

ARTHUR BENZ: *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2010, 557 págs.

El Estado moderno como forma de dominación política constituye un tema central de la ciencia política. Desde sus orígenes, las formas de organización política, la edificación y el funcionamiento de las instituciones políticas encargadas de organizar y dirigir la vida en sociedad han constituido temáticas fundamentales de la disciplina, especialmente en la tradición continental europea. Este interés por la configuración del Estado ha estado, por otra parte, desde siempre, vinculado a una preocupación por el buen gobierno; inquietud intelectual asociada a partir del siglo XVIII a la defensa del sistema de gobierno liberal democrático como mejor modelo de organización política.

La obra de Arthur Benz, una obra extensa y comprehensiva de cerca de 600 páginas traducidas del alemán, contribuye a afianzar la idea de que tiene sentido ocuparse de las estructuras políticas, de los elementos definitorios y de las dimensiones que conforman el Estado. Para abordar el estudio de esta cuestión, el autor apuesta por una aproximación denominada «institucionalismo centrado en los actores», una terminología un tanto heterodoxa destinada a captar los fenómenos sociales y políticos como procesos influidos, tanto por las instituciones como por la acción e interacciones entre los actores; un enfoque que, retomando la definición proporcionada por Scharpf, aborda el conocimiento del Estado partiendo de la idea de que éste es «un ámbito de acción institucionalizada en el que actúan conjuntamente individuos, grupos u organizaciones con el fin de resolver determinados problemas sociales [...]» (Scharpf, 1997: 54-58, citado pág. 132).

Esta perspectiva, que enlaza con las contribuciones sistémicas que enfocan el estudio de la política otorgando categoría analítica conjuntamente a las instituciones, los actores y las políticas públicas, explica, a la vez que justifica, un análisis desagregado del Estado, esto es, un estudio en el que se opta por distinguir entre tres dimensiones politológicas fundamentales: el Estado como estructura institucional, el Estado como esfera de interacción con la sociedad y el Estado como productor de políticas públicas.

Partiendo de esta premisa analítica, el objetivo del libro consiste en proporcionar una visión lo más completa posible del Estado y, en particular, de los temas centrales de la ciencia política que ayudan a cernir sus contornos conceptuales, identificar sus elementos constitutivos, las reglas del juego en las que se basa su funcionamiento, sus funciones e interacciones con los actores individuales y colectivos así como el impacto que sobre los cimientos del Estado moderno tienen fenómenos nuevos como la creciente internacionalización y desterritorialización de la política. Mediante este enfoque global, el autor pretende proporcionar al lector las herramientas teóricas necesarias para captar la naturaleza compleja del Estado como forma de organización política así como su transformación en el contexto actual de globalización.

El libro presenta una estructura en seis partes. El criterio que preside la organización de la obra obedece a una secuencia en consonancia con el objetivo comprensivo anunciado en la introducción de la misma: analizar las múltiples dimensiones en torno a las cuales se construye el Estado como objeto de estudio politológico. Para ello, el autor empieza por definir los contornos históricos y conceptuales de este modelo de dominación política. Continúa con el examen de sus elementos institucionales, el análisis de los actores y de las principales estructuras de interacción que evolucionan en su seno, y con la exploración de las actividades estatales y de las capacidades que requieren su funcionamiento. El autor sigue con la exposición del debate académico sobre la retirada *vs* transformación del Estado en la época contemporánea antes de concluir finalmente su obra con una reflexión, a la vez que reivindicación, sobre la pertinencia de situar el Estado al centro de la ciencia política así como con unas recomendaciones generales para su estudio.

De manera más precisa, la primera parte del libro se centra en cernir el concepto de Estado desde una doble perspectiva, a la vez diacrónica y comparada. La dimensión temporal remite al análisis de la evolución del Estado, desde su emergencia en la Edad moderna hasta su forma contemporánea de Estado liberal-democrático, pasando por las etapas de orden feudal, estamental, absoluto, liberal y de construcción estado-nacional. Este repaso por la trayectoria histórica del Estado pone de manifiesto su naturaleza cambiante y marcada por la transición de un sistema de poder personalizado hacia un sistema de poder institucionalizado y despersonalizado, es decir, la configuración del Estado como unidad abstracta.

La evolución del Estado se complementa con una visión comparada de la formación estatal en países con tradiciones diversas como Alemania, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos. Por otra parte, el autor aprovecha esta sección introductoria para exponer las distintas conceptualizaciones de las

que ha sido objeto el Estado por parte de ramas diversas de las ciencias sociales como la filosofía, las ciencias jurídicas, económicas, la sociología o la propia ciencia política en general para explicar luego, y refiriéndose a esta última disciplina, el valor añadido de una explicación del Estado basada en el institucionalismo centrado en los actores; un enfoque que, como se ha señalado antes, pretende ofrecer una visión amplia del Estado y de la política a partir de un análisis desglosado en tres variables, directamente recuperadas de la distinción semántica anglosajona establecida entre los vocablos de *polity*, *politics* y *policy*, a saber, las nociones de política como estructura, como proceso y como resultado.

En este sentido, tras elaborar y contribuir a clarificar el concepto de Estado, Benz focaliza su atención, en la segunda parte del libro, en explicar y dotar de significado la primera de estas tres dimensiones: el Estado como institución. Este ejercicio conlleva detenerse en varios subcampos de análisis. En primer lugar, destacan los componentes formales del Estado, esto es, las nociones de territorio, nación y constitución. Por un lado, recuerda el autor, la idea de Estado es consustancial a la de territorio. Las fronteras fijan el ámbito de aplicación del poder del Estado, delimitan el ámbito de ejercicio de sus competencias y, en este sentido, constituye un marcador de soberanía. El segundo elemento constitutivo del Estado es la nación; la comunidad política sobre la que asienta el Estado, concepto construido y declinado de diversas maneras —nación cultural, nación como Estado, nación de ciudadanos— en función de las tradiciones de cada país y, comparado con otros conceptos ligados a la persona como los de ciudadanía y de sociedad. Por último, el concepto de Constitución como marco jurídico fundamental en el que se definen los derechos ciudadanos y se especifican las modalidades de atribución y de ejercicio del poder. Este análisis de los elementos constitutivos básicos del Estado se conjuga, por un lado, con un examen de la evolución de sus funciones legitimadoras a lo largo de la historia desde su papel como garante de la seguridad frente al exterior y del orden interno hasta su función económica y social en el Estado de bienestar así como, por otro lado, con el análisis de las reglas y principios de base que condicionan la existencia, aplicación y calidad de un sistema democrático. Entre ellos, el autor destaca las nociones de sistema representativo, separación de poderes y regla de la mayoría.

La tercera parte del libro se focaliza, por su parte, en explorar la cuestión de los actores y de sus interacciones con el Estado. Tras el recorrido por los elementos estructurales del Estado, el autor recupera y se detiene por lo tanto aquí en una visión más dinámica de la política; una aproximación que consiste en identificar el mapa de actores, individuales —ciudadanos, empleados públicos— y colectivos —partidos políticos, asociaciones, etc.— que

configuran la comunidad política así como sus modos de intervención para orientar el curso de la acción pública, ya sea conquistando el poder del Estado o influyendo sobre él. En consecuencia, la perspectiva utilizada en esta ocasión consiste en explicar los fenómenos políticos y la acción del Estado a la luz de las interacciones del sistema institucional con las fuerzas que componen la sociedad. El poder se entiende como una capacidad dispersa en la sociedad, estrechamente vinculada a la idea de influencia en los procesos de toma de decisiones colectivas. Desde esta perspectiva, la política es una arena pluralista en la que intervienen un conjunto de actores con objetivos e intereses diversos, a menudo, contrapuestos entre sí y cuyo fin consiste en orientar la gestión de unos conflictos sociales codificados en función de intereses diversos. Los sistema de negociación, las relaciones de competencia y/o de jerarquía condicionan las capacidades de propuesta, impulsión, resistencia o bloqueo en manos de una multiplicidad de actores públicos y privados que interactúan en redes políticas sectoriales más o menos estructuradas y estables. De ello resulta que el análisis de las políticas públicas requiera centrarse no sólo en el papel de las instituciones sino también en las redes de actores que intervienen en las diferentes etapas que conforman el proceso de gestión y de elaboración de las políticas públicas, esto es, en la identificación de las demandas y la movilización de los apoyos a favor o en contra de la politización de una cuestión determinada, en la formulación de la agenda, los procesos de negociación y de toma de decisión.

Tras el énfasis puesto en el papel desempeñado por los actores en la gestión de la *res publica*, el autor se centra, en la antepenúltima parte del libro, en el análisis del papel del Estado como productor de políticas públicas. De acuerdo con la perspectiva de índole sistémica presentada en la introducción del libro, tras prestar atención a las instituciones y a los actores de la política, se trata aquí pues de estudiar el resultado de la política. Este ejercicio implica el examen de cuestiones como la evolución del tipo de políticas públicas llevadas a cabo por el Estado a lo largo de su historia con especial referencia a las políticas redistributivas propias del Estado del Bienestar así como de los condicionantes que sobre esta evolución han pesado factores como las capacidades estatales definidas tanto en términos de recursos económicos y fiscales como de dirección política.

La última parte propiamente teórica del libro consiste en una reflexión sobre la transformación estructural de las tareas estatales en el marco de procesos como la globalización y desterritorialización de la política. En particular, el autor se interroga sobre los retos políticos, constitucionales, democráticos y también burocráticos que estos fenómenos plantean, especialmente en el contexto europeo donde el proceso de regionalización o integración europea

contribuye a reconceptualizar de manera especialmente destacada el concepto clásico de soberanía definido como poder monopolístico en un territorio determinado.

A título de epílogo, Benz dedica la sexta y última parte de su libro a recordar las razones por las cuales el Estado sigue siendo uno de los más importantes elementos conceptuales en torno al cual se ha construido y desarrollado la ciencia política como disciplina. Para facilitar su estudio, proporciona una serie de indicaciones generales y prácticas así como una importante relación bibliográfica destinada a guiar al politólogo por los meandros de la disciplina.

En conclusión, el libro de Arthur Benz es una obra ambiciosa en la que se trata de manera extensa el Estado moderno como principal forma de dominación política. Debido a sus características omnicomprendivas, se trata de una obra de consulta y con vocación de manual de referencia. Tal y como enuncia el autor, el principal objetivo formativo consiste en proporcionar los conocimientos teóricos necesarios para comprender la noción de Estado, su evolución, sus principales características y múltiples dimensiones, funciones legitimadoras y crisis a lo largo de la historia. La principal dificultad con la que se puede encontrar el estudiante de ciencia política a la hora de utilizar este libro como referencia básica de conocimiento es quizás de orden didáctico. En efecto, a pesar de la introducción general y por capítulos en las que se explicita el hilo argumental y orden secuencial de las temáticas abordadas y a pesar, por otra parte, de las orientaciones metodológicas incluidas al final del libro, el estilo profuso y en ocasiones demasiado detallado del análisis proporcionado convierte este libro en un trabajo híbrido, a medio camino entre una monografía completa sobre el Estado y un manual de ciencia política. Este formato complejo dificulta en cierta medida el aprendizaje y, especialmente, la comprensión sintética de los conceptos que se pretenden transmitir. De manera más precisa, la combinación de aportaciones teóricas y multiplicidad de ejemplos empíricos complica la consecución de una visión global y analíticamente diferenciada de la amplia información proporcionada en el libro. Comparada con otras contribuciones sobre el Estado moderno, más allá del afán comprensivo ya señalado, la particularidad de la obra de Benz radica en varios elementos. En primer lugar, destaca el énfasis puesto en la casuística alemana. El libro incluye numerosas referencias a este caso, en particular a la hora de analizar cuestiones como los conceptos de nación, sociedad y Estado o la evolución del gasto público en el Estado de prestaciones. Este prisma, especialmente útil para los analistas y estudiantes centrados en el examen de la realidad germana, supone, no obstante, una limitación a la hora de extraer conclusiones generalizables a otros Estados europeos y, en

particular, a España. En segundo lugar, cabe señalar el lugar destacado otorgado por el autor a la administración pública y, especialmente, a los empleados públicos y a la burocracia en su análisis de los componentes de la estructura política y de los actores que influyen sobre ella. Fuera de los manuales de ciencia de la administración y de las aproximaciones de inspiración declaradamente weberiana, resulta, efectivamente, atípico encontrar un análisis de los fundamentos politológicos del Estado que estudie las interacciones entre la estructura política y sus integrantes y, en particular, el poder y los modos de intervención de la función pública en la gestión pública. Por último, el libro de Benz es también novedoso en cuanto a su aproximación del fenómeno de la globalización. En efecto, el autor adopta en esta parte final del libro un enfoque tradicionalmente más vinculado a los estudios europeos que a la ciencia política tradicional al introducir la idea de gobernanza multinivel, un concepto muy en boga entre los analistas del proceso de integración europea desde los años 90 y que, en opinión del autor, permite captar la naturaleza y el momento actual por el que está atravesando el Estado como modelo de organización política en transformación. Estos elementos constituyen los principales aspectos que permiten diferenciar este libro de otros manuales u obras académicas centradas en el Estado. En definitiva, con esta obra de lectura compleja pero sin duda ineludible, podría decirse que el autor pretende rendir tributo al Estado como objeto de estudio de la ciencia política y, en este sentido, volver a situarlo al centro de la disciplina.

Ana Mar Fernández Pasarín

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Autónoma de Barcelona