

Pontificia Universidad Católica de Chile
Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política

Curso- Taller 2006.

Formación para la Apropriación Curricular a Profesores de Historia y Ciencias Sociales:
Ciudadanía

Introducción a la Ciencia Política
Eduarne Uriarte.
(Sólo para Fines Académicos)

Capítulo 4:
ESTADO, GOBIERNO, NACION

TRES CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA

Hay tres conceptos de la política, Estado, gobierno y nación, imprescindibles para entender la estructura de las instituciones políticas de nuestro tiempo, que a veces se mezclan y confunden. Sobre todo, la confusión se produce entre los conceptos de Estado y gobierno. Esto se debe, en parte, a que se tiende a confundir el poder ejecutivo con todo el Estado, y también a la influencia anglosajona y al sentido del concepto de *Government* con el que los anglosajones se refieren tanto a la política en general como al Estado en el sentido con el que este concepto es utilizado en la Europa continental.

En términos generales, y siguiendo con el esquema de las interrelaciones entre Estado y sociedad como definidoras de la política que he establecido en capítulos precedentes, podemos decir que Estado y gobierno se sitúan en el plano de las instituciones políticas, del Estado, mientras que la nación se sitúa en el plano de la sociedad, de las gentes, y de sus valores y sentimientos. A partir de esta diferenciación general, es preciso establecer, en primer lugar, que el gobierno es una parte del Estado, y que el Estado es un concepto más amplio que engloba a los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, así como a la administración pública y al ejército.

El gobierno constituye uno de los poderes del Estado, el poder ejecutivo. En la práctica, el gobierno constituye el poder central, el que tiene preeminencia sobre los demás en los sistemas democráticos actuales. Si bien la relación de fuerzas y la estructura de relaciones entre legislativo y ejecutivo varía en los distintos modelos de democracia, y no es lo mismo la democracia mayoritaria o la democracia de consenso, como no es lo mismo el sistema presidencialista y el mayoritario, la tónica general de todos los sistemas democráticos apunta hacia la preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo. y ello lleva en ocasiones a la confusión entre el poder político en su conjunto y el poder ejecutivo en particular. Pero el poder ejecutivo, el gobierno, constituye tan sólo una de las piezas que componen el Estado. Su condición de parte del Estado, aunque sea una parte especialmente poderosa, queda de

manifiesto cuando el poder ejecutivo entra en conflicto con otros poderes. Ese conflicto se produce en ocasiones con el parlamento, no sólo en los sistemas presidencialistas en los que el parlamento puede estar compuesto por una mayoría correspondiente a un partido diferente al del presidente, sino también en sistemas parlamentarios cuando el gobierno se ha formado sobre la base de una mayoría inestable que en un momento dado se rompe. Pero quizá es aún más interesante para nuestro propósito observar la contraposición entre gobierno y poder judicial que suele dejar aún en mayor evidencia la condición del gobierno de pieza del Estado sometida al control de los demás elementos del Estado. Numerosos casos de corrupción en los países democráticos han colocado a los gobiernos o a sus representantes bajo el escrutinio de los jueces y han mostrado los límites del poder de los gobiernos en el más amplio marco del poder del Estado.

El gobierno, en cualquier caso, se sitúa en la esfera más amplia del Estado, mientras que la nación se sitúa en la esfera de la sociedad. La nación se refiere a las gentes, a los ciudadanos, a la sociedad civil. La nación es el conjunto de ciudadanos que elige, configura y controla la esfera política, es decir, el Estado y también el gobierno. La nación es también el conjunto de ciudadanos que acata las órdenes de la esfera política. Pero la nación es también el sentimiento de pertenencia a una cultura, a una historia, a un pueblo particular. Se trata de dos concepciones muy diferentes de la nación que tan sólo tienen en común su procedencia de la sociedad civil y su desarrollo en el seno de la sociedad civil.

Los Estados y los gobiernos apelan a la nación, a los ciudadanos, en nombre de los cuales actúan o pretenden actuar, y las naciones o los ciudadanos contribuyen a dar una forma determinada a los gobiernos ya los Estados, con sus acciones y sus reacciones. Estado, gobierno y nación constituyen elementos centrales de lo político, los dos primeros desde el plano de las instituciones donde está depositado el poder político, y, el tercer concepto, la nación, desde la ciudadanía que controla en los sistemas democráticos ese poder político. Los tres conceptos están permanentemente presentes en el análisis de la Ciencia Política, y es por eso necesaria su clara diferenciación.

EL ESTADO

Los ciudadanos se refieren constantemente al Estado, pero no todos tienen claro el sentido de este término. Se trata de un concepto común, por su uso generalizado, por su centralidad para explicar y definir la política en nuestras sociedades, y, sin embargo, en su uso práctico más parece una abstracción que nos remite al poder, a algún poder, pero poco nos dice de las instituciones y de las formas en que se ejerce ese poder.

En la acepción más común de Estado entre los ciudadanos de las democracias, destaca el elemento de poder, y ese concepto de poder, a su vez, se presenta con tres diferentes sentidos. En primer lugar, como un poder lejano, ajeno a las capacidades de influencia de los ciudadanos, y en manos de élites que nada tienen que ver con el ciudadano de la calle. Quizá una de las plasmaciones de ese concepto de Estado es que los ciudadanos tienden a olvidar que, por ejemplo, el poder político municipal es también un poder que está dentro del Estado, o que la sanidad pública o el sistema de educación públicos son también parte de ese poder del Estado y de su ejercicio.

En segundo lugar, los ciudadanos tienden a identificar al Estado con el poder que está en el origen de sus males como individuos. Dadas las enormes competencias de los Estados en los sistemas políticos actuales y la enorme expansión del Estado del Bienestar, los ciudadanos tienden a considerar al Estado responsable de las circunstancias que rodean sus

vidas, fundamentalmente cuando esas circunstancias son negativas. En este segundo concepto, el poder del Estado es abusivo, dañino, y responsable de los males de la sociedad.

En tercer lugar, además, se considera al poder del Estado como responsable ante todo tipo de demandas ciudadanas. Fundamentalmente en los países europeos, y no tanto en Estados Unidos, donde el valor del individualismo y de la responsabilidad individual es mucho más fuerte, las demandas de los ciudadanos no se dirigen a otros ciudadanos o a otras instituciones; se dirigen al Estado, y se espera y se piensa que es el Estado el responsable de dar respuesta a esas demandas.

En España, por otra parte, hay otros dos usos peculiares del Estado que nos llaman la atención sobre su complejidad y la pertinencia de su diferenciación respecto a los conceptos de gobierno, y, en este caso, de nación. Por un lado, y en el contexto de nuestro sistema político descentralizado, los ciudadanos utilizan en ocasiones el concepto de Estado para referirse a las instituciones centrales del Estado y diferenciarlas de las instituciones autonómicas. Esas instituciones autonómicas son también parte del Estado, como lo son los ayuntamientos, pero la propia realidad de la descentralización más los objetivos políticos de los nacionalismos los diferencian en ocasiones como si habláramos de dos entidades separables. Por otro lado, y en el contexto de la organización política autonómica, los nacionalistas utilizan el término «Estado» para referirse al resto de España, no ya a las instituciones políticas. El «Estado» es, en esa acepción, aquello que no es considerado como la propia nación, sea Euskadi o Cataluña, y sustituye a «España» y permite, a quienes utilizan este concepto, la exclusión de Euskadi o Cataluña de ese concepto de España.

En el terreno de la Ciencia Política tampoco es sencillo encontrar definiciones precisas del Estado que permitan comprender y aprehender este complejo término. En los años treinta, Carl Schmitt ponía de relieve las dificultades que plantea la definición de Estado y destacaba que el concepto de Estado supone el de lo político, Schmitt proponía la siguiente definición: «El Estado es el estatus político de un pueblo organizado en el interior de una fronteras territoriales¹».

El Estado es la esencia misma de lo político. La política entendida como lucha por el poder, y el Estado como lugar donde se sitúa ese poder, llevó durante mucho tiempo a una identificación de la política con el Estado ya una reducción del análisis de la política al análisis del Estado. El énfasis en el Estado como centro y esencia de la política continuó en Europa hasta las últimas décadas del siglo XX.

La incorporación de la sociedad a la política y al análisis político repartió el interés de la Ciencia Política entre el Estado y la sociedad. Pero eso no acabó con las dificultades para encontrar una definición de Estado que captara sus esencias y que permitiera definir su singularidad respecto a otras instituciones sociales. Durante mucho tiempo, una de las respuestas más aceptadas y utilizadas ha sido la formulación que hiciera en su día Max Weber: «Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el "territorio" es elemento distintivo) reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente de "derecho" a la violencia²».

La definición weberiana sigue siendo ampliamente utilizada porque Max Weber supo destacar el rasgo básico que distingue al Estado de otros núcleos de poder, el monopolio de

¹ Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, Alianza, Madrid, 1991, p. 49

² Max Weber, *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1981, pp. 83-84

la violencia física legítima. El poder se halla en numerosas esferas, se ejerce con muy diversos instrumentos, e incluso el mismo poder político es ejercido en parte desde esferas que están fuera del ámbito de lo estatal como los medios de comunicación. Ahora bien, es el Estado el que, entre todos los tipos de poder, posee el monopolio para ejercer violencia. Esa violencia se ejerce en la práctica desde muchas esferas de la sociedad, pero sólo el Estado la puede ejercer legítimamente.

La definición weberiana, sin embargo, al centrar su interés en el rasgo distintivo del Estado, la violencia física legítima, descuida otros aspectos del poder estatal que son también enormemente importantes. En primer lugar, esa definición no tiene en cuenta el carácter integrador del Estado, ya que el éste reprime pero también ejerce de gran instancia integradora de los distintos grupos que se enfrentan en la sociedad. En segundo lugar, la definición weberiana olvida el carácter organizador del Estado, porque éste es también una institución que organiza la vida social. El elemento organizador, por otra parte ampliamente desarrollado en las reflexiones sobre la burocracia de Weber, es tan esencial para comprender el rol contemporáneo del Estado que no cabe ya dejarlo fuera de su definición.

El Estado posee el monopolio de la violencia física legítima, pero, además, en las sociedades desarrolladas, el Estado se caracteriza crecientemente por su papel de árbitro que encauza los conflictos que se producen en la sociedad. Además, el Estado actúa de organizador supremo de la sociedad en todas sus esferas, política, social, económica y cultural. Es importante destacar estas dos características, integradora y organizativa, ya que ambas constituyen también rasgos peculiares del Estado frente a otras instituciones. En su papel integrador, el Estado tan sólo puede encontrar la competencia de las iglesias y quizá de los partidos. En su papel organizador de la vida social, el Estado aparece como la única institución consagrada a esa tarea. Ningún grupo, organización o empresa de la sociedad civil puede asumir esa función organizadora. Tampoco el mercado, no sólo porque su autorregulación sin intervención no es posible, sino también porque el mercado, por su propia naturaleza, no asume el conjunto de necesidades, sean económicas, culturales o sociales, de los ciudadanos.

Si a todas las consideraciones anteriores añadimos el elemento del territorio, convenientemente destacado en la definición weberiana, y recogido en la mayoría de las definiciones sobre el Estado, podemos tener un cuadro completo de las características y elementos constitutivos del Estado. El territorio es elemento indispensable ya que no hay Estado sin territorio, y, por lo tanto, sin fronteras. Los poderes del Estado se ejercen, son válidos, dentro de unas fronteras. Dentro de esas fronteras se encuentra la población, o el conjunto de ciudadanos sobre los que el Estado despliega su poder. Y, en la medida en que hay un cuestionamiento o un debilitamiento de esas fronteras, se produce también un cuestionamiento del Estado.

A partir de todos los elementos señalados, estamos en condiciones de proponer una definición de Estado que, recogiendo los elementos destacados por Carl Schmitt y Max Weber, incorpore también otros elementos imprescindibles para entender el Estado de nuestros días. De esta forma, podríamos decir que Estado es la organización política de un pueblo en el interior de un territorio limitado por fronteras que se caracteriza frente a otras instituciones por poseer el monopolio de la violencia física legítima, por dirigir y organizar el funcionamiento de la sociedad en todas sus esferas y por asumir el papel de regulador de las relaciones y encauzador de los conflictos de la sociedad.

EL GOBIERNO

Si el Estado es el conjunto de las instituciones entre las que se reparte el poder político controlado por los ciudadanos en las democracias, el gobierno se identifica con uno de los poderes del Estado, el llamado poder ejecutivo. Ahora bien, es cierto que al gobierno corresponde un papel central, el de supremo conductor o director del Estado. Si bien sometido a los controles de otras instituciones del Estado, al gobierno se atribuye el papel de líder y poder principal del Estado. Respecto a las funciones concretas de los gobiernos, Hague, Harrop y Breslin han distinguido cinco funciones principales: 1) ejercer la dirección general de la política nacional; 2) supervisar la implementación de las políticas públicas; 3) movilizar el consenso y el apoyo para el éxito de esas políticas; 4) asumir los aspectos ceremoniales del liderazgo, simbolizando la unidad del Estado- nación, y 5) ejercer el liderazgo en situaciones de crisis, es decir, el ejercicio de poderes efectivos en situaciones de emergencia³.

Si bien la definición de las funciones del gobierno es relativamente sencilla, no lo es tanto la delimitación de su composición. El gobierno está formado, en primer término, por el jefe de gobierno o primer ministro y por los ministros. Pero no parece tan claro cuáles son las demás posiciones nombradas por el gobierno que también entrarían dentro del ámbito de ese gobierno. En España, por ejemplo, el gobierno nombra a los secretarios de Estado, a los subsecretarios, los secretarios generales y los directores generales. Un concepto estricto de gobierno incluiría tan sólo al jefe del gobierno ya los ministros y un concepto más amplio debería incluir también a los altos cargos de la administración nombrados directamente por el gobierno. Se nos plantea también un segundo problema de definición respecto a la jefatura del Estado. En sistemas parlamentarios como es el español, la dirección suprema del Estado se reparte entre el jefe del gobierno y el jefe del Estado. En el caso de las monarquías parlamentarias como la española, el jefe del Estado, el Rey, tiene funciones básicamente simbólicas y representativas, pero su figura debe ser incluida también dentro de la esfera del gobierno.

Las funciones de los gobiernos son similares en todos los sistemas democráticos. Ahora bien, la estructura de esos gobiernos, y, por lo tanto, la forma en que se ejercen y se reparten las responsabilidades de gobierno, varía sustancialmente entre unos sistemas y otros. Esas diferencias han dado lugar a la distinción fundamental de dos tipos de sistemas, parlamentarios y presidencialistas, a los que se añade un tercer tipo de sistema sobre cuyas peculiaridades se han planteado más dudas, el semipresidencialismo.

El sistema parlamentario ha sido definido como «la forma de democracia constitucional en la que la potestad ejecutiva proviene de la legislativa, y es responsable ante ella⁴». En el sistema parlamentario, el jefe del ejecutivo y su gabinete son responsables ante el legislativo, es decir, dependen de su confianza y su mandato puede ser revocado por una moción de censura. En cambio, el jefe del ejecutivo o presidente en los sistemas presidencialistas es elegido por un periodo constitucionalmente prescrito, y en circunstancias normales no puede ser obligado a dimitir por una moción de censura.

Arend Lijphart ha observado también otras diferencias significativas entre gobiernos parlamentarios y presidencialistas⁵. La segunda diferencia significativa entre ambos

³ J Rod Hague, Martin Harrop y Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics*, Macmillan, Londres, 1993, pp. 313-314.

⁴ Es una definición de Leon D. Spstein recogida en Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 81.

⁵ En relación con esta cuestión, véanse Arend Lijphart, *op. cit.*, pp. 82-88, y también Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.

sistemas es que los presidentes son elegidos por votación popular y que los primeros ministros son elegidos por el legislativo. En tercer lugar, mientras que en los gobiernos parlamentarios los miembros del gabinete pueden ser, a su vez, miembros del legislativo, en los sistemas presidencialistas la independencia de los poderes ejecutivo y legislativo da lugar a que la misma persona no pueda desempeñar a la vez un cargo en ambos poderes..

En cuarto lugar, de la misma forma que en los sistemas parlamentarios el legislativo puede destituir al gabinete, el primer ministro puede disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones; en los sistemas presidencialistas, en cambio, la incapacidad del legislativo para destituir al presidente se corresponde con la imposibilidad de éste de disolver el legislativo.

Otro rasgo común a los sistemas parlamentarios que los diferencia de los sistemas presidencialistas es que los sistemas parlamentarios tienen ejecutivos separados, es decir, éstos se componen, por un lado, de un jefe de Estado, presidente o monarca, que tiene poco poder, y, por otro lado, de un primer ministro o jefe de gobierno que está a la cabeza del gobierno y que junto a sus ministros dispone de la mayor parte del poder ejecutivo. En los sistemas presidencialistas, por su parte, el presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y de gobierno.

Por último, hay que destacar también que en los sistemas parlamentarios el poder recae en un jefe de gobierno y en sus ministros, por lo que tiene un carácter colectivo, mientras que en los sistemas presidencialistas recae exclusivamente en un único individuo, el presidente. No obstante, y si bien esta diferencia sigue siendo válida, la creciente importancia del liderazgo en las democracias desarrolladas, y el papel de los partidos políticos, está dando lugar también en los sistemas parlamentarios a una creciente importancia del papel del jefe del gobierno que, en bastantes casos, tiende a dejar en un segundo plano el poder de los miembros de su gabinete. Los liderazgos de Felipe González o de José María Aznar en España y su poder dentro de sus gobiernos constituyen ejemplos de esa relevancia del jefe del gobierno y del carácter individual que en la práctica le atribuyen a la forma en que ejercen su poder también en sistemas parlamentarios como el español.

Junto a los sistemas parlamentario y presidencialista, cabe hablar de una tercera forma mixta que se encuentra a medio camino entre las otras dos. Se trata del semipresidencialismo. El semipresidencialismo tiene en común con el presidencialismo que en ambos casos el presidente es elegido popularmente. Ahora bien, a continuación, ambos sistemas se diferencian claramente, porque en el semipresidencialismo el presidente comparte su poder con un primer ministro.

El ejemplo más utilizado del semipresidencialismo es el francés. Señala Giovanni Sartori que cualquier constitución semipresidencialista deberá establecer, de alguna manera, una diarquía entre un presidente, que es el jefe del Estado, y un primer ministro, que encabeza el gobierno. Destaca Sartori que en la Constitución francesa de 1958 se señala respecto al primer ministro que el gobierno determina y dirige la política nacional y que el primer ministro dirige las acciones del gobierno. En cambio, el liderazgo del presidente, continúa Sartori, fue bosquejado con menos claridad, lo que corresponde al hecho de que sus poderes tienen un carácter ocasional, no son prerrogativas normales, y, además, no son poderes de decisión, sino que tienden más bien a impedir una decisión o a someter la decisión al pueblo francés.

El funcionamiento del modelo francés depende, sin embargo, no sólo de la letra de la constitución, sino de la forma en que se sigue a la constitución en la práctica, y señala Sartori, que después de treinta años de experiencia, lo que tienen los franceses es un sistema bicéfalo, con dos cabezas que son desiguales, pero cuya desigualdad oscila del uno al

otro⁶. Olivier Duhamel ha señalado que mientras que la mayoría presidencial y la mayoría parlamentaria coinciden, el poder es indiscutiblemente dirigido por el presidente de la República, y éste ha sido el caso en treinta y cinco años de los cuarenta y cuatro años transcurridos entre 1958 y 2002, es decir, un 80 por 100 del tiempo de la V República. Ahora bien, cuando se produce la cohabitación, es decir, las mayorías presidencial y parlamentaria recaen en distintos partidos, señala Duhamel, el poder es indiscutiblemente dirigido por el primer ministro, y el jefe del Estado puede intervenir en política exterior, europea o de defensa, y puede bloquear revisiones constitucionales, pero sólo puede actuar de acuerdo con el gobierno⁷.

Dado que existen diferencias sobre la definición y delimitación del sistema semipresidencialista, también existen diferencias sobre la clasificación de países cuyos sistemas pueden ser considerados como semipresidencialistas. Giovanni Sartori señala que Maurice Duverger incluyó en esta categoría a Francia, República de Weimar, Portugal, Sri Lanka, Finlandia, Austria, Islandia e Irlanda. Pero Sartori piensa que no es posible incluir en la categoría semipresidencialista a Austria, Irlanda e Islandia y recuerda que el mismo Duverger señaló que en estos tres países la práctica política es parlamentaria y que los presidentes son sólo figuras decorativas (aunque sean elegidos popularmente). En definitiva, considera Sartori que no es posible incluir estos países en el semipresidencialismo sobre la base de disposiciones formales que no se realizan en la práctica, y concluye que, al margen de la V República francesa, sólo cabe hablar de cuatro países con sistemas semipresidencialistas, la Alemania de Weimar, Portugal, Sri Lanka y Finlandia⁸.

La mayor parte de las democracias consolidadas han adoptado, sin embargo, el sistema parlamentario. Es éste el caso del sistema español que, como bastantes países europeos, lo ha adoptado bajo la forma de una monarquía parlamentaria. En España, la dualidad del ejecutivo, propia de los sistemas parlamentarios, se refleja en la existencia de un jefe del Estado, el Rey, Juan Carlos de Borbón, y un presidente de gobierno, José María Aznar, desde las elecciones generales de 1996 en las que ganara el Partido Popular, y nuevamente desde las elecciones generales de 2000 en las que volvió a imponerse el Partido Popular. De la misma forma que en otras monarquías parlamentarias europeas, el poder del monarca es muy limitado y se reduce en la práctica a funciones simbólicas y de representación. En términos formales, las funciones que ejerce el monarca son numerosas e importantes ya que son atributos del monarca la sanción y promulgación de las leyes, la convocatoria y disolución de las Cortes, el nombramiento del presidente del gobierno y de los ministros, la presidencia de algunos consejos de ministros y el mando supremo de las fuerzas armadas. Ahora bien, el monarca ejerce estas funciones a partir de las decisiones previas de los poderes ejecutivo y legislativo, es decir, el Rey refrenda con su aprobación las decisiones previamente tomadas en otras instancias. No por ello cabe minusvalorar el papel de la monarquía en el sistema político español, ya que su función simbólica se ha mostrado en el contexto de la transición y de la consolidación democrática española como especialmente importante. La figura del monarca ha cumplido un papel en el fortalecimiento del consenso alrededor del sistema democrático de una sociedad española que llegó a la democracia con las heridas de la guerra civil aún abiertas dadas las características de la larga dictadura

⁶ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

⁷ Olivier Duhamel, *Le Quinquenat*, Presses de Sciences Po, París, 2000, pp.40-41.

⁸ Giovanni Sartori, *op. cit.*, pp. 142-148.

franquista.

En la actualidad, cuando la democracia se encuentra totalmente consolidada en España, el alto consenso que suscita la figura del Rey continúa reforzando su papel como una fuerza simbólica de cohesión de la sociedad española de considerable importancia. Cabe recordar en este contexto la reflexión de Arend Lijphart en torno a la ventaja de las monarquías en los sistemas democráticos, que es, según este autor, que el jefe del Estado encarna un símbolo imparcial y apolítico de unidad, lo que puede constituir una ventaja considerable para las sociedades plurales ya que el jefe de Estado electo es necesariamente miembro de una de las subsociedades⁹.

El poder esencial recae, sin embargo, en España, en la figura del presidente de gobierno. Al presidente corresponde nombrar a los ministros, disolver las Cortes y convocar elecciones, convocar referendos, declarar la guerra y la paz, firmar tratados internacionales y presidir los consejos de ministros. El gobierno dirige, por otra parte, la administración pública, y, además, nombra a los secretarios de Estado, los subsecretarios, los secretarios generales técnicos y los directores generales.

Tanto en el caso del presidente de gobierno actual, José María Aznar, como en el caso del presidente anterior, Felipe González, hay una fuerte relación entre la presidencia del gobierno y el control de sus respectivos partidos. Felipe González simultaneó su condición de cabeza del Partido Socialista con la presidencia del gobierno, y, de la misma forma, José María Aznar, combina la presidencia del Partido Popular con la presidencia del gobierno actual. Ambos representan, en este sentido, con nitidez, un rasgo propio de las democracias avanzadas que es la estrecha interrelación entre el poder del gobierno y *el* poder del partido político.

La relación que se establece, por otra parte, con el legislativo es de clara preeminencia del ejecutivo. El presidente de gobierno es nombrado por el Rey tras haber sido elegido por una mayoría absoluta del Congreso de Diputados en una primera vuelta o por una mayoría relativa en la segunda vuelta. Por otra parte, el legislativo puede destituir al presidente de gobierno pero a través de la figura de moción de censura constructiva, pero, en la práctica, los requisitos que encierra hacen muy difícil su aplicación efectiva. La moción de censura constructiva significa que la moción tiene que incluir un candidato alternativo, que debe ser presentada por un 10 por 100 de los diputados y que tiene que obtener la mayoría absoluta de las dos cámaras. Las dificultades para cumplir esos requisitos han dado lugar a que en la democracia española sólo se hayan presentado dos mociones de censura, por parte del PSOE en 1980 y por parte del PP en 1987, y que ambas hayan constituido básicamente instrumentos de crítica al gobierno ya la situación política del momento más que medios para dar lugar a un nuevo gobierno.

LA NACIÓN

Si cuando hablamos del Estado o del gobierno nos situamos en el plano de las instituciones políticas donde se concentra el poder, cuando hablamos de la nación, sin embargo, nos situamos en el plano de los ciudadanos, o del pueblo. y no sólo del pueblo como origen del poder político, sino del pueblo como conjunto de individuos unidos por unos rasgos y sentimientos comunes. La enorme importancia de la ideología nacionalista en nuestro tiempo y la confusión existente entre los diversos usos del concepto de nación en las

⁹ Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, op. cit. p. 99.

democracias hacen necesario abordar la clarificación de los significados de la nación. Cabe destacar, en primer lugar, que el concepto de nación es muy reciente. Eric Hobsbawm nos llama la atención sobre la *juventud* del concepto de nación y sobre el origen actual del significado de este concepto. Dado que Castilla fue uno de los primeros reinos europeos a los que se puede catalogar de nación- Estado, Hobsbawm analiza el *Diccionario* de la Real Academia Española y observa que antes de 1884 la palabra nación significa tan sólo el agregado de habitantes de una provincia, un país o un reino. Es en 1884 cuando en el citado *Diccionario* nación significa el conjunto de habitantes de un país regido por un mismo gobierno.

Por lo tanto, el primer significado de la nación era político. El concepto de nación que se desarrolló en las revoluciones americana y francesa es un concepto de nación política que se refiere al conjunto de ciudadanos de cuya soberanía colectiva surge el Estado, que es su expresión política. Este concepto, además, ligaba la nación al territorio, pero, como señala Hobsbawm, no había una conexión lógica entre el cuerpo de ciudadanos de un Estado territorial y la identificación de una nación sobre bases étnicas o lingüísticas. En realidad, la Revolución francesa fue indiferente, incluso hostil al principio o sentimiento de nacionalidad¹⁰. Como señalaba Pierre Vilar, lo que caracterizaba a ese concepto de pueblo-nación era el hecho de que representaba el interés común frente al privilegio, siendo las diferencias étnicas totalmente secundarias desde el punto de vista revolucionario-democrático¹¹.

A pesar de la trascendencia de las revoluciones americana y francesa, sin embargo, otro concepto de nación se desarrollará con inusitada fuerza en el siglo XIX. Se trata del concepto de lo que se ha llamado nación cultural y que se articulará teóricamente sobre todo en Alemania. Andrés de Blas ha definido de la siguiente forma el concepto de nación cultural: «Es la singularidad cultural de una colectividad, el "espíritu del pueblo", el responsable de la creación de la nación. Lejos de ser ésta el resultado de complejos factores histórico- políticos y de la acción estatal, la nación debe constituirse en el criterio legítimo para delimitar las organizaciones políticas. Entre otras razones, porque se cree indispensable el disfrute de un Estado propio como garantía de lo que pasa a convertirse en un valor superior de la colectividad: la personalidad diferenciada del pueblo.» «El protagonista en este nuevo concepto de nación, añade Andrés de Blas, es la etnia, y dos derechos de la nación no son los que se derivan de los ciudadanos que la integran, sino que se deducen del organismo "vivo y eterno" que es la nación de base cultural»¹².

Ambos conceptos de nación mantienen su significado hasta la actualidad y siguen siendo útiles para entender el doble concepto de nación en los sistemas políticos del presente. El concepto de nación política ha estado en la base de los procesos de legitimación de los sistemas democráticos y el concepto de nación cultural constituye un elemento central de los nacionalismos étnicos. Ambos aparecen mezclados en numerosas ocasiones ya que el concepto de nación política también asume en muchos casos elementos de la nación cultural. Esto es especialmente claro cuando se trata de Estados sin problemas nacionalistas, es decir, Estados donde se produce una coincidencia entre los límites del Estado y los de la nación. En estos Estados, los conceptos de nación política y nación

¹⁰ Para todas estas reflexiones, véase Eric J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.

¹¹ Pierre Vilar, citado por Eric. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 20.

¹² Andrés de Blas, «El nacionalismo», en Fernando Vallespín (ed.), *Historia de la teoría política*, t. 3, Alianza, Madrid, 1991, p. 501

cultural coinciden y los procesos de legitimación mezclan ambos contenidos.

Juan Linz ha destacado que los Estados- nación democráticos tan sólo corresponden en su sentido estricto a la realidad de Portugal, Alemania, Hungría, Japón y, más recientemente, República Checa y Polonia. Noruega y Suecia casi satisfacen este criterio con una minoría sami muy pequeña y que no plantea problemas, y lo mismo se puede decir de Argentina y Chile, donde las minorías indígenas tampoco plantean problemas. Linz añade a los casos anteriores el de las democracias que son Estados históricos cuya existencia se remonta al siglo XIX, que han hecho una transición a la democracia hace muchas décadas y que han sido capaces de integrar a las minorías. Es el caso de Finlandia, Nueva Zelanda, Australia, Francia, Italia y Dinamarca¹³.

Estados Unidos representa un caso interesante de democracia enormemente estable que integra a numerosas culturas en su seno. Estados Unidos, en ese sentido, se aleja notablemente de la idea de Estado- nación, y, sin embargo, en este país se produce una enorme legitimación del Estado alrededor de la idea de nación americana, que es una idea basada en un concepto político de nación. La construcción del Estado en Estados Unidos se realizó a partir de lenguas, etnias y orígenes geográficos muy diversos. Pero esa construcción se realizó con fuerte elemento de patriotismo, un patriotismo que podemos considerar un tipo de nacionalismo político, que se fundó alrededor de las ideas del americanismo. Las ideas que componen el americanismo, fundado básicamente alrededor de los valores de los primeros inmigrantes protestantes, han funcionado como una ideología de cohesión y consenso en el sistema político estadounidense hasta nuestros días¹⁴.

Existen, sin embargo, Estados plurinacionales en los que la legitimación del Estado se ha mostrado más complicada por los problemas y retos planteados por los nacionalismos étnicos. España constituye un claro ejemplo de esta problemática. Uno de los problemas esenciales de la transición a la democracia fue la cuestión de los nacionalismos étnicos. y todavía hoy en día esos nacionalismos siguen constituyendo un problema permanente para la estabilidad y legitimidad del Estado en España, muy especialmente el nacionalismo vasco. El nacionalismo vasco sobre todo, mucho menos el catalán, cuestiona permanentemente el Estado, hasta ahora con una insatisfacción permanente frente a la construcción autonómica, pero desde recientemente, además, con el objetivo de plantear incluso la posibilidad de la independencia a través del reconocimiento de la autodeterminación. La existencia de un grupo terrorista, ETA, de ideología nacionalista radical, que asesina en nombre de la independencia de lo que considera Euskalherria, es decir, la Comunidad Autónoma Vasca, Navarra y la zona vasca de Francia, agrava especialmente los efectos desestabilizadores del nacionalismo vasco.

Estado y nación no son la misma cosa, decía al principio de este capítulo, y la supervivencia o el éxito del Estado depende en buena medida de la fortaleza de la nación, o de la inexistencia de conflictos alrededor del concepto de nación que sustenta a ese Estado. La legitimidad de los Estados democráticos no depende Únicamente de la aceptación de la democracia o de la idea de que ese sistema es el mejor de los posibles. Depende también del consenso alrededor del Estado o nación política que agrupa a todos los ciudadanos y del consenso sobre la lealtad a ese Estado. La lealtad a ese Estado o nación común es

¹³ Juan Linz, *Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1992, pp. 54-56.

¹⁴ En relación con el americanismo, véase Seymour Martin Lipset, *El excepcionalismo norteamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000

seriamente cuestionada en el País Vasco por el electorado nacionalista, algo más del 50 por 100 del total, o al menos por una parte considerable de ese electorado¹⁵. Cuando ese electorado se refiere a España, utiliza el concepto de Estado, y con ello quiere significar que no acepta su inclusión en el concepto de nación española y que el Estado que preside políticamente esa nación española es considerado como una imposición (véanse los datos recogidos al final de este capítulo). Dada la radicalización hacia la que ha evolucionado el nacionalismo moderado vasco en los últimos años, radicalización que le llevó al llamado Acuerdo de Lizarra- Estella, firmado el 12 de septiembre de 1998 por el Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna, Herri Batasuna e Izquierda Unida, y que le ha llevado también a la reivindicación de la autodeterminación como vía para la convocatoria de un referéndum sobre la independencia, el problema de legitimación que tiene el Estado en España continúa plenamente vigente, a pesar del esfuerzo descentralizador realizado tras la llegada de la democracia y que ha convertido a España en una de las democracias más descentralizadas de la actualidad.

El caso de nacionalismo vasco, por otra parte, es decir, el de un nacionalismo de tipo cultural o étnico que se sustenta sobre la idea de que existe un grupo étnico diferenciado, la nación de los vascos, que tendría derecho a tener un Estado sobre la base de la existencia de esa etnia, no debe hacernos olvidar que en el mundo existen muchísimos menos Estados que grupos étnicos, y que no todos los grupos étnicos existentes reclaman un Estado propio. Si bien el concepto de qué es una etnia o de qué podemos considerar un grupo con rasgos culturales propios que lo diferencian de otros grupos es complejo, uno de los datos o rasgos que se suele utilizar para identificar un grupo étnico es el de la lengua. De hecho, el nacionalismo vasco apela a la lengua, el euskera, como rasgo central de lo que considera un grupo culturalmente diferenciado, dado que, si bien la población de la región vasca utiliza fundamentalmente el español, además, una parte de la población conoce el euskera, que es un idioma propio tan sólo de esa región. Pero en el mundo existen alrededor de ciento setenta Estados, y, sin embargo, existen unas seis mil lenguas, contraste que nos llama la atención sobre las complejas relaciones entre las culturas, los grupos que se consideran a sí mismos naciones culturales, y los Estados.

El enorme interés que han suscitado los nacionalismos étnicos en los últimos años no debe hacernos olvidar, por último, la importancia de un nacionalismo notablemente diferente, el nacionalismo de tipo político, que se sustenta en el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a una comunidad política que se da a sí misma unas instituciones políticas, y que hace depender la nación, no de la etnia, de la lengua o de la religión, sino de la común creencia en determinados principios de organización política y social. Éste es el nacionalismo que caracteriza a países como Estados Unidos o a Francia; el primero, por la fortaleza de un patriotismo fundado alrededor de los valores del americanismo y al que se han adherido gentes procedentes de las más diversas etnias, culturas y lugares del mundo, y el segundo por la importancia de una tradición de nación política heredada de la Revolución francesa.

¹⁵ En relación con las opiniones y valores de los ciudadanos vascos, véanse los datos publicados periódicamente por el *Euskobarómetro*, equipo de politólogos de la Universidad del País Vasco, dirigido por Francisco I. Llera.

Texto y datos

NACIÓN y ESTADO

Para la modernidad, las razones de Estado desaparecerán en sus vertientes intolerables cuando el Leviatán moderno reflejara a la *nación*. Ése es el principio de *ordenación* clave de la *reconciliación* de la autonomía *individual* y la *colectiva*. La unidad política se reencuentra y ahora se trata de una *unidad* «auténtica y verdadera», fundada en la libertad y, aunque no excluya la sumisión, es capaz de convertirla en sumisión necesaria y justa (Cassirer, 1975). La sujeción de la dicotomía comunidad/Estado no se producirá ahora por la fusión de dominio e interés en el dominio, *sino* por la confluencia de la voluntad de la nación con el poder legítimo, convenientemente *mediado* por la racionalidad. Pero la confluencia de nación, poder y razón sólo es *posible* mediante la creación de individuos homogéneos capaces de unirse en la empresa común. Así, el individuo que usa la razón y la comunidad nacional se reconcilian mediante la idea de similitud, usos comunes, amor al país y sus costumbres, en definitiva, homogeneidad como vínculo de racionalidad. Individuos y naciones *exigen* entonces para ser libres; exigen, pues, Estado.

[...] Sin embargo, ¿cuál es la razón de que el «monstruo» estatal sea necesario? La razón de este *reconocimiento* de la necesidad del aparato estatal *tiene* que ver, según creo, con la revitalización de la idea de seguridad. Suele citarse del elenco de derechos naturales del artículo 2 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, olvidando que además de libertad, propiedad o resistencia a la opresión, se incluye en él la seguridad. y suele dejarse de lado que, como parte de la garantía de esos derechos (art. 12), se reivindica la existencia de una «fuerza pública» fundada en el «*interés común*». La seguridad física, económica o política pasan ineludiblemente por la configuración estatal. De este modo, la modernidad universalista tuvo que comenzarse a sí misma en términos de parcelación estatal y, para hacerlo, aspiró a presentar los pactos de origen de las comunidades humanas como pactos de «base nacional». Es decir, las naciones surgirían como consecuencia de contratos que producirían Estados como resultado. Así, la nación produce Estado si la población sustituye los lazos *comunitarios* o estamentales por los racionales y las *tradiciones* por los pactos. La nación se convierte al tiempo en portadora de poder soberano y de racionalidad universal. Y la razón y el derecho natural, que se habían alimentado hasta entonces de las discrepancias entre idea y realidad, encuentran ahora en su realización (las declaraciones de derechos) una contradicción fundamental: se crea un derecho válido para todos los pueblos y todos los *tiempos*, pero ese derecho se concreta en códigos legales nacionales.

FUENTE: Rafael del Águila, *La senda del mal*, Taurus, Madrid, 2000, pp.130-132.

Nacionalismo Vasco y Estado

Evolución de la identidad nacional subjetiva de los vascos, 1981- 2001 (%)

| | 1981 | 1987 | 1993 | 1998 | 2001 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| Sólo español | 5 | 5 | 9 | 7 | 5 |
| Más español que vasco | 28 | 4 | 5 | 6 | 4 |
| Tan español como vasco | - | 24 | 37 | 33 | 37 |
| Más vasco que español | 31 | 25 | 22 | 23 | 22 |
| Sólo vasco | 28 | 34 | 26 | 23 | 25 |
| No sabe | 3 | 3 | - | 1 | - |
| No contesta | 5 | 5 | 1 | 7 | 7 |

Fuente: Adaptado del Euskabarómetro, series temporales, mayo de 2001, dirigido por Francisco J. Lera, Departamento de Ciencia Política, Universidad del País Vasco.

Evolución de las alternativas sobre la forma de estado en el País Vasco, 1977-2001(%).

| | 1977 | 1981 | 1987 | 1993 | 1998 | 2001 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| Centralismo | 9 | 4 | 3 | 8 | 4 | 2 |
| Autonomía | 29 | 33 | 29 | 30 | 37 | 42 |
| Federalismo | 32 | 13 | 15 | 30 | 25 | 18 |
| Independentismo | 24 | 21 | 29 | 28 | 25 | 29 |
| No sabe | 4 | 22 | 19 | 2 | 6 | 6 |
| No contesta | 2 | 7 | 5 | 2 | 3 | 3 |

Fuente: Adaptado del Euskabarómetro, series temporales, mayo de 2001, dirigido por Francisco J. Lera, Departamento de Ciencia Política, Universidad del País Vasco.

