

---

# L'estat

---

PID\_00241640

Albert Batlle Rubio

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 2 hores

---





## Índex

<b>1. L'estat.....</b>	<b>5</b>
<b>2. L'autoritat estatal.....</b>	<b>13</b>
<b>3. La legitimitat estatal.....</b>	<b>15</b>
<b>4. L'organització estatal.....</b>	<b>19</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>23</b>



## 1. L'estat

Un dels objectes d'estudi característics de la teoria política és l'estat. Com podem entendre i justificar la seva existència? Com hauria d'estar organitzat? Quins haurien de ser els seus objectius fonamentals? Aquestes preguntes –i especialment les seves possibles respostes– formen part essencial dels debats de la teoria política moderna. Aquest interès de la teoria política per l'estat és gairebé inevitable: actualment l'estat és la forma més comuna d'organització del poder polític, de tal manera que l'anàlisi normatiu que la teoria política fa de la forma estatal és del tot pertinent. Només des de la teoria política es pot avaluar fins a quin punt l'estat satisfà determinats criteris normatius (com la justícia, la igualtat, la pau...) i, a partir d'aquesta avaluació, proposar com hauria de ser l'organització estatal idònia per aconseguir que el compliment d'aquests criteris fos una realitat efectiva. Dit en termes més específics, la teoria política construirà arguments sòlids per justificar la proposta del tipus d'organització de les institucions estatals (o fins i tot del tipus de polítiques públiques concretes) a través de la qual serà possible aconseguir-ho.

Sens dubte, la definició més coneguda i estesa de l'estat és la proposada per Weber (1964):

L'estat és una comunitat amb el monopoli de la violència legítima en un territori determinat.

Segons aquesta definició, una comunitat humana esdevé estat si:

- a) Aconsegueix el monopoli de l'ús de la violència.
- b) Té el dret per determinar qui pot utilitzar legítimament aquesta força.

Aquesta és una definició mínima de l'estat que en els propers apartats intentarem completar.

De moment, cal fer notar que la forma estatal d'organització del poder polític és un producte històric: el món no ha estat sempre organitzat políticament mitjançant els estats de la mateixa manera que en un futur podria ser versemblant que aparegués una altra forma d'organització política que no es correspongués amb la forma estatal. Així com l'estat (tal com l'entendrem a partir d'ara) no va aparèixer fins els segles XV-XVI a Europa, no existeix cap «lei natural», cap «racionalitat històrica» que determini la necessitat absoluta de la seva continuïtat en un futur. En resum, l'estat és contingent.

En l'Europa medieval prèvia a l'aparició de l'estat, el poder polític estava molt fragmentat i descentralitzat: hi havia un conjunt d'entitats i de jurisdiccions molt complex (senyors feudals, reis, emperadors, papes...) que reclamaven simultàniament i de manera personal el dret a exercir el poder sobre un mateix territori i, més important encara, això succeïa sense que existís una jerarquia d'autoritats clarament definida. Aquest fet provocava que les diverses autoritats polítiques se solapessin entre elles i entressin en conflicte quan reclamaven el control polític sobre un determinat territori (i la seva gent). En la mesura que les fronteres d'aquests territoris eren essencialment inestables, les lleialtats polítiques no estaven territorialitzades: les lleialtats polítiques, l'obediència política, era de caràcter essencialment personal. De fet, la incorporació dels individus a l'estructura social feudal no es devia a la pertinença a un territori sinó que depenia de la lleialtat a una autoritat específica. L'ordre social no estava assegurat mitjançant institucions jeràrquiques i centralitzades i, per tant, les condicions de possibilitat del conflicte eren gairebé permanents. D'altra banda, amb anterioritat a l'aparició de l'estat, el poder polític s'entenia com una possessió privada que, en conseqüència, s'exercia a títol personal i podia ser heretada, podia dividir-se i fins i tot podia ser comprada o venuda o entregada com a dot en un casament.

A diferència del que succeïa a l'Europa medieval, en les formes polítiques més modernes s'estableix una clara distinció entre els individus que governen i les institucions que els permeten exercir el govern. A més, aquestes institucions polítiques modernes (singularment, l'estat) estan diferenciades tant dels governants com dels governats: el poder polític es despersonalitza (o s'institucionalitza). D'altra banda, només cal observar un mapa polític actual per entendre que el poder polític està territorialitzat en el món contemporani, de manera que les comunitats polítiques s'identifiquen amb un determinat espai físic sobre el qual s'apliquen les normes. En altres termes, el territori es converteix en l'únic criteri jurisdiccional amb què s'aplica el poder polític, amb què és possible exercir l'autoritat, la sobirania. En aquest sentit, la idea fonamental de sobirania descansa sobre la noció de l'existència d'una darrera instància d'autoritat política en un determinat territori. I una autoritat serà la «darrera instància» quan ocupi l'última posició en una estructura jeràrquica de poder, quan «tingui la darrera paraula», quan tingui la capacitat d'exercir el poder polític per sobre de les altres possibles autoritats que puguin existir en el territori. Precisament serà l'estat (en primera instància amb els atributs corresponents a l'estat absolut) l'entitat que aconsegueixi articular aquesta sobirania, aquesta posició privilegiada en relació amb l'exercici del poder polític. Així doncs, als segles XV-XVI els estats es construeixen reclamant la sobirania «interna» (el control polític sobre el seu territori) i la sobirania «externa», proclamant la independència de l'estat respecte dels altres estats: de la mateixa manera que l'estat serà la darrera font d'autoritat en l'interior del seu territori, els altres estats no tindran possibilitat d'inferència en els territoris aliens. A partir d'aquest moment d'estatalització, les relacions internacionals

es desenvoluparan entre els estats: la diplomàcia ja no es estarà fonamentada tant en les relacions personals (o de parentiu) com en les relacions formals que s'estableixin entre uns estats que es reconeixen entre ells.

En resum, doncs, la forma estatal reclama (i aconsegueix) la sobirania i demana la lleialtat dels individus i dels grups en un territori concret, exercint sobre ells un poder polític que té la capacitat d'utilitzar la força com a darrer mitjà per aconseguir aquesta obediència.

Un recurs que la teoria política ha utilitzat per intentar comprendre (o fins i tot justificar) l'aparició de la forma estatal d'organització del poder polític és *l'estat de naturalesa* (Domènech, 1989). L'estat de naturalesa no és altra cosa que un constructe intel·lectual (una ficció) que permet suposar com seria la vida de les persones sense l'estat (o abans de la seva aparició). En funció de com es cregui que serien aquestes circumstàncies, es pot arribar a considerar quins són els beneficis col·lectius que derivarien de la formació de l'estat. En aquest punt, l'autor clàssic de referència és, sens dubte, Thomas Hobbes i la seva obra *Leviatan* (1651), una de les primeres que tracta la temàtica del «contracte social».

En primer lloc, Hobbes pensa que forma part de la naturalesa humana desitjar determinats béns (o, en altres termes, tots els individus pretenen maximitzar la seva utilitat amb el seu comportament). Per exemple, a més del desig d'autoconservació, els individus desitgen poder, una competència que determina les seves possibilitats per satisfer els seus desitjos presents i també, i molt important, en un futur. D'altra banda, Hobbes entén que en l'estat de naturalesa tots els individus tenen els mateixos desitjos i capacitats, tots són gairebé iguals (és a dir, no es dona el cas que un d'ells tingui un poder irresistible sobre els altres). Amb aquestes dues premisses fonamentals, Hobbes conclou que l'estat de naturalesa és un estat permanent de guerra: atès que els béns (entre els quals hi ha el poder) són escassos, els homes competeixen per aconseguir-los i es genera un context d'inseguretat absoluta en el que tots lluiten contra tots i en el que la vida és «desagradable, brutal i curta».

Segons Hobbes, els individus no confien els uns en els altres i, en conseqüència, si temen que poden ser atacats per un altre individu perquè els vol prendre les seves possessions actuals, no troben cap mecanisme millor per assegurar la seva supervivència que atacar en primer lloc anticipant-se a la possible acció dels altres: *homo homini lupus*. Com que aquest raonament, aquesta racionalitat, és predicable de tots els individus, la conclusió necessària és que l'estat de naturalesa és un estat de guerra permanent.

Aquesta descripció de l'estat de naturalesa hobbesià pot formalitzar-se amb l'ajut de la Teoria de Jocs (Taylor, 1987). Per qüestions de simplicitat, imaginem que a l'estat de naturalesa hi ha només dos individus (els jugadors A i B) amb les característiques i les intencions descrites abans. Imaginem, també, que aquests dos jugadors tenen únicament al seu abast dues possibles estratègies

entre les quals han de decidir quina seguir: l'estratègia cooperadora (C) que implica arribar a pactes amb l'altre jugador per «repartir-se» els béns desitjats per tots dos, i l'estratègia no cooperadora (D) que significa anticipar-se al possible (fins i tot previsible) atac de l'altre jugador i atacar-lo primer. Si els dos jugadors cooperen, tots podran conservar els seus béns i tenir una vida més segura perquè pactaran no agredir-se mútuament; si un jugador no coopera mentre que l'altre sí que ho fa, el primer conservarà els seus béns i, a més, podrà aconseguir els de l'altre jugador (la vida del qual no serà, evidentment, gens segura); si cap dels jugadors coopera, la vida dels dos estarà en perill perquè es trobaran en un estat de guerra de tots contra tots. Plantejat d'aquesta manera, l'estat de naturalesa es correspon al joc conegut com a Dilema del Presoner (Axelrod, 1984). Aquest joc es pot formalitzar de la manera següent:

Taula 1. El joc de l'estat de naturalesa

		Jugador B	
		C	D
Jugador A	C	3;3	1;4
	D	4;1	2;2

En aquesta representació del Dilema del Presoner, trobem tots els elements del joc descrits anteriorment: els dos jugadors (A i B), les dues estratègies que poden seguir (C i D) i, a les quatre caselles resultants de la interacció d'A i B, els possibles resultats del joc: la xifra de l'esquerra correspon al jugador A i la xifra de la dreta correspon al jugador B. De manera convencional, es fixa que el resultat 4 és preferit al resultat 3, el 3 és preferit al 2 i el 2 és preferit a l'1 (aquesta ordenació es podria invertir sense que incidís en el resultat del joc; per això diem que és una ordenació convencional). Aquests nombres mostren com són de preferits per cada jugador els possibles resultats en termes ordinals i en cap cas no mostren valors cardinals. Així per exemple, el resultat 4;1 indica que el jugador A aconsegueix el seu millor resultat possible (és a dir, la seva primera preferència) mentre que el jugador B obté el seu pitjor resultat possible per a ell. Òbviament, les preferències dels dos jugadors són tals que  $DC > CC > DD > CD$ .

Quin és el resultat del joc? Quin és el resultat de l'estat de naturalesa? Per a Hobbes, el resultat és, com s'ha comentat, la guerra permanent de tots contra tots. Per definició, l'estat de naturalesa és l'absència de qualsevol restricció al comportament individual, amb la qual cosa no hi ha límits perquè els jugadors actuïn de la manera que pensin que maximitzaran la seva utilitat individual. Si analitzem la matriu de resultats precedent, podem observar que, per al jugador A, sempre serà millor seguir l'estratègia D que la C. Efectivament, seguint l'estratègia D, A aconseguirà 4 si el jugador B coopera i 2 si el jugador B no coopera. En canvi, si el jugador A coopera (i segueix l'estratègia C), aconseguirà 3 si el jugador B també ho fa i 1 quan el jugador B no coopera. Per tant, el jugador A aconsegueix un millor resultat si segueix l'estratègia D, *independentment d'allò que decideixi fer el jugador B*. En termes de teoria de jocs, per al



jugador A, l'estratègia D és una estratègia dominant. El mateix raonament és vàlid si considerem el jugador B. Si segueix l'estratègia cooperadora (C), B pot obtenir 3 o 1, segons si A coopera o no; si B segueix l'estratègia no cooperadora (D), pot obtenir 4 o 2, segons si A coopera o no ho fa. Com passava amb el jugador A, en el cas del jugador B l'estratègia D també és dominant.

Si l'estratègia D és l'estratègia dominant en els dos casos, el resultat de la interacció dels dos jugadors (és a dir, el resultat del joc) no pot ser un altre que 2;2 (la guerra permanent). Per tant, el resultat de l'estat de naturalesa és tal que els dos jugadors només aconseguen la seva penúltima preferència. Aquest resultat té dues característiques que el fan molt especial:

- És un *equilibri de Nash*: Això significa que, arribats a aquesta solució del joc, cap dels dos jugadors té interès en modificar la seva estratègia de manera unilateral: si A o B canviessin d'estratègia i passessin a cooperar, empitjorarien el seu resultat i passarien a aconseguir 1 (el pitjor resultat possible).
- No és un resultat *pareto-eficient*: la matriu de pagaments del joc permet veure que hi ha un altre resultat del joc que seria preferible per als dos jugadors. Efectivament, la casella CC permetria als dos jugadors aconseguir el resultat 3 (que òbviament és preferible al resultat actual 2). Els individus prefereixen la pau a la guerra. De fet però, aquest resultat del joc és impossible: si d'alguna manera s'arribava a la casella 3;3, els dos jugadors s'adonarien que si canviaven d'estratègia de manera unilateral i passaven a jugar l'estratègia D, obtindrien la seva millor recompensa (4;1 o 1;4).

El problema al que s'enfronten els jugadors en el Dilema del Presoner és que hi ha un resultat col·lectiu preferible però que no és possible aconseguir si se segueixen els paràmetres de la racionalitat individual. El Dilema del Presoner és un joc no cooperatiu en el que els individus consideren els possibles resultats del joc en funció de quines siguin les seves preferències, entenent que els altres individus també estan capacitats per fer el mateix, i decideixen en conseqüència. En definitiva, el resultat de l'estat de naturalesa, com afirmava Hobbes, és la guerra permanent i, per tant, comporta una vida desagradable, brutal i curta.

Quina seria una possible solució a aquest estat de coses tan poc desitjable? La solució hobessiana és la implementació d'un sobirà que disposi dels recursos suficients per restringir la possible conducta dels individus. Dit en altres termes, per escapar de l'estat de naturalesa cal la institucionalització d'una autoritat que tingui una força coercitiva suficient com per imposar càstigs a aquells individus que es desviïn de l'estratègia cooperadora que garanteix un millor resultat col·lectiu. D'alguna manera, cal obligar la cooperació. Però com és possible que els individus egoistes i racionals pactin la possibilitat de vincular la seva cooperació a l'existència d'un agent extern? (Domènech, 1989; Hampton, 1986). És precisament la racionalitat el que permet als individus adonar-se del fet que les segones preferències de tots ells (CC) són comparti-

des i que, tal vegada, tots es trobarien en una millor situació si una autoritat externa obligués a tothom a seguir una determinada estratègia: els jugadors racionals poden veure la necessitat d'autoimposar-se un sobirà que els serveixi per garantir la validesa dels pactes als quals arribin, per garantir (si cal, fent ús de la força) que tothom seguirà una estratègia cooperadora i que ningú no caurà en la temptació de deixar de fer-ho. A més, la percepció d'aquesta necessitat es veu reforçada pel fet que els jugadors pensen (de manera molt raonable) que la seva interacció haurà de repetir-se en un futur i un nombre indeterminat de vegades. Per tant, els jugadors entenen que Dilema del Presoner es jugarà moltes vegades, que es troben en una situació que es repetirà en el temps (Axelrod, 1984).

És a dir, els jugadors consideren que cal instituir un estat que permeti la transformació del dilema del presoner en què es troben els individus en un estat de naturalesa en un «joc de l'estat civil». Aquest «joc de l'estat civil» es caracteritza perquè els pagaments dels individus es veuen afectats pels costos ( $c$ ) que una autoritat (és a dir, l'estat) imposi a determinades estratègies. Amb la institucionalització volguda d'aquesta autoritat sobirana, la matriu de pagaments del joc es transforma radicalment:

Taula 2. El joc de l'estat civil (i)

		Jugador B	
		C	D
Jugador A	C	3;3	1;4-c
	D	4-c;1	2-c;2-c

En aquest nou joc, el valor de  $c$  hauria de ser suficientment alt com perquè no fos racional seguir una estratègia no cooperadora. Amb aquests nous pagaments per als dos jugadors l'equilibri de Nash del joc es troba a la casella 3;3.

Si mitjançant l'ús de l'aparell estatal i l'aplicació de les lleis el sobirà pot imposar aquest tipus de costos a les estratègies no cooperadores, les preferències dels individus racionals es modifiquen: en primer lloc prefereixen cooperar en qualsevol cas (i millor si tothom cooperava perquè la no cooperació per part d'algú –tot i que castigada per l'estat– podria generar certs problemes); en segon lloc prefereixen que ningú cooperi (i intentar sobreviure en una mena d'estat de naturalesa en què l'estat dedica –amb èxit o no– la totalitat dels seus recursos a la persecució dels individus no cooperadors); i, en darrer terme, els jugadors preferirien ser l'únic jugador no cooperador (amb la qual cosa és segur que l'estat el descobriria i el castigaria, i fins i tot podia aprofitar l'oportunitat per fixar un càstig exemplar que desincentivés la temptació que la no cooperació pugui exercir en altres persones). Resumidament, per a tots els jugadors:  $CC > CD > DD > DC$ .

Així doncs, amb la creació de l'estat i la transformació de les preferències individuals, la situació decisional per a cada jugador es pot presentar a través de la matriu de pagaments següent:

Taula 3. El joc de l'estat civil (ii)

		Jugador B	
		C	D
Jugador A	C	4;4	3;1
	D	1;3	2;2

Ara ens trobem en un joc de pura coordinació: en aquesta situació en la que un sobirà ja ha estat instituit, els pagaments per als jugadors han variat i l'estratègia dominant passa a ser, en ambdós casos, la cooperació (és a dir, faci el que faci l'altre jugador, cooperar sempre provoca un millor resultat que no cooperar). Atès que tant A com B tenen por del càstig que els imposaria el sobirà si no cooperen, tots dos consideren que l'estratègia més racional és la cooperació. De fet, la possibilitat que hi hagi sancions no només és necessària per aconseguir la cooperació, sinó que esdevé la garantia perquè aquells individus que cooperin no siguin explotats per aquells que no ho fan. En resum, en un estat de naturalesa, els individus racionals amb preferències clares per la seva supervivència i per l'adquisició de béns escassos (com ara el poder) poden transformar un estat subòptim de coses (la guerra de tots contra tots) en una situació preferible col·lectivament (la cooperació) si un sobirà té la capacitat de castigar aquells individus que no cooperin (sempre i quan el càstig sigui superior als beneficis que l'estratègia no cooperadora podria aportar als individus que la seguissin).

Així doncs, acceptant uns quants supòsits de partida força simples (alhora que versemblants), la ficció de l'estat de naturalesa i l'instrument de la teoria de jocs ens ajuden a entendre de quina manera es pot conceptualitzar el naixement de l'estat com a darrera font d'autoritat (és a dir, com a sobirà) en un territori determinat. Però més enllà de l'ús concret que hem fet de la ficció de l'estat de naturalesa, es pot dir que, en general, moltes de les modernes teories del contracte social entenen que les lleis correctes des d'un punt de vista moral (i també racional) serien aquelles que satisfan els termes de l'acord que els individus pactarien si es troben sota determinades condicions hipotètiques.

Havent vist la racionalitat que hi ha darrere el naixement de la forma estat, cal completar la definició weberiana de l'estat amb la descripció dels seus elements més característics. En general, l'estat vindrà definit pels següents elements que el diferencien d'altra formes d'organització del poder polític:

a) **Continuïtat en l'espai i el temps:** els estats pretenen ser la forma d'organització política d'un territori determinat (un espai més o menys estable definit i distint de l'àmbit territorial dels altres estats) i tenen vocació de pervivència en el temps. En particular, els estats sobreviuen als canvis de les seves figures més representatives o dels seus governants.

b) **Població:** l'estat té com a element substantiu fonamental els ciutadans que resideixen en l'interior de les fronteres estatals i que seran les persones objecte de l'acció de les institucions estatals.

c) **Autoritat:** l'estat és sobirà, és a dir, la darrera instància d'autoritat política en la totalitat del seu territori i exerceix el monopoli de la violència legítima sobre aquest. La jurisdicció estatal s'estén directament (sense la intervenció d'intermediaris) sobre els membres d'aquest territori de manera que aquests són els primers subjectes als quals s'adreça la legislació estatal.

d) **Institucions:** l'estat és una forma particular i contingent d'organització del poder polític caracteritzada perquè construeix un ordre polític diferent i superior en relació amb els governants i també als governats. En altres termes, les institucions que solen servir per identificar l'estat –el legislatiu, l'executiu, el poder judicial, la burocràcia...– per elles mateixes no constitueixen l'estat: són els seus agents, l'instrument d'actuació de l'estat.

e) **Lleialtat:** l'estat pressuposa la lleialtat de les seves institucions i espera l'obediència i la lleialtat de la seva població (de la mateixa manera que abans de la creació de l'estat l'esperaven els reis, els senyors feudals, els papes...).

f) **Organització:** les institucions a través de les quals actua l'estat es diferencien d'altres institucions o organitzacions de caràcter polític (com els partits polítics o els grups d'interès, per exemple) i, a més, s'organitzen a través d'un principi jeràrquic de l'autoritat que permet la cooperació entre elles i la seva centralització.

## 2. L'autoritat estatal

En l'apartat anterior hem vist com la idea de l'estat està directament associada amb la idea de l'existència d'una autoritat última que regula i condiona el comportament dels individus en societat. Arribats a aquest punt, és necessari perfilar aquest concepte amb major profunditat.

Tenir autoritat significa tenir la capacitat de regular, limitar o obligar el comportament dels altres, és a dir, és tenir la capacitat de gestionar els mecanismes pels quals està justificat que els individus segueixin un determinat comportament i no un altre. És clar que l'exercici d'aquesta capacitat depèn, en bona mesura, de la possibilitat que els individus sobre els quals s'exerceix l'autoritat acceptin les decisions que pretenen regular els seus comportaments, que limiten el camp de les seves accions possibles. Òbviament, aquesta acceptació no pot dependre únicament del fet que qui exerceix l'autoritat hagi esta formalment nomenat com a autoritat: el mecanisme del nomenament formal d'algú com a autoritat sobre altres individus no implica necessàriament que aquesta personalitat que adquireix el dret de prendre decisions sobre els altres hagi de ser obeïda de manera absoluta per raó única del seu nomenament (Birch, 1993). No hi ha cap relació de causalitat entre l'acte del nomenament de l'autoritat i el fet que aquesta autoritat sigui obeïda.

Més enllà del mecanisme del nomenament formal de l'autoritat, hi ha un segon mecanisme pel qual l'autoritat pot ser acceptada: com es discutia en l'apartat anterior, la capacitat coercitiva de l'autoritat pot generar l'obediència per part dels individus en la mesura que aquests tinguin por de les conseqüències negatives que els podria suposar la no acceptació de les seves decisions. Seguint aquest argument, doncs, l'autoritat estaria vinculada amb la seva capacitat coactiva o coercitiva. Tanmateix, és perfectament possible imaginar una autoritat (o un estat) que no actuï únicament mitjançant l'ús de la seva força punitiva: podem pensar en un estat que no utilitzi la coacció o la força per fer-se obeir. En realitat, moltes lleis estatals són obeïdes més enllà del fet que estableixin o no càstigs als individus que no les compleixen: només cal pensar en les constitucions, un tipus de normes pactades que tenen molts preceptes que no són obeïts per la força (especialment aquells articles que podríem considerar que serveixen per organitzar el poder polític de l'estat). Per tant, no pot afirmar-se de manera taxativa que existeixi una connexió lògicament necessària entre l'autoritat i l'ús de la força. En qualsevol cas, cal reconèixer que en el món polític real moltes decisions de l'autoritat es veuen «reforçades» en el seu compliment pel fet que preveuen sancions o càstigs per a aquells individus que no les acceptin. De fet, podem considerar el recurs a la força com el darrer instrument o mecanisme per procurar-se l'obediència dels individus per part de l'autoritat.

El tercer i principal mecanisme per a l'acceptació i el reconeixement de l'autoritat és el fet que l'autoritat proporcioni els motius raonats de les decisions amb què, intencionalment, limita l'actuació dels individus (Arendt, 2003). D'alguna manera, l'exercici de l'autoritat estaria vinculat a la seva capacitat de persuasió a través de l'elaboració d'un conjunt d'arguments racionals que intentarien convèncer al conjunt d'individus afectats de la bondat o de la justícia de les seves decisions (o, específicament, de la bondat i la justícia dels efectes de les seves decisions). A través d'aquests arguments l'autoritat s'asseguraria el compliment de les seves decisions. Així doncs, segons aquesta interpretació, l'acceptació i obediència a l'autoritat estaria més vinculada a processos amb els quals es justificaria racionalment el seu exercici que no pas a l'ús de la força. Ara bé, quan les raons amb què l'autoritat justifica les seves decisions no són suficientment enteses o compartides pels individus afectats per aquestes mateixes decisions, el recurs a la força, a l'ús de la violència legítima, pot ser més necessari per aconseguir l'obediència. En aquest sentit, es pot pensar que l'ús de la força és «complementari» a l'ús de la raó, és el mecanisme últim en mans de l'autoritat estatal per assegurar el compliment de les seves decisions per part dels individus. En darrera instància, l'autoritat sempre pot fer ús de la força per aconseguir l'obediència dels individus, sempre pot utilitzar el poder de la força per garantir que es produeixen determinats comportaments, i sempre pot apel·lar al concepte de sobirania, al fet que l'autoritat ocupa la darrera posició en una estructura jeràrquica de poder.

### 3. La legitimitat estatal

El convenciment a través de la raó i l'ús (en darrer terme) de la força són mecanismes suficients per a què l'autoritat (l'estat) sigui obeïda? Com vèiem en el primer apartat, l'estat és l'organització política que té el monopoli de la violència política i el dret per determinar qui pot utilitzar *legítimament* aquesta força. D'alguna manera, el concepte d'*autoritat* està molt vinculat al concepte de *legitimitat*: què és la legitimitat? Quina és la seva font, la seva base? Què fa que una autoritat (o estat) pugui ser considerada legítima? Què implica que l'autoritat sigui o no legítima? La legitimitat es pot guanyar i perdre? Quines són les seves conseqüències?

Un primer significat de *legitimitat* faria equivalent aquest concepte amb el de *legalitat*: allò legítim seria allò legal, una autoritat legítima seria aquella autoritat que actuava segons la llei establerta. Tanmateix, el concepte de *legitimitat* és més ampli que el de *legalitat*. Així, la legalitat sempre pot predicar-se de la legitimitat però és possible que algunes decisions, per bé que legals, puguin considerar-se il·legítimes. El paràmetre de comparació per decidir la legitimitat o no d'un acte del poder no és la llei, o millor dit, no pot ser únicament la llei. En aquest sentit, per exemple, tots els règims dictatorials són legals, ja que disposen d'un ordenament jurídic, però segurament coincidiríem a pensar que cap es pot considerar com a legítim. La legitimitat ha de contenir més elements que no només la legalitat.

Un segon significat de *legitimitat* deriva del fet que aquesta sigui reconeguda per un tercer: dins l'àmbit de les relacions internacionals, per exemple, un estat és legítim en la mesura que la resta dels estats el considera així i, per tant, s'estableixen relacions internacionals entre aquests estats sota aquesta premissa. Dins aquesta accepció del concepte, la legitimitat seria una mena d'acreditació de pertinença a una organització els membres de la qual es reconeixen entre ells. Ara bé, hi ha una pregunta òbvia que segueix sense resposta: quines són les condicions que fan possible aquesta pertinença? Quins són els atributs dels estats que formen part del «club dels estats legítims»?

Una tercera possibilitat (sens dubte la més interessant) vincula la idea de legitimitat amb determinats comportaments i creences dels individus sobre els quals l'estat exerceix la seva autoritat. Des d'una perspectiva minimalista, un estat seria legítim quan el seu dret per prendre decisions col·lectives implica únicament que els individus estan obligats a no intentar debilitar-lo o derrocar-lo, només estan obligats a no actuar *contra* l'estat. Des d'una perspectiva més completa, un estat seria legítim si el seu dret per prendre decisions col·lectives implica que els individus han d'obeir aquestes decisions o normes, estan obligats a actuar *segons* allò que dicta l'estat. En aquest sentit més fort

de legitimitat, el concepte estaria vinculat amb la idea de consentiment, amb l'acceptació volguda de l'autoritat (fins al punt que el consentiment podria considerar-se una condició necessària i suficient per a la legitimitat).

Està clar que aquest tipus de legitimitat per consentiment voluntari és molt diferent del tipus de legitimitat que es deriva de tradicions com ara el *iusnaturalisme* (tradicció segons la qual la naturalesa atorga legitimitat a l'autoritat, la naturalesa, de manera inevitable, diferencia entre forts i dèbils, entre governants i governats, entre els qui exerceixen legítimament el poder polític i els que l'han d'obeir), *l'historicisme* (el curs de la història atorga la legitimitat a determinades formes d'organització del poder polític per sobre d'altres, és l'Esperit absolut hegeliana, la tradició) o la idea segons la qual allò que atorga legitimitat a l'estat és el *grau d'efectivitat* amb què l'autoritat estatal és capaç de millorar les condicions de vida dels seus ciutadans (expressades en termes materials) (Bobbio, 1987).

El consentiment dels individus va més enllà de l'acceptació de l'autoritat expressada través de l'obediència: el consentiment implica que els individus, de manera deliberada i voluntària (i ja sigui de forma expressa o tàcita), expressen la seva voluntat informada de modificar o limitar els seus comportaments per les raons adduïdes per l'autoritat. Ara bé, els estats actuals no semblen satisfer la condició del consentiment que els procuraria legitimitat en el sentit més complet del terme: deixant de banda els casos dels referèndums constitucionals (força excepcionals) i els casos de les persones que adquireixen la nacionalitat o dels polítics que han de prometre fidelitat a la constitució i les lleis en el moment del seu nomenament, en termes generals, la majoria dels individus no han pogut donar consentiment voluntari (ni explícit ni tàcit) a l'estat, a l'autoritat.

Sigui com sigui, la legitimitat en el sentit més fort del terme implica no només no intentar el derrocament de l'autoritat, sinó l'obligació d'obeir les decisions, les lleis i normes de l'estat. I, òbviament, com ja hem vist, calen raons justificades per obeir més enllà de l'ús de la força.

En aquest punt, Max Weber torna a ser l'autor de referència. Per aquest autor, hi ha tres fonts possibles de legitimitat de l'estat que es concreten en els següents tipus ideals o categories (1964):

- **La tradició:** la legitimitat tradicional assegura l'obediència dels individus perquè sempre ha estat així, perquè l'autoritat ha existit sempre. El mecanisme essencial que garanteix aquesta obediència dels individus és la lleialtat personal a l'autoritat (al rei, al cap de la tribu...) que normalment ha aconseguit aquest estatus privilegiat per raó de naixement, per herència.
- **El carisma:** la legitimitat carismàtica aconsegueix l'obediència perquè els individus pensen que qui personifica l'autoritat té unes qualitats extraordinàries que el fan liderar la comunitat. Així doncs, en aquest tipus ideal



de legitimitat l'obediència es deu a l'excepcionalitat d'un líder. Atès que difícilment el carisma és un tret hereditari (precisament per la seva excepcionalitat), el major problema de la legitimitat carismàtica és que desapareix quan el líder carismàtic mor. En aquest punt no s'ha de confondre el carisma amb la popularitat: històricament hi ha hagut líders polítics molt populars que han aconseguit ser obeïts (tot i que aquesta obediència implicava una modificació dels comportaments i les creences dels individus) sense deixar de respondre al tipus legal-racional de legitimitat, sense aprofitar la seva popularitat per exercir l'autoritat més enllà de les previsions fixades en l'ordenament jurídic.

- **La legitimitat legal-racional:** en aquest cas, l'obediència dels individus s'aconsegueix a través de la «despersonalització» de l'autoritat, a través de l'existència d'un conjunt d'institucions polítiques que assegurin l'adequació de les normes a unes finalitats determinades (d'aquí la noció de racionalitat). Normalment, aquestes institucions vénen fixades per l'ordenament jurídic (d'aquí la noció de legalitat), especialment per les constitucions, aquelles normes jeràrquicament superiors de l'ordenament jurídic, sovint aprovades per referèndum, que pretenen garantir que les decisions de l'autoritat:
  - Poden ser enteses com les més pertinents per aconseguir determinats objectius finalistes.
  - S'han pres seguint els procediments previstos. En aquest sentit, l'obediència no té com a referència una persona (com en el cas de la legitimitat tradicional o carismàtica) sinó que es desenvolupa mitjançant l'acceptació general dels procediments que regulen l'elaboració de les decisions polítiques per part de l'autoritat. D'alguna manera, la legitimitat legal-racional ens torna a apropar al concepte de *consentiment*.

Sigui quina sigui la font de la legitimitat dels estats, cal fer notar que aquesta sempre pot ser qüestionada pels individus sotmesos a l'autoritat, de manera que l'obediència o el consentiment dels ciutadans pot veure's compromès. Fonamentalment, hi ha dos processos que poden posar en dubte la legitimitat estatal:

- D'una banda, l'erosió de la legitimitat de l'autoritat estatal pot produir-se per la no acceptació (més o menys intensa, més o menys continuada) de determinades decisions polítiques per part dels individus o grups que se'n veurien afectats directament. En aquest sentit, la no acceptació de les decisions preses per l'autoritat no pretén posar en dubte la legitimitat o legalitat procedimental d'aquestes decisions (no posa en dubte la legitimitat del sistema), sinó que qüestiona la bondat o la justícia dels efectes derivats de les mateixes, cosa que pot conduir a diferents formes de contestació o de desobediència civil. Per posar un exemple, els moviments d'oposició a la guerra del Vietnam als Estats Units de la dècada de 1960 o l'acció col·lectiva duta a terme pels miners britànics a la dècada de 1980 contra el desman-

tellament del sector siderúrgic, no pretenien la supressió de la constitució nord-americana o la supressió de les Cambres dels Comuns o dels Lords britàniques, sinó que volien revertir les decisions preses per l'autoritat estatal al voltant de problemes polítics molt concrets (i molt complexos). Aquest primer tipus de desafiament a la legitimitat de l'autoritat és un producte indirecte dels dubtes existents en relació amb la justícia o la bondat de determinades polítiques finalistes: és el «desafiament de les polítiques».

- D'altra banda, la legitimitat estatal també es pot veure seriosament qüestionada si una part significativa dels individus (que normalment comparteixen algunes característiques ètniques o culturals que els determinen com a grup) posa en qüestió la legitimitat de l'autoritat quan aquesta sempre és exercida per un altre grup d'individus diferent: és el «desafiament de la comunitat política». En aquest cas, no hi ha suficient coherència entre les comunitats polítiques, l'autoritat i el territori perquè bona part de la població entén que està governada (de manera efectiva o no) per una autoritat que no és imparcial i que, per tant, de manera sistemàtica, deixa de tenir en compte les preferències polítiques d'aquesta comunitat, d'aquest grup diferenciats. Per exemple, els estats colonials o l'Apartheid a Sudàfrica eren considerats il·legítims per bona part de la població perquè hi havia comunitats polítiques que no consideraven que l'autoritat formés part de la seva comunitat i, més enllà d'aquest aspecte de pertinença o no al grup, perquè creien que l'autoritat prenia decisions que perjudicaven els seus interessos com a grup o anaven contra les seves preferències polítiques. Aquest tipus de desafiament a la legitimitat política pot provocar canvis importants en el disseny institucional que ha generat aquella situació no volguda de desafiament, de manera que fins i tot es pot posar en qüestió la legitimitat dels preceptes constitucionals que regulen les relacions entre les diferents comunitats polítiques que formen part de l'estat.

## 4. L'organització estatal

En els apartats precedents hem elaborat una definició d'*estat*, hem vist arguments que ajuden a comprendre el com i el perquè de la seva aparició i, finalment, hem vist com la idea de l'estat està molt relacionada amb els conceptes d'autoritat i legitimitat. Fins el moment però, no hem fet referència a la forma organitzativa que pren l'estat, no hem considerat el disseny institucional que caracteritza la forma estatal de distribució del poder polític.

Arribats a aquest punt, ens interessa conèixer la forma tipus d'organització estatal sense especificar la descripció de les institucions que pot presentar un estat concret i sense arribar a considerar els criteris normatius que podrien arribar a justificar diferents tipus d'estat (el principi d'igualtat mena a l'estat del benestar? El principi de llibertat mena a l'estat liberal?).

### Vegeu també

Per a aquest debat, vegeu el mòdul «Llibertat i igualtat» d'aquests materials didàctics.

Tots els estats (democràtics) contemporanis presenten una sèrie d'elements comuns mínims que formen part essencial de la seva configuració com a estats. Normalment, aquests elements estan constitucionalitzats. De manera resumida, a nivell institucional els estats presenten:

1) Un conjunt d'institucions que especifiquen qui és el cap de l'estat i que organitzen el poder legislatiu, el poder executiu i el poder judicial. El poder legislatiu té la capacitat d'elaborar les lleis, les normes col·lectives; el poder executiu fixa les prioritats polítiques i, mitjançant l'administració pública, les implementa; el poder judicial s'encarrega de solucionar els litigis entre els particulars (o entre els particulars i les institucions estatals) mitjançant el mecanisme de la interpretació de la llei. Aquestes institucions també fixen com se seleccionen els individus que exerceixen l'autoritat (a través d'eleccions, per herència, etcètera).

2) La definició de com s'organitzen aquestes institucions i de com es configuren les relacions entre aquestes institucions: per exemple, el cap de l'executiu pot dissoldre el legislatiu i convocar eleccions? El legislatiu pot fer caure l'executiu mitjançant una moció de censura? El cap de l'estat forma part del poder executiu? Té també capacitat legislativa? Els òrgans del poder judicial estan controlats pel poder executiu o pel legislatiu?... En funció de com siguin aquestes relacions entre les diferents institucions estarem davant d'un model parlamentari o presidencialista (o semipresidencialista o semiparlamentari) de l'estat.

3) Una determinada distribució territorial del poder polític. Els estats fixen fins a quin punt hi ha una concentració de l'autoritat política en unes institucions centrals o si, contràriament, el poder polític es desconcentra i es distribueix entre diferents institucions seguint un criteri territorial. En funció de quin si-

gui el grau de desconcentració de l'autoritat (és a dir, de la capacitat per legislar i executar polítiques sobre determinats àmbits materials per part de les entitats territorials), trobem un «contínuum de la distribució de l'autoritat política» que va des dels estats unitaris, als estats desconcentrats, estats regionals, estats federals i confederacions. Quan es dóna el cas que un estat distribueix el poder polític entre diferents entitats territorials, cal regular com han de ser les relacions entre aquestes entitats, quines són les seves competències (és a dir, sobre quines matèries concretes exerciran la seva autoritat respectiva), i també quins seran els mecanismes per resoldre els litigis que puguin tenir.

4) Uns processos reconeguts de participació dels individus en els afers polítics: els estats moderns regulen com ha de produir-se la participació dels individus en l'esfera política, de manera que es reconeix la seva capacitat de participació i s'especifica quins són els canals a través dels quals es produeix aquesta participació política. Aquests mecanismes institucionalitzats per a la participació política són, essencialment:

a) Les eleccions: es fixa qui vota (és a dir, qui té dret a sufragi), què es vota (és a dir, el cap de l'estat, el cap de l'executiu, els membres del poder legislatiu, els membres del poder judicial, l'ajudant del fiscal del districte?...), i com es vota (és a dir, amb quin sistema electoral, majoritari, proporcional, mixt?).

b) Els altres mecanismes de participació política més enllà dels estrictament electorals que també pretenen influir en els processos polítics: participació directa dels individus en partits polítics o grups d'interès, accions de protesta, manifestacions, el dret de petició, establir contacte directe amb els representants polítics... És clar que un estat amb poca legitimitat podria córrer el risc d'haver d'enfrontar-se a un altre tipus de participació política no institucionalitzada (és a dir, en darrer terme, a una revolució).

Òbviament, aquests elements que hem destacat poden presentar formes molt diferents en els diferents estats i, a més, evolucionen amb el temps. Ara bé, més enllà d'analitzar quines són les característiques concretes de les institucions estatals i d'intentar entendre els motius de la seva evolució històrica des de l'estat absolut característic dels segles XV i XVI fins a l'estat del benestar que, amb més o menys intensitat, caracteritza la forma estatal del segle XXI, ens interessa comprendre fins a quin punt és possible prefigurar el disseny institucional de l'estat, és a dir, fins a quin punt hi ha factors que limiten o amplien les possibilitats per construir un disseny institucional de l'estat que respongui a determinats criteris normatius (Olsen, 1997).

En el seu moment original, les institucions estatals presenten un disseny que vol resoldre determinats problemes polítics. En altres termes, les institucions estatals són intencionals i resolen problemes específics però de gran importància, com ara, qui és l'autoritat?, com s'escull?, quines han de ser les seves capacitats?, fins a quin punt els individus mantenen una esfera privada que no es pot veure afectada per l'autoritat?, etcètera. En la mesura que les instituci-

ons deixen de resoldre aquests problemes polítics (o n'apareixen de nous), les institucions polítiques es transformen (March i Olsen, 1995). Per «disseny institucional» cal entendre la producció de les regles que regulen l'organització interna i el caràcter de les relacions entre les institucions polítiques. Inevitablement, aquestes regles, aquest disseny institucional respon a determinats criteris normatius de justícia, igualtat, representativitat, transparència, participació ciutadana, etcètera. En qualsevol cas, la institucionalització permet:

- Despersonalitzar el poder i l'autoritat (és a dir, diferenciar entre la institució política i el polític que l'ocupa en un moment donat).
- Especificar les diferents agències i jurisdiccions amb què es desconcentra el poder polític i quina és la distribució dels recursos polítics entre les diferents institucions.
- Crear un conjunt de procediments que permeten limitar els comportaments polítics dels individus de manera que aquests es fan previsibles o, com a mínim, cauen dins les possibilitats previstes per les institucions (per exemple, es regula l'ús arbitrari del poder polític).

Com es comentava amb anterioritat, les institucions evolucionen, tenen un element dinàmic que els permet absorbir els canvis que es produeixen en el seu entorn i, simultàniament, conservar la seva essència o identitat. En aquest sentit, hi ha transformacions de l'entorn de llarg abast (com les transformacions derivades de la modificació dels valors que informen la finalitat de l'autoritat estatal) i transformacions de curt abast (com per exemple les que derivarien de l'adopció de les diferents alternatives possibles sobre determinades polítiques públiques o les que s'explicarien pels canvis tecnològics). En qualsevol cas, les regles institucionals especifiquen quins canvis són possibles i com s'han de produir aquests canvis: les regles permeten el redisseny institucional.

Quan arriba el moment oportú per al seu redisseny, les institucions existents poden ser avaluades des d'una perspectiva instrumental, és a dir, segons permetin o no arribar a resultats concrets, segons si les institucions «solucionen problemes». Però també poden ser avaluades considerant les característiques i funcions de les pròpies institucions. És a dir, el criteri d'avaluació que justificaria el canvi institucional no ha de ser necessàriament el grau d'eficàcia o d'eficiència de les institucions estatals solucionadores de problemes, sinó que també pot ser el grau amb què les institucions i les regles són consistents amb els principis bàsics o valors que comparteixen els individus, situació que faria que l'obediència a aquestes institucions es considerés un deure per part d'aquests mateixos individus.

Per exemple, la regla (o institució) segons la qual l'estat selecciona els seus funcionaris segons el seu mèrit (i no seguint criteris de fidelitat política o de familiaritat, per posar el cas) pot ser considerada en termes de la seva efectivitat (és a dir, quina és la «productivitat» dels funcionaris seleccionats seguint aquest procediment), però és possible que una avaluació més significativa de la norma hagi de considerar fins a quin punt el mèrit

és o no és un dels criteris que informen les relacions professionals en l'esfera econòmica privada.

En qualsevol cas, les institucions es poden concebre com a instruments modificables dissenyades intencionalment per resoldre determinats problemes polítics.

Arribats al punt de plantejar la necessitat de reforma de les institucions estatals, és del tot necessari fer les consideracions següents:

- Un disseny institucional concret pot ser correcte o produir els efectes volguts només si es donen determinades condicions: la coherència de les institucions polítiques amb les condicions de l'entorn no estatal (les condicions econòmiques, culturals, socials...) ajuda a explicar d'alguna manera l'èxit o el fracàs de les institucions estatals en la persecució de les seves intencions. Així doncs, en els moments de necessitat de redisseny institucional, els projectes de reforma institucional han de considerar les condicions sota les quals les institucions funcionen i no només pensar en imitar el disseny institucional que hagi pogut tenir èxit en altres estats (que presentarien unes condicions diferenciades).
- Hi ha raons de pes per pensar que les institucions polítiques són, en bona mesura, endògenes. Dit en altres termes, les institucions no han estat creades per actors racionals en un primer moment de coordinació en el que pretenien solucionar uns determinats problemes polítics, sinó que les institucions poden ser interpretades com a productes històrics: hi hauria un *path dependence* que explicaria les formes polítiques actuals en funció de les decisions preses pels actors polítics sobre les mateixes institucions en el passat, de manera que, seguint aquest argument, la «trajectòria de la dependència» limitaria les decisions actuals al voltant de la transformació estatal.

La història no fa aleatòria la relació entre les institucions i les condicions que les expliquen i, per tant, si volem veure si realment les institucions aconseguixen tenir l'impacte que se'ls suposava, cal separar els seus efectes de les condicions concretes sota les quals funcionen.

En qualsevol cas però, les institucions importen: resulta evident que les institucions polítiques o la forma organitzativa específica que prengui l'estat no és neutral (Przeworski, 2004) i, en aquest sentit, impacta sobre la vida real dels individus i els grups sobre els quals exerceix la seva autoritat legítima (per exemple, es comprova com el tipus d'estat té conseqüències sobre la taxa de creixement econòmic; Przeworski i altres, 2000).

## Bibliografia

- Arendt, H.** (2003). *Entre el pasado y el futuro: ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona: Ediciones Península.
- Axelrod, R.** (1984). *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Birch, A. H.** (1993). *The concepts and theories of modern democracy*. Londres: Routledge.
- Bobbio, N.** (1987). *Estado, gobierno, sociedad*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Domènech, A.** (1989). *De la ética a la política: de la razón erótica a la razón inerte*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Hampton, J.** (1986). *Hobbes and the social contract tradition*. Nova York: Cambridge University Press.
- Hobbes, T.** (1987). [1651]. *Leviatan. La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.
- March, J. G.; Olsen, J. P.** (1995). *Democratic governance*. Nova York: Free Press.
- North, D. C.** (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olsen, J. P.** (1997). «Institutional design in democràtic contexts». *The Journal of Political Philosophy* (núm. 3, vol. 5, pàgs. 203-229).
- Przeworski, A.** (2004). «Institutions Matter?». *Government and Opposition* (núm. 4, vol. 39, pàgs. 527-540).
- Przeworski, A.; Cheibub, J. A.; Alvarez, M. E.; Limongi, F.** (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Nova York: Cambridge University Press.
- Taylor, M.** (1987). *The possibility of cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, M.** (1964). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

