

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
BIBLIOGRAFÍA	19
CAPÍTULO 1. EL ESTADO. CONCEPTO Y ENFOQUES	21
1. INTRODUCCIÓN.....	23
2. ¿QUÉ INTERÉS TIENE EL ESTUDIO DEL ESTADO EN EL SIGLO XXI?	23
3. EL CONCEPTO DE ESTADO.....	25
3.1. Definiciones.....	25
3.2. Legitimidad e institucionalización	27
3.3. Los elementos del Estado	29
4. ENFOQUES Y TEORÍAS	31
4.1. El marxismo	32
4.2. El elitismo	34
4.3. El pluralismo.....	36
4.4. El institucionalismo.....	39
4.5. El Estado como institución autónoma	43
5. CONCLUSIONES	44
6. BIBLIOGRAFÍA	45
CAPÍTULO 2. EL ORIGEN HISTÓRICO DEL ESTADO	49
1. INTRODUCCIÓN.....	51
2. LA SINGULARIDAD DEL ESTADO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	51
3. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO	53
3.1. De la poliarquía medieval al dualismo del poder político: territorios y monarquías estamentales.....	53
3.2. Del dualismo al monismo del poder político. El Estado absoluto.....	56
4. FACTORES DEL SURGIMIENTO DEL ESTADO	62
4.1. Factores del cambio. La Reforma	62

4.2. El enfoque evolucionista	64
4.3. El enfoque marxista.....	65
4.4. El enfoque histórico-sociológico. La guerra	66
5. LA TEORÍA POLÍTICA DEL ORIGEN DEL ESTADO.....	68
5.1. Maquiavelo y la ruptura con la teología	68
5.2. Bodin y Hobbes. La naturaleza soberana del Estado	70
5.3. La teoría mercantilista y el Estado	73
6. CONCLUSIONES	74
7. BIBLIOGRAFÍA	75
CAPÍTULO 3. EL ESTADO LIBERAL	77
1. INTRODUCCIÓN.....	79
2. EL CAMBIO POLÍTICO DE LAS REVOLUCIONES LIBERALES	79
3. LOS FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DEL ESTADO LIBERAL. LA LIBERTAD Y LOS DERECHOS INDIVIDUALES..	83
4. PRINCIPIOS INSTITUCIONALES DEL ESTADO LIBERAL	87
4.1. El gobierno representativo	87
4.2. La división de poderes	97
4.3. El Estado de Derecho	101
5. LAS FUNCIONES DEL ESTADO LIBERAL	105
6. LA CRISIS DEL ESTADO LIBERAL	106
7. CONCLUSIONES	107
8. BIBLIOGRAFÍA	108
CAPÍTULO 4. LOS ESTADOS TOTALITARIOS Y AUTORITARIOS.....	111
1. INTRODUCCIÓN.....	113
2. DEFINICIÓN Y LIMITACIONES DE LOS CONCEPTOS.....	115
2.1. Totalitarismo	115
2.2. Autoritarismo	119
3. CAMBIOS DE RÉGIMENES AUTORITARIOS O TOTALITARIOS A SISTEMAS DEMOCRÁTICOS	123
4. CAMBIOS DE SISTEMAS DEMOCRÁTICOS A RÉGIMENES AUTORITARIOS.....	126
5. INDICADORES PARA SISTEMAS HÍBRIDOS	129
6. CONCLUSIONES	132
7. BIBLIOGRAFÍA	133

CAPÍTULO 5. EL ESTADO LIBERAL DEMOCRÁTICO.

DINÁMICA POLÍTICA Y CAMBIOS INSTITUCIONALES.....	137
1. INTRODUCCIÓN.....	139
2. LIBERALISMO Y DEMOCRACIA	139
3. LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO LIBERAL. EL ESTADO DE PARTIDOS.....	141
3.1. Reconocimiento de derechos políticos	142
3.2. El Estado de partidos y parlamentos.....	144
4. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE PARTIDOS. LOS GRUPOS DE INTERÉS	148
5. REFORMAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO LIBERAL DEMOCRÁTICO. LA GOBERNANZA MULTINIVEL Y LAS AGENCIAS INDEPENDIENTES	152
6. LA DEMOCRACIA LIBERAL. UNA APROXIMACIÓN A SU SIGNIFICADO	156
6.1. La democracia competitiva	156
6.2. La teoría económica de la democracia	158
6.3. La democracia deliberativa	160
6. CONCLUSIONES	163
7. BIBLIOGRAFÍA	163

CAPÍTULO 6. DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO DE INVERSIÓN SOCIAL EN EL SIGLO XXI

1. INTRODUCCIÓN.....	167
2. CONCEPTO	167
3. ORIGEN Y DESPEGUE EN EL PERIODO DE ENTREGUERRAS.....	169
3.1. La crítica al orden liberal y el origen del Estado de Bienestar	169
3.2. El Estado de Bienestar en el periodo de entreguerras.....	172
4. LA EDAD DE ORO DEL ESTADO DE BIENESTAR: CONSOLIDACIÓN Y EXPANSIÓN	174
4.1. La posguerra de la Segunda Guerra Mundial y la coordinación del bienestar con el crecimiento económico....	174
4.2. La justificación económica y social. Keynes y Beveridge...	176
4.3. Crecimiento económico, solución de compromiso y factores desencadenantes	179
5. LOS REGÍMENES DE BIENESTAR.....	181

6. CAMBIO Y RESISTENCIA DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR	184
6.1. Crisis económicas, auge del neoliberalismo y transformación del modelo económico.....	185
6.2. Factores endógenos y nuevos riesgos	190
6.3. Las reformas de las políticas sociales.....	192
7. EL ESTADO DE INVERSIÓN SOCIAL	197
8. CONCLUSIONES	199
9. BIBLIOGRAFÍA	200

CAPÍTULO 7. LOS ESTADOS FALLIDOS Y LOS ESTADOS FRÁGILES

1. INTRODUCCIÓN.....	205
2. DEFINICIONES Y LIMITACIONES DE LOS CONCEPTOS	207
3. CAUSAS DEL FRACASO O FRAGILIDAD DEL ESTADO	211
4. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTRAESTATALES	214
5. ÍNDICES DE ESTADOS FALLIDOS.....	216
6. CONCLUSIONES	225
7. BIBLIOGRAFÍA	226

CAPÍTULO 8. SOBERANÍA Y ESTADO: CONCEPTOS EN EVOLUCIÓN.....

1. INTRODUCCIÓN.....	231
2. LOS ORÍGENES TEÓRICOS DEL CONCEPTO DE LA SOBERANÍA	232
3. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA SOBERANÍA.....	238
4. DEBATES ACTUALES SOBRE LA SOBERANÍA.....	245
5. CONCLUSIONES	253
6. BIBLIOGRAFÍA	254

CAPÍTULO 9. NACIÓN, ESTADO Y NACIONALISMO: CONSTRUCCIÓN Y EVOLUCIÓN.....

1. INTRODUCCIÓN	261
2. EL CONCEPTO DE LA NACIÓN: DEFINICIONES Y TIPOS IDEALES	264
3. EL CONCEPTO DEL NACIONALISMO: DEFINICIONES, Y TIPOS IDEALES	266
4. LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LAS NACIONES	271

5. EL PRINCIPIO DE LAS NACIONALIDADES	277
6. EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN	278
7. LA UNIÓN EUROPEA Y EL DESAFÍO DE LA IDENTIDAD EUROPEA	282
8. CONCLUSIONES	285
9. BIBLIOGRAFÍA	286

CAPÍTULO 10. LA CONSTITUCIÓN Y LAS FUENTES

DE DERECHO	289
1. INTRODUCCIÓN	291
2. DELIMITACIÓN Y DEFINICIÓN	292
3. ORIGEN Y EVOLUCIÓN	293
4. TIPOS DE CONSTITUCIONES	296
5. ESTRUCTURA Y CONTENIDO	301
6. FUNCIONES	303
7. LA ELABORACIÓN DE UNA CONSTITUCIÓN	308
8. LA REFORMA CONSTITUCIONAL	310
9. LA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL	316
10. LA CONSTITUCIÓN EN EL SISTEMA DE LAS FUENTES DE DERECHO	317
11. BIBLIOGRAFÍA	325

CAPÍTULO 11. DERECHOS FUNDAMENTALES

Y LIBERTADES	327
1. INTRODUCCIÓN	329
2. LA HISTORIA MODERNA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES	331
3. LOS CONCEPTOS DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES	334
4. LOS DERECHOS Y LIBERTADES ECONÓMICOS Y SOCIALES	338
5. LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES	343
6. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES	346
6.1. La protección de los derechos fundamentales en el ámbito internacional	346

6.2. La protección de los derechos fundamentales en el ámbito Europeo	348
7. CONCLUSIONES	355
8. BIBLIOGRAFÍA	356

Capítulo 1

El Estado. Concepto y enfoques¹

M.^a Josefa Rubio Lara

1. Introducción
2. ¿Qué interés tiene el estudio del Estado en el siglo XXI?
3. El concepto de Estado
 - 3.1. Definiciones
 - 3.2. Legitimidad e institucionalización
 - 3.3. Los elementos del Estado
4. Enfoques y teorías
 - 4.1. El marxismo
 - 4.2. El elitismo
 - 4.3. El pluralismo
 - 4.4. El institucionalismo
 - 4.5. El Estado como institución autónoma
5. Conclusiones
6. Bibliografía

¹ Este capítulo es una versión parcial, actualizada y revisada del publicado con el título «Concepto y teorías. El Estado y la Ciencia Política» en A. de Blas y M. J. Rubio Lara (2009). *Teoría del Estado I*. Madrid. UNED.

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo plantea las razones que motivan el estudio del Estado en el siglo XXI para a continuación centrarse en el concepto, un objetivo enrevesado no solo por la abstracción implicada en cualquier concepto sino porque el término designa a Estados diferentes en poder, capacidad o recursos. Aunque no sean tangibles, no pueden verse ni tocarse, los Estados consolidados influyen en la vida de los individuos, posibilitan la integración social y adoptan decisiones que vinculan colectivamente. La revisión del concepto aspira a tipificar los elementos propios de la estatalidad, imprescindibles para la comparación. Asimismo, el capítulo expone los enfoques sobre el Estado que dan cuenta de las discrepancias que suscitan los intereses por él representado, así como del lugar que ocupa en la actividad políticas. En concreto, se examinan los enfoques marxista, elitista, pluralista e institucionalista, para lo que se partirá de sus presupuestos clásicos, se expondrán las revisiones introducidas en cada uno de ellos y las aportaciones más recientes de estas corrientes.

2. ¿QUÉ INTERÉS TIENE EL ESTUDIO DEL ESTADO EN EL SIGLO XXI?

Desde hace más de cuatro siglos los Estados han hecho la guerra, también la paz, coadyuvaron a la creación del mercado y siguen contribuyendo a su desarrollo; buena parte de ellos lograron garantizar los derechos y libertades de la ciudadanía y crear sistemas de bienestar, además de ser el ámbito de la democracia liberal.

En los años noventa del siglo XX emergió un nuevo escenario para los Estados debido a la concurrencia de diferentes factores: el final de la Guerra Fría, el avance de las tecnologías de la información y comunica-

ción, la globalización económica; a lo que se añaden desafíos de alcance global, como el cambio climático o la seguridad (terrorismo, mafias, tráfico de drogas y de personas).

Estas nuevas circunstancias propiciaron un debate entre quienes interpretan, por un lado, que los Estados se transforman tanto desde el punto de vista institucional como funcional, pero siguen siendo actores centrales y, por otro lado, quienes sostienen que los Estados son organizaciones en declive, incapaces de ejercer autoridad. Según esta perspectiva, una idea ampliamente compartida ha sido que se trata de estructuras demasiado pequeñas para abordar los grandes problemas y demasiado grandes para solucionar los pequeños; ante los desafíos globales las respuestas tienen que poseer un alcance global, no puede provenir de los Estados. Los cambios han dado lugar a que se hable de la «gobernanza global», expresión que alude no ya a un sistema internacional determinado por los Estados sino a otro donde el Estado es un actor más junto a las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones transnacionales (es decir, organizaciones de la sociedad civil que defiende intereses privados) y organizaciones supranacionales como la Unión Europea.

Sin embargo, décadas después de que se iniciase este debate la gestión de dos crisis de alcance global desencadenadas en el siglo XXI recayó en los Estados más que en las instituciones de la etérea gobernanza global. La crisis económica de 2008 provocó la intervención de los Estados para rescatar el sistema bancario y evitar su bancarrota, ocasionando el aumento de la deuda soberana. De nuevo, en 2020, la pandemia de la COVID-19 exigió la intervención estatal. Para hacer frente a los problemas sanitarios los Estados limitaron la movilidad de movimiento, además de suministrar recursos sanitarios; también adoptaron medidas fiscales y políticas de apoyo a las empresas y a los trabajadores para mitigar las consecuencias económicas de la pandemia.

Las circunstancias sociales, políticas y económicas del siglo XXI distan de las existentes a mediados del siglo XX; el lugar del Estado en el sistema político ha cambiado, pero es cierta también su demostrada resistencia en la era de la globalización, lo que no impide reconocer que los intereses nacionales pueden ser un obstáculo para responder a los desafíos globales. Con todo, a falta de otras estructuras políticas no debe

menoscabarse que históricamente el multilateralismo y la cooperación interestatal han sido los cauces de las relaciones internacionales para responder a los problemas que desbordan las fronteras estatales.

En las últimas décadas se observa la tendencia del desplazamiento de EE. UU. como superpotencia y la transformación de China en una superpotencia económica y tecnológica. Cuando se escriben estas líneas (febrero de 2025), la política anunciada por el presidente estadounidense Donald Trump al inicio de su segundo mandato apuntan en una dirección contraria al multilateralismo; su eslogan *Make America Great Again* se ha materializado, entre otras medidas, en la salida de EE. UU. de la Organización Mundial de la Salud y en la retirada de la adhesión al Acuerdo de París sobre el cambio climático; el anuncio de la subida de aranceles a las importaciones norteamericanas avanza en una dirección contraria a la globalización comercial que parecía indiscutible desde los años noventa del siglo xx.

Con independencia de los vaivenes de la actualidad política, en el primer cuarto del siglo xxi los Estados continúan siendo los pilares básicos de la política y los ámbitos propios de la democracia liberal. Como sostiene Hay (2022, 85), «Las comunidades nacionales, los Estados y los gobiernos siguen constituyendo el principal foco de socialización, movilización, identificación y representación política». El Estado en las sociedades modernas es un concepto fundamental del análisis político, social y económico. Aunque en la exposición se utilice el término genérico de Estado, este aglutina una variedad de Estados; mientras unos son poderosos, estables y eficaces, otros son débiles, inestables e ineficaces. Para entender las diferencias y permitir las comparaciones se necesitan herramientas conceptuales, como las de legitimidad, poder, capacidad, entre otros indicadores (O’Neil, 2018, 31-61).

3. EL CONCEPTO DE ESTADO

3.1. Definiciones

Definir el Estado, como otros objetos de la Ciencia Política, plantea dificultades debido a su naturaleza abstracta, a ello se añade no solo su versatilidad a través de la historia sino la heterogeneidad entre los

Estados de una misma época, pero ¿cuáles son los rasgos comunes? ¿cuál es su peculiaridad respecto a otras formas de organización político-administrativa? Incluso el uso terminológico no es unívoco, el término Estado en la Europa continental designa al conjunto de sus poderes y funciones, mientras que el de gobierno se identifica con el consejo de ministros. Por su parte, los anglosajones emplean el de «government» tanto para denominar el poder ejecutivo como para nombrar a toda la estructura institucional estatal; en sistemas federales como EE. UU. el término Estado se utiliza, sobre todo, para referirse al nivel subestatal y distinguir así a las entidades federativas o Estados miembros de la federación en su conjunto.

La bibliografía recoge una pluralidad de definiciones, pero sin duda la que dio Weber hace más de un siglo es la más utilizada y la que vertebró a otras en la actualidad, esta influencia puede deberse a que el sociólogo alemán la formuló de acuerdo con un modelo ideal, lo que permite captar realidades diferentes; además, no la realiza teniendo en cuenta las funciones del Estado, las cuales han variado, sino su organización y recursos. Para Weber [1919], «el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio —el “territorio” es un elemento distintivo—, reclama para sí (con éxito) el monopolio de la fuerza física legítima, pues lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones o individuos solo se les concede el derecho a la fuerza física en la medida en que lo permita, por su parte, el Estado: él es la única fuente del “derecho” a la fuerza» (Weber, 2021, 56-57).

La definición weberiana ha inspirado a otros autores que en unos u otros términos hacen hincapié en los medios utilizados por el Estado como poder político legítimo e institucionalizado que impone decisiones vinculantes. Por ejemplo, Jessop (2017, 93) mantiene que el «núcleo del aparato estatal está compuesto por un conjunto relativamente unificado de instituciones y organizaciones (...), cuya función socialmente aceptada es la de definir y aplicar decisiones colectivas vinculantes para los miembros de una sociedad de una determinada área territorial en nombre del interés común o la voluntad general de una comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio». También, la definición de Le Galès y King (2017, 5), entre otros autores, destacan la naturaleza institucional del Estado, además de la finalidad del ejercicio del poder; según estos autores, el Estado es un «un conjunto permanente

y complejo de instituciones legítimas (...) que se caracteriza por su capacidad administrativa (sus herramientas de gobierno, indicadores e instrumentos políticos) para gobernar una sociedad, establecer normas obligatorias, resolver conflictos, ejercer autoridad, proteger a los ciudadanos, definir y proteger derechos, asignar recursos, mantener el orden y hacer la guerra».

A modo de síntesis el Estado puede definirse como el poder político institucionalizado que ejerce el monopolio de la violencia legítima e impone decisiones vinculantes sobre una población y un determinado territorio. Así entendido los elementos específicos del Estado son el pueblo, el territorio, que se tratarán más adelante, el monopolio de la violencia, la legitimidad y la dimensión institucional. A continuación, se aborda el significado de los dos últimos.

3.2. Legitimidad e institucionalización

Como explica Weber (1987) el monopolio de la violencia física es el medio propio del Estado, pero no es ni el medio normal ni el único del que se vale; el recurso a la coacción tiene que ser legítimo, es decir, poseer la aceptación de los ciudadanos, esta confiere autoridad además de poder ya que la dependencia continuada de la violencia es síntoma de la quiebra del poder. El poder legítimo puede serlo de acuerdo con tres modelos ideales: la legitimidad tradicional se basa en la costumbre o en la historia, por ejemplo, la legitimidad dinástica. La legitimidad carismática radica en las cualidades ejemplares de una persona o en sus ideas y capacidad de persuasión. Por su parte, la legitimidad legal-racional, la más corriente en la actualidad, se basa en la legalidad, es decir, en las normas jurídicas; los ciudadanos obedecen las decisiones porque son adoptadas con los procedimientos jurídicos y las leyes establecidas.

Un tercer rasgo identificador del Estado junto con el monopolio de la violencia legítima es que lo ostenta una organización institucional. Para Max Weber, los Estados más evolucionados son los asentados en la legitimidad legal-racional y los que disfrutan de una institucionalización más desarrollada en comparación con los basados en otras legitimidades. Las instituciones son un conjunto de reglas que rigen la actividad

de los actores individuales y colectivos, a lo que hay que añadir que la institucionalización se opone a la personalización del poder. Aunque el poder lo ejercen personas, estas no actúan en nombre propio sino como representantes de una entidad abstracta. Con independencia del cambio de los gobernantes, la despersonalización del poder posibilita la continuidad de las políticas y del mismo Estado; también esa despersonalización implica que la actividad política la acometan órganos específicos a los que se les atribuyen funciones concretas de acuerdo con normas. El Estado es, por lo tanto, un entramado de instituciones integrado por los tribunales de justicia, los parlamentos, el gobierno, la administración, el ejército y la policía, solo por mencionar a algunas, las cuales poseen una naturaleza pública ya que se responsabilizan de la organización colectiva y se financian con los impuestos, de ellas dependen la adopción e implantación de las políticas y la solución de los conflictos.

El Estado comparte características con otras instituciones, puesto que es una «corporación», al igual que las iglesias o las universidades, en el sentido de que posee personalidad legal, es decir posee derechos y deberes, además puede actuar como si se tratase de una persona. Sin embargo, es una corporación distinta por las siguientes razones: a) porque todas las corporaciones tienen que poseer la autorización del Estado, mientras que este no necesita ninguna autorización, aunque sí debe contar con el reconocimiento de otros Estados; b) porque ciertas funciones solo son ejercidas por el Estado (producción de derecho y administración de la violencia); c) porque sus funciones las ejerce dentro de un territorio determinado en el cual su jurisdicción es exclusiva (Creveld, 1999, 1).

Debe destacarse, por último, que la naturaleza institucional del Estado permite entenderlo como una organización diferenciada y con intereses propios con capacidad para preservar la integración social y satisfacer las necesidades de la sociedad en su conjunto. Las políticas son impulsadas por los gobiernos y, al mismo tiempo, son la consecuencia del conflicto de intereses entre los actores sociales. La concentración de poder es consustancial al Estado, pero su institucionalización ha permitido que su ejercicio se controle, se limite y sea predecible mediante principios como el imperio de la ley, la igualdad ante la ley, la libertad de asociación o las elecciones periódicas (Poggi, 1990).

3.3. Los elementos del Estado

De acuerdo con el concepto expuesto, la Teoría Política continental europea tipifica tres elementos propios del Estado: el poder, el pueblo y el territorio.

- a) La peculiaridad del poder estatal es su naturaleza soberana, cualidad que lo diferencia de las formas políticas que le precedieron en Europa. Como se tratará en el capítulo 8, el poder soberano se relaciona con la capacidad y autonomía para actuar sobre un territorio y la población que habita dentro de sus fronteras con independencia de actores externos y de fuerzas internas en el ejercicio de sus funciones, ya sea la protección del territorio, la implantación de normas y políticas o la recaudación de impuestos. La soberanía es un concepto de raíces profundas y permanentemente cuestionado, pero duradero. Las consecuencias derivadas de la era de la globalización podrían inducir a pensar que ha sido sobrepasado, sin embargo, otros acontecimientos contemporáneos —por ejemplo, el conflicto árabe-israelí, la guerra entre Ucrania y Rusia o las aspiraciones secesionistas de algunos movimientos nacionalistas— revelan su vigencia. Por otra parte, la soberanía continúa siendo un principio regulador de las relaciones internacionales, paralelamente, la interdependencia entre los Estados por motivos técnicos, económicos o militares se retrotrae a los albores de su historia.
- b) El pueblo es el elemento personal, la base humana de la comunidad organizada en Estado e incluye a los individuos sujetos a su autoridad y titulares de derechos y obligaciones. Desde el punto de vista jurídico, la nacionalidad es el vínculo que une a una persona con un Estado, la nacionalidad supone ser miembro de un Estado. En ocasiones se usa indistintamente el término de *pueblo* y *población* como elemento humano de la organización estatal, pero el término de población es menos preciso, pues abarca a los residentes extranjeros en un Estado y excluye a los nacionales residentes fuera de su territorio (Martínez y Uribe, 2018).

El pueblo entendido como comunidad de sentimientos cuyos miembros comparte una identidad colectiva remite al concepto

de nación del que se ocupa el capítulo 9. No obstante, parece justificado señalar que pese a la frecuencia con la que se usa la expresión Estado nación, la relación entre ambos es compleja. Tras la aparente vinculación de la expresión, en numerosos casos el Estado surgió con anterioridad a la nación, también son variadas las experiencias en las que el Estado fue el creador de la nación y por añadidura la correspondencia del Estado con una sola identidad nacional es escasa, lo más frecuente es la convivencia de identidades colectivas diferentes en el seno de un Estado de ahí que se utilice la categoría de Estados plurinacionales.

- c) El territorio, junto con la población, es un elemento esencial del ejercicio del poder. Las fronteras establecen los límites de la autoridad soberana; el control de estas y la política territorial han sido uno de los ejes de la actividad estatal por sus consecuencias económicas, militares y políticas. La demarcación territorial del espacio jurisdiccional es característica del Estado y lo que la distingue de otras formas de organización, en particular, del imperio. Mientras que las monarquías estamentales que le precedieron usaron el territorio como un patrimonio privado —pudiendo ser dividido, intercambiado o, incluso, vendido— el territorio estatal es considerado inalienable. Desde el surgimiento del Estado el reconocimiento de las fronteras y la integridad territorial fueron sancionadas por los tratados internacionales; salvo casos excepcionales, la modificación de las fronteras ha derivado de conflictos bélicos.

El territorio abarca la superficie terrestre adscrita al Estado. Además, forman parte del él las «aguas jurisdiccionales» compuestas por distintas zonas: las aguas interiores (bahías, puertos, entre otras) y las aguas exteriores que a su vez se subdividen en distintas zonas en función de su distancia desde la costa. Esta última categoría engloba el «mar territorial» —esto es, el mar próximo a la costa y que se extiende hasta doce millas marítimas; en líneas generales, los Estados ejercen plena soberanía sobre esta zona (explotación de recursos, navegación y pesca)— y la «zona contigua» que se extiende hasta las 24 millas marítimas sobre la que se reconocen ciertos controles a los Estados. También el territorio comprende el espacio aéreo, entendiendo por tal la porción de la atmósfera terrestre sobre tierra o agua que se extiende a 12

millas. Por último, se consideran partes del territorio los buques y aeronaves del Estado que les abandera con independencia de su ubicación física, así como las embajadas que representan al Estado en los países que estén acreditados.

A finales del siglo xx se argumenta que los cambios generados por la globalización económica o la integración cultural erosionan la territorialidad estatal, otros acontecimientos como la emigración en masa de los últimos decenios o las implicaciones del Brexit en las fronteras entre el Reino Unido e Irlanda del Norte no parecen constatar la irrelevancia de las fronteras. En lugar de la desterritorialización, la explicación de los cambios más recientes deba buscarse, como sostiene Keating (2017), en el reajuste entre múltiples niveles de las actividades del Estado. Las interacciones de las personas con el territorio siguen siendo importantes, también es esencial para la gobernanza de los individuos, de la economía o de la aplicación de las normas (Rhys, 2022).

4. ENFOQUES Y TEORÍAS

La importancia del Estado en los análisis políticos, económicos y sociales es indiscutible, sin embargo, la naturaleza del poder estatal y los intereses que representa generan discrepancias, derivadas parcialmente, de los presupuestos de partida para explicar la relación entre el Estado y la sociedad, así como de la metodología utilizada. Mientras unas interpretaciones mantienen que el Estado es un instrumento del capital (marxistas), otras consideran que se trata de un ámbito neutral (pluralistas) y un tercer grupo entiende que el Estado posee un poder autónomo. A continuación, se exponen los enfoques marxista, elitista, pluralista e institucionalista para terminar dedicando un subepígrafe a las aportaciones que defienden la autonomía del poder estatal. Estos enfoques no agotan todas las perspectivas desde las que ha sido estudiado, y los que se abordan aspiran a sintetizar sus ideas centrales, sus presupuestos de partida y las revisiones incorporadas en el seno de cada una de las corrientes. Como se observará, aunque las diferencias entre ellas persisten, todas han reexaminado sus corpus para aceptar parcialmente las posturas de las otras corrientes, de ahí que resulte cierta convergencia entre ellas.

4.1. El marxismo

Como sostiene Hay (2022), si bien la teoría marxista ha obtenido resultados adversos en su intento no solo de interpretar el mundo sino de cambiarlo, sus análisis sobre el capitalismo proporcionan ideas de interés acerca de la relación entre el Estado, la economía y la sociedad en las democracias liberales. Entre ellas, por encima de las matizaciones o divergencias de los trabajos marxistas, una idea vertebradora ha sido la consideración del Estado como instrumento de la clase capitalista cuya finalidad es garantizar la estructura de clase.

La concepción del Estado como un mero instrumento de clase se sostiene en la obra del padre de este enfoque. Para Marx el modo de producción condiciona las relaciones sociales y políticas. Las formas políticas y las relaciones jurídicas no son independientes de las condiciones materiales sino consecuencia de ellas, así el modo de producción es la estructura económica sobre la que se asienta una determinada superestructura jurídica y política. Como expuso en *La contribución a la crítica de la economía política* [1859]: «Ni las relaciones jurídicas ni las formas de Estado pueden ser explicadas por sí mismas (...) arraigan por el contrario en las condiciones materiales de la vida (...). Es en la economía política donde hay que buscar la anatomía de la sociedad civil». El Estado no es, por lo tanto, según la concepción economicista de la historia, un mecanismo neutral, sino un instrumento de clase.

La interpretación instrumentalista del Estado siguió siendo influyente en el siglo siguiente. A ello nos referiremos a continuación, pero antes hay que destacar la aportación de Gramsci porque su concepto de «hegemonía» introdujo una ruptura en la interpretación economicista. Gramsci mantiene que la capacidad de reproducción del capital no hay que encontrarla en el poder del Estado como instrumento de la burguesía, sino que su preeminencia deriva de la aceptación por la clase dominada de los valores, ideología y cultura de la clase dominante, los cuales son aceptados como normas sociales. Por ello, en las democracias liberales asentadas en una sociedad civil fuerte la conquista del Estado en sí misma estaría abocada al fracaso.

El desarrollo de los Estados de Bienestar después de la Segunda Guerra Mundial no arrinconó el legado de la interpretación instrumen-

talista. Según Miliband ni el surgimiento de una clase gerencial ni la diversidad de la clase trabajadora merman el dominio de clase; en las sociedades avanzadas perviven dos clases básicamente. Para el autor de *El Estado en la sociedad capitalista* [1969], la clase económica dominante lo es también en el plano político porque la élite estatal pertenece a la misma clase social que las personas de negocios (Miliband, 1980, 51 y ss.). Por su parte, desde un enfoque económico, para Baran y Sweezy (1973, 120 y ss.), las intervenciones del Estado en la economía son una necesidad impuesta por el sistema capitalista en la fase del capitalismo monopolista, en concreto por el problema que plantea la generación y absorción del excedente. Desde esta perspectiva, la intervención del Estado en la economía y las políticas sociales benefician a los intereses del capital porque permite crear una demanda agregada.

Diferentes autores neomarxistas, entre otros O'Connor, Altvater o Galgano, se distancian de la formulación instrumentalista al sostener que el Estado representa los intereses generales del capital, más exactamente consideran que el Estado es «el capitalista colectivo ideal», expresión cuando menos contradictoria con independencia de que en ella subyace la idea, también compartida extramuros del marxismo, de que los mecanismos autorreguladores del mercado poseen limitaciones y que la falta de regulación genera inestabilidad.

Desde esta perspectiva se mantiene que el capital necesita de instituciones externas y relativamente autónomas que él mismo no puede producir porque se sitúan fuera de la lógica del beneficio, ya se trate de la implantación de un sistema jurídico que proteja los derechos de propiedad, de la regulación del conflicto entre trabajo y capital, de la provisión de infraestructuras o de la asunción de responsabilidades ante las crisis del capitalismo (Altvater, 1977). Por tanto, la acumulación del capital requiere de la intervención estatal que favorezcan con una relativa autonomía el interés colectivo del capital a largo plazo y por encima del conflicto de intereses entre los actores del mercado a corto plazo. Según Galgano (1980, 43 y ss.) el Estado no es el «Estado del capital», como lo identifica Miliband, sino un «Estado capitalista», una institución política a la vez que económica. El Estado es un «capitalista colectivo ideal».

Por último, el trabajo de Jessop y su enfoque estratégico relacional (EER) es uno de los más representativos de la teoría marxista contemporánea. Este enfoque pretende plantear un marco teórico y metodológico que permita estudiar los cambiantes equilibrios de las fuerzas sociales en la búsqueda para satisfacer sus objetivos en una coyuntura concreta y las funciones e impacto de los Estados.

El EER se basa en la interrelación de la estructura y la actuación. El Estado es considerado una relación social, no se trata de una herramienta pasiva, ni un «sujeto unitario» es un conjunto institucional complejo. No cabe hablar del poder del Estado, pues este comprende diferentes centros de poder cuya actividad se encuentra a cargo de grupos específicos de políticos y funcionarios quienes incorporan estrategias selectivas, es decir, privilegian a unos intereses frente a otros, lo que depende del equilibrio de fuerzas. Los poderes del Estado se ven condicionados por las estructuras y los procedimientos institucionales, así como por sus vínculos con las fuerzas sociales. Para decirlo con palabras del autor, los poderes del Estado «dependen de la acción, la reacción y la interacción de fuerzas sociales específicas situadas dentro y fuera del Estado», además, los poderes se encuentran condicionados por los vínculos entre el Estado y el sistema político (Jessop, 2017, 102).

4.2. El elitismo

La corriente elitista, a diferencia de las tesis defendidas por el marxismo, sostiene que los factores económicos no determinan el poder, toda vez que lo político ejerce influencias significativas. Los elitistas rechazan el concepto de clase económica y utilizan, en su lugar, el término de élite, niegan que la élite empresarial ejerza un dominio absoluto sobre el poder político. En los primeros decenios del siglo xx los autores clásicos de esta corriente, como Gaetano Mosca [1857-1941], Wilfredo Pareto [1848-1923] y Robert Michels [1876-1936], sostuvieron que en todas las circunstancias históricas una minoría ejerce el poder sobre la mayoría, ese dominio lo extrae de su capacidad organizativa. También Max Weber [1864-1920] y, posteriormente, Joseph Schumpeter [1883-1950], desde posiciones democráticas, coinciden con la idea de que, a pesar del desarrollo de los partidos de masas, una élite se impone a la mayoría pues el

electorado decide sobre que élite gobierna, pero finalmente el gobierno lo ejerce una élite (Heywood, 2017; Evans, 2022).

Las aportaciones elitistas clásicas fueron criticadas por la falta de datos empíricos que las respaldasen; crítica que los estudios posteriores trataron de superar. En la segunda mitad del siglo xx destaca el trabajo de Wright Mills quien cuestiona la idea pluralista respecto a que el poder esté disperso en las sociedades democráticas, por el contrario, mantiene que el poder político se concentra en una minoría. En su obra *La élite del poder* [1956], sobre la política de los EE. UU., defiende la vinculación de intereses entre las organizaciones económicas y la cúpula militar, el denominado «complejo militar-industrial»; esta élite del poder, cuyos miembros comparten orígenes sociales y valores, define las políticas de acuerdo con sus intereses. Mills acepta cierta competencia entre los grupos de intereses, pero en niveles inferiores porque, en realidad, el poder se concentra en las élites política, económica y militar. En consecuencia, el Estado no es ni un instrumento al servicio del poder económico, según sostienen los marxistas, ni un árbitro neutral, según defienden los pluralistas (Mills, 1987).

En los estudios contemporáneos sobre las élites Evans (2022) tipifica tres: a) las élites que gobiernan de acuerdo con las formas tradicionales, b) las élites transnacionales tecnocráticas, y c) las élites populistas.

- a) Los trabajos sobre las élites gobernantes y el denominado *statecraft* o arte de gobernar, focaliza el estudio en la élite política central compuesta por los líderes de los partidos, asesores políticos y altos funcionarios. Los estudios se han realizado por ejemplo sobre los primeros ministros del Reino Unido y Australia, así como respecto a la adopción de decisiones en la UE. Estas investigaciones se centran en las élites gobernantes y en la formulación de políticas públicas sobre temas seleccionados por ellas, por considerarlos fundamentales en comparación con otros problemas políticos, debido a que posibilitan tanto su éxito electoral como la demostración de su competencia.
- b) El surgimiento de las élites tecnocráticas transnacionales que actúan a través de organizaciones y redes internacionales ha sido destacada en diferentes estudios. Estas élites, que no rinden