d) Negació de la llibertat que provoca l'estat del benestar: aquesta crítica s'argumenta d'acord amb la impossibilitat de la lliure elecció individual en el sector del benestar. La situació creada pels impostos elevats i progressius és considerada com a confiscatòria i atemptatòria de la llibertat.

Lectura complementària

El llibre de Pierson recull molt bé les claus que permeten seguir el debat teòric sobre la crisi de l'estat del benestar:

Pierson, C. (1992). *Beyond the Welfare State*. Cambridge: Polity.

e) **Negació de la iniciativa individual en el marc de l'estat del benestar:** és conseqüència de l'ampliació dels àmbits d'actuació estatals.

La reducció de la grandària de l'estat, és a dir, el que podem definir com l'estat de **mínims**, la privatització dels serveis, la contenció dels sindicats i la reducció de les burocràcies, són les principals propostes alternatives que el neoliberalisme proposa a aquesta situació de crisi.

2) **Crítiques des dels corrents marxistes:** el discurs s'articula entorn de dues idees centrals:

a) **Crisi fiscal de l'estat:** la idea de crisi fiscal de l'estat parteix del fet que el creixement del capitalisme intensifica la tendència a la **superproducció**. Això porta a la desocupació i a la crisi.

En un intent per a exercir un paper de legitimació del capitalisme, considerat com l'obtenció de la integració social dels ciutadans, l'estat intenta disminuir els efectes negatius provocats pel procés d'acumulació del capitalisme. Per això l'estat es veu en la necessitat d'augmentar progressivament les seves despeses, especialment les socials.

L'**acumulació** i la **legitimació** són per a James O'Connor dos processos contradictoris. En paraules del mateix O'Connor:

"La socialització de costos i l'apropiació privada de beneficis crea una crisi fiscal, o forat estructural, entre les despeses de l'estat i els seus ingressos. El resultat és la tendència al fet que les despeses de l'estat s'incrementin més ràpidament que els seus mitjans de finançament".

James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado* (1980, pàg. 9).

b) **Crisi de la legitimitat o crisi de la "crisi de governabilitat":** segons les idees de Claus Offe –impulsor d'aquesta idea– no hi ha alternativa a l'estat del benestar.

Ni la privatització generalitzada ni el control absolut des de l'estat sobre l'economia són possibles. Aquell estat governat per una força de dretes no pot reduir dràsticament les seves despeses sense preveure una dura reacció dels sindicats i dels treballadors, però tampoc un govern d'esquerrres pot intervenir en la planificació econòmica sense esperar una resposta dels empresaris i dels sectors econòmics influents.

Crisi fiscal de l'Estat

La necessitat de legitimació que l'estat té exerceix una clara pressió sobre els seus pressupostos. Atesa la dimensió d'aquesta pressió i el fet que aquesta despesa no genera ingressos, el dèficit tendeix a augmentar. Aquesta dinàmica acaba provocant la crisi fiscal.

Lectura complementària

En relació amb la problemàtica de la crisi de l'estat, vegeu:

O'Connor, J. (1980). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.

Aquesta és la versió castellana, ja que l'original en anglès, de l'any 1973, només es troba disponible en biblioteques, ja que està exhaurit.

Lectura complementària

El llibre d'Offe exposa la idea de la "crisi de governabilitat" de l'estat:

Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid: Alianza.

L'estat del benestar està profundament arrelat en la societat occidental. És, de fet, un exponent del seu ordre social.

La crisi d'aquest ordre social no s'ha d'interpretar com una manifestació dels conflictes socials existents, sinó com a expressió d'una **disfuncionalitat** del mateix sistema capitalista.

Per a Offe la fi del creixement econòmic de la dècada dels cinquanta i dels seixanta, que es manifesta a mitjan dels setanta, comporta l'aparició a la llum pública de les contradiccions entre el sistema econòmic, els valors culturals i la realitat politicoadministrativa.

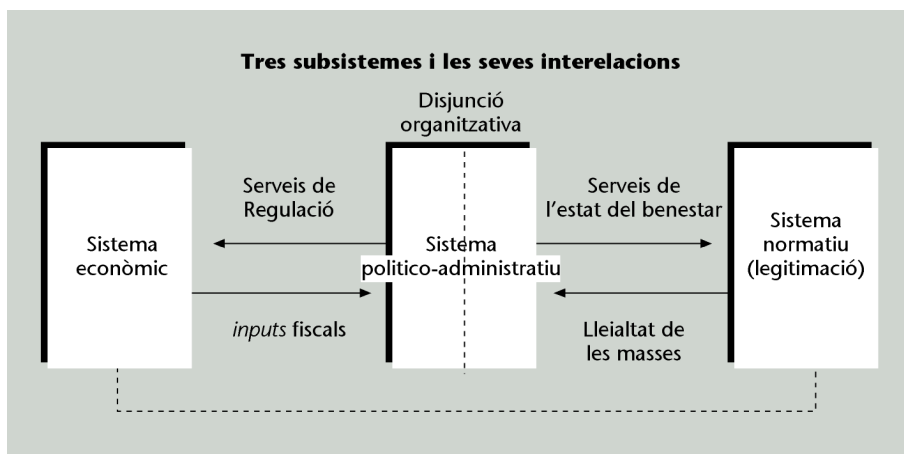
La crisi no s'ha de buscar en l'estat del benestar sinó en el capitalisme tardà. La no-autoregulació del subsistema econòmic capitalista és l'element que provoca disfuncionalitats atribuïbles al subsistema de legitimitació i en aquest escenari és l'estat del benestar el principal instrument per a salvar aquesta contradicció.

L'estat ha d'intervenir entre els dos subsistemes per a assegurar, per un costat, la continuació de l'acumulació capitalista, i per un altre, la continuació de la legitimitació.

Aquesta major intervenció de l'estat provoca, a la vegada, un augment de les demandes dels ciutadans sobre l'estat. Si aquest no pot fer-hi front, ens podem trobar davant la crisi de legitimitat.

Des d'aquesta perspectiva l'estat sota el benestar capitalista es pot veure com un tipus de **crisi de governabilitat**.

Ara bé, aquest procés d'equilibri i restitució que fa l'estat del benestar esdevé impossible en la mesura que aquest és el responsable de la seva pròpia i lògica crisi.



3.5. Conflictes per la distribució

Les dificultats en el finançament de l'estat han portat alguns autors, com ara **Dahrendorf**, a parlar d'un augment dels conflictes per la distribució o per les provisions. El que sembla evident és la dificultat de parlar de la ruptura del consens existent entorn de l'estat del benestar.

Aquests conflictes per la distribució han generat des de la dècada dels setanta fenòmens diversos, dels quals possiblement el de la **tax revolt** ha estat un dels més importants.

Tax revolt

Processos de rebel·lia contra el nivell d'impostos que tenen lloc a la fi dels anys seixanta i al llarg de la dècada dels noranta a diversos països nòrdics i a l'estat de Califòrnia. Aquesta rebel·lia era, en algunes ocasions, una simple manifestació de descontentament per part de l'opinió pública; en d'altres va donar lloc a la creació dels denominats "partits antiimpostos", partidaris no solament de rebaixar la pressió fiscal, sinó també de cometre frau a hisenda.

Aquests fenòmens no han estat patrimoni exclusiu de cap país ni de cap dels models possibles d'estat del benestar. El qüestionament dels nivells d'impostos, la crítica pel fet que les contribucions de les diverses categories socials eren ben lluny d'una situació equitativa, o bé el descontentament per la percepció d'uns serveis públics burocratitzats i ineficients, poden ser alguns dels seus exponents principals.

No podem parlar, malgrat tot, de l'existència d'una actitud contrària als beneficis socials i serveis públics que l'estat del benestar ha engendrat. L'actitud majoritària de l'opinió pública arreu d'Europa continua donant suport a les polítiques socials.

Això no treu que la crítica oberta a l'estat del benestar –impulsada des del neoliberalisme econòmic i des de les actituds conservadores en la interpretació del paper de l'estat– s'hagi incrementat en els darrers anys.

Lectura complementària

En el llibre de Dahrendorf es plantegen algunes de les claus per a analitzar la societat contemporània.

Dahrendorf, R. (1990). *El conflicto social moderno*. Madrid: Mondadori.

3.6. Algunes claus per al futur

La incertesa sobre el futur de l'estat del benestar creix a causa de les noves realitats que imposa la societat postindustrial i, específicament, per les conseqüències que aquests canvis tenen sobre les polítiques de sanitat i de la tercera edat, en especial les pensions.

La promoció de la igualtat que l'estat del benestar porta fent des de la dècada dels cinquanta –entesa com l'harmonització dels diferents estrats socials prenent la classe mitjana com a model– troba serioses dificultats per a prosseguir amb èxit.

Les noves tendències socials provoquen una erosió de la classe treballadora no qualificada, amb l'aparició del que podríem definir com un nou proletariat postindustrial.

El dualisme entre sectors qualificats i sectors no qualificats provoca una polarització en la demanda de serveis socials.

Els primers demanen més transferències i de major qualitat, mentre que els segons necessiten cada vegada més polítiques focalitzades que els alliberin de la marginalitat. L'estat del benestar té plantejat un nou repte que ha de permetre fer compatible l'existència de prestacions universals amb unes noves demandes cada vegada més personalitzades, si vol continuar mantenint un consens ampli de suport.

Aquesta tendència es veu acompanyada per l'alteració dels antics cicles vitals. Es produeix una disminució del cycle vital actiu i s'augmenta, en conseqüència, el cycle vital passiu. Això es atribuïble a l'**augment del període escolar-universitari** –atès que el jove s'incorpora més tard al mercat laboral– i a l'**augment de l'esperança de vida** juntament amb el fet que l'edat de jubilació real tendeix globalment a situar-se per sota de l'edat de jubilació prevista legalment.

Aquests aspectes, combinats amb una **disminució de la natalitat** de les generacions actuals, fan témer que l'equilibri entre actius i passius cap a l'any 2020 –quan la generació dita del "baby-boom" assoleixi l'edat de jubilació sigui força precari–, llevat que canviïn les condicions actuals.

A aquestes previsions cal afegir el desplaçament d'antics conflictes socials, on sembla que la clivella esquerra/dreta està perdent protagonisme a favor de les tensions que podran aparèixer entre sectors no qualificats –d'alta inestabilitat i forta precarietat laboral– i sectors qualificats –en els quals també caldrà considerar les tensions que es derivaran de la desaparició progressiva de la

Lectura recomanada

L'obra que recomanem és possiblement un dels millors llibres per a resseguir tota la història comparada de l'estat del benestar des de la seva aparició fins a la dècada dels vuitanta:

Flora, P.; Heindenheimer, A.J. (1988). *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*. Bolonya: Il Mulino.

Les biblioteques de les principals universitats disposen d'exemplars.

marginalitat laboral de la dona-, i també de la redefinició de l'antic concepte d'igualtat que és disfuncional a la realitat de la societat postindustrial anteriorment apuntada.



Manifestació d'estudiants a Barcelona, el 1995.

Resum

La política és una característica inseparable de tota realitat social. Cal entendre que la seva aparició es produeix en el mateix moment en què es conformen les societats humanes. En aquest sentit, la relació de dependència entre política i societat és mútua i insubstituïble. La política tal com l'entendem des de la ciència política necessita un camp social, una realitat col·lectiva per realitzar-se. Tota societat genera inevitablement processos per mitjà dels quals s'adopten acords que posteriorment s'executaran i que afectaran tots els seus integrants. La gestació d'aquests processos, la seva aplicació i les conseqüències que se'n derivaran és el que coneixem com a "activitat política".

De manera sintètica podem distingir dues concepcions de la política que s'han donat al llarg de la història. La primera, que es coneix com a "concepció clàssica", assumeix que els individus viuen plegats i que la seva sort i la seva vida està totalment lligada a l'esdevenidor col·lectiu, sense que es pugui identificar un espai de poder polític aliè a qualsevol individu. L'espai comú ho és tot. La segona, que coneixem com a "concepció moderna", apareix amb la construcció de l'estat modern i té com a centre les relacions que s'estableixen entre els individus i el poder polític (l'estat), al qual s'atorga un paper superior. Aquesta concepció dóna per fet una separació entre un àmbit privat (interessos individuals) i un àmbit públic (interessos generals).

En la mesura que l'activitat política està relacionada amb l'existència d'un conflicte (latent o explícit) i que la seva principal funció és regular-lo, no és difícil establir una relació entre política i poder. El poder és el que permet, en última instància, distribuir els valors i assignar-los amb èxit entre tota la societat. L'exercici del poder polític ha estat molt divers al llarg de la història de la humanitat. Però en tots els casos hi ha hagut un esforç per part d'aquests poders per a dotar-se d'una legitimació gràcies a la qual poguessin exercir la seva funció amb la màxima acceptació social. Max Weber va elaborar una tipologia d'aquestes formes històriques de legitimació del poder polític que es concreten en: el poder tradicional, la legitimació carismàtica i la legitimació legal racional.

L'estat, tot i ser el tipus actual de poder polític per excel·lència, no apareix fins al segle XVI. Amb anterioritat hi havia hagut diverses maneres de poder polític i no hi ha garanties que en un futur no n'apareguin de noves que acabïn arraconant l'estat. Aquest, segons una definició proposada per Weber, es caracteritza pel fet d'exercir el monopoli legítim de la violència sobre un determinat territori i una determinada població. Entre les seves característiques cal remarcar que amb ell es produeix una unificació del poder polític en una única institució, i es potencia una especialització en l'exercici del govern que

acaba provocant l'aparició d'un cos professionalitzat (burocràcia). Finalment, l'estat representa també la definició d'un territori sobre el qual es projecta el seu poder polític. Sense territori no hi ha definició possible d'estat.

L'estat, des de la seva aparició fins als nostres dies, ha evolucionat i, malgrat que ha mantingut les característiques fins ara esmentades, ha adaptat el seu funcionament als canvis socials que s'han anat produint. Probablement el canvi més important es produeix amb la ruptura entre l'estat absolut i l'estat liberal. La caiguda de les monarquies absolutes dóna pas a uns estats on la ciutadania, en exercici del principi de sobirania popular, concreta la seva voluntat política i la delega al governant. L'expressió més avançada de l'estat liberal és, sense cap mena de dubtes, l'estat del benestar, en el qual el poder polític assumeix que d'ell també depèn bona part de la sort que puguin córrer els ciutadans d'un país determinat.

Activitats

A partir de la lectura que heu fet, realitzeu les activitats següents amb l'objectiu que us serveixin per a ordenar algunes de les idees principals del mòdul.

1. Reflexioneu sobre la distinció que es fa en el concepte modern de política entre "públic" i "privat". Creieu que té sentit aquesta distinció o que, per contra, l'activitat política no ha de tenir limitacions pel que fa al seu àmbit?
2. Creieu que és l'estat la manera definitiva d'organització de l'activitat política? Raoneu la vostra resposta.
3. Enumereu els principals mecanismes de legitimació del poder que poden intervenir en un sistema democràtic com el nostre.
4. Relacioneu els aspectes socials, polítics i econòmics que, segons el vostre parer, van impulsar l'aparició dels primers sistemes públics del benestar.
5. Enumereu els principals problemes que considereu que avui es plantegen els estats del benestar.

Exercicis d'autoavaluació

1. Quines són les característiques principals de l'activitat política?
2. Doneu una definició on s'inclouin les funcions i característiques principals de l'estat.
3. Enumereu les formes principals d'organització política diferents a l'estat que han existit al llarg de la història.
4. Enumereu la tipologia weberiana on es recullen les formes històriques de legitimació i descriviu-ne breument les característiques principals.
5. Quina és la definició, segons David Easton, de "sistema polític"?
6. Quina és la característica principal de la concepció del poder polític que donarà lloc a l'aparició de l'estat modern i que Maquiavel formula en els seus escrits?
7. En què es diferencien les relacions de poder que es donaven en el sistema feudal i aquelles que s'estableixen en l'estat modern?
8. Quines són les tres característiques principals de l'estat que diferencien aquesta organització política de les maneres d'associació polítiques preestatsals?
9. Podeu establir alguna relació entre la utilització de la força física per part del poder polític i la seva legitimació? En quina direcció va aquesta relació?
10. Quina és la principal diferència entre l'estat liberal i l'estat del benestar?
11. Resumiu de manera general les diverses etapes que es poden identificar en l'evolució de l'estat del benestar des de la seva aparició fins a l'actualitat.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. Podem definir la política com una activitat que els humans desenvolupen sobre una determinada comunitat amb l'objectiu de prendre decisions per tal que siguin posteriorment aplicades. Precisament per aquestes característiques hem de considerar la política com una activitat ineludible per a tota societat.
2. Segons el sociòleg Max Weber, podem caracteritzar l'estat com aquella organització política que, en el marc d'un territori delimitat, disposa de la capacitat de recórrer a la utilització de la violència de manera legítima.
3. Els tipus d'organització política previs a l'estat que podem identificar són: els imperis hidràulics, les formes antigues, el model esclavista i el model feudal.
4. Segons la tipologia formulada per Weber, les formes històriques mitjançant les quals es persegueix la legitimitat dels governants són tres: el poder tradicional, fonamentat en la idea que el poder tradicional no té per què canviar-se a favor de noves formes d'organització; la legitimitat carismàtica, que descansa en la idea que els governants disposen d'unes capacitats extraordinàries en referència a la resta de la població; i la legitimitat legal racional, que es fonamenta en la convicció que l'obediència es produeix perquè hi ha el convenciment que tot comportament polític es fa d'acord amb la llei.
5. Segons Easton, per "sistema polític" hem d'entendre el conjunt de les interaccions que es produeixen mitjançant les institucions socials gràcies a les quals una societat pren decisions que es consideren vinculants per a la major part dels seus membres.
6. L'aportació principal de Maquiavel és que la concepció de l'estat és una realitat autònoma, amb una moral i amb una raó pròpies i amb mecanismes d'actuació particulars. La defensa d'una moral del poder polític no subordinada ni subjecta a cap altre criteri ni interès que aquells que deriven estrictament de l'exercici i el manteniment del poder polític és el nucli dur del que es coneix com "raó d'estat". Amb aquesta aportació, Maquiavel trenca amb el pensament polític medieval caracteritzat per la subordinació del poder polític a una altra moral, de caire espiritual, dels mecanismes de direcció de la qual no disposava.
7. Bàsicament en el fet que l'estat es fonamenta en la instauració d'una autoritat legal racional que descansa en una estructura de caràcter burocràtic, mentre que el model feudal descansava sobre uns lligams personals entre el vassall i el senyor segons els quals el primer oferia producció a canvi de seguretat.
8. Aquestes característiques són la unificació del poder, que comporta una centralització política única; l'especialització en les tasques polítiques, que genera l'aparició d'institucions dedicades a la funció de governar; i la territorialització del poder, que substitueix les relacions de poder que existien en el feudalisme fonamentades en relacions de tipus personal. El territori és l'element que determina l'abast de l'actuació legítima de l'estat.
9. La necessitat d'utilitzar la força física per part de l'estat és un indicador d'un dèficit de legitimitat. Com a criteri general podem afirmar que la relació entre la intensitat en la utilització de la força física i l'existència d'unes relacions de legitimitat és inversament proporcional.
10. L'estat del benestar trenca el principi fundacional de l'estat liberal de no-intervenció. Mentre que en l'estat liberal el principi "deixar fer, deixar passar" és una pràctica del poder polític que li impedeix d'intervenir en àrees socials o econòmiques, en l'estat del benestar s'assumeix que una intervenció dels poders públics no solament pot estar justificada per les necessitats socials existents, sinó que fins i tot pot ser una actitud positiva per a activar la realitat econòmica en èpoques de recessió i crear les condicions per al benestar individual.
11. Els períodes principals que podem identificar en l'evolució de l'estat del benestar són: el d'experimentació, que s'inicia sota el mandat de Bismarck i s'allarga fins al període d'entreguerres; el de consolidació, que comença durant la crisi dels anys trenta i inclou les primeres aplicacions de política econòmica sota directrius keynesianes, i el d'expansió, que correspon al període d'esplendor i es produeix des de la fi de la Segona Guerra Mundial fins a la meitat dels anys setanta i es caracteritza socialment per la universalització dels drets socials i políticament per un increment molt notable de la despesa pública.

Glossari

Autoritat *f* Postura en la qual un individu o una institució estan en posició d'exercir una influència legítima sobre un altre individu.

crisi fiscal de l'estat *f* Teoria segons la qual la socialització dels costos i l'apropiació privada dels beneficis creen un forat estructural entre les despeses socials de l'estat i els seus ingressos. El resultat és la tendència que les despeses de l'estat s'incrementin més ràpidament que els mitjans de finançament.

desmercantilització *f* Capacitat de reduir els nivells de dependència dels individus respecte del mercat per a assolir uns nivells de benestar gràcies a la intervenció dels poders públics.

estat *m* Manera d'organització política pròpia de les societats modernes, l'existència del qual comporta una unificació del poder, una especialització en les tasques de govern i una definició del poder d'abast territorial. L'estat, finalment, pot definir-se també com aquella organització que reclama amb èxit la capacitat d'utilitzar legítimament i de manera monopolista la força física.

estat del benestar *m* Model d'organització política l'essència del qual és la garantia per part del govern d'estàndards mínims de renda, alimentació, salut, habitatge i educació, atribuïts a cada ciutadà no com un gest caritatiu, sinó com un dret polític.

estat del benestar institucional *m* Model d'estat del benestar que es caracteritza per la universalització dels serveis que els poders públics presten per a garantir uns mínims considerats imprescindibles per al benestar individual.

estat del benestar residual *m* Model d'estat del benestar en què els poders públics intervenen només quan fallen altres institucions (família i mercat). La intervenció dels poders públics és, en conseqüència, molt limitada.

legitimitat política *f* Creença segons la qual les institucions polítiques existents, malgrat les seves limitacions i errades, són millors que altres que haguessin pogut ser establertes.

política *f* Aquella activitat per mitjà de la qual s'adopten i s'executen decisions per regir tota una comunitat.

sistema polític *m* Conjunt d'aquelles interaccions i institucions socials mitjançant les quals una societat pren decisions que es consideren vinculants per a la majoria del seus membres la major part del temps.

sobrecàrrega de l'estat *f* Teoria segons la qual l'estat cada vegada és menys capaç d'oferir una política eficient i eficaç compromès com està amb les seves pròpies despeses pressupostàries. Aquest fet està impulsat en molt bona part perquè les expectatives electorals dels partits els obliguen a prometre als diversos grups i col·lectius socials que s'hi relacionen més qüestions d'aquelles que objectivament poden assumir-se.

Bibliografia

Bibliografia bàsica

Alford, R.R.; Friedland, R. (1985). *Powers of Theory. Capitalism, The State and Democracy* [Els poders de la teoria. Capitalisme, estat i democràcia]. Cambridge: Cambridge University Press. D'aquest llibre hi ha una versió castellana editada a Amèrica del Sud i referenciada a l'apartat 1.4.1 d'aquest mòdul. Es tracta d'una obra interessant perquè presenta una formulació original de la teoria sobre el poder i perquè integra amb èxit diverses teories sociològiques i politològiques.

Ashford, D.E. (1989). *La aparición de los Estados de bienestar* (trad. de B. Gimeno). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Llibre de gran interès per a resseguir la història de l'estat del benestar mitjançant les experiències a diversos països europeus des de la fi del segle passat. És una visió històrica que integra molt bé els aspectes socials, econòmics i polítics d'aquesta qüestió.

Bobbio, N. (1987). *Estado, Gobierno y Sociedad. Contribución a una teoría general de la política* (trad. de L. Sánchez García). Barcelona: Plaza & Janés. Com és habitual en aquest autor, el llibre té una gran facilitat per a captar l'atenció del lector i per a situar-lo al bell mig del debat referent als aspectes clau de la política i la societat contemporànies.

Crossman, R.H.S. (1974). *Biografía del Estado Moderno* (trad. de J.A. Fernández de Castro). México: FCE. Un clàssic de lectura obligada per a qualsevol estudiant de ciència política.

Weber, M. (1986). *El Político y el Científico* (trad. de F. Rubio Llorente). Madrid: Alianza. És un llibre de fàcil lectura i de continguts molt importants. Es fa del tot imprescindible la lectura del capítol titulat "El Político" i es recomana també la lectura de la introducció realitzada per Raymond Aron.

Bibliografia complementària

Abrahamson, P. (1995). "Regímenes europeos del bienestar". A: S. Sarasa; L. Moreno (ed.). *El Estado del bienestar en la Europa del Sur* (pàg. 113-153). Madrid: CSIC.

Arblaster, A. (1992). *Democracia* (trad. d'A. Sandoval). Madrid: Alianza.

Bilbeny, N. (1998). *Política sin Estado*. Barcelona: Ariel.

Caminal, M. (1978). *Estat social i Constitució econòmica a la Constitució espanyola de 1978*. Barcelona: Departament de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona.

Dahl, R.A. (1989). *La Poliarquía* (trad. de J. Moreno San Martín). Madrid: Tecnos.

Dahrendorf, R. (1990). *El conflicto social moderno* (trad. de F. Ortiz). Madrid: Mondadori.

Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político* (trad. d'A.C. Leal). Buenos Aires: Amorrotu.

Easton, D. (1981). "The Political System besieged by the State". *Political Theory* (núm. 9, pàg. 303-325).

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar* (trad. de B. Arregui). València: Alfons el Magnànim.

Flora, P.; Heidenheimer, A.J. (1988). *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America* [El desenvolupament de l'estat del benestar a Europa i a Amèrica] (trad. de S. Emanuelli). Bolonya: Il Mulino.

Forsthoft, E. (1986). *El Estado social* (trad. de J. Puente). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

García Pelayo, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.

Held, D. (1991). *Modelos de democracia* (trad. de T. Alberó). Madrid: Alianza.

Linz, J.J. (1993). *La quiebra de las democracias* (trad. de R. de Terán). Madrid: Alianza.

- Lipset, S.M.** (1963). *El hombre político* (trad. d'E. Mendelievich i V. Bordoy). Buenos Aires: Eudeba.
- Lukes, S.** (1985). *El poder. Un enfoque radical* (trad. de J. Deike). Madrid: Siglo XXI.
- Navarro, V.** (1997). *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- O'Connor, J.** (1980). *La crisis fiscal del Estado* (trad. de G. Di Masso). Barcelona: Península.
- Offe, C.** (1990). *Contradicciones en el Estado del bienestar* (trad. d'A. Escotado). Madrid: Alianza.
- Picó, J.** (1990). *Teorías sobre el Estado del bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- Pierson, C.** (1992). *Beyond the Welfare State [A la recerca de l'estat del benestar]*. Cambridge: Polity.
- Ritter, G.A.** (1991). *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional* (trad. de J. Abellán). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Rosanvallon, P.** (1981). *La crise de l'État-providence [La crisi de l'estat-providència]*. París: Du Seuil.

