

La aparición de la responsabilidad política

Qué es la responsabilidad política; cómo el retraso de la construcción estatal en Europa fue el origen de la posterior libertad; qué tiene de malo la «historia whig» y cómo el desarrollo político no puede entenderse si no se compara con otros países; cinco resultados europeos diferentes.

La expresión «gobierno responsable» significa que los gobernantes creen ser responsables ante la gente a la que gobiernan y ponen los intereses del pueblo por encima de los propios.

La responsabilidad se logra de varias maneras. Puede proceder de la educación moral, que es la forma que adoptó en China y en los países influidos por el confucianismo chino. Los príncipes eran educados para que tuvieran un sentido de responsabilidad con la sociedad y eran asesorados por una administración sofisticada en el arte de gobernar. Hoy en día, en Occidente, la gente tiende a menospreciar los sistemas políticos cuyos gobernantes manifiestan preocuparse por su pueblo, pero cuyo poder no está controlado por ninguna restricción procedimental como el principio de legalidad o las elecciones. Sin embargo, la responsabilidad moral sigue teniendo un verdadero significado en cuanto a la forma de gobierno de las sociedades autoritarias, ejemplificado por el contraste entre la Jordania hachemí y el Irak baazista de Sadam Husein. Ninguno de los dos países era una democracia, pero este último ejercía una dictadura cruel e invasiva que servía principalmente a los intereses de la pequeña camarilla de amigos y parientes de Sadam. Los reyes de Jordania, en cambio, no son formalmente responsables ante su pueblo, salvo a través de su Parlamento, que tiene poderes muy limitados; no obstante, se han cuidado de escuchar las demandas de los diferentes grupos que componen la sociedad jordana.

La responsabilidad formal es procedimental: el gobierno acepta someterse a ciertos mecanismos que limitan su poder de actuar como le plazca. En última instancia, esos procedimientos (habitualmente detallados en las constituciones) permiten a los ciudadanos de la sociedad sustituir a todo el gobierno en caso de actuación ilícita, incompetencia o abuso de poder. Hoy en día, la forma predominante de la responsabilidad procedimental son las elecciones, preferiblemente multipartidistas, con sufragio universal de los mayores de edad. Sin embargo, la responsabilidad procedimental no se limita a las elecciones. Fue en Inglaterra donde se hicieron las primeras demandas de un gobierno responsable en nombre de la ley, a la cual los ciudadanos creían que el rey debía someterse. La ley más importante era el *common law* que, en aquel momento, estaba fuertemente influido por jueces no electos, así como las leyes escritas promulgadas por un Parlamento elegido por sufragio restringido. De ahí que las primeras formas de responsabilidad política no fueran ante el pueblo en su conjunto, sino ante un cuerpo legal tradicional que se consideraba que representaba el consenso de la comunidad, y ante una asamblea legislativa oligárquica. Por esa razón utilizo el término «responsabilidad» en lugar de «democracia» en esta sección.

Con el tiempo, tuvo lugar la democratización. El derecho al voto se amplió y pasó a incluir a más clases de personas, incluyendo hombres sin propiedades, mujeres y minorías étnicas y raciales. Además, se hizo evidente que la ley ya no estaba basada en la religión, sino que tenía que ser ratificada democráticamente, aun cuando su aplicación siguiese en manos de jueces profesionales. Sin embargo, en Gran Bretaña, Estados Unidos y Europa occidental, la plena democratización no se produjo hasta bien entrado el siglo xx.

La tardía construcción del Estado en Europa

A principios de la Edad Moderna, los constructores de Estados europeos se embarcaron en proyectos idénticos a los de sus homólogos chinos y turcos: construir un Estado centralizado poderoso que homogeneizara la administración en todo su territorio y fuera capaz de hacer valer su legitimidad. Esos intentos empe-

zaron tarde, hacia finales del siglo xv, y no se completaron hasta finales del siglo xvii. Las teorías de la soberanía del Estado surgieron de las plumas de escritores como Hugo Grocio y Thomas Hobbes, los cuales sostenían que el verdadero soberano no era Dios, sino el rey.

Pero, por lo general, los monarcas europeos encontraron mucha más oposición a este proyecto, porque los otros actores políticos de la sociedad estaban mejor organizados que aquellos a los que se tuvieron que enfrentar los chinos o los turcos. La construcción del Estado siguió adelante, pero, a menudo, se vio obstaculizada por una oposición organizada que obligó a los gobernantes a buscar aliados y hacer concesiones. En Europa existía una nobleza terrateniente profundamente arraigada, que vivía en castillos físicamente inexpugnables, tenía fuentes de ingresos independientes y disponía de sus propias fuerzas armadas. La aristocracia china nunca gozó de esta clase de independencia, y los otomanos, como vimos, no permitieron siquiera que surgiese tal aristocracia. En Europa occidental también habían aparecido elementos de una economía capitalista en la época en que el proyecto de construcción estatal estaba en pleno apogeo. Los comerciantes y los primeros fabricantes estaban generando gran cantidad de riqueza de manera independiente al control del Estado. Habían surgido ciudades autónomas, especialmente en Europa occidental, que vivían según sus propias reglas y desplegaban sus propias fuerzas armadas.

El primer desarrollo de la ley en Europa fue también muy importante a la hora de imponer límites al poder de los Estados. Los monarcas vulneraban los derechos de propiedad de sus súbditos constantemente, pero pocos gobernantes se sentían libres de confiscar la propiedad privada sin una causa legal. En consecuencia, no tenían una autoridad tributaria ilimitada, y tenían que recurrir a préstamos de banqueros para financiar sus guerras. Los aristócratas europeos estaban más seguros desde un punto de vista personal frente a detenciones o ejecuciones arbitrarias. Aparte de Rusia, los monarcas europeos se abstienen de lanzar campañas de terror e intimidación contra las élites de sus sociedades.

La propia tardanza del proyecto de construcción estatal europeo fue el origen de la libertad política de la que posterior-

mente gozarían los europeos. Esto se debe a que una construcción estatal precocaz, sin principio de legalidad ni responsabilidad, significa simplemente que los Estados pueden tiranizar a su población más eficazmente. Todo avance en bienestar material y en tecnología implica, en manos de un Estado sin control, una mayor capacidad para controlar a la sociedad y utilizarla para los fines del Estado mismo.

La marcha de la igualdad

Al principio de *La democracia en América*, Alexis de Tocqueville habla del hecho «providencial» de que la idea de igualdad humana haya ganado terreno en todo el mundo durante los últimos ochocientos años.⁶⁰⁶ La legitimidad de la aristocracia —la idea de que algunas personas son mejores que otras de nacimiento— ya no se daba por sentada. La relación entre señorío y servidumbre no podía cambiar radicalmente sin un cambio en la conciencia del siervo ni sin la exigencia de reconocimiento por parte del mismo. Esta revolución ideológica tenía muchas raíces. La noción de que todos los seres humanos eran iguales en cuanto a dignidad o valía a pesar de sus evidentes diferencias naturales y sociales es de origen cristiano, pero la Iglesia medieval no la consideraba como algo que tenía que ponerse en práctica aquí y ahora. La reforma protestante, combinada con la invención de la imprenta, posibilitó que los individuos leyeran la Biblia y llegaran a la fe sin la intervención de intermediarios como la Iglesia. Esto reforzó la creciente disposición de los europeos a cuestionar la autoridad establecida que había empezado con la recuperación de los clásicos durante la última etapa de la Edad Media y el Renacimiento. La ciencia natural moderna —la capacidad de extraer reglas generales a partir de una masa de datos empíricos y de probar teorías causales mediante experimentos controlados— creó una nueva forma de autoridad que pronto se institucionalizó en las universidades. La ciencia y la tecnología a la que esto dio origen podían ser utili-

zadas por los gobernantes, pero no podían ser controladas totalmente por ellos.

Los siervos tenían más poder gracias a la conciencia cada vez mayor de su propia valía. La manifestación política de este cambio fue la demanda de derechos políticos, es decir, la insistencia en tener una cuota de participación en la toma de decisiones que había existido en su día en las sociedades tribales, pero que se había perdido con la aparición del Estado. Esta exigencia llevó a la movilización de grupos sociales como la burguesía, el campesinado y la «masa» urbana de la Revolución francesa, que anteriormente habían sido sujetos pasivos del poder político.

Para la aparición del gobierno responsable moderno resultó decisivo que esta exigencia se formulase en términos universales; es decir, que se basase, como Thomas Jefferson establecería posteriormente en la Declaración de Independencia estadounidense, en la premisa de que todos los hombres son creados iguales. A lo largo de todas las fases de la historia humana anterior, diferentes individuos y grupos habían luchado por lograr reconocimiento. Sin embargo, el reconocimiento que buscaban era para ellos mismos, para su grupo familiar o su clase social; pretendían ser sus propios amos y no poner en entredicho toda la relación entre señorío y servidumbre. La nueva concepción universal de los derechos significaba que las nuevas revoluciones sociales que vendrían a continuación no se limitarían a sustituir a un pequeño grupo de élite por otro, sino que sentaría las bases de la progresiva concesión del derecho al voto de toda la población.

El efecto acumulativo de estos cambios intelectuales fue enorme. En Francia, existía la institución medieval de los Estados Generales, que reunía a representantes de todo el reino para decidir sobre temas de gran importancia nacional. Cuando este órgano se reunió en 1614, bajo la regencia de María de Médici, protestó y se quejó de la corrupción y los impuestos, pero, al final, acató la autoridad de la corona. Cuando se congregó de nuevo en 1789, bajo el influjo de las ideas de la Ilustración y de los derechos del hombre, provocó la Revolución francesa.⁶⁰⁷

606. Para una exposición sobre el tema, véase Francis Fukuyama, «The March of Equality», *Journal of Democracy*, vol. 11, n.º 1, 2000, pp. 11-17.

607. Tocqueville trata en profundidad el impacto del clima intelectual cambiante en Francia a finales del siglo XVIII en Alexis de Tocqueville, *The Old*

Pero las ideas, por sí solas, no son suficientes para generar una democracia liberal estable en ausencia de un equilibrio subyacente de fuerzas e intereses políticos que la conviertan en la opción menos mala para todos los actores implicados. El milagro de la democracia liberal moderna, en la cual Estados fuertes capaces de hacer cumplir la ley son, a pesar de todo, contralados por la ley y por las asambleas legislativas, solamente pudo surgir como resultado del hecho de que hubiera un rudimentario *equilibrio* entre los diferentes actores políticos de la sociedad. Si ninguno de ellos era dominante, tenían que ceder. Lo que entendemos como un gobierno constitucional moderno, surgió como resultado de esta concesión no deseada y no planificada.

Hemos visto desarrollarse esta dinámica desde la caída del comunismo y la aparición de lo que Samuel Huntington denominó tercera ola de democratización. Esta tercera ola empezó con las transiciones democráticas en España, Portugal y Turquía, durante la década de 1970, continuó en Latinoamérica y el este asiático, en las décadas de 1970 y 1980, y culminó con la caída del comunismo en Europa del Este, después de 1989. La idea de que la democracia era la forma de gobierno más legítima o, incluso, la única legítima se extendió a todos los rincones del mundo. En África, Asia, Latinoamérica y el antiguo bloque comunista se reescribieron o fueron escritas por primera vez Constituciones democráticas. Sin embargo, la democracia liberal estable se consolidó únicamente en un subconjunto de esos países que estaban experimentando transiciones democráticas, puesto que el equilibrio material de poder en cada sociedad no obligaba a los diferentes actores a aceptar el compromiso constitucional. Uno u otro actor —habitualmente el que había heredado la autoridad ejecutiva— se mostraba mucho más poderoso que el resto y expandía su poder a expensas de los demás.

Las ideas de la Ilustración que respaldaban la democracia moderna se difundieron ampliamente por toda Europa, hasta Rusia. Su recepción, sin embargo, fue claramente diferente en

cada país, dependiendo de cómo los actores políticos considerasen que dichas ideas afectaban a sus propios intereses. Para entender la aparición de un gobierno responsable se requiere, por tanto, entender las fuerzas políticas concretas existentes en las diferentes partes de Europa y por qué algunas constelaciones de poder no resultaron ser un obstáculo para el aumento del absolutismo.

Quien sólo conoce un país no conoce ningún país

Aunque me he estado refiriendo a Europa como si se tratase de una única sociedad, a fin de compararla con China u Oriente Próximo, lo cierto es que dentro de ella había muchos patrones de desarrollo político. La historia del surgimiento de una democracia constitucional moderna se ha explicado frecuentemente desde el punto de vista de los ganadores, es decir, basándonos en las experiencias de Gran Bretaña y su descendiente colonial, Estados Unidos. En lo que se conoce como «interpretación *whig* de la historia», el aumento de la libertad, la prosperidad y el gobierno representativo se interpreta como un avance inexorable de las instituciones humanas que empieza con la democracia griega y el derecho romano, se consagra enseguida en la Carta Magna y es amenazado por los primeros Estuardo, pero es defendido y confirmado durante la guerra civil inglesa y la Revolución Gloriosa. A continuación, esas instituciones se extendieron al resto del mundo a través de la colonización británica de Norteamérica.⁶⁰⁸

El problema de la interpretación *whig* de la historia no es que sea necesariamente errónea en cuanto a sus conclusiones fundamentales. De hecho, su énfasis en el papel de los impuestos como motor principal de la responsabilidad es correcto en líneas generales. El problema, más bien, es que, como todas las historias relativas a un único país, no puede explicar por qué las instituciones parlamentarias surgieron en Inglaterra y no en otros países europeos en una situación parecida. Este tipo de

Regime and the Revolution, vol. 1, University of Chicago Press, Chicago, 1998, libro III, cap. 1. Versión castellana de Dolores Sánchez de Alen, *El antiguo régimen y la revolución*, Alianza, Madrid, 2012.

608. Herbert Butterfield, *The Whig Interpretation of History*, G. Bell, Londres, 1931.

historias lleva a menudo a los expertos a afirmar que pasó lo que tenía que pasar, ya que no son conscientes de la compleja connotación de circunstancias que provocaron un resultado determinado.

Por poner un ejemplo, en 1222, siete años después del sellado de la Carta Magna en Runnymede, el rey de Hungría Andrés III fue obligado por la pequeña nobleza a otorgar la Bula de oro, un documento calificado como una Carta Magna de Europa oriental. La Bula de oro protegía a determinadas élites de las acciones arbitrarias del rey, y concedía a obispos y potentados el derecho a oponerse en caso de que el monarca incumpliese sus promesas. Con todo, la Bula de oro nunca se convirtió en la base de la libertad húngara. Esa primitiva Constitución limitaba hasta tal punto el poder de los reyes húngaros que el gobierno quedaba realmente en manos de una aristocracia indisciplinada. En lugar de desarrollar un sistema político en el que un poder ejecutivo fuerte estuviese compensado por una asamblea legislativa cohesionada, la Constitución impuesta por la nobleza húngara a la monarquía impedía el surgimiento de un fuerte poder ejecutivo central, hasta el punto de que la nación no estaba preparada para defenderse de ataques externos. En el ámbito interno, los campesinos húngaros no tenían un rey que los protegiese de una oligarquía voraz, y el país perdió su libertad frente a los otomanos en la batalla de Mohács, en 1526.

De modo que cualquier interpretación del surgimiento del gobierno responsable tiene que hacerse fijándose no sólo en los casos exitosos, sino también en los fracasos, y extraer de dichos casos una explicación de por qué en una parte de Europa aparecieron instituciones representativas, mientras que en otras partes prevaleció el absolutismo. Se han realizado varios intentos en este sentido, empezando por el historiador alemán Otto Hintze y continuando con el trabajo de Charles Tilly, el cual considera que las principales variables explicativas son la presión militar externa y la capacidad de recaudar impuestos.⁶⁰⁹ Tal

vez el intento reciente más sofisticado sea el trabajo de Thomas Ertman, el cual examina una gama de casos mucho más amplia y proporciona explicaciones plausibles a muchas de las variaciones observadas.⁶¹⁰

No obstante, la bibliografía de tales autores no alcanza a constituir una auténtica teoría del desarrollo político, y no está claro si alguna vez será posible elaborar dicha teoría. El problema, por expresarlo en términos de ciencia social, es que existen demasiadas variables y no hay casos suficientes. El resultado político que la teoría trata de explicar no es una simple elección binaria entre gobierno representativo y absolutismo. Como se verá más adelante, en Europa surgieron al menos cinco tipos de Estado significativamente diferentes cuyo origen debe ser explicado. El tipo de absolutismo que surgió en Francia y España, por ejemplo, era muy diferente de las variantes que aparecieron en Prusia y Rusia, y, de hecho, Prusia y Rusia diferían a su vez significativamente entre sí. El número de variables explicativas de las que pueda demostrarse empíricamente que han desempeñado un papel en la producción de esos diferentes resultados es todavía mayor; van desde las ya conocidas, como la amenaza militar externa y la capacidad para recaudar impuestos, utilizadas por Tilly, pasando por la estructura de relaciones de clase internas y los precios internacionales de los cereales, hasta la religión, las ideas y la forma en que éstas fueron recibidas por amplias poblaciones y gobernantes individuales. Desde luego, las perspectivas de elaborar una teoría predictiva general a partir de esta mezcla de factores casuales y resultados parecen verdaderamente escasas.

En lugar de eso, lo que trataré de hacer en los capítulos siguientes es describir varios caminos importantes del desarrollo político europeo y la gama de factores causales asociados a cada uno. A partir de esa serie de casos, tal vez sea posible generalizar acerca de qué factores fueron más y menos importantes, aunque de una forma que dista mucho de aportar una auténtica teoría predictiva.

609. Otto Hintze, *The Historical Essays of Otto Hintze*, Oxford University Press, Nueva York, 1975; Tilly, *Coerción, capital y los Estados europeos: 990-1990*. La tesis más elaborada de Tilly incluye la interrelación entre la guerra y el capital como impulsores de la formación estatal en Europa.

610. Ertman, *Birth of the Levichan*.

El período Zhou Oriental en Europa

La Europa feudal del año 1100 se parecía en muchos aspectos a la China de la dinastía Zhou. Existía un monarca o una dinastía reinante, pero, de hecho, el poder estaba repartido entre una serie descentralizada de señores feudales que disponían de sus propias fuerzas armadas, mantenían el orden, administraban justicia y eran ampliamente autosuficientes desde el punto de vista económico. Como en China, determinadas casas dinásticas de distinguieron por una mayor capacidad organizativa, por su crueldad o por su suerte, y empezaron a consolidar Estados territoriales en dominios cada vez mayores.

Entre los siglos XV y XVII, tuvo lugar una enorme transformación política que condujo a la aparición de fuertes Estados nacionales, comparable a la construcción estatal que se había producido en China entre los siglos V y III a. C. Un antecedente de este cambio fue un gran incremento de la población, especialmente durante el siglo XVI, así como un aumento de la riqueza per cápita. Esto forma parte del mismo fenómeno global que ya hemos comentado y que afectó al Imperio otomano, aunque sus efectos fueron probablemente más benignos en Europa que en Oriente Próximo. La población de Europa pasó de 69 millones, en 1500, a 89 millones en 1600, un aumento de casi el 30 por ciento.⁶¹¹ La monetización de su economía avanzaba a pasos agigantados, con grandes importaciones de oro y plata de las colonias españolas del Nuevo Mundo. El comercio empezó a crecer mucho más rápidamente que el PIB general; entre 1470 y principios del siglo XIX, el volumen de la flota mercante de Europa occidental se multiplicó por siete.⁶¹²

Al principio de este período, la mayoría de los sistemas de gobierno de Europa eran «Estados dominios», en los que el rey obtenía la totalidad de sus ingresos de su propio dominio, el cual era solamente uno de los muchos existentes en el territorio que teóricamente gobernaba. El personal administrativo era reduci-

do y surgía de la casa real. El verdadero poder quedaba difuminado entre capas secundarias de vasallos feudales que actuaban como entidades políticas autónomas. Mantenían sus propios ejércitos, cobraban impuestos a sus propios súbditos y administraban justicia a nivel local. Prestaban servicios a su señor, el cual podía ser el rey, si se trataba de barones poderosos, o un barón o un señor de menor rango, en caso de tratarse de vasallos de inferior categoría. Pagaban con sangre, ya fuese luchando ellos personalmente o a través de sus siervos, no con impuestos; de hecho, la mayoría de los nobles estaban exentos del pago de impuestos por esta razón. Los dominios del rey podían ser un conjunto de territorios desperdigados por una amplia zona, y su reino, un mosaico de dominios secundarios en que podían estar intercaladas las tierras de un señor que servía a un rey rival.

Al final de este período, gran parte del poder político europeo se había transformado en un sistema de Estados. El Estado dominio se había transformado en Estado tributario, en el cual los ingresos del monarca no procedían únicamente del dominio del rey, sino también de su capacidad de recaudar impuestos en todo su territorio. La administración de este sistema requería la creación de un funcionariado público mucho mayor, empezando por cancellerías y ministerios de economía que controlasen la recaudación y el pago de ingresos. La autonomía de los señores locales se vio enormemente disminuida. Ahora tenían que pagar impuestos en lugar de prestar servicios, y el gobierno central perturbó sus tradicionales relaciones con los campesinos al recaudar impuestos de estos últimos directamente. Los dominios controlados directamente por los Estados aumentaron también drásticamente, ya que las propiedades de la Iglesia de toda Europa fueron arrebatadas y expropiadas como terrenos del Estado. La jurisdicción territorial de los Estados pasó de un mosaico de dominios discontinuos a bloques de tierras contiguos; Francia, por ejemplo, adoptó su ahora familiar forma hexagonal durante este período. Los Estados también aumentaron de tamaño al incorporar, mediante conquista, matrimonio o diplomacia, unidades políticas más débiles y menos viables. Los Estados empezaron a penetrar mucho más profundamente en sus sociedades, reduciendo el número de dialectos locales en favor del utilizado en la corte, homogeneizando los usos sociales, y creando

611. Winfried Schulze, «The Emergence and Consolidation of the "Tax State"», en Richard Bonney (ed.), *Economic Systems and State Finance*, Oxford University Press, Nueva York, 1995, p. 267.

612. Maddison, *Growth and Interaction in the World Economy*, p. 21.

unos estándares legales y comerciales comunes en unas jurisdicciones cada vez mayores.

La rapidez y el alcance de esta transformación fueron impresionantes. Fue algo comparable, en muchos aspectos, a lo sucedido en China durante la dinastía Zhou Oriental, a pesar de que, al final del proceso, seguía habiendo muchos Estados supervivientes en lugar de un único imperio. Fijémonos en los impuestos. En el imperio Habsburgo, los impuestos aumentaron de 4,3 millones de florines, entre 1521 y 1556, a 23,3 millones, entre 1556 y 1607. Los ingresos medios por impuestos en Inglaterra se dispararon de 52.000 libras, entre los años 1485 y 1490, hasta 382.000 libras, entre 1589 y 1600. Castilla recaudó 1,5 millones de ducados en impuestos en el año 1515, y 13 millones en 1598.⁶¹³ Este aumento de los impuestos se utilizó para financiar un sector público mayor y más profesionalizado. En el año 1515, Francia tenía entre siete y ocho mil funcionarios que trabajaban al servicio del rey; en 1665, el cuerpo administrativo real estaba formado por ochenta mil personas. El gobierno de Baviera tenía 162 funcionarios a su servicio en 1508, mientras que en 1571 ya eran 866.⁶¹⁴

Aunque el desarrollo inicial de los Estados europeos procedía de su capacidad para administrar justicia, a partir del siglo XVI el proceso estuvo impulsado casi totalmente por la necesidad de financiar las guerras. En esa época, las guerras eran cada vez a mayor escala y prácticamente continuas. Entre las más importantes destacan un prolongado conflicto entre Francia y España por el control de Italia, el intento por parte de España de dominar a sus provincias holandesas, el conflicto entre Inglaterra, España, Portugal, los Países Bajos y Francia por las colonias del Nuevo Mundo, el intento de invasión de Inglaterra por parte de España, el prolongado conflicto en Alemania tras la Reforma, que culminó en la guerra de los Treinta Años, la expansión de Suecia en Rusia y Europa Central y del Este, y el conflicto que seguía vivo entre los imperios otomano, Habsburgo y ruso.

613. Schulze, «Emergence and Consolidation of the "Tax State"», pp. 269-270.

614. *Ibidem*, p. 268.

A principios de la Edad Moderna, los Estados no aportaban demasiado en cuanto a servicios, aparte del mantenimiento básico del orden público y la justicia; la inmensa mayoría de sus presupuestos se destinaban a gastos militares. El 90 por ciento del presupuesto de la República de Holanda se empleó en la guerra durante su larga contienda con el rey español; el 98 por ciento del presupuesto del imperio Habsburgo se destinó a financiar sus guerras con Turquía y con las potencias protestantes en el siglo XVII. Desde el principio del siglo XVII hasta el final, el presupuesto de Francia aumentó entre cinco y ocho veces, mientras que el presupuesto inglés se multiplicó por dieciséis entre 1590 y 1670.⁶¹⁵ El tamaño del ejército francés aumentó de manera proporcional, pasando de 12.000 hombres, en el siglo XIII, a 50.000 en el siglo XVI, a 150.000 en la década de 1630 y a 400.000 durante el reinado de Luis XIV.⁶¹⁶

El papel de la ley en el desarrollo europeo

En algún momento, a mediados del primer milenio a. C., China pasó de combatir en guerras con un pequeño número de aristócratas en cuadrillas a utilizar ejércitos de infantería mucho mayores basados en el reclutamiento general. En Europa tuvo lugar una transición tecnológica parecida en los siglos XII y XIII, cuando los caballeros con pesadas armaduras y montados a caballo fueron sustituidos por grandes ejércitos de infantería armados con arcs y picas. Sin embargo, a diferencia de los antiguos constructores de Estado chinos, los primeros monarcas europeos modernos no formaron esos ejércitos reclutando a masas de campesinos en sus propios territorios. Los grandes ejércitos creados por el emperador Carlos V estaban constituidos alrededor de un núcleo de tropas castellanas conocidas como tercios, pero incluían a un gran número de mercenarios contratados tanto en sus tierras como en jurisdicciones extran-

615. Marjolein v. Hart, «The Emergence and Consolidation of the Tax States», en Bonney, *Economic Systems and State Finance*, p. 282.

616. Philip T. Hoffman, «Early Modern France, 1450-1700», en Hoffman y Norberg, *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government*, p. 282.

jerar.⁶¹⁷ Los ejércitos formados mediante reclutamiento masivo no aparecieron en Europa hasta el siglo XVIII, y no fueron realmente la base del poder estatal hasta la *levée en masse* (leva en masa) de la Revolución francesa. Por el contrario, los Estados chinos como el de Qin pasaron directamente de la guerra de aristócratas a caballo al reclutamiento masivo, sin pasar por la fase de mercenarios.⁶¹⁸

¿Por qué aquellos primeros monarcas europeos modernos no se comportaron como sus homólogos chinos y no se limitaron a reclutar masas de campesinos que vivían en su territorio? ¿Y por qué no pagaron esos ejércitos aumentando los impuestos directos en sus territorios, en lugar de recurrir a préstamos y a la venta de cargos?

Una de las razones principales fue la existencia del principio de legalidad en Europa. En el capítulo 18, vimos cómo había evolucionado a partir de la ley religiosa y cómo se había extendido a muchos otros dominios. Toda la estructura jerárquica del feudalismo europeo, que, en la práctica, distribuía la soberanía y el poder entre una serie de unidades políticas subordinadas, estaba protegida por un derecho heredado. Los campesinos estaban sujetos a toda una serie de leyes y obligaciones feudales, principalmente para con su señor local. El rey no osentaba un derecho legal a reclutarlos; es más, probablemente no tenía siquiera derecho a reclutar a quienes trabajaban directamente en sus dominios, porque sus deberes estaban especificados con todo lujo de detalles y entre ellos no se incluía el servicio militar. Los monarcas europeos no se sentían legitimados para apropiarse tranquilamente de las propiedades de sus súbditos.

617. Para una perspectiva general de la organización del ejército español, véase Geoffrey Parker, *The Army of Flanders and the Spanish Road, 1567-1598: The Logistics of Spanish Victory and Defeat in the Low Countries' Wars*, Cambridge University Press, Londres, 1972, pp. 21-41.

618. En una de las pocas comparaciones académicas explícitas de la construcción estatal, Victoria Hui señala esta diferencia como un fallo clave en el enfoque europeo (Hui, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*, pp. 32, 36). Se refiere repetidamente a la incapacidad europea de embarcarse en el «fortalecimiento» del estado como hicieron los Estados chinos, sin explicar por qué los gobernantes europeos se veían limitados a la hora de hacerlo.

ditos pertenecientes a la élite, los cuales reivindicaban antiguos derechos basados en el contrato feudal. Los Estados podían imponer impuestos, pero tenían que hacerlo a través de estamentos organizados (como los Estados Generales de Francia), mediante los cuales justificaban los impuestos a los contribuyentes y recibían su permiso. Aunque los monarcas absolutistas intentaron ir minando el poder de esos estamentos, lo hicieron dentro del marco legal general en que se basaba su propia legitimidad. Los reyes tampoco se sentían legitimados para vulnerar la seguridad personal de sus rivales apresándolos o matándolos de manera arbitraria. (Es importante señalar, sin embargo, que esas reglas se aplicaron con mucho menos rigor a las personas no pertenecientes a la élite, como podían ser los campesinos u otros plebeyos, hasta un período histórico muy posterior.)

Los antiguos reyes chinos ejercían un poder tiránico que pocos reyes europeos, tanto de la época feudal como de principios de la Edad Moderna, se atrevieron a ejercer. Se embarcaron en una reforma agraria sistemática, ejecutaron arbitrariamente a los funcionarios a su servicio, deportaron a poblaciones enteras y realizaron purgas enloquecidas de aristócratas rivales. La única corte europea en la que encontramos ese tipo de comportamiento fue la de Rusia. Esa clase de violencia indiscriminada se hizo mucho más habitual tras la Revolución francesa, cuando la modernización arrasó con todos los límites legales heredados del antiguo orden europeo.

Es importante entender, por tanto, que el desarrollo estatal europeo tuvo que producirse contra un contexto legal asentado que limitaba el poder del Estado. Los monarcas europeos trataron de eludir, incumplir o sortear la ley. Sin embargo, sus decisiones estaban estructuradas y controladas por el cuerpo legal preexistente desarrollado en la época medieval.

Un marco para la construcción estatal

Para entrar en guerra, un Estado tiene que movilizar recursos cada vez a mayor escala. La necesidad de recursos provoca la su- bida de los impuestos y formas novedosas de expandir el domi-

nio del Estado impositivo para abarcar más población y obtener más recursos de la sociedad. La administración de los ingresos tributarios impulsó, a su vez, un aumento del tamaño de la administración del Estado y una mayor racionalización de la misma para extraer el máximo valor. Los Estados necesitan una amplia extensión territorial para aumentar sus fuentes de ingresos, y estar situados de manera contigua con fines defensivos. Los focos de disidencia política pueden ser explotados por los enemigos; de ahí la necesidad de imponer una administración uniforme en todo el territorio estatal.

Determinadas partes de Europa —algunas de las zonas de Alemania y Europa del Este y zonas geográficamente aisladas, como Suiza— no tuvieron que hacer frente a contiendas militares desde un principio y, por lo tanto, se organizaron en Estados modernos relativamente tarde. El resto de las principales potencias —Francia, España, Inglaterra, Países Bajos, Suecia, Rusia, el imperio Habsburgo, Polonia, Hungría, etc.— tuvieron que hacer frente a gastos militares cada vez mayores y, por tanto, a la centralización, a partir del siglo xv.⁶¹⁹

A partir de ese momento, la historia del desarrollo político en la historia de Europa es la historia de la interacción entre esos Estados centralizadores y los grupos sociales que se oponen a dicha centralización. Los gobiernos absolutistas surgieron allí donde los grupos opositores eran débiles o estaban mal organizados, o bien eran invitados por el Estado a que le ayudaran a extraer recursos de otros grupos sociales. Los gobiernos absolutistas débiles surgieron allí donde los grupos opositores estaban fuertemente organizados que el gobierno central no podía dominarlos. Y el gobierno responsable surgió cuando el Estado y

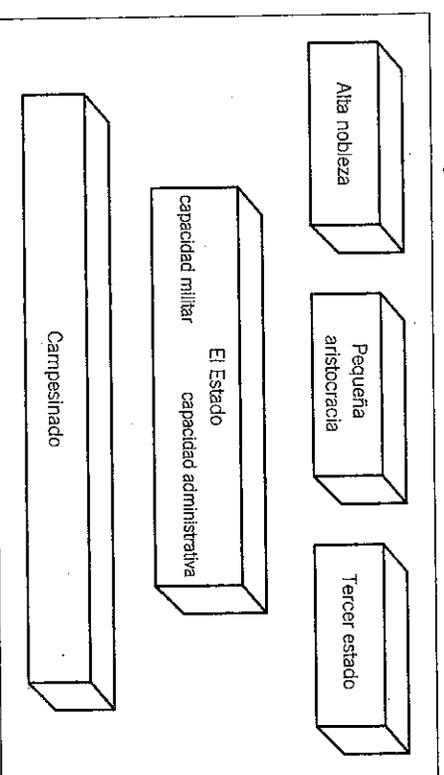
619. Aunque existe esa correlación general, no predice perfectamente la construcción estatal. En esa época, muchos Estados europeos sentían la necesidad de movilizarse en un grado tal que no se correspondía con el grado objetivo de amenaza al que se enfrentaban. El rey español se enfrentó a una amenaza más dinástica que de supervivencia por parte de sus nuevas provincias holandesas durante el siglo xvi, pero eso no le impidió llevar a su reino a la quiebra en un intento, en última instancia fútil, por mantener a los holandeses a raya. Polonia y Hungría, en cambio, vieron amenazada su existencia por parte de sus poderosos vecinos y, a pesar de todo, proporcionalmente no gastaron tanto en preparación militar.

los grupos opositores estaban más equilibrados. Los grupos opositores pudieron imponer al Estado el principio de que «no hay tributación sin representación»: suministrarían recursos económicos sustanciales al Estado, pero solamente si podían opinar sobre el destino de dichos recursos.

El resultado de esas luchas no fue una guerra bilateral por los derechos entre el Estado y el conjunto de la sociedad. En términos muy generales, la lucha tendía a ser una lucha con cuatro frentes entre la monarquía central, una alta nobleza, una clase noble más amplia (es decir, pequeños terratenientes, caballeros y otros individuos libres) y un tercer estado (la incipiente burguesía). Los campesinos, que en esas sociedades representaban la inmensa mayoría de la población, todavía no eran actores significativos, porque no estaban movilizadas socialmente en grupos corporativos que pudiesen representar sus intereses.

El grado de resistencia a la centralización estatal dependía de hasta qué punto los tres grupos externos al Estado —nobleza, pequeña nobleza y tercer estado— fueran capaces de colaborar para oponerse al poder real. También dependía de la cohesión interna que demostrase cada uno. Y, por último, dependía de la cohesión y la determinación del propio Estado.

Figura 1. El poder político en una sociedad agraria



Cuatro vías

En los capítulos siguientes presentaré las historias de cuatro resultados de la construcción estatal y algunas de las razones por las cuales esos resultados difieren unos de otros. Esta selección cubre el más variado conjunto de casos, desde el más representativo hasta el más absolutista. Son los siguientes:

1. *Absolutismo débil*. Las monarquías francesa y española de los siglos XVI y XVII son el epítome del nuevo Estado absolutista, y, en algunos aspectos, eran más centralizadas y dictatoriales que, por ejemplo, sus homólogos holandesa e inglesa. Por otra parte, ninguna consiguió dominar plenamente a las poderosas élites de su sociedad, y se impuso una mayor carga fiscal en quienes tenían menos capacidad para resistirla. Sus administraciones centralizadas siguieron siendo patrimoniales, y, de hecho, el nivel de patrimonialización aumentó con el paso del tiempo.

2. *Absolutismo satisfactorio*. La monarquía rusa logró captar tanto a la alta nobleza como a la pequeña aristocracia y convertirlas en una nobleza totalmente dependiente del Estado. Pudieron hacerlo, en parte, por un interés común de las tres en vincular al campesinado a la tierra y aplicarle despiadadamente la mayor carga impositiva. El gobierno siguió siendo patrimonial hasta más adelante, lo cual, a pesar de todo, no impidió al monarca ruso aterrizar y controlar a la nobleza en mucha mayor medida que los reyes franceses o españoles.

3. *Oligarquía fallida*. Tanto la aristocracia de Hungría como la de Polonia lograron enseguida imponer unos límites constitucionales al poder del rey, el cual siguió siendo débil e incapaz de construir un Estado moderno. La débil monarquía era incapaz de proteger los intereses de los campesinos frente a la clase noble, la cual los explotaba sin piedad. Tampoco era capaz de extraer suficientes recursos para construir una maquinaria estatal lo suficientemente fuerte para resistir agresiones externas. Ninguno de estos Estados logró construir un gobierno moderno no patrimonial.

4. *Gobierno responsable*. Por último, Inglaterra y Dinamarca fueron capaces de desarrollar tanto el principio de legalidad como el gobierno responsable, construyendo, al mismo tiempo, Estados centralizados fuertes, capaces de llevar a cabo una movilización nacional y de defenderse. El desarrollo de las instituciones parlamentarias inglesas es la historia más conocida, pero el mismo resultado tuvo lugar en Escandinavia mediante un proceso político bastante distinto. A finales del siglo XIX, una tenía un Estado liberal, y la otra los cimientos de un Estado socialdemócrata, pero los principios de legalidad y responsabilidad estaban extremadamente arraigados en ambos países.

Aparte de éstas, hubo otras importantes variantes y resultados. La República de Holanda y la Confederación Suiza representaron caminos republicanos alternativos hacia un gobierno responsable y hacia el principio de legalidad, mientras que la monarquía prusiana desarrolló un Estado moderno y el principio de legalidad sin responsabilidad. No puedo tratar estos casos y otros casos periféricos. Lo importante, sin embargo, es entender las numerosas circunstancias que tendieron a respaldar la aparición del gobierno responsable o las diferentes formas de absolutismo.