

CAPÍTULO VIII

NATURALEZA Y CONTENIDO DEL ESTADO	151
1. <i>De la organización política autónoma al Estado</i>	151
2. <i>El carácter dual y ambiguo del Estado: la autonomía relativa</i>	160
3. <i>Administración y burocracia</i>	168
A) <i>La burocracia desde el punto de vista de la sociedad global</i>	170
B) <i>La burocracia internamente considerada</i>	172
4. <i>Los límites de la autonomía relativa</i>	175
5. <i>Capitalismo liberal y Estado</i>	180
6. <i>Un caso límite: el bonapartismo</i>	196

CAPÍTULO VIII

NATURALEZA Y CONTENIDO DEL ESTADO

1. De la organización política autónoma al Estado

Larga vigencia ha tenido una ciencia política afectada de lo que R. Aron califica como “provincialismo occidental e industrial”. Con los grandes descubrimientos de la Edad Moderna, Europa se abre en lo geográfico y en lo intelectual, y con ello se van poniendo las primeras bases de una ciencia política de base antropológica, de la que en definitiva saldrá, mucho más tarde, en pleno siglo xx, la primera fase de una antropología política.¹⁶⁰ En los comienzos, la reflexión europea se concentra en las formas de gobierno de los pueblos descubiertos o redescubiertos y en las diferencias que los separan de Occidente. Éste proyecta la imagen que él se hace de lo político. Reyes y sistemas políticos de Asia, África y América son asimilados al modelo occidental. Junto a este modelo privilegiado aparecen sin embargo las anomalías de las sociedades primitivas aparentemente “anárquicas”. El peso del etnocentrismo secular, que hace tomar como modelos los de la ciudad griega y de su Estado, impuso una tradición política heredada de Platón y dirigida casi exclusivamente al estudio de la naturaleza y las funciones del Estado. Se sientan así las bases y se dan los desarrollos de una clasificación estrecha y de una separación rígida entre sociedades sin Estado y sociedades cuya organización depende de la existencia y buen funcionamiento del Estado. Por una parte se constata y reconoce a las sociedades con política, poder político, relaciones de mando y obediencia, coerción y arbitrariedad. Por la otra no puede ignorarse la existencia de sociedades primitivas, sin Estado y —corolario tan inevitable como arbitrario—, sin poder, política ni relaciones significativas de mando y obediencia. De la tradición etnocéntrica y restrictiva y sus consecuencias indicadas, se deriva una incapacidad real para establecer un campo teórico que dé cuenta de manera unificada a la vez de las formas de la política que se manifiestan a través de lo estatal-coactivo, y de las otras que se expresan y despliegan con

¹⁶⁰ Sobre la Antropología Política ver: Georges Balandier, *Anthropologie Politique*, P. U. F., París, 1967; Andrés Fábregas, *Antropología política—Una antología*, Prisma, México, 1976.

otras modalidades. Se crea un “vacío infrapolítico o prepolítico” que sólo podrá ir siendo llenado a partir de una nueva definición más genérica del concepto de política.

El estudio de la prehistoria y los avances de la etnología y de la antropología permiten comprender cada vez mejor el nacimiento del poder político, la emergencia progresiva de las formas de regulación social que conducen a una verdadera diferenciación de dicho poder. Permiten además pensar que el Estado no es históricamente equivalente a la organización política autónoma. Es una de sus manifestaciones históricas, específica y relativamente reciente. El fenómeno político no está ligado a sociedades desarrolladas, ni a la existencia de un aparato estatal. No existen sociedades apolíticas. Todas las sociedades son políticas, pero no todas lo son de la misma manera. Todas las sociedades, aun las que se da en calificar como las más primitivas o atrasadas, producen el fenómeno político, sus premisas y sus procesos, sus estructuras y su considerable variedad de formas; suponen aspectos de control social, es decir de poder político, aunque éste no sea necesariamente coercitivo. Las sociedades llamadas primitivas o atrasadas no son sociedades sin poder ni política; no son unanimistas, de consenso mecánicamente obtenido; ni constituyen sistemas equilibrados, poco afectados por la entropía o inmunes a ella.

Ya en sociedades “primitivas” o “atrasadas”, la diferenciación, la especialización y la escisión de funciones generan desigualdades y privilegios de riqueza, prestigio e influencia entre grupos e individuos, que pueden llegar a organizarse en órdenes jerárquicos. Las desigualdades y privilegios surgen de las relaciones económicas, de la edad, el sexo, el parentesco, la descendencia, las tareas religiosas y militares. A su existencia se debe la oposición de enfrentamientos y competencias de intereses, de formas de dominación y de coalición, de estrategias y tácticas de lucha, que ya van configurando una *vida política o politics*. El poder político resulta en y para toda sociedad de la lucha contra la entropía y sus manifestaciones y amenazas de desorden, desorganización y caos. La función del poder es, desde este punto de vista, la defensa de la sociedad contra sus propias contradicciones, conflictos y debilidades. Esta defensa no recurre sólo a la coacción, ni puede ser asegurada sólo por un gobierno diferenciado, sus encarnaciones en el personal dirigente y sus burocracias. El poder político y su función defensiva de la sociedad abarcan todos los mecanismos que contribuyen a crear la cooperación interna y que de hecho se superponen o se identifican con sistemas familiares, religiosos, consuetudinarios (v. gr. rituales, ceremonias, procedimientos de recuperación o de renovación de la sociedad).

Los factores de diferenciación y los mecanismos de manejo y control del conflicto operan como circuitos preestatales, creadores y explicativos de las relaciones de mando y obediencia y de los mecanismos de gobierno, que aun no llegan sin embargo a constituirse en un poder estatal más

o menos formalizado y centralizado. Son relaciones reales, no formalizadas, de mando y obediencia, tipos de acción tendientes a lograr y garantizar —de hecho o derecho— la *dirección de los asuntos públicos* o *policy*, y la organización de un *gobierno de la sociedad* o polity. Ella va acompañada ya de medios ideológicos de interpretación y justificación de la vida y de la estructura políticas. Puede admitirse así la existencia de un espectro o gradación histórica que abarca: sociedades acéfalas, segmentarias, de gobierno mínimo, de gobierno difuso, de jefatura; continuo en cuyo extremo puede emerger finalmente el Estado en sentido estricto.

La transición de la organización política autónoma al Estado plantea problemas que aún no parecen bien dilucidados. Estudios prehistóricos e históricos (v.gr. Julio César y Tácito para los galos y los germanos, respectivamente), investigaciones etnográficas y antropológicas aplicadas a sociedades primitivas en desaparición (en Amazonia, África, Polinesia) mostrarían que, antes de las sociedades estatales existentes desde hace unos 5 000 años, habría existido —y en la actualidad todavía seguiría existiendo— lo que Pierre Clastres llama una “sociedad contra el Estado”.¹⁶¹

Marx y Engels también proponen la existencia de una comunidad primitiva que precede a la esclavitud y al Estado. Para Engels sobre todo, a través de su difundida obra sobre *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, éstas son instituciones represivas ligadas entre sí, que no existieron originariamente en ningún pueblo y no existen hoy en los pueblos llamados salvajes. Para Engels, las tres instituciones aparecen sucesivamente a consecuencia de un aumento de las fuerzas de producción. La sociedad primitiva sería un estado de penuria que habría traído consigo la división social del trabajo: entre hombres y mujeres con supremacía de los primeros; y entre propietarios y no propietarios. La propiedad refuerza el carácter hereditario de la familia con la institución de la herencia. El Estado aparece entonces para reforzar y defender los intereses y derechos de los propietarios contra los desposeídos y los extranjeros. Así, en un pasaje que se ha vuelto célebre y se ha desgastado por la repetición, sostiene Engels que, “como el Estado nació de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase, y como, al mismo tiempo, nació en medio del conflicto de esas clases, es, por regla general, el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida...”¹⁶²

Etnógrafos y antropólogos como Clastres y otros niegan que las cosas hayan pasado de la manera que lo plantea Engels (aunque la posición

¹⁶¹ Pierre Clastres, *La société contre l'Etat*, Les Editions de Minuit, París, 1974; Pierre Clastres, *Liberté, malencontre, innommable*, en Etienne de la Boétie, *Le discours de la servitude volontaire*, Payot, París, 1976.

¹⁶² Engels, *El origen de la familia...*, cit.

de éste es como se verá más matizada y compleja de lo que generalmente se afirma o cree). Para Clastres, y otros investigadores y trabajos recientes, la penuria nunca fue la ley de las sociedades primitivas. Éstas habrían sido las únicas sociedades de abundancia, capaces de obtener una enorme superproducción sin explotación, a través del trabajo mínimo, un sistema ecológicamente equilibrado y una técnica adaptada a las necesidades y al desarrollo. En las sociedades primitivas no parece haber rastros de la explotación de la mujer por el hombre, ni del hombre por el hombre, y se ignora la existencia del Estado. Para Clastres, la sociedad primitiva asume un rechazo radical de la autoridad, para evitar el riesgo mortal para el grupo que implica todo poder ligado a la coerción. Como medio inventado para neutralizar la virulencia de lo político, en un movimiento único se constituye al jefe y se le niega todo poder. Se le otorga y hace cumplir una función ambigua y se la anula por la reducción del poder político del jefe a través de su sumisión a las normas del sistema social entero que lo contienen y logran impedirle el ejercicio, salvo en ciertas circunstancias excepcionales, de un poder real. La función de jefe repugna a los "primitivos" o "salvajes", no les atrae o les es impuesta. Aún en el caso de aquellos que se sienten atraídos a ejercerla, los jefes son elegidos por la asamblea de familias y reducidos a simple expresión de ella; hablan, reciben y redistribuyen, hacen la guerra y la paz y resuelven los conflictos internos del grupo. Los jefes son obedecidos sin embargo cuando y en la medida en que sus compañeros de grupo lo quieren, si los lleva donde desean o cuando aceptan dejarse llevar. En caso contrario el jefe se ve reducido a un aislamiento que puede desembocar en la necesidad de hacerse matar o de volver a las filas.

Para Clastres, de las tres instancias o instituciones, no es la familia y la propiedad sino el Estado la primera que aparece y la que da fin a la sociedad igualitaria". ...Es entonces que ella (la sociedad) deja de exorcizar lo que está destinado a matarla: el poder y el respeto del poder... La relación política del poder *precede y funda* la relación económica de explotación. Antes de ser económica, la alienación es política; el poder está antes que el trabajo; la economía es una derivación de la política; la emergencia del Estado determina la aparición de las clases". El hombre comienza a ver a las personas y a las cosas como meros objetos de explotación.¹⁶³

De manera coincidente, con el apoyo de ciertos textos de Engels que, aunque conocidos no han recibido la atención que merecen como calificaciones de otros más tajantes y popularizados, Papaioannou argumenta que el Estado no es simple excrecencia de la clase dominante, y que su génesis es atribuible a una vasta dialéctica que excede a la de la formación y la lucha de clases. El Estado se produce independientemente de

¹⁶³ Clastres, *La société...*, cit.; ver especialmente caps. I y II.

las clases, antes incluso de la escisión de la sociedad en clases. Las premisas del poder del Estado se han constituido fuera de los determinismos técnico-económicos que condujeron a la formación de las clases, antes que un grupo minoritario se apropie los medios de producción. No es la clase económicamente dominante quien crea el Estado. Éste es algo más que un simple aparato de opresión de una clase por otra. La sociedad entera, todas las clases, deben alienarse en el poder extraño a ellas, obligadas por la fuerza de las cosas a renunciar a la gestión de los asuntos comunes para confiarla a un grupo particular. El factor decisivo de ello y de la autonomización creciente del Estado no es la apropiación de los medios de producción, sino la monopolización de la gestión de los “intereses comunes” y la atrofia del “control colectivo”. Esta monopolización es consecuencia de: la complicación creciente de la vida social (y no sólo económica), de las tensiones internas y de los conflictos externos, que vuelven imposible el control colectivo. Los órganos sociales especializados en la gestión de los “asuntos comunes” adquieren una autonomía tanto mayor cuanto la sociedad “se encuentra cada vez más incapaz de prescindir de ellos”. “Salido de la sociedad”, el Estado se vuelve un poder independiente por su lógica propia. Los “representantes de los intereses comunes” se elevan sobre la comunidad y se ponen al servicio de sus intereses propios. Cuando el control colectivo termina por desaparecer o por volverse ineficaz, los intereses comunes se vuelven objeto exclusivo de la reglamentación autoritaria, y el Estado se presenta frente a la sociedad como poder autónomo de dominación y amo de aquélla.¹⁶⁴

Este razonamiento encuentra sustentación en textos de Engels. Para éste, en el seno de colectividades primitivas, pobres, poco productivas, donde existe cierta igualdad de nivel de vida y posición social y no se conocen las clases, “rigen desde el primer momento ciertos intereses comunes, cuya salvaguardia se entrega a determinados individuos, aunque bajo la tutela de la colectividad: administración de justicia, represión de actos ilegítimos, inspección del régimen de aguas, ... toda una serie de funciones religiosas. Estas órbitas de competencia aparecen deslindadas en las colectividades naturales de todas las épocas... Llevan aparejadas, como es lógico, una cierta plenitud de poderes y representan los orígenes del Estado... Poco a poco, las fuerzas productivas van intensificándose; la densidad cada vez mayor de la población crea intereses, unas veces comunes y otras veces encontrados, entre las distintas colectividades, que al agruparse en un todo superior, hacen brotar una nueva división del trabajo, creando los órganos necesarios para velar por los intereses armónicos y defenderse de los intereses hostiles”.

“Estos órganos, que ya como representantes de los intereses comunes a todo el grupo, ocupan frente a cada colectividad una posición especial, y a

¹⁶⁴ En *Marx...*, cit., pp. 71 y 72.

veces incluso enemiga, van cobrando cada vez mayor independencia, debido en parte al carácter hereditario de sus funciones, ... y en parte conforme van haciéndose independientes al multiplicarse los conflictos con otros grupos... Esta independencia de la función social frente a la sociedad fue convirtiéndose con el tiempo en una verdadera hegemonía sobre ésta; ... allí donde las circunstancias les eran propicias, los primitivos servidores de la sociedad fueron erigiéndose paulatinamente en señores suyos... Para entronizarse así, se sirvieron exclusivamente de la violencia y..., finalmente, los diversos individuos entronizados se agruparon para formar una clase dominadora.”

“...La hegemonía política tuvo por base en todas partes el ejercicio de una función social, pudiendo mantenerse a la larga tan sólo mientras llenase esta función social en que descansaba...”¹⁶⁵ “...La fuerza política descansa siempre, originariamente, en una función económica, social, y se intensifica en la medida en que, al disolverse la primitiva comunidad, los individuos de la sociedad se convierten en productores privados, con lo cual se ahonra más todavía su divorcio de los que regentan las funciones sociales colectivas...” Por lo tanto, en este proceso “la fuerza política cobra fuerza propia, convirtiéndose de servidora en dueña...”¹⁶⁶ Estos textos no son aislados, reaparecen en distintos lugares y momentos de la obra de Engels, como los siguientes.

“...En un principio, por medio de la simple división del trabajo, la sociedad se creó los órganos especiales destinados a velar por sus intereses comunes. Pero a la larga, estos órganos, a la cabeza de los cuales figuraba el poder estatal, persiguiendo sus propios intereses específicos, se convirtieron de servidores de la sociedad en señores de ella...”¹⁶⁷

“La cosa es más fácil de comprender —escribe Engels a Conrad Schmidt en carta del 27 de octubre de 1890— desde el punto de vista de la división del trabajo. La sociedad da origen a ciertas funciones comunes de las cuales no pueden prescindir. Las personas elegidas para realizar estas funciones constituyen una nueva rama de la división del trabajo *dentro de la sociedad*. De esta manera adquieren intereses particulares, distintos también de los intereses de quienes los emplearon: se independizan de estos últimos, y he aquí el Estado.” Éste se convierte cada vez más en “la nueva fuerza independiente”, dotada de “la independencia relativa que se le confiera en un principio y que se sigue desarrollando”; en “el nuevo poder político, que aspira a la mayor independencia posible y que, una vez establecido, está también él, dotado de movimiento propio...”¹⁶⁸

Creadas las clases e impulsado el desarrollo económico por la emergencia y la acción del Estado, éste se vuelve cada vez más una necesidad

¹⁶⁵ y ¹⁶⁶ *Anti-Duhring*, cit., pp. 185 y 186, 189 y 190.

¹⁶⁷ Engels, Introducción a *La guerra civil en Francia*.

¹⁶⁸ Engels a C. Schmidt, 27 octubre 1890.

por retroacción de aquellas realidades que en gran medida parecen haberse originado de y por él. El Estado “es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo mismo y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo dentro de los límites del ‘orden’. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella más y más, es el Estado...”¹⁶⁹

En todo caso, como correctamente enfatiza Engels, “el Estado no ha existido eternamente. Ha habido sociedades que se las arreglaron sin él, que no tuvieron lo menor noción del Estado y de su poder...” “...El Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera a la sociedad; tampoco es la ‘realidad de la idea moral’, ni ‘la imagen y la realidad de la razón’, como afirma Hegel...”¹⁷⁰ El Estado no es expresión de una racionalidad trascendente o immanente a la sociedad. Procede de ella, es su producto, su modo de expresión y de organización, su resumen oficial y simbólico. El fenómeno puede ser estudiado (y lo es cada vez más) como primer nacimiento del Estado en el paso de la arqueosociedad a la primera sociedad histórica, a través de las revoluciones urbanas en Egipto, Mesopotamia, India, etcétera.¹⁷¹ Se le puede examinar también en los casos de constitución de los sistemas nacionales que emergen de la disolución del orden feudal y del desarrollo capitalista en Europa Occidental,¹⁷² y de la descolonización del siglo xx en Asia, África y, en menor grado, América Latina.¹⁷³

¹⁶⁹ y ¹⁷⁰ *El origen de la familia...*, cit.

¹⁷¹ Sobre la formación del Estado en las sociedades antiguas, ver: Gordon Childe, *Qué sucedió en la historia*, Editorial La Pléyade, Buenos Aires, y *Los orígenes de la civilización*, F. C. E., México; I. M. Lewis, *Social Anthropology...*, cit., caps. 9 y 10; Jacquetta Hawkes, *The first great civilizations*, Pelican Books, 1977; John E. Pfeiffer, *The emergence of society-A prehistory of the Establishment*, McGraw-Hill, Nueva York, 1977; Morin, cit., *passim*.

¹⁷² Sobre la formación del Estado nacional europeo, ver: René Fédou, *El Estado en la Edad Media*, P. U. F. — Colección EDAF Universitaria, Madrid, 1977; Henri Lapeyre, *Les monarchies européennes du XVIIe. Siècle-Les relations internationales*, Nouvelle Clío, P. U. F., París, 1973; D. M. Loades, *Politics and the nation- Obedience, resistance and public order*, Fontana Collins, London, 1977; Richard Pipes, *Russia under the Old Regime*, Penguin Books, 1977; Barrington Moore, Jr., *Social origins of dictatorship and democracy*, Beacon Press, Boston, 1967; E. J. Hobsbawm, *The age of revolution 1789-1848*, Mentor Books, Nueva York, 1964; *The formation of national states in Western Europe-Edited by Charles Tilly*, Princeton University Press, 1975.

¹⁷³ Sobre los nuevos Estados de Asia, África y América Latina, véase: Gunnar Myrdal, *Asian Drama — An inquiry into the poverty of nations*, abridged, Vintage Books, Nueva York, 1972; Gérard Chaliand, *Mythes révolutionnaires du*

El paso de la *arqueosociedad* a la *sociedad histórica* en sentido estricto, tal como se da en el Cercano Oriente y otras áreas de África y Asia, procede a través de una dinámica de expansión, diversificación y concentración de la población, el trabajo, la técnica, el intercambio y las organizaciones; como una cadena de mutaciones productivas, socioculturales y organizativas, simultáneas y mutuamente interfirientes, de las cuales el Estado es a la vez productor y producto, tales como las siguientes:

a) Expansión y concentración demográficas, en condiciones ecosistémicas de fertilidad excepcional (agricultura sistemática, ganadería) que refuerzan la tendencia al incremento de la población.

b) Reconversión económica, cascada de invenciones e innovaciones que renuevan la tecnología y los conocimientos y aceleran la transformación de las prácticas y estructuras sociales.

c) Desarrollo de la complejidad a partir de los principios de jerarquía y de especialización del trabajo. La jerarquía refleja, crea y superpone por coacción: una élite de poder; clases y castas dominantes; clases, castas y etnias dominadas; una subclase inferior de esclavos. La coacción jerarquizante se erige en principio general de organización. Expresa, refuerza y desarrolla la división y especialización del trabajo que, a su vez, hace progresar la complejidad del sistema. La división del trabajo, en efecto, multiplica en el seno del sistema las intercomunicaciones, los productos, las riquezas, los intercambios. Estimula el desarrollo estético, filosófico y científico. Contribuye a la diferenciación de las nuevas sociedades en clases y grupos, y se moldea nuevamente según la jerarquía diferenciadora. Se produce cada vez más la escisión radical entre trabajo manual y trabajo intelectual, de ejecución y de decisión, mecánico y artístico; y entre la vida rural y la vida urbana.

d) La metamorfosis organizativa que opera a partir de poblaciones de tamaño y densidad mayores y sobre ellas, va produciendo grandes conjuntos sociales a través de procesos generales y particulares en mutua interferencia:

La apertura macrosocial (exogamia, alianza, intercambio, sedentarización de poblaciones agrícolas en aldeas próximas), abre el camino a la transformación de las unidades sociales en *subsistemas* de *metasistemas* más complejos, que a su vez se vuelven, en nuevas condiciones, subsistemas de otros metasistemas o *megasistemas* (clase, tribu, etnia, nación, imperio).

Con el nacimiento de la *ciudad* y de la *metrópolis* aparece un foco de complejidad social; un medio policéntrico que entrelaza complejos organizativos, intercomunicaciones y azares, el orden y el desorden; un ambiente favorable a la creatividad, las innovaciones técnicas, culturales y estructurales.

e) La nueva organización social engloba un número creciente de elementos y conjuntos heterogéneos:

En lo territorial: campo y ciudad.

En lo sociocultural:

—Élites y masas, castas, clases y etnias, en relaciones de complementariedad, competencia, antagonismo y conflicto que trabajan permanentemente en el seno de la sociedad y sobre ésta y dan lugar a explosiones súbitas y temporarias,

—Naciones e imperios.

—Culturas polinucleares: religiones, ideologías, mitologías, gérmenes de ciencia, que corresponden a los poderes temporales y espirituales dominantes, a las clases y castas dominadas y a las poblaciones vencidas. Ello da lugar a culturas heterogéneas y ambivalentes, lo cual opera como factor de inestabilidad y como matriz de innovaciones y transformaciones.

—Emergencia del individuo complejo y autónomo, en relación inestable con la organización social, menos integrado al sistema, que afirma su yo, su egocentrismo y su egoísmo, y cae fácilmente en la anomia y la desviación respecto a las normas sociales y los deberes que éstas imponen.

—Surgimiento y afirmación de la conciencia y de su papel en los juegos de la verdad y del error.

Como consecuencia de todos estos elementos, en vastos sectores emergen y se dan con creciente frecuencia las situaciones y fenómenos de relajamiento de coacciones, derrumbe del determinismo rígido impuesto por las programaciones y los rituales socioculturales, en beneficio del juego aleatorio de pulsiones e intereses de tipo económico, físico, psicológico, sexual, intelectual, social y político. El determinismo mecánico es sustituido por el determinismo estocástico de movimientos brownianos. La sociedad global se convierte cada vez más en una nueva totalidad, en un meta —y mega— sistema respecto a los subconjuntos y elementos componentes.

f) El desarrollo simultáneo de la jerarquía y la especialización, la heterogeneidad y la complejidad, trae aparejados los fenómenos de agravamiento de la desigualdad social, dominación, explotación, parasitismo, coacciones, violencia interna y guerra externa. Los conflictos, (étnicos, económicos, sociales, ideológicos, políticos) se multiplican y profundizan, se entrelazan y activan recíprocamente. La integración es débil, a pesar y a causa del autoritarismo de los poderes. Éstos intentan contrarrestar la insuficiencia de la integración a través de una coerción extrema que agrava las tendencias a la heterogeneidad, el conflicto y la desintegración.

g) A las condiciones internas de conflicto e inestabilidad se agregan las externas. La complejidad organizativa aumenta en ciertos aspectos la dependencia de las variaciones aleatorias del ecosistema: perturbaciones climáticas, sequía, inundación, hambre, epidemia, crisis. La coexistencia y el intercambio entre sociedades diferentes estimulan las innovaciones y alianzas, las rivalidades y hostilidades; crean dependencias cuya

ruptura trae aparejadas las desorganizaciones. La guerra se generaliza; se vuelve un fenómeno endémico; se despliega a través de la lucha de todos contra todos, las agresiones y conquistas, las necesidades de defensa, la rotación en los papeles de atacantes y víctimas del ataque.

La resultante general es para las nuevas sociedades un alto grado de complejidad, heterogeneidad y conflictividad que explican el surgimiento y desarrollo del Estado como aparato central de dominación, control y decisión. Del palacio y del templo asciende a la supremacía un Estado-Ciudad encargado del gobierno y la administración, centralizador, constructor, represor, que a partir de su aparato impone nuevos modos de organización y de complejidad cuyo principio central es la jerarquía por coacción. Las implicaciones de este nuevo fenómeno merecen ser destacadas, por ser relevantes a todas las formas de Estado que surgen en las siguientes etapas históricas hasta el presente.

A partir y sobre la base de las condiciones indicadas, el Estado parece surgir y desarrollarse cuando de algún modo la sociedad se deja desposeer de su iniciativa y de sus poderes, abandona la gestión de sus intereses comunes, los trasmite por espontánea debilidad o bajo imposición coactiva a la institución gubernamental. El Estado asume —en parte como pretensión y en parte como realidad— la conciencia, la racionalidad, el poder organizador y cohesionante, la representatividad del interés general, que han perdido o de que carecen la sociedad y grupos particulares que lo integran. Pretende organizar, sistematizar, totalizar la sociedad. Expresa, instituye y conserva los conflictos que le dan nacimiento y sentido, atenuándolos y manteniéndolos en compatibilidad con el orden social básico. Se apropia el poder de la sociedad en los llamados intereses generales, que configuran, califica y administra a su modo, *subordinando* los intereses particulares de los grupos e individuos a los de los entes gubernamentales y grupos humanos que encarnan y controlan a dichos entes (clases dominantes, fracciones hegemónicas, burocracias). Puede así acumular y extender continuamente amplios y complejos poderes de coacción, decisión política e ideología; y agregar a las funciones sociales necesarias —en un momento dado o permanentemente— una serie de excrescencias que permitan al Estado, a los grupos hegemónicos, a las clases dominantes y a la burocracia, utilizar el poder para sus fines propios, e incluso contra la sociedad en su conjunto y contra algunas de sus clases fundamentales o secundarias.

2. *El carácter dual y ambiguo del Estado: la autonomía relativa*

Todo Estado presenta siempre en mayor o menor medida un carácter dual y ambiguo. Por una parte, el Estado es producto y expresión de un sistema social determinado, de las interrelaciones entre sus principales fuerzas y estructuras. La existencia y la actuación del Estado correspon-

den *en última instancia* a la existencia y a la situación dominante de ciertas clases y fracciones, cuyos intereses no pueden menos que reconocer, expresar, consolidar y servir. Desde este punto de vista, el Estado nunca sirve exclusivamente a la sociedad en su conjunto ni a los intereses generales de aquélla y de todas sus clases y miembros.

Por otra parte, sin embargo, y de modo inverso, el Estado es no sólo producto sino también productor de la sociedad y de sus relaciones y estructuras fundamentales. Rara vez o nunca puede existir una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y una clase o fracción, ni subordinación mecánica e instrumental del uno hacia la otra que convierte al Estado meramente en herramienta pasiva al servicio de la hegemonía o de la dominación de una clase. Todo Estado debe responder también siempre, en mayor o menor medida, a necesidades e intereses generales de la sociedad. Debe en parte pretender ser y en parte actuar realmente como actor autónomo, árbitro, encarnación y realización del orden, la justicia y el bien común. Esta dualidad se explica por la convergencia y la dialéctica de los siguientes órdenes de factores y circunstancias.

En primer lugar, por los fenómenos de autonomización del subsistema político a que antes se hizo referencia (capítulo VII).

En segundo lugar, como también se destacó anteriormente (capítulo II), las llamadas superestructuras y muy especialmente el sistema político-institucional y el Estado, no constituyen meros reflejos o epifenómenos de las estructuras y dinámicas socioeconómicas. Se configuran sobre la base y en el marco de dichas estructuras, y están sometidas a su condicionamiento en sentido amplio, pero conservan siempre en mayor o menor grado su realidad propia; un margen relativo de autonomía; capacidad más o menos independiente de evolución, innovación e influencia sobre el sistema económico y de estratificación social, a cuyas modificaciones pueden incluso sobrevivir y al que pueden transformar.

Entre otros factores que contribuyen a la autonomía y a la persistencia de las instituciones políticas y sobre todo del Estado, cabe agregar a los ya mencionados: el efecto acumulativo de los mecanismos de acostumbramiento y rutinización con respecto al orden vigente y a la vida cotidiana en todos sus niveles; el temor generalizado al cambio, percibido instintivamente como incertidumbre y amenaza; el retraso de la conciencia sobre la realidad, que dificulta la percepción de la obsolescencia y de la disfuncionalidad de sistemas e instituciones.

Como consecuencia de la independencia relativa y de la capacidad de persistencia de las superestructuras político-institucionales, no sólo éstas pueden perdurar en todo o en parte más allá de las bases socioeconómicas a partir y en función de las cuales aparecieron y se conformaron, sino que también puede producirse la superposición e imbricación de viejas y nuevas formas u organizaciones de un mismo sistema de poder. Ello opera como causa o refuerzo de disfuncionalidades, conflic-

tos y mecanismos de estabilización, y puede alimentar el margen de maniobra autónoma en favor del Estado.

El Estado es una *emergencia*, es decir una unidad global resultante de interrelaciones entre las partes que lo generan y constituyen. Como tal, está dotado de cualidades originales y de relativa independencia. Nutre los elementos de que se nutre. Interviene en las condiciones y aptitudes que lo hacen vivir, para mantenerlas y reproducirlas, estimularlas y desarrollarlas; se sirve de todos los medios conducentes; trabaja así en su autodesarrollo. Se vuelve autoorganizador, y tiende a pasar de epifenómeno a epicentro del sistema político y de la sociedad. Al desarrollarse, aumenta sus capacidades y sus poderes de verificación y control. Estimula superaciones evolutivas, es decir, elabora metasistemas y metaorganizaciones. Por su naturaleza, y por la lógica de la búsqueda de la eficacia política, el Estado tiende naturalmente a la hipertrofia, a la acumulación y centralización de poderes, a la totalidad, y sus relaciones con la sociedad se vuelven simbióticas y parasitarias.

En tercer lugar, para que el Estado pueda obtener un mínimo de legitimidad y consenso para sí y para un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, es indispensable que en parte pretenda aparecer y en parte se presente y funcione como instancia relativamente autonomizada y superior respecto a todas las clases y grupos; y tienda por consiguiente a constituirse en fuerza dominante de la sociedad, más que en mero instrumento de una clase dominante, y a operar como tal.

Esta necesidad y esta tendencia estructurales son creadas y reforzadas ante todo —junto con otros factores y circunstancias—, por las características de toda sociedad compleja y —una vez más— por la incidencia del avance en la división social del trabajo.

Así, por una parte, ninguna sociedad ya dotada de un grado considerable de desarrollo histórico es un cuerpo transparente, rigurosamente definido ni plenamente armonioso. Se presenta por el contrario como una vasta constelación, una multiplicidad prácticamente indefinida de seres, existencias, unidades, fuerzas, órganos, relaciones, agregados, poderes, configuraciones cambiantes de energía e información. Esta variedad de componentes se amontonan y yuxtaponen, se contradicen y divergen, se enfrentan en conflictos y luchas. Los propios componentes de la sociedad impiden así que ésta alcance la unidad, la coherencia, la integración globales; son incapaces de proporcionarlas; suscitan ya por este solo hecho la intervención, la supremacía, la tendencia autonomizante del poder político. Sólo el Estado puede pretender asumir y ejercer la capacidad necesaria y legítimada para definir, expresar, imponer la imagen semiideal, y semirreal de una racionalidad de conjunto para la sociedad, una noción más o menos aceptable para la mayoría del interés general, la estrategia y la práctica para la realización de una y otra.

El avance de la división social del trabajo y la consiguiente complejización de la sociedad operan en el mismo sentido. Crean y diversifican

los grupos de intereses, multiplican y diferencian las necesidades y las demandas; proporcionan por lo mismo un material nuevo y cada vez más abundante para el gobierno y la administración del Estado. Cada interés común es separado de la sociedad, opuesto a ella en nombre de un interés general superior, disociado de la iniciativa de los grupos e individuos, transformado en objeto de la actividad gubernamental. Los atributos y poderes del Estado se extienden, se concentran y centralizan. El tamaño y la complejidad de su aparato y de su campo de acción tienden a incrementarse. La división del trabajo se desarrolla en el seno del propio Estado.

Las estructuras creadas o reforzadas comienzan a vivir su propia vida. El Estado se instala como realidad objetiva y como institución social. Van cristalizando los intereses de los agentes que constituyen y hacen funcionar su aparato. Se reconoce cada vez más ampliamente la aptitud del Estado y de sus agentes para asumir y ejecutar tareas cada vez más numerosas y diversas. En consecuencia, el Estado tiende una vez más a crecer y a proyectarse más allá de las motivaciones y justificaciones originarias. Extiende y consolida sus tendencias de desarrollo, sus ámbitos de ingerencia, sus poderes. Cuanto más independencia relativa adquiere el Estado, más y en ciertos casos mejor tiende a cumplir las funciones asignadas por el cúmulo de necesidades y demandas provenientes de la estructura socioeconómica.

Sistema dinámico en una sociedad global en devenir, el Estado debe recurrir de manera prácticamente permanente a estrategias y tácticas que administren y fortalezcan su poder y su prestigio, y mantengan su propia supremacía y la de los grupos que lo encarnan y que detentan su poder. Al mismo tiempo, el propio Estado dista de ser una unidad sustancial sin fallas ni incoherencias. Es portador de elementos débilmente integrados o se relaciona con ellos. Todo Estado presupone las fracturas, las divisiones y los conflictos en la sociedad; existe a partir y a través de ellas, tiende hasta cierto punto a mantenerlas e instrumentarlas. Por lo mismo, el Estado se abre necesariamente a las tensiones, las contradicciones, los conflictos, los antagonismos de la sociedad; no puede ignorarlas ni eludirlas; las capta y debe resolverlas. Por sus funciones de mediación y arbitraje sobre todo, el Estado no puede liberarse totalmente de la presencia, la presión, el control de la sociedad y de sus grupos. Se vuelve sede, campo, teatro, objeto, presa, de las luchas sociales y políticas entre clases y sectores, las interioriza en su seno, reflejadas y encarnadas en rivalidades y conflictos de agentes, grupos de interés y de presión, fracciones, aparatos, instituciones, poderes diversos.

El papel de las *relaciones y conflictos de clase* requiere una consideración algo más detallada. Un primer tipo de cuestiones a este respecto se vincula con la *clase económica y socialmente dominante*, la naturaleza de su poder, su composición, su división en fracciones mutuamente competitivas y sus conflictos, las implicaciones políticas de todo ello. Ante

todo, lo económico y lo político no están completamente separados, se interfieren y se entrelazan, pero no se confunden. La propiedad o el control de los recursos económicos (capitales, medios de producción, ingresos), otorgan varias formas de influencia, pero no necesariamente poder político. La lucha por el logro, el mantenimiento y el ejercicio del poder implica intereses, motivaciones, procesos que se distinguen de los de tipo económico y se superponen con ellos, aunque unos y otros no se disocian totalmente entre sí. Los recursos económicos y sociales proporcionan recursos en la lucha por el poder, en su logro y en su mantenimiento. Pueden ser volcados a favor de diferentes individuos, grupos y estrategias, e incidir en el desenlace de los conflictos y en el ascenso a posiciones de mando en el Estado. Permiten influir sobre los hombres políticos y de Estado, lograr sus favores, incidir en el sentido de sus decisiones y de sus actos. El poder político, a la inversa, puede volverse condición de la constitución y el mantenimiento, del desarrollo y del disfrute de los recursos de la clase económicamente dominante y, por lo tanto, de la existencia misma de ésta. El Estado, los gobernantes y los administradores, pueden usar el poder del Estado para el apoderamiento de recursos, riquezas, medios de producción, ingresos. Todo ello alimenta y refuerza la tendencia a la autonomía relativa del Estado.

En segundo lugar la *clase dominante* rara vez o nunca es *homogénea*. Comprende una gama más o menos extensa de fracciones, capas, estratos, grupos, todo copartícipes en el sistema de dominación y explotación pero de manera desigual y en competencia mutua. Los diversos componentes corresponden a diferentes niveles y aspectos, funciones y actividades del proceso económico y de la estructura social que no se fusionan ni se confunden, se distinguen pero se encadenan, pueden entrar en contradicciones y conflictos. La clase dominante no puede por lo tanto darse a sí misma la homogeneidad de que necesariamente carece y, por las mismas razones y por sus contradicciones y conflictos con otras clases y grupos, no puede proporcionar unidad ni integración globales a la sociedad.

Uno o varios sectores de la clase dominante pueden aliarse con otras clases y grupos y con órdenes institucionales, constituir un *bloque en el poder*. La clase dominante, por añadidura, sólo puede funcionar regular y eficientemente bajo la dirección de una *fracción hegemónica*. Más aún, el personal político que ocupa y opera el aparato del Estado puede corresponder a una *fracción gobernante* que no se identifica forzosamente con la fracción hegemónica, e incluso tampoco con la clase dominante (caso del llamado gobierno por procuración).

El bloque en el poder dista mucho de ser monolítico. Está normalmente minado —y a veces desgarrado— por las contradicciones y conflictos entre las clases, fracciones y grupos que coparticipan en él, sus agentes, representantes, *lobbies*; sometido a las influencias, presiones e impactos de esta multiplicidad de componentes y de los otros actores y

movimientos sociales que no pueden ser ignorados. Los intereses, demandas y voluntades de clases subalternas y dominadas pueden llegar a expresarse y a penetrar desde abajo hacia arriba en el Estado, a través de ciertas instancias, y como resultado de situaciones coyunturales o de crisis estructurales. Todo ello puede determinar modificaciones institucionales en diferentes sectores del aparato estatal. Una clase o fracción de clase puede apoderarse de tal o cual rama del aparato del Estado (v.gr. ideológica, represiva, etcétera). Ciertos sectores del Estado pueden volverse sedes del poder de clases o fracciones que no son económicamente dominantes, a través de alianzas y compromisos que convierten o no a aquéllas en apoyos firmes del sistema. La autonomía relativa del Estado y de la fracción gobernante presta servicios a las fracciones hegemónicas y a las clases dominantes, pero implica también riesgos, puede crear tensiones o contradicciones secundarias en el seno del subsistema político. La representación y defensa por el Estado de los intereses de una fracción hegemónica o de una clase dominante que carece de homogeneidad propia y de capacidad para lograrla e imponerla a sí misma y a la sociedad, hace que el Estado rara vez pueda ser manejado por aquéllas como un instrumento ni convertido en un Estado de clase. En la medida en que el Estado sirve funcionalmente a la fracción hegemónica, a la clase dominante, al sistema, se va constituyendo y fortaleciendo como aparato complejo de poder político. Se vuelve capaz de cumplir un número creciente de intervenciones múltiples en la economía y la sociedad y, por lo tanto, cada vez más superior y autónomo respecto a las clases y a la sociedad en su conjunto, con tendencia a la autoexpansión y al refuerzo de la independencia relativa. La fracción gobernante puede llegar a resistir ciertas exigencias de la fracción hegemónica o de la clase dominante, intentar incluso sacudir su yugo para apropiarse de todo el poder, por desconocimiento de sus propios límites y de las coacciones estructurales que el sistema le impone. El monopolio de la violencia legítima tienta permanentemente a las fuerzas armadas para intentar la confiscación del poder, e incluso para derribar a la clase dominante, como en ciertos procesos de tipo bonapartista.

De todas maneras, en tanto especialización organizada como poder mediatizado y mediatizador de las clases dominantes, el Estado y quienes lo controlan obran hacia cada uno de los grupos componentes de aquéllas como fuerza y razón de su unidad, y como protección contra los enemigos internos (masas populares) y externos (otros Estados). Ello refuerza de por sí la tendencia a la autonomía relativa del Estado y de la fracción gobernante. En el mismo sentido actúa un *segundo tipo de cuestiones*.

El Estado opera a la vez, como se ha visto, a través de la coacción y del consenso, de la violencia y de la ideología, para asegurar del mejor modo posible la conservación y el funcionamiento de la sociedad. La mera violencia no basta. Para su mayor eficacia, el Estado debe encu-

brir y disimular su naturaleza y el sentido de las tareas que cumple en las luchas de clases, presentándose como ente neutral, por encima de los intereses contrapuestos.

La neutralidad en parte aparente y en parte real del Estado es tanto más operativa cuanto más persuadidos están sus dirigentes, representantes y cuadros de la propia imparcialidad. Ello tiene siempre un margen considerable de posibilidad en la medida en que el personal gobernante piensa y actúa a partir de sus propias categorías políticas, producidas por ideólogos pero adoptadas y utilizadas por aquél como propias, y que funcionan como mediaciones. Esta situación es creada o reforzada por: la autonomía estructural del personal político que crea sus propios intereses y eventualmente los hace prevalecer sobre los intereses de los representados y mandantes; la falta de transparencia de las relaciones sociales que encubre la realidad de las luchas de clases; el efecto de transposición que crea y ejerce el fenómeno político. Los políticos, gobernantes y administradores nunca viven totalmente la realidad objetiva, que es refractada por tales velos. Corren siempre el peligro de relegarse a sí mismo a un mundo imaginario, y de reducir su capacidad de percepción lúcida y exacta del mundo real que es en gran medida exterior a su propia praxis. Los políticos en el gobierno creen en las categorías que utilizan y, por consiguiente, en la autonomía absoluta y en la supremacía de la política estatal que ellos mismos tienen por función incrementar. (Estas afirmaciones no implican ignorar el papel que en muchos políticos y gobernantes cumplen el cinismo y la conciencia clara de su maquiavelismo en la propia práctica.)

El debilitamiento de la influencia y del control sobre el Estado por la clase dominante o por la fracción hegemónica puede generarse o reforzarse por la incidencia de diversos procesos y tendencias. *La democratización en el reclutamiento político*, hace operar *mecanismos de promoción individual* que —dentro de ciertos límites funcionales para los intereses de las clases dominantes—, abren los organismos de Estado al acceso de individuos no salidos de dichas clases. Las competencias y los conflictos entre fracciones de la clase dominante pueden facilitar la exitosa presión de las clases subalternas y dominadas, el aumento de su capacidad de influencia y negociación, el paso de medidas que les sean favorables. Ciertos regímenes despóticos, emancipados de grupos particulares de la sociedad y vueltos más o menos extraños a todos, llegan a crear deliberadamente tensiones en la sociedad y amenazas para el pueblo, a fin de justificar su propia existencia y mantenerse en el poder a despecho del descontento general. Por su propia esencia, todo gobierno tiende a mantener hasta cierto grado los conflictos sociales, como razón de su existencia y de su papel como representante oficial del bienestar común, mediador, guardián del orden.

De manera general, en diversas etapas y coyunturas, el Estado debe arbitrar entre grupos de la clase dominante, entre ésta y las clases subal-

ternas y dominadas, y sobre la sociedad en su conjunto, cuando rivalidades, conflictos o tendencias destructivas amenazan la coherencia, la estabilidad y la existencia del sistema global.

El Estado se vuelve así cada vez más una entidad distinta, separada, omnipotente, dotada de su aparato, sus poderes y sus recursos propios. Sus relaciones con la sociedad se vuelven crecientemente complejas, ambiguas y potencialmente explosivas. Las variaciones en el Estado y en su comportamiento implican fuertes riesgos sociales. Sus mutaciones bruscas pueden llegar a replantear la organización misma de la sociedad.

El aparato del Estado puede ser afectado por la megalomanía de quienes lo integran y dirigen, constituir un instrumento de intereses de casta o de clase, volverse un juguete de la desmesura del poderoso. El poder mismo se vuelve zona de variedad extrema (poder real, teocrático, tiránico, conciliar, aristocrático, democrático), y de inestabilidad extrema, pasando de una fórmula a otra según el juego de las ambiciones políticas y de los conflictos sociales. Esfera de extrema concentración del orden (gobierno, administración, policía, ejército), el poder del Estado se vuelve al mismo tiempo la esfera del ruido, el error, el desorden extremos. Instancia de poder que detenta el control general, el Estado puede estar poco o nada controlado, ser afectado por la inestabilidad, convertirse en la sede donde fermentan y se desencadenan los apetitos, sueños, furoros y demencias de los seres humanos. En el Estado, el acto aleatorio del individuo puede volverse súbitamente de importancia decisiva y jugar la suerte colectiva. En un mismo individuo, la extraordinaria diversidad de posibilidades contradictorias, antagónicas, divergentes, se despliegan y actualizan en el ejercicio incontrolado del poder, tanto en sentido positivo como negativo. En puntos y momentos de crisis, las características de los individuos encaramados en las cumbres del Estado adquieren un papel importante y hasta decisivo, como elemento de azar que se integra en un proceso complejo.¹⁷⁴

Los conflictos en el seno del poder estatal desencadenan crisis, conspiraciones, revoluciones de palacio, revueltas populares, guerra civiles, llamados a la ayuda extranjera, revoluciones sociales. Recíprocamente, las tensiones y los antagonismos sociales, los desequilibrios del sistema, favorecen la inestabilidad del poder estatal que a su vez realimentan la inestabilidad social. Los conflictos sociales pueden llegar a reorganizaciones del poder y de la sociedad, abatir dominaciones y formas de explotación (aunque ellas pueden reformarse luego en nuevas condiciones).

¹⁷⁴ Sobre el papel del individuo en el poder y en el Estado, ver: Morin, *Le paradigme...*, cit.; H. D. Lasswell, *Psychopathology and politics*, Chicago, 1934, reimpresso en 1951 por The Free Press of Glencoe; E. Fromm, *Escape...*, and *The Anatomy...*, cits.; T. W. Adorno et al., *The authoritarian personality*, Nueva York, 1950.

Cabe considerar finalmente, como cuarto orden de factores que contribuyen a explicar la tendencia de todo Estado a la autonomía relativa, el papel de la administración y de la burocracia públicas.

3. Administración y burocracia¹⁷⁵

El papel real del Estado es inseparable de quienes efectivamente lo encarnan y operan; es decir, no sólo los dirigentes políticos propiamente dichos, sino también y sobre todo el *cuerpo burocrático*. En todo sistema político, el gobierno incluye siempre dos órdenes de acción, política y administrativa, que se diferencian y se asocian en distintos grados. El *orden de acción política* está situado al nivel de la formulación y ejecución de las decisiones que interesan a la sociedad global y a sus principales divisiones y componentes; se define por el poder; expresa la confrontación de grupos e individuos en competencia y los resultados de aquélla. El orden de acción administrativa se sitúa al nivel de la organización y de la aplicación de las decisiones tomadas sobre asuntos públicos; se define por la autoridad, la organización formalmente jerarquizada y el sometimiento a reglas relativamente estrictas.

Entre la sociedad civil y el poder político como sistema de decisión, se inserta la administración como instrumento del segundo y sistema de transmisión, teóricamente heterónoma, sometida a las clases dominantes y a grupos particulares, servidora de sus intereses, simple medio para la realización de fines. Sin embargo, en determinadas condiciones histórico-sociales, la administración tiende a volverse cuerpo independiente y centro de decisiones; a lograr un grado creciente de autonomía y facultades; a convertirse de medio en fin y a perseguir objetivos propios; a usurpar el poder. Todo aparato administrativo, y el del Estado más que cualquier otro, despliega una propensión casi fatal a la burocratización como proceso y al burocratismo como resultado y sistema. Ello justifica que en adelante se hable de administración y burocracia como equivalentes. Los factores, los rasgos y las consecuencias de la burocratización y del burocratismo son múltiples y complejos, y aquí se señalarán esquemáticamente los que se considera pertinentes para la cuestión de la autonomía relativa del Estado.

¹⁷⁵ Sobre administración y burocracia, ver: K. Marx, *Crítica de la filosofía política de Hegel*; Max Weber, *Economía y sociedad*, dos volúmenes, F. C. E., México, 1969, Sección III, II. *La dominación legal con administración burocrática*, Sección IX-II: *Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática*; Robert K. Merton et al., *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, Nueva York, 1962; *La bureaucratie*, número de la revista *Arguments*, París, número 17, 1er trimestre 1960; *Bureaucracy and political development* — Edited by Joseph La Palombara, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1963; *L'administration publique, Recueil de textes préparé par les Institus belge et francais des Sciences Administratives*, A. Colin, París, 1971.

La burocracia es una categoría histórica. Las sociedades precapitalistas (Egipto faraónico, principado romano, Bizancio, imperios conquistadores germánicos y mongoles) no conocen el fenómeno de la burocracia tal como se ha ido dando cada vez más en la Epoca Moderna y en la Contemporánea. Dichas sociedades tienen bases sociales diferentes (principios patrimoniales, economía natural). Mantienen una unidad sustancial entre pueblo y Estado, individuo y comunidad. Las oficinas permanentes que reivindican competencias determinadas son la excepción más que la regla.

La aparición de la burocracia, primero como forma política y luego también técnica, se produce en la *transición del feudalismo al capitalismo*, con la emergencia y la creciente primacía de la economía monetario-mercantil, de la empresa productora, de la burguesía y del Estado.¹⁷⁶

El sistema monetario-mercantil, fundado sobre la organización racional, el cálculo y el fisco, va imponiendo sus imperativos económicos y sociales. La empresa capitalista privada de producción va adquiriendo un papel central en el sistema, como reino de principios económicos y de organización racionalmente fundada y calculada, con hábitos determinados de vida, de trabajo y de conciencia.

La división social y la centralización del trabajo según un plan progresan incesantemente en la fábrica, en la sociedad y en el Estado. Se crean nuevos grupos de intereses, y por lo tanto nuevo material para la administración del Estado, cuya iniciativa y actividad expanden continuamente sus ámbitos y sus objetos. La división y la especialización del trabajo exigen una calificación particular de quienes quieren lograr y ejercer un puesto de funcionario y el rango correspondiente en la jerarquía administrativa. Se crean la vocación y la profesión burocrática.

Las condiciones socioeconómicas del capitalismo son adaptadas e incorporadas por el Estado y la burocracia. Ésta entra en relaciones de trabajo asalariado con el Estado y sus oficinas, le vende sus capacidades y le sirve; adopta los principios de organización y funcionamiento, los hábitos de vida, de trabajo y de conciencia que corresponden al capitalismo. El desarrollo de la sociedad burguesa y el progreso técnico llevan a la burocracia a combinar sus actividades y sus cualidades políticas con las funciones de ejecución. La supresión progresiva de diferencias esenciales entre talleres y oficinas va acompañada por la identificación relativa entre la producción de actos y papeles y la producción de otras mercancías lanzadas al mercado. Cada vez más la burocracia tenderá a convertirse en tecnoburocracia.

Finalmente, el desarrollo capitalista genera y consume la ruptura de la unidad pueblo-Estado, individuo-comunidad, y da lugar al dualismo específico *sociedad civil-Estado político*. De este dualismo fundamen-

¹⁷⁶ Henry Jacob, *La burocratización del mundo*, Siglo XXI Editores, México, 1972.

tal derivan otros: ser individual y ser social del hombre; hombre privado y ciudadano político; intereses públicos e intereses privados; representantes y representados (sobre estos aspectos se vuelve luego).

Sobre todas estas bases se ha desarrollado el Estado moderno, y se ha dado la creación y el ascenso de la burocracia. La esfera de la política y de la administración, el manejo de las cuestiones sociales, se vuelven monopolio, propiedad privada y profesión de la burocracia pública en el interior de los poderes ejecutivos, legislativo y judicial.

La burocracia no es una abstracción. Es la resultante de una serie de variables y de sus diversas constelaciones, y en función de ellas surge, se organiza y cambia. Los elementos determinantes, condicionantes y característicos se refieren tanto a la estructura y dinámica de la sociedad global como a las de la burocracia internamente considerada.

A) *La burocracia desde el punto de vista de la sociedad global*

Dentro del sistema considerado en su conjunto, la burocracia es una *capa social* de naturaleza específica, encargada de la administración de los asuntos públicos. Está ligada a la estructura de toda sociedad dividida en clases, pero no es una clase ni una fracción de clase. Es consecuencia de la escisión interna de la sociedad en clases y de sus conflictos. Su existencia y sus funciones surgen y se justifican precisamente por la necesidad de formular en términos universales y de imponer por la coacción un orden común que surge de las relaciones sociales básicas, pero que está amenazado permanentemente por múltiples conflictos y no es capaz por lo tanto de configurarse, consagrarse y mantenerse por sí mismo.

En la medida en que la administración de los asuntos públicos supone la preservación del sistema dentro de cuyos marcos opera, la burocracia está siempre en última instancia al servicio del orden establecido y de la clase dominante o su fracción hegemónica, y la configuración de las relaciones sociales fundamentales fija los límites extremos de su acción.

Por otra parte, no obstante, la burocracia no es sección de ninguna clase y existe por la división de la sociedad en clases, grupos y esferas de intereses particulares. Esto le permite, sobre todo en situaciones de equilibrio inestable o de agudo conflicto de clases y grupos, mantener la división social que la engendra, pretender la representación universal de los intereses que justifique su existencia y su status privilegiado, obtener una autonomía relativa, e incluso ir contra algunos intereses de los grupos dominantes. Por la propia índole de su función y de sus actividades, la burocracia cumple así funciones de regulación y de mediación con referencia a distintos grupos, con los que debe por lo tanto establecer relaciones de poder, ya sea en papel subordinado e instrumen-

tal, ya como cuerpo independiente y director, ya más frecuentemente como una combinación de ambos.

La lucha de clases y grupos en la sociedad se refleja en y dentro del Estado, pero de manera refractada y transpuesta, y por lo tanto en condiciones y con características distintas. La división de los intereses y las necesidades de la administración pública crean un ámbito propio de decisión estatal. Aun para defender el orden establecido y los intereses de las clases dominantes, el Estado debe reafirmar y extender su poder soberano y su autonomía respecto de aquéllas.

La burocracia puede y suele reclutarse en sectores no idénticos a los que ejercen la dominación en el sistema global, sobre todo clases medias e incluso populares. Esto, si por un lado separa a una parte de los miembros del cuerpo administrativo del resto de la población subalterna o dominada, y los liga a las clases dominantes, por otro lado puede cambiar su mentalidad, su sensibilidad y su perspectiva con respecto a los problemas fundamentales de la sociedad y de los grupos mayoritarios. Esta modificación de situación, de actitudes y de actividades contribuye a que, aún sin llegar a modificarse el contenido básico del Estado, se confiera cierta flexibilidad en la concepción y en la realización de los fines de gobierno, y en la selección de caminos y medios. Más aún, la burocracia puede representar en algunos casos, para todo un grupo o estrato social subordinado, un mecanismo esencial de existencia material, ascenso social y participación política, un modo de influir sobre el sistema de poder a través de las funciones administrativas, civiles o militares, al margen o contra el interés y la voluntad de los grupos dominantes.

Las sociedades contemporáneas —en las metrópolis de los países avanzados y en la periferia menos atrasada de naciones subdesarrolladas-dependientes—, tienden a la diversificación, a la complejidad y a la articulación crecientes. Los grupos sociales aumentan en número, volumen, importancia y diversificación interna; se organizan en gran escala; se confrontan como maquinarias masivas; comparten en diverso grado un poder político que un grupo minoritario difícilmente puede ya monopolizar totalmente. Suscitan, exigen y justifican de este modo la intervención del Estado para satisfacer sus intereses y necesidades, mantener o modificar el equilibrio de fuerzas, arbitrar los conflictos. Esta intervención es además determinada por los desajustes y crisis coyunturales y estructurales. La actividad del Estado se expande desde los servicios tradicionales hasta nuevas funciones y tareas de regulación y de gestión directa. El gobierno se vuelve el agente más importante en la producción y el financiamiento, en la compra y la venta de bienes y servicios, en la inversión y el empleo, en la actividad empresarial, con incidencia directa e indirecta sobre la estructura y el funcionamiento de la economía y de la sociedad. Se produce como consecuencia un crecimiento, una concentración y una centralización del poder estatal y de su aparato, un aumento en el número y los alcances de sus funciones y facultades con respecto

a los grupos y a los individuos, que dependen cada vez más del gobierno para su existencia, su ingreso, y su status, su bienestar y su seguridad. Se intensifican la especialización y la tecnificación de las tasas administrativas, la centralización y la jerarquización vertical del personal gubernamental. La burocratización y el burocratismo del Estado, y de las organizaciones de la sociedad civil (empresa, partidos, sindicatos) se estimulan y se refuerzan mutuamente.¹⁷⁷

Los factores y circunstancias que se ha indicado inclinan a la burocracia a constituirse en un ente diferenciado y en un centro autónomo de decisiones, con intereses no coincidentes o divergentes respecto a los intereses de los grupos, de la sociedad y hasta del propio Estado. A los elementos correspondientes a la estructura y a la dinámica de la sociedad global, debe agregarse la incidencia de los caracteres y tendencias inherentes a la burocracia misma.

B) *La burocracia internamente considerada*

La burocracia es, no solamente una capa social, sino también un *tipo de organización*. El Estado requiere para su gestión un cuerpo especializado de funciones y técnicas administrativas, un personal, un aparato y un patrimonio. Alrededor y a través de estos elementos se generan y se multiplican sistemas y subsistemas de poder, núcleos y constelaciones de intereses, que puján de modo natural y permanente en favor de su autonomía, su fortalecimiento y su expansión. A ello contribuyen, además de los factores y rasgos que se indicó, otros como los siguientes.

La burocracia se articula como un sistema preciso e institucionalizado de poder, saber y técnica. Se estructura a través de una jerarquía vertical de mando y obediencia, para la elaboración y la ejecución de normas, decisiones y actividades.

El acceso al cargo, las funciones y las atribuciones, los derechos y las obligaciones, las actividades y las conexiones recíprocas, los fijan jefes y niveles superiores, de arriba hacia abajo, de manera oficial, legalizada e impersonal. Las normas pertinentes pretenden ser y aparecen como expresión de finalidades y objetivos racionales del Estado y de la sociedad. El sistema supone y genera la disciplina, el culto de la autoridad, la proclividad a la subordinación y la docilidad, el conformismo de los miembros. Todo funcionario está obligado a dar su devoción y su lealtad

¹⁷⁷ Sobre burocratización contemporánea, ver entre otros; John K. Galbraith, *The New industrial state*, Signet Book, Nueva York, 1968; Jean Meynaud, *La tecnocracia, ¿mito o realidad?* Editorial Tecnos, Madrid, 1968; Jacques Billy, *Les techniciens et le pouvoir*, P. U. F., París, 1960; Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, París, 1963; H. Lefebvre, *Position: contre les technocrates*, Gonthier, París, 1967; Manuel García Pelayo, *Burocracia y tecnocracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1974.

al cargo y a las funciones inherentes, de acuerdo con las normas que lo rigen y con los intereses y expectativas del Estado y de los superiores. Como contrapartida y como refuerzo de esa devoción y de esa lealtad, a cada miembro corresponde, según su ubicación, diferentes grados y posibilidades de poder, responsabilidad, ingreso, privilegios, prestigio, promoción. Se sirve el aparato burocrático para servirse de él; se mejora y se asciende con la expansión de su autoridad y de su influencia. Se tiende a actuar teniendo como motivación fundamental la preocupación por la carrera y el ascenso gradual hacia niveles superiores de la jerarquía. Los intereses y los fines del Estado tienden a transformarse en los intereses y fines de la burocracia, y viceversa. Estos intereses y fines aparecen como privados frente a otros intereses privados. El Estado es asumido como propiedad privada de la burocracia, que usurpa la propiedad del Estado y la monopoliza, asumiendo su control con todos los caracteres que se vinculan al dominio (uso, usufructo, abuso), y convirtiéndola en fuente y medio de obtención de privilegios. Esta situación puede generar lazos ideológicos y subjetivos entre la burocracia y los intereses particulares, y convierte a éstos, a los ojos de aquélla, en criterio supremo de todas las cosas.

La pertenencia y la adhesión a la organización administrativa implican y abarcan todo lo referente a su estructura, vida interna, tradiciones, valores, ritos y ceremoniales, vocabulario específico, modelos de actitudes y de comportamientos, saber qué y saber cómo más o menos compartido. Todo lleva a una compleja articulación y a una fuerte interdependencia de personas, engranajes y mecanismos. Se crean lazos de solidaridad y lealtad hacia los superiores y colegas y hacia la burocracia en su conjunto. Se refuerzan los vínculos entre los miembros, su diferenciación y divorcio respecto al resto de la sociedad.

Esta estructura y esta jerarquía de poder en la administración gubernamental se construyen, se justifican y funcionan a partir y a través de un *saber burocrático*, un conjunto de conocimientos, técnicas y procedimientos administrativos, elaborados dentro y a partir de la práctica específica de la función pública. El saber burocrático es monopolizado, atribuido a la competencia exclusiva de oficinas y funcionarios que, por la vía jerárquica, se encargan de guardarlo celosamente, de tornarlo secreto y sacralizarlo como misterio. El saber burocrático expresa un espíritu teológico y escolástico. Tiende a la ortodoxia, al autoritarismo, al dogmatismo, al formalismo, al tradicionalismo, a la arbitrariedad. Se pretende total y coherente, criterio de verdad. En función de todo ello, la burocracia se inclina a ver la realidad social como reflejo y trasposición de ella misma y como objeto de su actividad, y desarrolla así un sentido de omnipotencia. La burocracia tiende a rechazar toda actividad que no autorice o promueva y que implique: crítica, investigación, debate abierto y público, control colectivo, como amenazas y delitos contra lo que ella considera sagrado. Desconfía instintivamente de todo intelectual crí-

tico e independiente, de todo saber científicamente fundado, y se inclina a considerar la ciencia como irrelevante, vacía de contenido o peligrosa.

El dualismo Estado-sociedad que da base a la burocracia tiene también como consecuencia la separación y la autonomización de la forma y del contenido. La burocracia, como *formalismo de Estado*, se vuelve "una sociedad aparte y cerrada en el seno del Estado", una "ilusión del Estado". Al mismo tiempo que establece un cierto orden y un tipo determinado de relaciones entre sus miembros, la burocracia se constituye en círculo cerrado sobre sí mismo, su aparato, sus oficinas y sus miembros. Genera, reproduce y amplifica su estructura y su dinámica propias, y se atrinchera en ellas. Crea y satisface sus intereses específicos; fija sus fines y medios y sus normas de conducta; hace su historia e incrementa su poder. Se configura como universo propio del cual no puede salir, separado de todo medio social particular. Su espíritu de secreto y de misterio, asegurado en el interior por vía jerárquica, contribuye a transformarla más aún en corporación cerrada hacia el exterior. La burocracia tiende a la casta, alimenta su conciencia de tal que puede impedir el surgimiento de una conciencia de clase, o borrar sus vestigios. A partir de todo ello, la burocracia busca cumplir las tareas que le corresponden o que se autoasigna, y que pretende de contenido y alcance universales.

La tendencia a la segregación refuerza en la burocracia los fenómenos de *alienación y reificación*. La estructura de alienación y reificación se extiende de la sociedad moderna a la burocracia, que también se aliena, se reifica y se mecaniza hasta en los pensamientos y en los sentimientos. La burocracia se instala en su propia alienación, encuentra en ella su propia confirmación, la reconoce como su propio poder. Más aún, tiende a trasplantar su estructura alienada y reificada a todas las relaciones humanas, para hacer de ellas los objetos de un modelado arbitrario, y contribuye como resultado a imponer la total deshumanización de esas relaciones.

La burocracia tiene pues una tendencia inherente y fatal a conservar y extender su poder, sus funciones, sus ámbitos de actividad; a la proliferación, al crecimiento acumulativo y autosostenido. Al pretenderse la encarnación del interés general, de una conciencia y de una voluntad superiores, y del poder estatal, la burocracia se ve llevada en pos de sus fines a exigir y lograr un *grado creciente de autonomía*. Ello se traduce en el estatuto especial, en la fijación de normas que garanticen su iniciativa y su continuidad, su independencia respecto de decisiones y presiones externas, y que establezcan pautas específicas de actuación y permitan un amplio margen de discrecionalidad. Se traduce también en tipos de actitudes y comportamientos que —en parte pretendida y en parte realmente— consagran la neutralidad, el distanciamiento profesional, la objetividad, la conducta desapasionada respecto de los problemas y las personas, la subordinación de las actividades administrativas a normas ligadas a principios y fines abstractos. Todo confluye hacia el logro

por la burocracia de un poder ilimitado e incontrolable frente a los súbditos y frente a los superiores políticos.

Toda burocracia se caracteriza necesariamente por la inclinación al *subjetivismo*, al *voluntarismo* y al *optimismo compulsivo*. La burocracia quiere hacerlo todo. Mira el mundo como objeto puro y simple de su actividad, y transforma su voluntad en *causa prima*. Más aún, dado que la existencia, la autoridad y las funciones de la burocracia no son comprendidas ni aceptadas naturalmente por la sociedad civil ni por los súbditos, y son siempre objeto de una sorda resistencia, aquélla está condenada a una actividad incesante que la justifique. A ello se agrega la necesidad en que se encuentra cada oficina y cada funcionario de desplegar su propia cuota de acción y de expansión, para dar testimonio y justificación de sí ante los otros niveles, órganos y colegas del cuerpo administrativo, y modificar en su propio favor y en el del clan burocrático al que puede pertenecer el equilibrio interno de poder. De esta manera, la actividad burocrática se expresa frecuentemente de maneras formales y ficticias. Cuando no existen fines verdaderos, se construyen fines imaginarios que son disfrazados como reales.

En esta instancia, todo adquiere un doble significado: el real y el burocrático (v. gr., interés real e interés burocrático; voluntad real y voluntad burocrática; saber real y saber burocrático). El espíritu burocrático tiende a percibir y a manejar las relaciones sociales y humanas al revés, y llega a convertirlas en simples apariencias. Generada y desplegada la actividad de la burocracia en una especie de círculo vicioso, ella se ve desgarrada entre las propias ilusiones sobre lo que el mundo debería ser, y la realidad social como desmentido a esas ilusiones. La burocracia se ve una vez más obligada a rodearse de una aureola mística, un velo sublime que debe esconder la desnudez del espíritu y la existencia ficticia. Tal es la función de las fórmulas retóricas sobre "protección de intereses superiores", "razón de Estado" y similares.

La burocracia posee pues una dinámica intrínseca y fatal a la expansión cuantitativa y cualitativa de su autoridad, de su aparato y de su ámbito de actividad. Cuanto mayores son la dimensión, la extensión, la diversificación y la complejidad de su maquinaria, más numerosas y considerables se vuelven las responsabilidades que asume y las dificultades y resistencias que encuentra, y más grande se vuelve por lo tanto la necesidad de multiplicar sus órganos de supervisión y control sobre sus propios miembros, sobre las clases y grupos, sobre la sociedad en su conjunto.

4. *Los límites de la autonomía relativa*

La autonomía de la instancia política, de la capa de políticos profesionales y administradores públicos y del Estado es siempre relativa.

El fundamento último del poder reside en la dominación de clase. La clase dominante o su fracción hegemónica buscan mantener el control del Estado, aun cuando rara vez ocupen directamente sus puestos de dirección. Varios órdenes de factores contribuyen a constituir el control de la autonomía relativa y a mantener a ésta dentro de ciertos límites más o menos variables.

A) Estado y burocracia operan en última instancia como expresión del sistema social vigente, y como aparato y actividad funcionales a los intereses de las fracciones hegemónicas y de las clases dominantes. Finalmente, en mayor o menor grado, termina por establecerse una correspondencia necesaria entre los intereses de la fracción hegemónica y de la clase dominante por una parte, y la política del Estado por la otra. La fracción hegemónica, la clase dominante y el Estado se constituyen y funcionan, como ya se dijo, sobre la base y en los marcos de un conjunto objetivo y unificado: el sistema global. En esto ejercen una acción determinante y condicionante las coordenadas objetivas concernientes al conjunto de la organización y del funcionamiento de la economía y la sociedad bajo el control del grupo hegemónico y de la clase dominante, lo que asigna al Estado un papel definido y en última instancia restringido a este respecto. Las funciones objetivas del Estado respecto a la economía y a la sociedad (mantenimiento de las condiciones de coherencia, estabilidad, continuidad; desarrollo de sus posibilidades inherentes sin transformaciones radicales) hacen que aquél sólo pueda servir finalmente a los intereses de la fracción hegemónica y a la clase dominante. En determinadas situaciones, la fracción gobernante y la burocracia administrativa pueden llegar a servir los intereses hegemónicos y dominantes en contradicción con sus propios intereses o con los de la clase o fracción a la cual sus miembros pertenecieron originariamente.¹⁷⁸

B) *La promoción individual* de miembros de clases subalternas y dominadas para su ingreso en el aparato estatal tiene sus límites. *La movilidad social en el reclutamiento* del personal político y administrativo no implica necesariamente una democratización. Dada la estructura oligárquica que en mayor o menor grado mantienen las organizaciones políticas y estatales, la fracción hegemónica o la clase dominante pueden reservarse en última instancia una parte considerable de los poderes de decisión. Aun reclutados en clases subalternas y populares, los dirigentes y funcionarios no llevan consigo necesariamente su clase de origen en el proceso de ascenso social y político, y entran fácilmente en un proceso de identificación con los valores correspondientes a su nueva posición. La movilidad social vela la

¹⁷⁸ Ralph Milliband, *The State in capitalist society*, Weidenfeld and Nicolson London, 1969; Nicos Poulantzas, *Clases sociales y poder político en el Estado capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 1969; Jean-Marie Vincent et al., *L'Etat...*, cit.

naturaleza de clase del reclutamiento político, acredita una imagen democratizante del Estado sin tocar los privilegios de la fracción hegemónica ni de la clase dominante.

De todas maneras, aun en grado reducido, la movilidad social puede tener efectos indirectos sobre la estabilidad y la capacidad de reproducción de la estructura de clases y de poder y de la ideología dominante. Es por ello normal que el aparato político-administrativo se mantenga más aquí del umbral (variable según sociedades y etapas históricas) a partir del cual el cuántum de movilidad intra e inter-generacional deja de ser funcional para la fracción hegemónica y la clase dominante, y provoca tensiones y crisis en el proceso de reproducción del sistema.¹⁷⁹

C) En favor del control finalmente decisivo del Estado por la fracción hegemónica y la clase dominante operan *factores y mecanismos de cohesión y de regulación* de los grupos gobernantes y administrativos. En éstos, ante todo, la identidad de condiciones objetivas y de práctica profesionalizada tienden a producir constelaciones de predisposiciones parecidas y a homogeneizar hábitos y pautas de conducta. Como resultado, se produce la comunidad de puntos de vista y modos de actuar, la armonización objetiva de prácticas, tareas y obras, que confieren regularidad, unidad, objetividad, sistematicidad, racionalidad específica a las propensiones, las actitudes y los comportamientos. Ello permite que las pautas de evaluación y decisión y las conductas concretas sean vistas como evidentes, inmeditamente comprensibles y previsibles por los agentes encargados del sistema de interpretación y acción. Los miembros de los grupos gobernantes y burocráticos son a la vez homogeneizados como parte de una capa unificada, y distinguidos y particularizados respecto de los otros grupos e individuos.

Ello permite lo que algunos llaman la "orquestración sin jefe de orquesta" de las acciones ordinarias y extraordinarias de los grupos gobernantes y burocráticos, que se produce incluso en ausencia de toda organización espontánea o impuesta de los proyectos y actos individuales, y sin necesidad de conspiraciones deliberadas para tal fin.

Esta especie de matriz común define e impone el consenso social que caracteriza al sistema en un momento dado; limita por consiguiente el número, el margen y los alcances de las desviaciones; restringe el grado posible de objetividad e imparcialidad.

Esta situación estructural es reforzada por los *mecanismos culturales* que regulan la expresión de las exigencias políticas. Así, los medios de educación, de información y de comunicación de masas operan como agencias de adoctrinamiento conservador que desalientan en los miembros de la fracción gobernante y de la élite burocrática las tentaciones

¹⁷⁹ a ¹⁸⁴ Sobre los factores de la autonomía relativa del Estado y sus límites, ver, además de *ops. cit.* en notas anteriores: Jean-Pierre Cot, Jean-Pierre Mounier, *Pour une sociologie politique*, Seuil, París, 1974, t. I, cap. 4; t. 2, caps. 13, 14, 15; Gaxi, *Les professionnels...*, cit; Nicos Poulantzas, *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*, Seuil, París, 1974.

de asunción de la autonomía relativa y de competencia por la dominación, aunque tolerando algunas escapadas no conformistas. Se contribuye así a determinar e imponer *tabúes políticos* que fijan lo aceptable y lo inaceptable en la práctica cotidiana (profesional y política), lo que se puede y no se puede pensar y decir, las exigencias que nadie se atreverá a formular y defender. El consenso se constituye como un círculo cerrado, en cuyo interior los debates políticos se reducen a dimensiones anodinas y gozan de libertad en la medida misma de su inconsecuencia práctica.¹⁸⁰

D. Los dirigentes políticos y administrativos pueden constituir una *red de vínculos* con los miembros de la fracción hegemónica y de la clase dominante. Ello puede darse a partir y través de la comunidad de origen social; de las propias actividades de mediación y regulación; de la elección de la fracción hegemónica y de la clase dominante como modelo o grupo de referencia; de la convergencia en ideología y aspiraciones; de la interpretación y fusión de tipo familiar, económico y social; de la corrupción.¹⁸¹

E) Todo Estado se sitúa en una sociedad de contradicciones y conflictos entre clases, instituciones, aparatos; no puede escapar a las contradicciones y conflictos; las refleja e incorpora; se vuelve sede, teatro, presa disputada de una gran variedad de luchas sociales y políticas. Éstas se manifiestan y encarnan en el interior del Estado como luchas de una variedad de actores, *lobbies*, grupos, fracciones, aparatos, instituciones, instancias, funciones, estructuras operacionales, poderes, cuyos intereses se oponen en mayor o menor grado y ya sea en lo inmediato o a mediano o largo plazo.

En estas condiciones, ningún Estado puede definirse por la unidad política real y total, la coherencia interna, la cohesión plena, la lógica *a priori*, el pensamiento riguroso. Tampoco puede por lo mismo proporcionar nada de ello a la sociedad. Al mismo tiempo, ningún Estado puede prescindir sin embargo de una cierta unidad ni de la toma de decisiones estratégicas. La unidad del Estado es una resultante más o menos momentánea o precaria de las confrontaciones entre los actores y los poderes políticos; de una conciencia política del Estado que se liga a su propia actividad y a la realidad problemática de la sociedad; y de las decisiones estratégicas que la voluntad política del Estado toma en función de la coyuntura y de la empiria, de las confrontaciones, de los determinismos, de las alternativas y posibilidades, del azar y de la arbitrariedad.¹⁸²

Todo Estado, y en particular el Estado capitalista, no expresa un reparto del poder político entre clases y fracciones que se traduzca en divisiones y contradicciones entre sus aparatos y en el interior de los mismos como piezas separadas. La unidad interna del poder estatal refleja y consolida en *última instancia* un poder de clase, pero se consti-

tuye y opera de modo complejo. El Estado funciona a través del predominio de ciertas ramas, órganos o aparatos sobre el resto del sistema. En las ramas, órganos o aparatos del Estado que predominan puede llegar a residir en última instancia la sede del poder de la fracción hegemónica o de la clase dominante, que establece con ellas relaciones privilegiadas y las utiliza para servir sobre todo sus intereses específicos. A través de los engranajes institucionales dominantes en el Estado, la fracción hegemónica o la clase dominante detentan las palancas de mando reales del Estado. Las modificaciones y desplazamientos en la hegemonía se dan también en las relaciones entre ramas y órganos y en las formas de Estado y de régimen político.¹⁸³

Tal como ya se indicó, la autonomía relativa del personal político y del Estado presta servicios a la fracción hegemónica y a la clase dominante, pero implica riesgos. Puede crear tensiones o contradicciones secundarias en el seno del poder político, desembocar en un peligro de confiscación del Estado por grupos ajenos a la fracción hegemónica o a la clase dominante. En los casos en que el personal político y burocrático amenaza con llevar su autonomía relativa más allá de ciertos límites, la clase dominante o la fracción hegemónica no vacila en llamarlo brutalmente al orden, a través de formas variadas de presión que culminan en el golpe de Estado.¹⁸⁴

A manera de síntesis provisoria, puede afirmarse que en toda sociedad se da la pluralidad, la diversidad, el carácter complejo y heterogéneo de los *centros de intereses, de poder y de decisión*, sus estrategias y misiones, sus influencias (clases sociales, fracciones, capas, estratos, grupos, instituciones, organizaciones, sociales y políticas, etcétera). La resultante es una *proliferación de racionalidades de todo tipo*:

- * Actores: centros de intereses, de poder y de decisión.
- * Funciones: económicas, sociales, culturales, ideológicas, políticas, militares.
- * Fines y medios.

Las racionalidades múltiples coexisten, compiten y se entrechocan; se convierten unas en las otras sin identificarse completamente; operan unas veces como desarrolladas y dominantes, otras como subdesarrolladas y dominadas. Entre las distintas racionalidades se establecen diálogos, intercambios de información y energía, ensayos y errores, conflictos, negociaciones, compromisos. La heterogeneidad y la incoherencia recíproca de las racionalidades, misiones y decisiones parciales implican que ninguna de ellas puede ser completamente sacrificada a la otra, ni tampoco optimizable como si fuera única.

Por consiguiente, la pluralidad de los centros, funciones, fines y medios (principales y secundarios, dominantes y dominados), debe ser articulada, integrada y simultáneamente optimizada por el arbitraje político del Estado. Ello debe darse en *decisiones únicas*, referidas a la elec-

ción de *funciones de preferencia*, globalizantes y complejas, determinadas por la racionalidad de la coherencia, de la estabilidad y de la continuidad del sistema total.

La función de preferencia no es una simple yuxtaposición de racionalidades. Representa siempre la fusión parcial —que no excluye las diferencias— en un conjunto que participa en mayor o menor grado de todas las racionalidades sin identificarse totalmente con ninguna. Es una unidad determinada por el predominio temporario de una o varias racionalidades sobre las restantes, con la consiguiente elección de prioridades y de actores beneficiarios. El poder latente de impugnación de las racionalidades dominadas y postergadas respecto a las racionalidades dominantes y prevalecientes explica las evoluciones de la función de preferencia.

La racionalidad de la coherencia, la función de preferencia que la expresa y concretiza, resulta de un proceso siempre parcial e incompleto de integración. Las proporciones coherentes y óptimas entre los participantes y componentes nunca son conocidas *ex-ante*. Se establecen de modo gradual, lento y desigual, bajo la presión de los hechos, por la empiria y las aproximaciones sucesivas, para la corrección de desequilibrios y rezagos constatados e insoportables, mediante la adopción de coherencias experimentales. El proceso tiende a lograr, desde la *reducción de incoherencias y conflictos mayores*, hasta la *constitución progresiva de racionalidades provisorias*, cada vez menos imperfectas.

Los conflictos y los compromisos de racionalidades parciales, dentro y fuera del Estado, se manifiestan, se resumen y se resuelven *relativamente* en y a través de la política o las políticas de aquél. La racionalidad de las políticas participa de la racionalidad de la sociedad en cuyos marcos se elaboran; está condicionada por ésta en sus posibilidades y en sus límites; en uno de los elementos fundamentales de apreciación.¹⁸⁵

El análisis precedente sobre el carácter dual y ambiguo del Estado y sobre su tendencia a la autonomización relativa y sus límites, puede ser elaborada algo más si se considera sumariamente dos ejemplos pertinentes: el caso “normal” o “clásico” del Estado liberal; y el caso extremo dentro, de un sistema privado como el capitalismo, de las experiencias bonapartistas.

5, *Capitalismo liberal y Estado*

La naturaleza y las funciones del Estado moderno en la fase y en el sistema liberales y las relaciones que aquél establece con la sociedad, pueden deducirse lógicamente e históricamente y son susceptibles de defi-

¹⁸⁵ Este enfoque se inspira en Yves Barel, *La rationalité de la politique scientifique*, mimeografiado, Grenoble, 1968.

nición concreta, a partir del desarrollo de la sociedad y la producción capitalistas, de sus condiciones, caracteres y normas. Esta premisa requiere sin embargo dos calificaciones a retener. La naturaleza y las funciones del Estado se van modificando en las diferentes etapas del capitalismo. Esta formación social, y con ella las formas y las funciones del Estado, presentan una infinidad de variaciones y matices.¹⁸⁶

Una mitología de difusión casi universal ha pretendido largo tiempo presentar el desarrollo capitalista —sobre todo en su manifestación precursora y paradigmática de Gran Bretaña—, como un proceso natural, independiente, autorregulado, sin ingerencias del Estado. En esta visión, la formación y la base liberal de la sociedad burguesa presuponen e implican la primacía de la empresa privada, la condena teórica e ideológica de la intervención estatal y su reducción práctica, el mínimo de gobierno y de administración. El Estado, con una burocracia relativamente poco desarrollada y un parlamentarismo de funcionamiento relativo, es limitado en esencia a la función de garante de las relaciones sociales y de las condiciones generales de la producción y de la sociedad capitalista. Como Estado protector y gendarme, se restringe a tareas básicas: relaciones exteriores y defensa; orden jurídico, justicia y policía (propiedad privada, régimen de contratos); higiene y salud; educación, tributación.

En la realidad histórica, es evidente que el desarrollo capitalista no ha sido nunca un proceso espontáneo ni independiente. Ha presupuesto e implicado la expansión y el fortalecimiento del Estado y sus poderes, la intervención creciente y la ampliación continua de sus actividades, la asunción de un papel cada vez más determinante en la estructuración y en la reproducción del sistema. En este proceso, la ampliación cuantitativa de las formas y ámbitos de la actividad del Estado va acompañada por modificaciones cualitativas en su carácter y en su modo de funcionamiento.

El modelo europeo occidental de la Edad Moderna (Francia, Inglaterra, Alemania) —paradigmático en sí mismo y luego exportado e impuesto al resto del mundo como prototipo de validez universal—, muestra el papel decisivo del Estado en la creación de prerequisites para el ascenso, la consolidación y la expansión del capitalismo.¹⁸⁷

El Estado-Nación es —en la Europa Occidental de la Baja Edad Media y de la temprana Edad Moderna— a la vez parte, productor y producto del proceso de emergencia de una realidad nueva, de una constelación de fenómenos en parte espontáneos, en parte determinados por la intervención de poderes políticos. Esta constelación abarca y entrelaza: matrices de cambio (lugares de nacimiento, grupos generadores, centros de poder), acumulación de recursos y riquezas y de medios de acción

¹⁸⁶ Ver Joachim Hirsch, *Eléments pour une théorie matérialiste de l'Etat*, en J. M. Vincent et. al., *L'Etat...*, cit., especialmente cap. IV.

¹⁸⁷ H. Lefebvre, *D l'Etat...*, cit., I, cap. IX; II, caps. I y II; y *ops. cit.*, en nota (172).

(técnicas militares y productivas), extensión del comercio y de las comunicaciones, desarrollo de un mercado nacional, ascenso de burguesías (comerciales, financieras, luego manufactureras), constitución y consolidación de pueblos y nacionalidades, desarrollo de conciencias nacionales.

Todos estos componentes y procesos no llegan a tener por sí solos una realidad necesaria y suficiente, ni emergen o maduran de manera natural y espontánea. De ellos y de su estructuración como conjunto en la nueva sociedad civil nace el Estado nacional centralizado que, a partir de diferentes precedentes históricos, se constituye y se instituye cada vez más como poder político relativamente autónomo y en expansión. El nuevo Estado multiplica sus intervenciones, produce y unifica la sociedad nacional, la trabaja y la modela, le impone su supremacía y tiende a absorberla. Sus ámbitos y funciones se despliegan a la vez en lo económico, lo político, lo social, lo cultural, lo espacial, lo jurídico-institucional.

En lo *económico*, a partir y a través del absolutismo monárquico y de la política mercantilista, el Estado posibilita la acumulación primitiva y favorece el crecimiento económico. Cumple la separación del productor directo y de los medios de trabajo. Crea las condiciones para la existencia y la primacía de la economía de mercado. Constituye las rutas comerciales y militares y la red de vías fluviales y canales, y contribuye así decisivamente a la remodelación del espacio. Refuerza la transición de la renta agraria a la ganancia capitalista. Permite crecer al modo de producción capitalista y a la burguesía.

En lo *sociopolítico*, en lo *jurídico-institucional*, el Estado en parte impone y en parte acepta y favorece la autonomización recíproca de las diferentes instancias sociales —económica, social político-jurídica—, la separación entre él mismo y la sociedad civil. Abre además el acceso creciente de elementos activos y eficaces de la burguesía ascendente a las tierras y sobre todo a las funciones y cargos del Estado, y aquella aporta así a la administración real los recursos humanos y financieros que necesita para operar.

El Estado de la monarquía absoluta, sobre todo en el caso clásico de Francia, capta la razón y la racionalidad difusa que en esta fase histórica emerge y se expande a partir de un conglomerado de fuerzas y procesos correspondientes al paso de un modo de producción al otro. Esa razón y esa racionalidad, que se concentran en la filosofía de tipo cartesiano, son canalizadas y desviadas para su uso y en su propio beneficio por el Estado. Éste las vuelve razón de Estado, instrumento ideológico de legitimación y de manipulación.

A partir y en nombre de esta razón, el Estado absolutista define e impone su ley. Sustituye la sacralización tradicional por la laicización gradual de las relaciones sociales y por la regulación jurídica de tipo contractual. Además, emprende una vasta operación secular de homogeneización de la sociedad, en función de los problemas planteados por la transición del feudalismo al capitalismo y por el logro de la unidad

nacional y la centralización estatal. Así, por una parte, el Estado distingue y decreta las normas y las anomalías, lo normal y lo anormal, y desarrolla una serie de medidas y decisiones que colocan fuera de la ley, expulsan, encierran o exterminan a gran número de los que son considerados anormales, diferentes, indisciplinados, improductivos, inasimilables. Por otra parte el Estado, siempre a partir de su razón y de la racionalidad emergente en la transición al capitalismo, y a través de un proceso similarmente homogeneizante, emprende un proceso de aislamiento, aplastamiento y control centralizado de las sociedades agrarias, las comunidades patriarcales, las ciudades y regiones; reduce o suprime sus particularismos y sus diferencias; las identifica e integra en nombre y por medio de elementos comunes (lengua, historia, cultura, futuro) que lleva al primer plano y convierte en primordiales.

Así —escribe Marx con más de 20 años de diferencia entre dos textos de sentido similar—, “este poder ejecutivo, con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa maquinaria de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de hombres, junto a un ejército de otro medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le taponan todos los poros, surgió en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal, que dicho organismo contribuyó a acelerar. Los privilegios señoriales de los terratenientes y de las ciudades se convirtieron en otros tantos atributos del poder del Estado, los dignatarios feudales en funcionarios retribuidos y el abigarrado mapamuestrario de las soberanías medievales en pugna en el plan reglamentado de un poder estatal cuya labor está dividida y centralizada como una fábrica”.¹⁸⁸ En otro texto igualmente famoso Marx reitera: “El poder estatal centralizado, con sus órganos omnipresentes: el ejército permanente, la policía, la burocracia, el clero y la magistratura —órganos creados con arreglo a un plan de división sistemática y jerárquica del trabajo—, procede de los tiempos de la monarquía absoluta y sirvió a la naciente sociedad burguesa como una arma poderosa en sus luchas contra el feudalismo”.¹⁸⁹

Sin embargo, el desarrollo de la sociedad burguesa “se veía entorpecido por toda la basura medieval: derechos señoriales, privilegios locales, monopolios municipales y gremiales y códigos provinciales. La escoba gigantesca de la revolución francesa del siglo XVIII barrió todas estas reliquias de tiempos pasados, limpiando así, al mismo tiempo, el suelo de la sociedad de los últimos obstáculos que se alzaban ante la superestructura del edificio del Estado moderno...”¹⁹⁰ “La primera revolución francesa, con su misión de romper todos los poderes particulares locales, territoriales, municipales y provinciales, para crear la unidad civil de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta

¹⁸⁸ a ¹⁹⁵ Marx, *El Dieciocho Brumario...*, cit., y *La guerra civil en Francia*, cits.

había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder del Gobierno”.¹⁸¹

La Revolución Francesa —especialmente su fase jacobina— continúa esta tarea histórica del Antiguo Régimen, la libera de formas rígidas y de límites demasiado estrechos, la extiende y profundiza. El Estado capta los cambios profundos que se vienen produciendo durante el siglo XVIII y que se manifiestan en la espontaneidad revolucionaria; se racionaliza y centraliza; crea la ideología y los mitos que posibilitan o refuerzan su legitimación. La nueva ideología emergente del Siglo de las Luces y del proceso revolucionario establece un lazo indisoluble entre Estado, razón, pueblo y nación. Tras este velo ideológico, el Estado es promotor y productor de la nación más que a la inversa; hace converger los caracteres locales y regionales, los homogeniza y los absorbe en la identidad colectiva de lo territorial, lo racial y lo nacional.¹⁸²

“Napoleón perfeccionó esta máquina del Estado...”, esta “superestructura del edificio del Estado moderno, erigido en tiempos del Primer Imperio, que a su vez, era el fruto de las guerras de coalición de la vieja Europa semifeudal contra la Francia moderna...”¹⁸³ Bajo Napoleón I continúa y se acentúa la tarea de centralizar el Estado y de codificar la sociedad.¹⁸⁴

Al perfeccionamiento de la maquinaria estatal por Napoleón —agrega Marx— “la monarquía legítima y la monarquía de julio no añadieron nada más que una mayor división del trabajo, que crecía a medida que la división del trabajo dentro de la sociedad burguesa creaba nuevos grupos de intereses, y por tanto nuevo material para la administración del Estado. Cada interés común (*gemeinsame*) se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía a ésta como interés superior *general* (*allgemeines*), se sustraía a la propia iniciativa de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno, desde el puente, la escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera, hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades de Francia. Finalmente, la república parlamentaria, en su lucha contra la revolución, vióse obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del gobierno. Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destruirla. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación, consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor”.

“Pero bajo la monarquía absoluta, durante la primera revolución, bajo Napoleón, la burocracia no era más que el medio para preparar la dominación de la clase de la burguesía. Bajo la restauración, bajo Luis Felipe, bajo la república parlamentaria era el instrumento de la clase dominante, por mucho que ella aspirase también a su propio poder absoluto”.

“Es bajo el segundo Bonaparte cuando el Estado parece haber adquirido una completa autonomía...”¹⁹⁵

La visión del Estado-gendarme dista pues de corresponder a la realidad histórica. “El criterio de que el desarrollo económico es un proceso ‘natural’, autónomo y autorregulado, que no requiere cambios sociales, políticos y administrativos, ha sido siempre un mito... La expansión económica y el desarrollo han sido acompañados —si es que no fueron iniciados—, siempre por trascendentes reformas administrativas... La transición a los mercados relativamente libres, en Inglaterra y más tarde, durante un período limitado, en Europa occidental, no significó el derumbe, sino la ampliación del papel representado por la administración. ‘En realidad, el camino hacia el mercado libre fue abierto y mantenido expedito por el enorme aumento de un intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado... La introducción de los mercados libres, lejos de eliminar la necesidad del control, la regulación y la intervención, aumentó enormemente su alcance. Los administradores debieron estar continuamente alerta para lograr que el sistema actuara libremente. De este modo, aun aquellos que deseaban más ardientemente liberar al Estado de toda tarea innecesaria, y cuya filosofía toda demandaba la restricción de las actividades gubernamentales, no pudieron evitar conferir al mismo Estado los nuevos poderes, órganos e instrumentos requeridos para el establecimiento de *laissez-faire*’ (Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Nueva York, 1944, pp. 140/141). Más aún, este aumento en las funciones administrativas del Estado, que contó con la aprobación del utilitarismo de Bentham, dio origen a una burocracia central y a una maquinaria administrativa que, en muchos aspectos, reemplazó (en Inglaterra) a la legislación parlamentaria y que, además, debió ser constantemente adaptada a los nuevos requerimientos.”

“Poco hubo de ‘natural’ o ‘automático’ en el ‘laissez-faire’, que fue precedido por deliberadas reformas administrativas y que exigió que la actividad del Estado se expandiera de continuo. La creación de un servicio civil, y las continuas reformas administrativas, centralmente iniciadas, en Inglaterra; la tradición de un gobierno local efectivamente autónomo; las constantes mejoras administrativas y la ininterrumpida atención prestada a la política general del perfeccionamiento interno desde la instauración de las políticas federalistas en los Estados Unidos; las reformas administrativas efectuadas durante los gobiernos de Stein y Hardenberg en Prusia, y las deliberadas medidas estatales por medio de las cuales Alemania, y parcialmente Francia, lograron equiparar su desarrollo económico al de Inglaterra, son demasiado conocidas para que las examinemos detalladamente aquí.”¹⁹⁶

¹⁹⁵ K. William Kapp, *Desarrollo económico, planeamiento nacional y administración pública*, en *Kiklos*, Basilea, 1960, (Fasc. 2., pp. 172 a 202), traducido y reproducido en *Revista de Administración Pública*, Buenos Aires, núms. 9-10, abril-junio y julio-septiembre 1963, pp. 21 y 22.

La naturaleza y las funciones del *Estado liberal*, primera forma plenamente desarrollada del Estado moderno, y sobre todo su tendencia a la autonomización relativa, aparecen más claramente si se considera las características de estructuración y de funcionamiento del *capitalismo*.¹⁹⁷ Éste es, como se sabe, un sistema de producción mercantil. Se constituye sobre al base de la extrema división del trabajo social, de la propiedad, la iniciativa y la producción privadas, del régimen de trabajo asalariado, y del cambio. La división puramente técnica del trabajo en la empresa se contraponen y entrelaza con la división social del trabajo que las exigencias de la producción mercantil y del mercado imponen a las empresas y quienes la integran, y a la economía y la sociedad en su conjunto. El sistema se organiza y opera por la acción de propietarios-productores privados, que realizan sus empresas independientemente unos de otros, y satisfacen sus necesidades a través del intercambio y del mercado. Ello determina una forma específica de *socialización*.

La sociedad no se presenta como una combinación de individuos, sino como una trama de relaciones sociales sobreimpuestas a aquéllos en tanto agentes de la producción social, a sus intereses, a sus intenciones e intervenciones. El tejido de esta trama, la cohesión social, el carácter social de las actividades y productos de los individuos (particulares y mutuamente indiferentes), su participación en la producción, las relaciones que mantienen entre sí, todo ello surge de sus interacciones y entrecruces.

Bajo el capitalismo sin embargo —como se indicó en el capítulo II—, los hechos económicos “aparecen como leyes naturales omnipotentes, que dominan irresistiblemente a los agentes económicos y se afirman frente a ellos como una ciega necesidad”. El mundo de los objetos y de las mercancías, el determinismo cosificante de los mecanismos económicos, la reificación capitalista, ocultan las realidades de la soberanía del sujeto, de la productividad social del ser humano. Los caracteres y resultados *sociales* de las actividades individuales se manifiestan sólo indirectamente, a través de la mercancía, del valor del cambio y del mercado. Se imponen necesariamente a espaldas y fuera del control consciente de los individuos. Se alienan y reifican frente a los individuos, se presentan frente a ellos como cosas extrañas e independientes que los subordinan a su propia realidad y a su movimiento autónomo. Las relaciones sociales de producción adoptan una consistencia independiente de los seres humanos que las crean, las constituyen y las alimentan. La creciente interdependencia de los procesos materiales de producción sólo se manifiesta e impone a través del desdoblamiento de la mercancía en mercancía y dinero, de la explotación de la fuerza de trabajo, y de la competencia de los capitales.

¹⁹⁷ Ver Paul Sweezy, *Teoría del Desarrollo Capitalista*, F. C. E. México, 1942; J. M. Vincent et al., *L'Etat...*, cit.

El capitalismo realiza un despliegue sin precedentes del mundo de la mercancía, cumple la mercantilización total de la sociedad y del mundo. Cada empresario procede por su propia cuenta y para su propio beneficio en relación a un mercado a través del cual el producto excedente es repartido y apropiado, y que funciona de manera primordialmente espontánea y ciega, en el periodo liberal (y de manera cada vez más controlada y regulada nacional e internacionalmente en el periodo subsiguiente del monopolio y del imperialismo).

En el periodo del capitalismo liberal se da ya en plenitud la primacía del mundo de la mercancía, y el desdoblamiento de ésta en mercancía y dinero. La circulación de valores bajo la forma de mercancía y dinero impone un ordenamiento objetivo de las relaciones sociales por encima de los individuos. El dinero se vuelve cada vez más, no sólo medida del valor sino también medio de pagos. Adquiere una existencia crecientemente independiente respecto a la circulación de mercancías que puede llegar a ser sólo un reflejo de aquél. Se convierte en el lazo social por excelencia. El intercambio y la circulación de mercancías y valores como conjunto de relaciones sociales entre cosas, para las cuales los individuos son sólo portadores o soportes, y la organización de esas relaciones, se identifican cada vez más con la estructura social en general. La necesidad de una regulación y de una garantía externas para las relaciones e intercambios entre individuos libres e iguales, poseedores de mercancías y dinero, e incapaces de disciplina por sí mismos, vuelve a la circulación de los valores en una de las determinaciones esenciales de lo político-jurídico.

El carácter social de la producción, manifestado a través del mercado, se entrelaza y contrapone con el carácter privado de la apropiación. Una clase en posición de dominación monopoliza los medios de producción y una parte considerable de los medios de decisión, el capital y la compra de la fuerza de trabajo, y se apropia privadamente el producto excedente bajo forma de plusvalía. La búsqueda de la ganancia es el fin de la producción y el incentivo del empresario, el motor y el regulador del sistema económico. La acumulación ininterrumpida del capital se realiza en la competencia anárquica, a expensas de los trabajadores y de los competidores más débiles o desafortunados.

La necesidad intrínseca de contar con un mecanismo regulador de los salarios y con un arma de lucha del capital contra el trabajo, a través del ejército industrial de reserva, y de obtener la autoafirmación expansiva y el triunfo en la competencia, requiere que la acumulación se dé con el aumento de la composición orgánica del capital, es decir con la mecanización progresiva, y por lo tanto con el desarrollo de las fuerzas productivas y el avance de la revolución científica y tecnológica, y el mantenimiento o el incremento del ejército industrial de reserva. Las modificaciones en la composición en valor del capital (es decir en la relación trabajo muerto-trabajo vivo), traen consecuencias que generan

una tendencia a la baja de la tasa de ganancia, y a la superproducción relativa o sobreacumulación del capital. La ganancia tiende a ser parte decreciente del capital invertido. La masa de beneficios producidos se vuelve demasiado pequeña para capitalizar fructíferamente la nueva plusvalía producida. Ello limita y amenaza con derrumbar el proceso de acumulación, y crea durante el periodo del capitalismo liberal la necesidad de las crisis.

Cabe subrayar que, antes de llegarse a la crisis, las propias causas de la tasa de ganancia suscitan efectos y desarrollos contrarios que modifican la penetración y el impacto de dicha ley general e impiden el derrumbe. Diversos factores frenan o reducen el crecimiento de la composición orgánica del capital, elevan la tasa de explotación, o concentran plusvalía y beneficio en ciertos centros de acumulación.

Fenómenos múltiples y complejos, determinados por la contradicción entre la producción social y la apropiación individual, por la anarquía del mercado y de la competencia y por la tendencia descendente de la tasa de ganancia, las crisis estallan cuando la masa de plusvalía existente, producida y apropiada por los capitales individuales, no puede seguir siendo capitalizada con beneficio y no basta por tanto para matener la tasa de acumulación necesaria. Iniciados estos procesos por lo general en el plano de la producción de valores o por la tendencia al descenso de la tasa de ganancia, las masas decrecientes de plusvalía aparecen como superproducción de capital, restricción de inversiones, reducción de la demanda en todas las mercancías, crisis, depresiones. Las crisis hacen salir a la luz las desproporcionalidades y desigualdades entre actividades y ramas de la producción social, dificultades de circulación y realización, tendencias al subconsumo, que, junto con el papel del cambio, del dinero y del crédito, agravan o desencadenan incluso las crisis mismas. Mecanismo depurador y superador de contradicciones internas, las crisis económicas —y luego también los políticos-militares—, operan como procesos de eliminación de excedentes materiales y humanos, y preparan la restauración gradual del tipo de ganancia y por lo tanto de la inversión.

El curso real del proceso de acumulación y desarrollo del capital depende —en sus bases, sus posibilidades y sus límites— de ciertas condiciones generales y sus ramificaciones, es decir, del conjunto de la situación social. Ello incluye especialmente: capital acumulado, nivel tecnológico, disponibilidad y explotabilidad de la fuerza de trabajo, fuentes de materias primas, extensión del mercado, condiciones políticas. Estas condiciones generales son relativamente rígidas, no se adaptan por sí mismas y de modo automático a los niveles y exigencias de la acumulación del capital, pueden dejar de corresponder a unos y otras. Las tendencias contrarrestantes de la baja de la tasa de ganancia se movilizan y cumplen, las crisis estallan, para reorganizar estas condiciones sociales generales y redefinir los límites del proceso de acumulación. Los grados y los modos de la reorganización se ven influidos por los intereses, las

estrategias, las actuaciones de los actores sociales, sus conflictos, las crisis resultantes y sus consecuencias, las circunstancias empíricas y las particularidades históricas.

La estructura del capitalismo liberal presupone, implica o induce fuerzas, tendencias y cambios que contribuyen a configurar a la vez sus bases, sus realizaciones históricas y sus límites.

El sistema capitalista tiene en efecto premisas e implicaciones que adquieren una relevancia directa para las tendencias a la autonomización relativa del Estado, sobre todo las siguientes:¹⁹⁸

a) La “unidad sustancial” entre pueblo y Estado, individuo y comunidad, propia de los sistemas precapitalistas, es reemplazada por una serie de dualismos, ante y sobre todo el planteado entre la sociedad civil y el Estado, los dos términos en que la sociedad burguesa se desdobra. El distanciamiento creciente entre una y otro es en parte herencia de la monarquía absoluta, y en parte resultado de la lucha de la burguesía ascendente contra los resabios feudales y contra el poder político del Antiguo Régimen. La distinción entre sociedad civil y Estado es presentada como total y necesaria, y se reserva a la primera en principio el monopolio de la actividad económica.

b) En la sociedad civil, los seres humanos son liberados de las jerarquías tradicionales estrictas, determinadas por funciones socioeconómicas inmutables que surgen a su vez de las relaciones de dependencia personal y sujeción directa y de la pertenencia forzada a conjuntos corporativos, y por la coacción del Estado. Se establecen relaciones sociales a través del cambio y la competencia, entre individuos atomizados, formalmente libres e iguales, privatizados y autonomizados, que se agrupan en clases móviles y abiertas, no se someten a una comunidad natural ni subordinan esa comunidad a ellos mismos de modo colectivo y conciente. La primacía del principio individualista hace que cada uno se vuelva fin para sí mismo del cuál los demás son medios. Emerge una sociedad a la vez dividida en clases y molecularizada, que no logra unificarse y se ve amenazada por toda clase de conflictos y por las tendencias a la desintegración.

c) En lo político, los individuos son separados de sus determinaciones socioeconómicas concretas, y convertidos en entes abstractos, a los que se otorga libertad e igualdad formales, y que participan con tales caracteres en la comunidad política a través del sufragio universal. La legitimidad del Estado se funda en la soberanía del pueblo y en la responsabilidad que hacia éste debe tener el gobierno. Al dualismo sociedad civil-Estado corresponden otros que emergen y se afirman en el mismo

¹⁹⁸ N. Poulantzas, *Hegemonía y dominación en el Estado moderno*, Pasado y Presente, Córdoba, 1969, pp. 43 a 105; Umberto Cerroni, *Teoría política y socialismo*, pp. 46 a 89; Alessandro Pizzorno, *Introducción al estudio de la participación política*, en A. Pizzorno, M. Kaplan, M. Castells, *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1975.

proceso: ser individual-ser social, hombre privado-ciudadano político, interés público-interés privado.

d) El capitalismo desarrollado de la fase liberal se instaura, se reproduce y desarrolla a sí mismo, organiza la dominación y determina las formas y funciones del Estado, por su propia dinámica, a partir de sus propias fuerzas y a través de sus mecanismos inherentes, *pero hasta cierto punto solamente*.

El capitalismo implica a la vez competencia entre propietarios-empresarios, explotación del trabajo asalariado por el capital y oposición entre uno y otro, contradicciones en el proceso de reproducción y acumulación, conflictos y crisis. La clase dominante se divide por la competencia entre sus fracciones y unidades componentes, con las dificultades consiguientes para establecer y conservar la hegemonía de una de ellas sobre las clases subalternas y dominadas.

Más aún, el capitalismo exhibe una incapacidad estructural e históricamente creciente para autorreproducirse y autodesarrollarse y para superar sus crisis, sólo por sus propias fuerzas, sobre la base y por el movimiento de los capitales individuales y las empresas competitivas. Unos y otras están sometidas al juego de la competencia, del cambio y del mercado; a la necesidad de crear un valor y de producir un excedente; a las coacciones y restricciones que surgen de todo ello. Actúan de manera más o menos aislada e inconsciente, utilizan sus recursos al máximo en búsqueda del mayor beneficio posible, sin tener en cuenta las precondiciones ni las consecuencias económicas y sociales. Se preocupan por la creación de ciertas condiciones y regulaciones que no dan beneficios o son demasiado generales, y por los efectos de las propias actividades que impliquen la destrucción de las bases sociales de su existencia y funcionamiento como unidades de capital y empresas particulares. Son incapaces por sí mismas de producir y desarrollar las bases y prerequisites y de realizar las funciones que se requiere para su propia existencia y su acumulación, para la defensa y satisfacción de sus intereses, para la producción y reproducción del capital, y para el logro de una forma de coordinación, estructuración y continuidad en el desarrollo de la sociedad. Las condiciones de la producción mercantil y de la competencia intercapitalista dificultan o impiden que la totalidad social asuma alguna forma real.

De todo ello surge y se afirma cada vez más la necesidad de la diferenciación del sistema político, y de la particularización de la totalidad social en el Estado como institución especial, surgida del régimen capitalista y de la sociedad burguesa, que se coloca por encima de uno y otra, se independiza de ellos y los domina. El Estado se presenta y opera específicamente como nivel y actor políticos, con unidad interna, estructuras y prácticas objetivas, eficacia propia, autonomía relativa respecto a la sociedad y a las clases. Se constituye como instancia universal que incluye la globalidad compleja de la sociedad, y de

manera contradictoria e ilusoria armoniza lo público y lo privado, y encarna el interés general de la colectividad y la voluntad del cuerpo político de la nación. En el Estado, la comunidad, la totalidad social, los intereses colectivos, revisten una forma diferente y particularizada, desligada de los grupos e individuos, materializada como algo externo y autónomo respecto de los intereses particulares y globales reales.

El Estado se constituye y desarrolla independientemente de los individuos y grupos, como expresión, síntesis y resultado de un conjunto de fuerzas sociales que se autonomizan, de procesos contradictorios y de los rasgos y efectos de la anarquía capitalista, que requieren algún tipo de solución. Una serie de actividades y productos sociales se fijan y se articulan en el Estado como una potencia objetiva que a todos domina, escapa a su control, contrarresta sus expectativas, aniquila sus cálculos, aunque aquél no tenga la misma relación con las diferentes clases y grupos.¹⁹⁹

El Estado escapa al juego de la competencia, no está sometido a la necesidad de crear valor ni de producir un excedente. No es institución que el capital, los grupos de capitalistas individuales o los monopolios poderosos crearían e impondrían como su agente directo y su instrumento político. Es el capitalista global, ideal, ficticio que se autonomiza y coloca sobre la sociedad y las clases, poder extraño a las preocupaciones inmediatas de aquéllas, que se opone a las unidades de capital para expresar, orientar y defender los intereses de todas éstas y los intereses generales del sistema.

En la medida en que todo esto así ocurre, el Estado puede cumplir una serie de *funciones y tareas básicas* requeridas por el sistema, que no pueden ser asumidas ni cumplidas por las unidades de capital.

Colocado sobre la formación social capitalista como totalidad compleja, el Estado es agente de disolución de las estructuras precapitalistas de dominación y producción, y al mismo tiempo agente de penetración de las fuerzas y relaciones capitalistas (separación de productores y medios de producción, economía mercantil y monetaria). Posibilita y promueve la constitución de la sociedad burguesa; crea y garantiza sus bases de existencia y sus mecanismos de funcionamiento; mantiene las condiciones generales del modo de producción y de la formación social; asegura y mediatiza de modo sistemático su reproducción.

Más aún, en su fase capitalista liberal el Estado da los primeros pasos para la creación y manejo de empresas públicas, fenómeno que expresa y refuerza a la tendencia a la autonomización relativa.²⁰⁰

Así, *Francia* crea un cierto número de empresas públicas por diversas razones: fiscales (monopolio del tabaco); policía u orden público (fa-

¹⁹⁹ Marx y Engels, *La ideología alemana*, cit.

²⁰⁰ Sobre empresas públicas, ver: *Les entreprises publiques dans la Communauté Economique Européenne*, CEEP, Dunod, París, 1967; Marie-France L'Héritau, *Pourquoi des entreprises publiques*, P. U. F., París, 1972.

bricación de armas y pólvora); garantía de servicios públicos, ya sea en su totalidad (correos y telégrafos, puentes y caminos, arsenales), ya parcialmente (hospitales, enseñanza, investigación). A ello se agrega el sistema de concesiones para ferrocarriles, con garantías de financiamiento público para cubrir sus riesgos y déficits a partir de lo cual se constituye desde 1878 una red estatal, extendida desde 1908 por el rescate del Ferrocarril del Oeste y la nacionalización de otras líneas deficitarias.

En *Inglaterra* surgen también en el siglo XIX empresas de servicios públicos locales (agua, gas, electricidad, tranvías), creadas por municipalidades, propiedad de éstas que las administran o bien las dan en concesión a particulares. Más tarde, por razones técnicas, administrativas y financieras, se hace necesario ampliar la escala de operaciones. Las empresas municipales son reemplazadas por organizaciones regionales o nacionales, o se fusionan para formar a estas últimas.

Esta corriente, ligada a las doctrinas municipalistas y al desarrollo de las participaciones locales, se da también en Alemania, Bélgica, Holanda, Italia. Se trata de países con larga tradición histórica al respecto, donde el papel y la capacidad jurídica de las colectividades locales y provinciales son considerables, sobre todo porque su constitución en Estado Nacional es más reciente. A la inversa, esta corriente tiene menos importancia relativa en Francia, país de larga tradición centralizadora, donde además el municipalismo ha sido frenado por el Consejo de Estado en nombre de la defensa de la libertad de comercio e industria.

En *Alemania*, el Estado bismarckiano asume la dirección de empresas de transportes y comunicaciones (ferrocarriles, correos, telégrafos, teléfonos), electricidad, gas, agua. Interviene además en la construcción de viviendas y en el crédito, v. gr. creando el Deutsche Reichsbank como banco emisor central.

En general, en Europa, desde el siglo XIX, ciertos sectores públicos (correos y telégrafos, transportes, imprentas) son transformados en entes públicos autónomos, dotados o no de personalidad jurídica, por la necesidad de administrar, según criterios técnico-económico-contables diferentes de los que prevalecen en la administración pública, una serie de empresas que exigen sin embargo, una dirección a escala nacional. También, por motivos de descentralización inspirada en motivos técnicos o fiscales se crean por el Estado otras oficinas o monopolios (Tabaco).

El Estado mantiene las condiciones de cambio, competencia y fraccionamiento de la sociedad, y reglamenta las relaciones anárquicas y conflictivas entre grupos e individuos. Dota de este modo a la sociedad capitalista de un cuadro formal de cohesión interna y de una organización más o menos funcional que de otro modo aquélla no podría obtener ni conservar.

Presentado como instancia universal y encarnación del interés colectivo, el Estado unifica en abstracto a todos los individuos y permite a quienes lo controlan presentar su propia dominación como expresión

universalizante y mediatizadora de la sociedad y de sus intereses generales. Para asegurar la reproducción y el desarrollo de las condiciones generales del modo de producción y de la formación social capitalistas, el Estado debe situarse y actuar como aparato de dominación y administración externos a los trabajadores y a los capitalistas individuales u organizados.

Por una parte, en efecto, la burguesía está cada vez menos en condiciones de dominar y gobernar por sí misma. Los capitalistas no siempre o rara vez pueden identificarse directa e inmediatamente con el Estado, controlarlo y usarlo como una herramienta pasiva y manejable a su arbitrio de grupo o clase. Los capitalistas están determinados por sus relaciones de competencia mutua, por los movimientos y las exigencias de la acumulación y de la rentabilidad, por la resistencia de los trabajadores y de otros sectores populares contra la explotación, y por los conflictos consiguientes a todo ello. No pueden lograr de manera inmediata y directa una voluntad unificada de clase ni su expresión auténtica y eficaz. Deben recurrir al Estado y, por lo tanto, a los “apoderados especializados en la razón de Estado”, es decir, la élite política gobernante y la alta burocracia administrativa.

A través y por la intermediación del Estado, los capitalistas se relacionan socialmente entre sí como personas privadas y como capitalistas. Se afirman como clase. Se garantizan recíprocamente su propiedad y sus intereses, y la seguridad y continuidad del orden socioeconómico, en el interior del país, contra los trabajadores y masas populares, y en el exterior, contra los competidores y Estados extranjeros. Logran que las relaciones sociales de dominación y explotación se establezcan y mantengan, y adquieran todo su alcance. Los capitalistas no pueden así prescindir del Estado, y deben incluso tolerar que éste afecte a algunos de ellos —individuos o grupos—, cuando crean peligros posibles o amenazas ciertas a los intereses del sistema o de otros grupos capitalistas significativos (infracción a las leyes de funcionamiento del sistema, destrucción física y psíquica de los trabajadores, creación de conflictos socio-políticos incontrolables, aniquilamiento de recursos naturales o del medio ambiente).

Por intermedio del Estado, un grupo gobernante o una fracción hegemónica de la clase dominante (ya sea que se identifiquen uno y otra, o no como ocurre con los fenómenos bonapartistas a los que luego se vuelve) puede polarizar el conjunto de fracciones dominantes, otorgarles grados variables de participación, satisfacer sus intereses, armonizar o zanjar sus contradicciones y conflictos, imponerles así su propia hegemonía, sobre ellas, y también sobre las clases subalternas y dominadas.

Por otra parte, en efecto, a través del Estado un grupo gobernante, o una fracción hegemónica que se identifique con aquél, puede crear condiciones para el logro de combinaciones específicas de coacción y consenso con respecto a las clases dominadas, trabajadores y otros sec-

tores populares. Por esta y otras razones de sentido similar, el Estado no puede presentarse ni actuar como defensor abierto e incondicional de los intereses de capitales individuales o agrupados ni de la clase capitalista en su conjunto. El Estado burgués-liberal media y arbitra entre las clases dominantes y las dominadas; tutela en ocasiones algunos intereses económico-corporativos de aquéllas (garantía del derecho obrero a la libre venta de su fuerza de trabajo y a la vigencia de condiciones más aceptables de su reproducción, restricciones a comportamientos empresariales de consecuencias demasiado desequilibrantes y destructivas).

La Gran Bretaña del siglo XIX presenta ejemplos significativos a este respecto: conflictos entre terratenientes e industriales sobre el dilema proteccionismo *vs.* libre cambio; papel de los inspectores de fábricas y de la legislación laboral; “socialismo feudal” a la manera de Benjamín Disraeli.

Las tendencias a la autonomización relativa del Estado capitalista liberal se ven reforzadas además por algunas de sus características y contradicciones políticas más notorias.²⁰¹

Como es bien sabido, la realidad y la legitimación políticas distan de coincidir. El Estado del capitalismo liberal es, en las palabras de Marx, una comunidad aparente o ilusoria, un sucedáneo de comunidad. Representa la unidad y la generalidad formales, y pretende una ubicación y una actuación por encima de los intereses particulares de los individuos atomizados. Se basa en un sistema de representación política a través del cual el “interés general” se vuelve algo particular y extraño a los intereses de los individuos que se han disuelto en las clases sociales. Los intereses públicos sólo representan para los ciudadanos una ocupación intermitente y esporádica. Se constituyen más que todos en una esfera política particularizada y exterior a la esfera de los individuos e intereses privados. En la esfera política, la “causa universal” de todos los hombres que se supone libres, iguales y colectivamente soberanos, las leyes del Estado como obra humana, se vuelven monopolio, propiedad privada y profesión de la burocracia político-administrativa. Desaparece toda responsabilidad real de una democracia en el sentido originario de la polis antigua. El hombre moderno se aliena en el Estado. Se convierte en simple objeto sobre el cual se ejerce el poder. No tiene medios para desarrollar universalmente sus potencialidades y sus inclinaciones, para ser sujeto de su propio destino, es decir para ser libre.

La democracia se transforma en su contrario ante todo dentro de la política como esfera emancipada. El régimen democrático asegura en primer lugar las reglas del juego (constitución) a los diversos grupos de hombres políticos, sobre todo a las direcciones y cuadros de los partidos (gubernamentales y opositores). Les fija derechos y obligaciones iguales

^{201 y 202} Ver *ops. cit.*, notas (157) y (198), y Umberto Cerroni, *La libertad de los modernos*, Martínez Roca, Barcelona, 1972, cap. 6.

en sus rivalidades y luchas por el poder y en sus relaciones dentro de ese poder. Las libertades políticas son ante todo libertades de los políticos, cuyas inmunidades no son gozadas por el resto de los ciudadanos.

La mayoría de la población vive según la voluntad y las normas de los actores políticos directos, que la utilizan como medio para sus estrategias de poder, o simple fuerza material para sus arreglos mutuos de cuentas. Las normas constitucionales y legales entran permanentemente en conflicto con los intereses humanos y el comportamiento de los ciudadanos. En consecuencia, el régimen real de la democracia civil, el verdadero poder del pueblo, sigue siendo una exigencia insatisfecha, una necesidad no realizada, una simple fórmula.

Las necesidades y exigencias de las categorías particulares de la población no son lo motivación fundamental de los dirigentes de partidos y ocupan un papel secundario en sus programas y acciones. Los políticos siguen sus tácticas, se agrupan y reagrupan en diversas uniones y coaliciones, se disputan la administración del Estado. El cuerpo electoral les interesa sólo como medio para este fin, y en la medida en que este medio siga siendo eficaz. En consecuencia, el cuerpo electoral tampoco se comporta rigurosamente como factor social consciente, ni siquiera en su única actividad política, las elecciones. Para la masa de electores, las diferencias insignificantes en los dirigentes y en los programas pueden ser decisivas en la elección de los candidatos. La ausencia de verdaderas ventajas socio-económicas en la comparación entre el régimen democrático y el no democrático conduce a la indiferencia de la población hacia las diversas formas de gobierno.²⁰²

La transformación de la democracia en su contrario se cumple también a causa de una contradicción en el seno de la esfera política autonomizada. Allí reina en última instancia la ley de la fuerza. En las direcciones de los partidos políticos, y en las relaciones entre ellos, los principios constitucionales y jurídicos que rigen dichas relaciones por acuerdo de los participantes no son respetadas o son cambiadas, según la voluntad del co-autor y co-participante dotado de mayor fuerza.

Cabe reiterar finalmente que la autonomía relativa del Estado burgués liberal como la de cualquier Estado según se dijo tiene sus límites. Aquél no flota libremente sobre la sociedad, las relaciones de producción ni las clases, ni se libera de las presiones e impactos provenientes de los enfrentamientos, los conflictos y luchas, ni de los condicionamientos y determinaciones que todo ello impone. Tales factores limitan las capacidades de intervención independiente y racional del Estado burgués liberal; contribuyen a crear las imperfecciones, las ambigüedades y las inconsistencias de sus decisiones y actividades y, en general, la naturaleza relativamente contingente y aleatoria del proceso político. En última instancia, el Estado burgués liberal no lleva su autonomización más allá de ciertos límites, que también restringen el grado posible de su objetividad,

de su neutralidad y de su libertad arbitral respecto a los conflictos clasistas y políticos.

6. *Un caso límite: el bonapartismo*

Una ejemplificación particularmente notable de la tendencia extrema a la autonomía relativa del Estado, verdadero "caso límite", está dada por una forma política que, por razones de economía expositiva, dada su amplia variedad histórica, y a falta de un concepto omnicomprendido generalmente reconocido, se designa aquí con *bonapartismo*. Este fenómeno se presenta a través de manifestaciones muy diversas que se dan en diferentes países y periodos: el cesarismo de la crisis republicana en Roma;²⁰³ las monarquías absolutas del "Antiguo Régimen" en Europa;²⁰⁴ el Bonapartismo del Primer y del Segundo Imperio en Francia;²⁰⁵ el bismarckismo alemán;²⁰⁶ el kerenskismo de 1917 en Rusia, y quizás también el régimen bolchevique soviético en los 3 ó 4 primeros lustros posteriores a la Revolución de 1917;²⁰⁷ el nasserismo egipcio; el peronismo argentino.²⁰⁸ El bonapartismo, en sentido genérico es presentado aquí como hipótesis general o esquema sociopolítico, prescindiéndose en lo posible de los elementos de aproximación histórica y de especificidad nacional que deben en cambio, considerarse necesariamente en el análisis de toda situación espacio-temporal concreta.

Esta forma corresponde siempre a periodos excepcionales, a situaciones de crisis; estancamiento de una parte, o bien transiciones o puntos de flexión de otra parte, en el proceso de desarrollo; coyunturas internacionales de tensión o de conflicto violento; fuertes y rápidos cambios en el sistema de estratificación social. Estas situaciones se acompañan y caracterizan por un estado o proceso de equilibrio inestable y de lucha

²⁰³ Sobre el cesarismo y la crisis de la República Romana: Robert Combès, *La République à Rome (500-29 av J.C.)*, P. U. F., París, 1972; 3e. partie; André Figaniol, *La conquête romaine*, 5a. edición, París, 1967; Michel Rambaud, *César*, P. U. F., París, 1963; Jacques Madaule, *César*, Seuil, París, 1969.

²⁰⁴ Ver *ops. cit.* (172).

²⁰⁵ Sobre el bonapartismo de Napoleón I. ver J. Godechot, *L'Europe...*, cit. en nota (136). Sobre el bonapartismo del Segundo Imperio, ver: J. M. Thompson, *Louis Napoleon and the Second Empire*, W. W. Norton Co., Nueva York, 1967; Theodore Zeldin, *The political system of Napoleon III*, W. W. Norton and Co., 1971; Georges Pradalié, *Le Second Empire*, P. U. F., 1974.

²⁰⁶ Sobre el bismarckismo, ver A. J. P. Taylor, *Bismarck-The man and the statesman*, Vintage Book, Nueva York, 1967.

²⁰⁷ Sobre el bonapartismo en la URSS, ver *ops. cit.* en notas (20) y (21).

²⁰⁸ Sobre el peronismo, ver Silvio Frondizi, *La realidad argentina-Ensayo de interpretación sociológica*, Ediciones Praxis, Buenos Aires, 1955; Marcos Kaplan, *50 años de historia argentina (1925-1975): El laberinto de la frustración*, en Pablo González Casanova (Coord.), *América Latina: Historia de Medio Siglo, I. América del Sur*, Siglo XXI, México, 1977.

entre clases, fracciones y grupos, cada una de las cuales, a su vez puede y suele sufrir además sus propias crisis internas. La o las clases y fracciones tradicionalmente dominantes, debilitadas o en declinación, no pueden seguir imponiendo su hegemonía de modo indiscutido e irrestricto. Las clases nuevas o ascendentes pueden estar pasando de la pasividad y el sometimiento a la actividad y la rebeldía, desafiar la dominación tradicional, sin ser capaces de remplazarla por la propia. Así, una clase ha perdido y otra no ha ganado la capacidad efectiva para regir la nación.

A esta premisa fundamental del bonapartismo se refiere Engels en un texto célebre. Tras afirmar que el Estado “es, por regla general, el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que, con ayuda de él, se convierte también en la clase políticamente dominante”, reconoce que “sin embargo, por excepción, hay periodos en que las clases en lucha están tan equilibradas, que el poder del Estado, como mediador aparente, adquiere cierta independencia momentánea respecto a una y otra. En este caso se halla la monarquía absoluta de los siglos xvii y xviii, que mantenía a nivel la balanza entre la nobleza y la burguesía; y en este caso estuvieron el bonapartismo del primer Imperio francés, y sobre todo el del segundo, valiéndose de los proletarios contra la clase media, y de ésta contra aquéllos. La más reciente producción de esta especie... es el nuevo imperio alemán de la nación bismarckiana...”²⁰⁹

El carácter excepcional que este texto atribuye al bonapartismo es descartado por otros textos del mismo Engels en los cuales aquél aparecería como tendencia estructural del proceso político contemporáneo. “Parece ser una ley del desarrollo histórico el que la burguesía no pueda detentar en ningún país de Europa el Poder Político —al menos durante largo tiempo— de la misma manera exclusiva con que pudo hacerlo la aristocracia feudal durante la Edad Media...”²¹⁰ “La particularidad que distingue a la burguesía de todas las demás clases dominantes que la han precedido consiste precisamente en que en su desarrollo existe un punto de viraje, tras el cual todo aumento de sus medios de poder, y por tanto de sus capitales en primer término, tan sólo contribuye a hacerla cada vez más incapaz para la dominación política... En la medida en que la burguesía desarrolla su industria, su comercio, sus medios de comunicación... engendra el proletariado. Y al llegar a un determinado momento, la burguesía comienza a darse cuenta de que el proletariado, empieza a sobrepasarla. Desde ese momento, pierde la capacidad de ejercer la dominación política exclusiva, y busca en torno suyo aliados, con quienes comparte su dominación, o a quienes, según las circunstancias, se la cede por completo.”²¹¹ “El bonapartismo es la verdadera religión

²⁰⁹ Engels, *El origen de la familia...*, cit.

²¹⁰ Engels, Prólogo a la edición inglesa de 1892 de *Del socialismo utópico al socialismo científico*.

²¹¹ Engels, Prefacio a *La guerra campesina en Alemania*, 2da. edición, 1870.

de la burguesía moderna. Ésta percibe cada vez más que no tiene la pasta necesaria para gobernar directamente y que, por consiguiente, en los países donde una oligarquía no puede, como en Inglaterra, encargarse, contra una buena retribución, de dirigir el Estado y la sociedad en el interés de la burguesía, una semidictadura bonapartista es la forma normal; esta semidictadura realiza los grandes intereses materiales de la burguesía, pero no le deja ninguna participación en el poder mismo...²¹²

“En Inglaterra, la burguesía no ha ejercido jamás el poder indiviso. Hasta el triunfo de 1832 dejó a la aristocracia en el disfrute casi exclusivo de todos los altos cargos públicos... Los burgueses ingleses de aquel entonces eran... unos nuevos ricos sin cultura, que tenían que ceder a la aristocracia, quisieran o no, todos aquellos altos puestos del gobierno que exigían otras dotes que la limitación y la fatuidad insulares, salpimentadas por la astucia para los negocios...” “Hasta hoy día está la burguesía inglesa tan profundamente penetrada de un sentimiento de inferioridad social, que sostiene a costa suya y del pueblo una casta decorativa de zánganos que tienen por oficio representar dignamente a la nación en todos los actos solemnes... corporación selecta y privilegiada, que al fin y al cabo ha sido fabricada por la misma burguesía. Así, pues, la clase media industrial y comercial no había conseguido aún arrojar por completo del poder político a la aristocracia terrateniente, cuando se presentó en escena el nuevo rival: la clase obrera...”²¹³

“Hasta en Francia, donde se extirpó tan de raíz el feudalismo, la burguesía, como clase global, sólo ejerce todo el poder durante breves periodos de tiempo. Bajo Luis Felipe (1830-1848), sólo gobernaba una pequeña parte de la burguesía, pues otra parte mucho más considerable, quedaba excluida del sufragio por el elevado censo de fortuna que se exigía para poder votar. Bajo la segunda república (1848-1851), gobernó toda la burguesía, pero sólo durante tres años; su incapacidad abrió el camino al Segundo Imperio...”²¹⁴ El Imperio “en realidad era la única forma de gobierno posible, en un momento en que la burguesía había perdido la facultad de gobernar la nación y la clase obrera no la había adquirido aún...”²¹⁵

En lo que a Alemania se refiere, “el Estado, tal como existe..., es igualmente un producto necesario de la base social de la que se ha originado. En Prusia —y Prusia tiene hoy una significación decisiva— existe junto a una nobleza latifundista todavía poderosa, una burguesía relativamente joven y notablemente cobarde que, hasta el presente, no se ha apropiado ni el poder político directo, como en Francia, ni el más o menos indirecto, como en Inglaterra. Pero junto a estas dos clases,

²¹² Engels a Marx, 13 abril 1866.

²¹³ y ²¹⁴ Engels, Prólogo a la edición inglesa de 1892 de *Del socialismo utópico al socialismo científico*.

²¹⁵ Marx, *La guerra civil en Francia*, cap. III.

hay un proletariado intelectualmente muy desarrollado, que crece rápidamente y se organiza cada día más...”

En 1848, también la burguesía alemana “comienza a darse cuenta de que su inseparable acompañante, el proletariado, empieza a sobrepasarla”. “... En aquel entonces la burguesía alemana no se asustó tanto del proletariado alemán como del proletariado francés. Los combates de junio de 1848 le enseñaron qué era lo que la esperaba. La agitación del proletariado alemán era suficiente para demostrarle que en Alemania había sido arrojadas las semillas capaces de dar la misma cosecha. Y a partir de aquel momento quedó embotado el filo de la acción política de la burguesía alemana. Ésta empezó a buscar aliados y a venderse por cualquier precio; y de entonces acá no ha avanzado un solo paso. Todos esos aliados son reaccionarios por su naturaleza: el poder real, con su ejército y su burocracia; la gran nobleza feudal; los junkers provincianos... , los curas. Con todos ellos pactó y concertó acuerdos la burguesía...”

“Encontramos aquí, pues, junto a la condición fundamental de la antigua monarquía absoluta: el equilibrio entre la nobleza terrateniente y la burguesía, la condición fundamental del bonapartismo moderno: el equilibrio entre la burguesía y el proletariado. Pero lo mismo en la antigua monarquía absoluta que en la monarquía bonapartista moderna, el verdadero poder gubernamental se encuentra en manos de una casta particular de oficiales y de funcionarios... La autonomía de esta casta, que parece mantenerse fuera y, por decirlo así, por encima de la sociedad, confiere al Estado un viso de autonomía respecto de la sociedad.”²¹⁶

Esta situación básica puede y suele complicarse por otras circunstancias adicionales. Todas las clases y grupos de la sociedad, incluso las que ocupan una situación polar, tienen una composición heterogénea, abarcan estratos distintos, con diferente capacidad para reorientarse y reorganizarse social y políticamente, con diferencias también en el ritmo y en el sentido de sus acciones. A ellos se agrega la tendencia casi fatal de los partidos políticos a la rutinización y a la esclerosis; y la consiguiente incapacidad para readaptarse a los rápidos cambios en marcha y, como resultado, el debilitamiento o pérdida de su representatividad y de su capacidad operativa con respecto a las clases, fracciones y grupos y a la sociedad global. De este modo es probable que no se logre la fusión de cada una de las distintas clases, las fundamentales por lo menos, bajo direcciones únicas capaces de enfrentar y resolver decisivamente (por triunfo, derrota o compromiso perdurable) los problemas y conflictos constitutivos de la crisis. En los dos polos de la sociedad, y entre ambos, se desplazan y actúan clases y grupos sin cohesión sólida, sin representación política eficaz y sin capacidad para imponer sus intereses

²¹⁶ Engels, *Contribución al problema de la vivienda*; Prefacio a *La guerra campesina en Alemania*, 2da. edición, 1870.

y hacerlos adoptar o acatar por la mayoría de la nación, en nombre propio y a través de sus órganos. El bonapartismo puede surgir por fallas momentáneas o definitivas de las clases y fracciones tradicionalmente dominantes, o de una inmadurez y debilidad de los grupos y estratos emergentes y antagónicos de las primeras. En su aparición y funcionamiento inciden también la existencia de fuerzas intermedias, secundarias o marginales, y sus relaciones con los dos núcleos o bloques de posición polar en la sociedad.

Se produce así un equilibrio inestable de las fuerzas en lucha, con el peligro que no se constituye o reconstituya con suficiente rapidez un equilibrio sólido y perdurable, y de que incluso el enfrentamiento lleve a la destrucción de las clases y grupos en confrontación y de la sociedad misma. Así, en Francia: “Una burguesía monárquica escindida en dos sectores dinásticos, pero que, ante todo, necesitaba tranquilidad y seguridad para sus negocios pecuniarios, y frente a ella un proletariado, vendido ciertamente, pero no obstante *amenazador*, en torno al cual se agrupaban más y más los pequeños burgueses y los campesinos; la amenaza constante de un estallido violento que, a pesar de todo, no brindaba la perspectiva de una solución definitiva; tal era la situación, como hecha de encargo para el golpe de Estado del tercer pretendiente... , Luis Bonaparte. Éste, valiéndose del ejército, puso fin el 2 de diciembre de 1851 a la tirante situación... El periodo de las revoluciones desde abajo se había cerrado, por el momento; a éste siguió un periodo de revoluciones desde arriba.”²¹⁷

En esta situación, el Estado, encarnado por un grupo que controla o manipula directa o indirectamente los principales instrumentos y mecanismos de poder, aparece como el único elemento o factor capaz de erigirse sobre las clases y sobre la sociedad, como representante de todos o de casi todos, y apto para imponer como instancia independiente su autoridad y su arbitraje final, y para dispensar desde arriba las decisiones, los beneficios y los sacrificios.

En Alemania, “lo mismo en la antigua monarquía absoluta que en la monarquía bonapartista moderna, el verdadero poder gubernamental se encuentra en manos de una casta particular de oficiales y de funcionarios que en Prusia se recluta en parte entre sus propias filas, en parte entre la pequeña nobleza de mayorazgo, más raramente entre la gran nobleza, y en menor medida aún entre la burguesía. La autonomía de esta casta, que parece mantenerse fuera y, por decirlo así, por encima de la sociedad, confiere al Estado un viso de autonomía respecto de la sociedad.”²¹⁸

En Francia, el proceso bonapartista, en sus dos fases napoleónicas, se instrumenta por medio de “el poder estatal centralizado, con sus órganos

²¹⁷ Prólogo de Engels, a la edición de 1895 de *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850*.

²¹⁸ Engels, *Contribución al problema de la vivienda*.

omnipresentes, el ejército permanente, la policía, la burocracia, el clero y la magistratura —órganos creados con arreglo a un plan de división sistemática y jerárquica del trabajo...”²¹⁹

En la experiencia francesa se destaca particularmente el papel de la fuerza militar y de las crisis que provoca o en que interviene:

“...*el estado de sitio*. ¡Magnífico invento, aplicado periódicamente en cada una de las crisis sucesivas en el curso de la revolución francesa! Y el cuartel y el vivac, puestos así, periódicamente por encima de la sociedad francesa para aplastarle el cerebro y convertirla en un ser tranquilo; el sable y el mosquetón, que periódicamente regentaban la justicia y la administración, ejercían tutela y censura, hacían funciones de policía y oficio de serenos; el bigote y la guerrera que se preconizaban periódicamente como la sabiduría suprema y como los rectores de la sociedad, ¿no tenían necesariamente el cuartel y el vivac, el sable y el mosquetón, el bigote y la guerrera, que dar por último en la ocurrencia de que era mejor salvar a la sociedad de una vez para siempre, proclamando su propio régimen como el más alto de todos y descargando por completo a la sociedad burguesa del cuidado de gobernarse por sí misma? El cuartel y el vivac, el sable y el mosquetón, el bigote y la guerrera tenían necesariamente que dar en esta ocurrencia, con tanta mayor razón cuanto que de este modo podían esperar también una mejor recompensa por sus altos servicios, mientras que limitándose a decretar periódicamente el estado de sitio y a salvar transitoriamente a la sociedad, por encargo de esta o aquella fracción de la burguesía, se conseguía poco de sólido, fuera de algunos nuevos muertos y heridos y de algunas muecas amistosas de burgueses. ¿Por qué el elemento militar no podía jugar por fin de una vez el estado de sitio en su propio interés y para su propio beneficio, sitiando al mismo tiempo las bolsas burguesas?...”
...Los republicanos “honestos”..., puros, plantaron con el estado de sitio de París el vivero en que habían de criarse los pretorianos del 2 de diciembre de 1851...”²²⁰

Las distintas manifestaciones históricamente conocidas que pueden subsumirse dentro de la categoría general del bonapartismo, presentan entre sí considerables diferencias en cuanto a modos de encarnación, medios de instrumentación, mecanismos de funcionamiento, naturaleza y consecuencias de su acción.

El bonapartismo constituye siempre una forma de gobierno autoritario prácticamente irrestricto, pero puede encarnarse en una personalidad representativa, providencial, heroica, dotada real o ficticiamente de aptitudes excepcionales; o bien en un equipo de dirección colectiva, en gobiernos de coalición, en ciertas manifestaciones específicas de parlamentarismo. Las bases, instrumentos y mecanismos de poder y operación

²¹⁹ Marx, *La guerra civil...*, cap. III.

²²⁰ Marx, *El dieciocho brumario...*, cit.

pueden ser: la burocracia civil; las fuerzas armadas regulares; los grupos irregulares o paramilitares; la policía, en sentido restringido (represión estatal de la delincuencia y la subversión social) o en sentido amplio (conjunto de fuerzas gubernamentales y particulares que tutelan el orden existente y las relaciones vigentes de dominación y hegemonía); el o los cleros; la captación por la corrupción y por el terror de los funcionarios de partidos políticos, sindicatos obreros y organizaciones empresariales.

El Estado bonapartista exhibe una independencia considerable de cualquier clase en particular y de la sociedad en su conjunto, pero no se halla suspendido en el vacío, y su autonomía y neutralidad son, en última instancia, más aparentes que reales. Pretende ser poder imparcial, encarnación de la sociedad y representación —simultánea o sucesiva— de varias clases o de todas. Su capacidad de iniciativa independiente no está afectada en gran medida por las necesidades y exigencias específicas de una clase, fracción o estrato; juega una o varias clases contra una u otras, las favorece y las somete por separado o en su conjunto. Por otra parte, sin embargo, el bonapartismo surge y funciona a partir de un orden social determinado, al que en última instancia no pretende modificar sino estabilizar y consolidar. De hecho opera así como defensor en esencia de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes, a veces con la incomprensión y la hostilidad de las propias interesadas. (En las experiencias bonapartistas nunca está totalmente ausente la tentación de las élites políticas y administrativas que lo encarnan de transformarse, de servidores en amos de la sociedad).

En el segundo bonapartismo francés, “El Imperio, con el golpe de Estado por fe de bautismo, el sufragio universal por sanción, y la espada por cetro, declaraba apoyarse en los campesinos, amplia masa de productores no envuelta directamente en la lucha entre el capital y el trabajo. Decía que salvaba a la clase obrera destruyendo el parlamentarismo y, con él, la descarada sumisión del Gobierno a las clases poseedoras. Decía que salvaba a las clases poseedoras manteniendo en pie su supremacía económica sobre la clase obrera; y, finalmente, pretendía unir a todas las clases, al resucitar para todos la quimera de la gloria nacional. En realidad, era la única forma de gobierno posible, en un momento en que la burguesía había perdido ya la facultad de gobernar la nación y la clase obrera no la había adquirido aún. El Imperio fue aclamado de un extremo a otro del mundo como el salvador de la sociedad. Bajo su égida, la sociedad burguesa, libre de todas las preocupaciones políticas, alcanzó un desarrollo que ni ella misma esperaba. Su industria y su comercio cobraron proporciones gigantescas; la especulación financiera celebró orgías cosmopolitas; la miseria de las masas se destacaba sobre la ostentación desvergonzada de un lujo suntuoso, falso y envilecido. El poder del Estado, que aparentemente flotaba por encima de

la sociedad, era en realidad el mayor escándalo de ella y el auténtico vivero de todas sus corrupciones...²²¹

El bonapartismo puede ser progresivo (Julio César, Napoleón I), o más o menos regresivo (Napoleón III, Bismarck); representar, y preparar o reforzar una continuidad meramente evolutiva, o bien un salto de características más o menos revolucionarias, según que refuerce y lleve al triunfo, o no, con o sin compromisos y limitaciones, a las fuerzas de cambio y desarrollo. Las fuerzas fundamentales en antagonismo pueden, por la propia dinámica del proceso y por la intervención bonapartista, llegar finalmente a cierta asimilación o fusión recíproca; o puede existir, por el contrario, entre ellas un conflicto básico insuperable que el bonapartismo inicialmente atenúa o equilibra pero que luego termina por agravar y arrastrar a un desenlace que suele marcar también el fin de la experiencia.

²²¹ Marx, *La guerra civil...*, cit.