

ESTADO Y SOCIEDAD (EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA RELATIVA)

MARCOS KAPLAN

I. LA PERSPECTIVA Y EL ENCUADRE

Los problemas del desarrollo y la crisis política de América Latina han colocado en el centro del interés y de la discusión la cuestión de las relaciones entre la sociedad y el Estado, la naturaleza y funciones de éste, su dependencia y su autonomía relativas respecto a la primera. Su examen requiere el descarte de todo *enfoque tradicional y convencional*, caracterizable como *restrictivo, formalista y estático*, y la adopción de un *enfoque totalizador, concreto, dinámico* o, en otros términos, *histórico-estructural*. El mundo, la vida, el hombre, el conocimiento, la acción, la sociedad, el Estado, deben ser concebidos como sistemas abiertos por una teoría referida a lo multidimensional y complejo.¹

La realidad humano-social es el proceso histórico sin finalidad pre-determinada ni estación de llegada. Realidad y proceso, sociedad e historia, no existen fuera de los seres humanos, de su producción y formación por sí mismos, a través de su acción sobre y de sus lazos consigo mismos, con la naturaleza y con las demás personas.

La naturaleza humana, el “hombre genérico”, no tiene una esencia

¹ Para la discusión del enfoque y el encuadre, véanse: Henri Lefèvre, *Critique de la vie quotidienne*, dos volúmenes, L'Arche Editeur, París, 1958 y 1962; Henri Lefèvre, *Au-delà du structuralisme*, Editions Anthropos, París, 1971; Yves Barel, *La reproduction sociale –Systèmes vivants, invariance et changement*, Anthropos, París, 1973; Edgar Morin, *Le paradigme perdu: la nature humaine*, Aux Editions du Seuil, París, 1973; Georges Balandier, *Sens et puissance*, Presses Universitaires de France, París, 1971; C. Wright Mills, *La imaginación sociológica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961; H. Gerth y C. Wright Mills, *Carácter y estructura social*, Paidós, Buenos Aires, 1963; Alvin Gouldner, *La crisis de la sociología occidental*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973; Robert W. Friedrichs, *A sociology of sociology*, The Free Press New York, 1970; *Ideology in Social Science— Readings in Critical Social Theory*, edited by Robin Blackburn, Vintage Books, New York, 1973; Marcos Kaplan, *Teoría política y realidad latinoamericana*, Archivos del Fondo de Cultura Económica, México, 1976; Marcos Kaplan, *La ciencia en la sociedad y en la política*, SEP-Setenta, México, 1975; Marcos Kaplan, *Estado y sociedad*, UNAM, México, 1978.

particular. No es reducible a un solo aspecto, no resulta de una mera superposición de estratos, ni ha sido definida de una vez para siempre. Para su explicación parece cada vez más pertinente apelar ante todo a los principios organizativos correspondientes a la *energía* (conjunto de capacidades de movilización, por intermedio de fuerzas, de recursos materiales y humanos requeridos por la producción y reproducción de la sociedad) y a la *información* (organización de la energía y la materia en estructuras y procesos). La combinación de energía e información da lugar a *sistemas generativos* que proporcionan la lógica de los sistemas vivientes abiertos, de la realidad negantrópica de naturaleza organizativa, de la auto-organización de la complejidad y de la hipercomplejidad.²

La esencia del fenómeno humano-social, el campo antropológico en el sentido más vasto del término, se presenta como totalidad bio-psico-sociológica, como unidad en un sistema hipercomplejo de un conjunto de polos sistemático-generativos. Estos polos se interrelacionan, interactúan y se interfieren mutuamente, estableciendo entre sí relaciones de complementariedad, competencia, antagonismo, continuidad, mediatisación, discontinuidad. No existe entre los polos una jerarquía absoluta y definitiva. Cada uno de ellos y sus elementos necesitan de los otros polos. Cada polo es fin y medio de los otros, y coautor, coorganizador, coconstructor del conjunto. Los polos y sus elementos entrelazan sus complejidades y desarrollos, constituyen un circuito sin comienzo ni conclusión. En esta perspectiva, toda unidad de la praxis humana, de la más simple a la más compleja, es a la vez genética, cerebral, económica, social, cultural, política y ecosistémica. Este policentrismo coexiste y se superpone con otro, constituido por la tríada especie-individuo-sociedad.

Individuos, grupos, sociedades son así unidades superiores, totalidades organizadas. Como tales, no son reducibles a sus elementos constitutivos ni descifrables aisladamente a partir de sus propiedades particulares. La totalidad aporta la inteligibilidad de las propiedades que los elementos constitutivos manifiestan.

En su estructuración, en su funcionamiento y en su desarrollo, los individuos, los grupos y las sociedades están sometidos a una lógica de *autoorganización* y de *complejización* creciente, que resulta de la dialéctica entre *entropía* (ruido, desorden, desorganización, incertidumbre) y la *negantropía* o entropía negativa. A partir del ruido y del

² Sobre la lógica de los sistemas vivientes, véanse: Barel, *La reproduction...*, cit.; Morin, *Le paradigme...*, cit.; Jacques Monod, *Le hasard et la nécessité*, Editions du Seuil, París, 1970; Serge Moscovici, *Sociedad contra natura*, Siglo XXI Editores, México, 1975; Jacques Attali, *La parole et l'outil*, Presses Universitaires de France, París, 1975.

desorden, del azar y las perturbaciones, de la desorganización y la indeterminación, los sistemas vivientes reaccionan por medio de la información, la autoorganización, el aumento de su diversidad y de su complejidad. Se regeneran, se reforman, se reproducen los elementos constitutivos que se degradan o destruyen, se autorreproducen los sistemas en su totalidad. Existe una unidad antagónica entre el *proceso-lógica de complejización* y el *proceso-lógica del desorden*. Entre ambos polos se dan combinaciones y formas intermedias. Las mismas consideraciones explican que la evolución histórica no sea continua, linear ni mecánica, sino aleatoria, estocástica, regida por el principio de indeterminación en su desarrollo y en su carácter mismo.

Lo decisivo son las *totalidades vivientes en movimiento*, como contenido real que abarca niveles y aspectos mutuamente implicados. Este contenido real no es puramente fluido: se da formas, equilibrios, regulaciones, retroacciones. Se organiza en estructuras y sistemas de estabilidad provisoria, parte del devenir que las trabaja y modifica, pero que se mantienen en el tiempo, actúan y reactúan, deben ser consideradas y estudiadas en sí mismas. La realidad social es así expresión de la totalidad de fuerzas y actividades humanas, de las estructuras y procesos que ellas generan. Las estructuras sociales resumen la totalidad de los procesos sociales, son definidas por éstos y a su vez los conforman y condicionan; son expresiones y formas cristalizadas de una realidad móvil, compleja, conflictual. El conjunto de procesos y estructuras de una sociedad determina el desarrollo de ésta, y el grado y las modalidades de ese desarrollo.

La unidad de estructuras de una sociedad y en una etapa dada de su evolución es captable y analizable en función de distintos niveles y aspectos. Un sistema social es un macro-conjunto complejo de aspectos, niveles, instancias, todos ellos con estructuras y dinámicas propias y con eficacia específica. Cada aspecto, nivel, instancia es condición de la existencia, de la especificidad y de la eficacia de los otros. La especificidad y de la eficacia de cada aspecto, nivel, instancia, dependen de su ubicación y de su función en un tipo determinado de relaciones entre aquéllas en el interior de una unidad global. Cada sistema se diferencia de los otros por los tipos de relaciones, combinaciones y articulaciones específicas de los aspectos, niveles e instancias en un todo.³

³ Sobre los problemas de la estructuración sistemática, véanse: Henri Lefèvre, *Sociologie en Marx*, Presses Universitaires de France, París, 1966; Gerth y Mills, *Carácter...*, cit.; los textos de Gramsci al respecto; Hugues Portelli, *Gramsci y el bloque histórico*, Siglo XXI Editores, 1973; Nikos Poulantzas, *Les classes sociales*, en *L'Homme et la Société*, № 24, avril-septembre 1972, pp. 23-57.

Los aspectos o dimensiones del sistema global y del proceso total que luego se indican son distintos pero ligados entre sí, con independencia relativa pero con influencia recíproca, en interacción incesante aunque no mecánica. Un mismo tipo y un nivel similar de desarrollo técnico-económico no ejercen una determinación rígida, sino un condicionamiento relativamente amplio y flexible sobre las relaciones sociales, y pueden generar formas de estructuración socioeconómica muy diferentes. Éstas, a su vez, tampoco ejercen un condicionamiento estricto y lineal sobre las superestructuras y las formas institucionales. Los diferentes aspectos o niveles sufren la influencia de los factores y rasgos peculiares del desarrollo histórico de cada país. Elementos de un nivel o dimensión aparecen en los otros. Elementos de niveles diferentes se combinan en relaciones y proporciones determinadas, de modo coherente y relativamente estabilizado; se localizan en el tiempo y en el espacio; forman estructuras y sistemas. La presencia simultánea de diferentes niveles, con autonomía relativa, historicidad propia, diferencias de origen y evolución, desigual desarrollo en términos de ritmo, intensidad y orientación y desajustes recíprocos, contribuyen a explicar la falta de coherencia total de los sistemas y los factores y modalidades de sus procesos de cambio.

Las principales fuerzas, relaciones y estructuras que se tienen en cuenta en el análisis son de tipo económico, social, cultural-ideológico y político.

Toda sociedad, a través de sus subsistemas, especialmente el político, fija sus fines, asigna importancia relativa a la *producción económica* en relación a las necesidades reconocidas y demandas aceptadas del sistema social y de sus principales grupos, y otorga recursos al aparato productivo en sentido estricto. Éste, a su vez, realiza compromisos entre los recursos y la matriz de necesidades, ajusta los factores, da productividad a los recursos recibidos, genera y distribuye bienes y servicios para el consumo y la inversión. Los criterios con los cuales se comparan y evalúan opciones, se las asume y se las implementa, están regidos por el subsistema económico en sí mismo, y por el contexto sociocultural y político. Cada sociedad tiene modos específicos para la asignación de recursos, y para la producción, el intercambio, la distribución, la apropiación y el uso de bienes, servicios e ingresos, todo ello en relación con la satisfacción de las necesidades de la sociedad y de los subconjuntos o grupos particulares. Producción-distribución-consumo-inversión se presentan como integrantes de una red de varios polos, en acciones y reacciones complejas, entre los cuales circulan flujos de bienes, servicios, ingresos, informaciones y poderes.

ESTADO Y SOCIEDAD (EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA RELATIVA) 19

Los aspectos relevantes de la instancia económica que interesa destacar aquí son: la matriz de necesidades;⁴ el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, que a su vez abarca: el ecosistema,⁵ la población, la cooperación y la división del trabajo,⁶ la tecnología,⁷ el régimen de producción-distribución-consumo; el modo de creación, distribución y uso del excedente.⁸

El proceso económico se constituye y realiza a través y en el interior de un subsistema de fuerzas, relaciones y estructuras sociales que tiene, como punto de partida y de llegada, como causa y como resultado, *la división y la especialización del trabajo social, de las funciones y de los grupos*, y la institución de una jerarquía regulada por relaciones de dominación y sumisión. La sociedad se presenta como una red de relaciones jerarquizadas entre clases, grupos o individuos, de estructuras de estratificación social, de formas y canales de movilidad social, y de procesos de creación y modificación de todas ellas. La jerarquía diferenciadora es a la vez colectiva (clase, casta, estamento, otros grupos) e individual (rango, status, rol, prácticas). El subsistema social se identifica como una macroestructura a la vez centralizada y descentralizada, que permite simultánea pero矛盾oramente la reunión y la dispersión, la praxis colectiva y la individual. La jerarquía colectiva y la jerarquía individual, por una parte estructuran un sis-

⁴ Sobre el problema de las necesidades: H. Lefèvre, *Critique...*, cit., volumen 1, *passim*; Pierre Kende, *L'abondance est-elle possible?*, Gallimard, París, 1971; Marcos Kaplan, *Necesidad y bienestar: elementos para un enfoque sistémico-dinámico*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, abril 1973.

⁵ Sobre el ecosistema, véanse: Morin, cit., *passim*; Moscovici, cit., *passim*; *Development and Environment*, Mouton-Paris-The Hague, 1972; Max Nicholson, *The Environmental Revolution*, Pelican Books, 1972; Barry Commoner, *The closing circle*, Bantam Books, New York, 1974; Nigel Calder, *The environment game*, Panther Books, London, 1967.

⁶ Véase André Gorz, *Critique de la division du travail*, Seuil, París, 1973.

⁷ Sobre la tecnología y la ciencia, véanse: *The sociology of science*-Edited by Bernard Barber and Walter Hirsch, The Free Press, New York, Collier Macmillan, London, 1962; *Sociology of Science*-Edited by Barry Barnes, Penguin Modern Sociology Readings, London, 1972; Leslie Sklair, *Organized Knowledge*, Paladin, London, 1973; Hilary Rose and Steven Rose, *Science and society*, Pelican, London, 1970; *Recherche et Activité Economique, sous la direction de François Perroux*, Armand Colin, 1969; (*Auto*) critique de la science Textes réunis para Alain Jaubert et Jean-Marc Lévy-Leblond, Seuil, París, 1973; Jean-Jacques Salomon, *Science et politique*, Seuil, París, 1970; Umberto Cerroni, *Técnica y libertad*, Libros de Confrontación, Barcelona, 1973; Francis Allen et al., *Technology and social change*, Appleton-Century-Crofts, New York, 1975; *The economics of technological change*. Editado por Nathan Rosenberg XX, Penguin Modern Economics Readings, London, 1971; Marcos Kaplan, *La ciencia en la sociedad...*, cit.

⁸ Sobre el excedente económico: Paul Baran, *La economía política del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959; Yves Barel, *Marxisme et croissance*, en Elman Altwater et al., *En partant du 'Capital'*, Editions Anthropos, París, 1968.

tema de estratificación social, por la otra son raíces y fuentes antagónicas y complementarias de desigualdad y de movilidad sociales.⁹

La *estratificación social* configura una rama de grupos sociales en relaciones sistematizadas de diferenciación y superposición jerarquizada. Las sociedades humanas concretas aparecen como entrecruzamiento de diversas formas de estratificación que se interrelacionan e interactúan. Todo sistema social implica un equilibrio precario entre una multiplicidad de jerarquías que debe ser rehecho sin cesar por un esfuerzo siempre renovado. A partir de la variedad de formas de estratificación se elaboran tipos puros, ideal-abstractos, que se aproximan a las situaciones concretas sin coincidir exactamente con la realidad, pero cuyo uso combinado puede contribuir a dar cuenta de aquélla (clase, casta, estamento, grupos secundarios).

La estratificación social expresa siempre, sobre todo en sociedades contemporáneas, una estructura clasista compleja y dinámica. Las estructuras y procesos interactúan permanentemente en la configuración, el funcionamiento y la modificación de la estratificación. Una misma base económica puede ofrecer gradaciones y variaciones considerables en las formas de estratificación de diferentes países. Las formas de estratificación rara vez presentan una diferencia y una oposición entre dos clases únicas, y sí una multiplicidad de agrupaciones sociales que se superponen, entrelazan y confrontan. Excepto en sociedades primitivas o poco desarrolladas, no existen clases absolutamente homogéneas. Cada una de ellas comprende capas, estratos, fracciones, grupos diferentes, con intereses a veces no idénticos e incluso contrapuestos, y con posibilidades de conflicto. La estructura y los conflictos de clases son un factor esencial del sistema y del proceso sociopolítico, pero no tienen siempre y en todo caso un papel exclusivo o predominante, ni confieren necesaria y fatalmente un carácter secundario o derivado a otros tipos de grupo y de conflicto (étnicos, territoriales, corporativos, ideológicos) que pueden adquirir gran importancia, realidad propia, autonomía relativa, e influir sobre la estructura y la dinámica de las clases. Cuanto mayor es el número de clases y de sus capas, estratos y grupos, mayores son las complejidades y variaciones de su composición interna, de sus interrelaciones y de sus acciones propias. Los antagonismos entre clases básicas se unen y enlazan con las contradicciones secundarias entre frac-

⁹ Entre la abrumadora bibliografía sobre estratificación y movilidad sociales, véanse: Stanislaw Ossowski, *Estructura de clases y conciencia social*, Península, Barcelona, 1969; T. B. Bottomore, *Classes in modern society*, Vintage Books, New York, 1968; *Social inequality*; editado por André Béteille, Penguin Modern Sociology Readings, 1969; *Class, status and power –Social Stratification in Comparative Perspective*, editado por Reinhard Bendix and Seymour Martin Lipset, The Free Press, New York, Second Edition, 1967; Leonard Reissman, *Class in american society*, The Free Press, New York, 1959.

ciones, capas y estratos de una misma clase. Las clases fundamentales pueden aliarse con otras en declinación o en ascenso, o con sectores de las mismas, según sus intereses propios, circunstanciales o permanentes, y generar así una amplia gama de combinaciones posibles.

A través de la estratificación, la sociedad no se dispersa al azar. Se integra en la jerarquía diferenciadora de clases y grupos, rangos, status y roles, y lo hace de manera semialeatoria. Las diferenciaciones equivalen a pautas transindividuales que son estables frente al movimiento de los individuos. Configuran una estructura social objetiva, independiente de los individuos, que controla a éstos mediante jerarquías y conexiones.

La desigualdad que surge de la estratificación es modificada y atenuada por la relativa movilidad social. El avance de la división y la especialización del trabajo hace progresar la complejidad de la sociedad, contribuye a diferenciarla en clases y grupos, y a su vez se modela o refuerza según la jerarquía diferenciadora. Multiplica las interrelaciones, las comunicaciones y los intercambios dentro del sistema social. Genera una gran diversidad de rangos, status, roles, personalidades, comportamientos y destinos individuales, en el ascenso y en el descenso sociales.

Dado que toda sociedad es contradictoria y móvil, y se define por su formación y reproducción continuas, es perceptible la importancia que adquieren las instancias donde se sitúa la *capacidad de generación y definición de significados*. Las sociedades, todas ellas pero sobre todo las más complejas, necesitan para mantenerse y desarrollarse un subsistema constituido por dos tipos de elementos.

Por una parte, las *informaciones organizativas*: conocimiento, saber qué y saber cómo sociales, lenguaje, sistemas conceptuales. Por la otra, las *reglas generativas* de modelos de conducta, los esquemas, programas para la estructuración y el despliegue de los procesos sociales, y para la regulación social (valores y normas, socialización de personalidades y conductas, penalización de desviaciones). En conjunto, las informaciones organizativas y las reglas generativas constituyen y definen la *cultura*.¹⁰

Producida a partir de complejidades (ecosistémicas, biológicas, económicas, sociales, políticas), la cultura se desarrolla no sólo como producto altamente complejo, sino también productor. Es un sistema generativo que controla la existencia fenomenal de la sociedad, para asegurar su mantenimiento, su integridad, su identidad, su reproducción en la invariancia, su permanencia y su cambio. Contribuye a crear y sostener la complejidad social que permite todos los otros aspectos del desarrollo

¹⁰ Sobre la cultura, ver: Morin, cit., *passim*; A. Kroeber and C. Kluckhohn, *Culture, a critical review of concept and definitions*, Harvard University, Cambridge, 1952.

social y humano, y sin lo cual dicha complejidad se derrumbaría para dar lugar a un nivel organizativo más bajo del sistema. Se presenta a la vez como centro epigenético con autonomía relativa, circuito autoproductor y autorreproductor que contribuye a la autoproducción y a la autorrealización de la sociedad.

El campo de la cultura es coextenso con un continuo constituido, tanto desde el punto de vista genético como lógico, por las diversas formas de ideología (representaciones puramente ilusorias, mitologías, supersticiones, religiones, filosofías, morales, derechos, ideales artísticos)¹¹ y por las ciencias sociales y físico-naturales.¹²

Previo al análisis del sistema político y del Estado es pertinente considerar la cuestión del *cambio social*, sobre todo porque esta instancia contribuye al esclarecimiento de la naturaleza, las funciones y los problemas de aquéllos.¹³ Toda sociedad vive haciéndose y rehaciéndose, solicitada a la vez por las fuerzas de *conservación* y de *cambio*, pero impulsada en última instancia por las segundas (ya sea en un sentido de regresión o de progresión históricas). La dialéctica *continuidad-discontinuidad* está presente en cualquier sociedad que aparece como sede de un enfrentamiento permanente entre factores y dinamismos constitutivos del mantenimiento y continuidad del orden, por una parte, y de la transformación y el desorden por la otra, unos y otros en balance inestable. Orden aproximativo y móvil, ligado a varias historias, la realizada, la que se cumple, la posible, y a la combinación de los determinismos, los acontecimientos y los azares, toda sociedad es portadora y objeto de un debate permanente que contribuye a constituir y a manifestar su pluralidad, cuestiona su reproducción pura y su simple continuidad, la hace no sólo dato sino también proyecto.

La dimensión del cambio social puede ser considerada en dos grandes aspectos. Por una parte, *la génesis y la problemática del cambio*,

¹¹ Sobre la ideología, véanse: Carlos Marx y Federico Engels, *La ideología alemana*, Pueblos Unidos, Montevideo, 1970; Karl Mannheim, *Ideology and Utopia*, Harvest Books, New York; Nigel Harris, *Beliefs in society: The problem of ideology*, Pelican Books, 1971; Joseph Gabel, *Idéologies*, Editions Anthropos, Paris, 1974; Fernand Dumont, *Les idéologies*, Presses Universitaires de France, Paris, 1974; Michel Vadée, *L'idéologie*, Presses Universitaires de France, 1973; Claude Lévi-Strauss *et al.*, *El proceso ideológico*, Editorial Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1971; Alvin W. Gouldner, *The dialectic of ideology and technology —The origins, grammar and future of ideology*, The Seabury Press, New York, 1976.

¹² Sobre la ciencia, véase la bibliografía citada en nota 7.

¹³ Sobre el cambio social véase: Georges Balandier, *Sens...*, cit.; *Los cambios sociales — Fuentes, tipos y consecuencias*, compilado y representado por Amitai Etzioni y Eva Etzioni, Fondo de Cultura Económica, México, 1968; Guy Rocher, *Introduction à la sociologie générale, 3. le changement social*, Editions HMH, Paris, 1968; Henri Lefèvre, *Le manifeste différentialiste*, Gallimard, Paris, 1970; H. Lefèvre, *La survie du capitalisme — La reproduction des rapports de production*, Anthropos, Paris, 1973.

ESTADO Y SOCIEDAD (EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA RELATIVA) 23

vinculada a tres órdenes de problemas interconectados: la *presencia del tiempo* y su relación con la *heterogeneidad estructural* (diferenciación de los elementos componentes de un sistema social, en términos de origen, edad, trayectoria, y sus incompatibilidades, tensiones, rupturas, dinamismos diversificados; coacciones simultáneas del pasado, del presente y del futuro); los *actores sociales* y sus *prácticas*; interacciones entre la *dinámica interna* y la *dinámica externa*.¹⁴ Por otra parte, debe ser considerada una *tipología del cambio social*, por ejemplo: *modificaciones inherentes a un sistema*, y *mutaciones* (parciales o totales) y *crisis*;¹⁵ *crecimiento y desarrollo*;¹⁶ *reforma y revolución*,¹⁷ el concepto de *proyecto histórico*.

II. INFRAESTRUCTURA Y SUPERESTRUCTURA

El examen del sistema político y del Estado obliga a descartar dos posiciones extremas y reduccionistas sobre las relaciones entre sociedad y sistema político, entre infraestructura y superestructura.

Una *primera posición*, que más de una vez ha sido calificada (por ejemplo, por Gramsci) como *economicista*, *doctrinaria pedante*, conceptualista, especulativa, otorga a la infraestructura socioeconómica el predominio absoluto sobre lo político, determinándolo de manera mecánica y rigurosa. Toda fluctuación en la superestructura, todo acto o movimiento cultural-ideológico o político, son expresión inmediata de la infraestructura, mero reflejo y registro directo de las evoluciones en las fuerzas productivas, de los sacudimientos en las relaciones de producción, de las luchas de clases.¹⁸

¹⁴ Sobre el papel de la dinámica externa en el cambio, véanse: P. A. Baran, *La economía política...*, cit.; Harry Magdoff, *The age of imperialism*, Monthly Review Press, 1969; Paolo Santi y otros, *Teoría marxista del imperialismo*, Cuadernos de Pasado y Presente, Buenos Aires, 1969; Samir Amin, *L'accumulation à l'échelle mondiale*, Anthropos, Paris, 1970; S. Amin, *Le développement inégal*, les Editions de Minuit, Paris, 1973; Jacques Valier y otros, *Sur l'impérialisme*, Revue Critique de l'Economie Politique, Paris, julio-diciembre 1973; Irving L. Horowitz, *Three Worlds of Development The Theory and Practice of International Stratification*, Oxford University Press, New York, 1966.

¹⁵ Sobre cambio inherente al sistema y mutaciones, véase: *Sociologie des mutations, sous la direction de Georges Balandier*, Anthropos, Paris, 1970.

¹⁶ Sobre crecimiento y desarrollo: H. Lefèvre, *Critique...*, cit. volume II; Marcos Kaplan, *Modelos mundiales y participación social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

¹⁷ Véanse André Decouflé, *Sociologie des révolutions*, Presses Universitaires de France, Paris, 1968; Jean Baechler, *Les phénomènes révolutionnaires*, Presses Universitaires de France, Paris, 1970; W. F. Wertheim, *Evolution and revolution — The rising waves of emancipation*, Penguin Books, London, 1974.

¹⁸ Sobre el desarrollo del pensamiento de Marx y Engels respecto a la dialéctica dependencia-independencia relativas de lo político y del Estado respecto a la sociedad,

La segunda posición, calificable como *ideologista, politicista, empirista-fenomenalista*, afirma la autonomía prácticamente absoluta de lo político, su aislamiento de lo socioeconómico, su liberación de las coacciones de la infraestructura y de la configuración de la sociedad, a las que por el contrario determina. Sólo los factores intrínsecamente políticos, y dentro de éstos los elementos formales, voluntaristas, de competencia entre grupos e individuos por el poder, son privilegiados y cuentan realmente.¹⁹

En contraposición a estas dos posiciones parece conveniente adentrarse en el análisis a partir de ciertas premisas e hipótesis generales. Es indispensable superar la forma de reduccionismo que otorgan primacía exclusiva y excluyente a lo infraestructural o a lo superestructural, que caen en el punto muerto de la dependencia o la autonomía absolutas de lo político y, que así simplifican groseramente la realidad. Se trata de explorar la naturaleza de la *relación dialéctica entre infraestructura y superestructura*, como dos momentos igualmente determinantes; y más en general de los lazos e interacciones entre las diversas instancias y polos generadores, estructurado-estructurantes, que en conjunto configuran, definen y mueven una sociedad.

La consideración de la autonomía relativa de la instancia política permite un análisis menos simplificador, a la vez más riguroso y más fértil. La infraestructura socioeconómica constituye la base y el marco de todo lo que ocurre en las diversas instancias de la sociedad, y ejerce sobre ellas un papel determinante y condicionante. Contribuye de modo decisivo a engendrar la superestructura, que se presenta así *hasta cierto punto* como su producto y su reflejo y no puede desarrollarse sino dentro de los límites fijados por los caracteres y modificaciones de la infraestructura. Fuerzas productivas, relaciones de producción, configuraciones y conflictos de clases, condicionan y determinan la estructura y el funcionamiento de las sociedades y el curso de la historia. No lo

véanse: F. Chatelet, E. Pisier Kouchner, J. M. Vincent, *Les marxistes et la politique*, Presses Universitaires de France, París, 1975; Kazem Radjavi, *La dictadura del proletariado y el depósito de l'Estat de Marx a Lenine*, Anthropos, París, 1975; Kostas Papaioannou, *Marx et les marxistes*, Flammarion, París, 1972; Maximilien Rubel, *Marx critique du marxisme*, Payot, París, 1974; Pierre Ansart, *Marx y el anarquismo*, Barral, Barcelona, 1972. La crítica al economicismo se encuentra en diversas secciones de la obra de Gramsci: véase su *Antología — Selección y notas* de Manuel Sacristán, Siglo XXI Editores, México, 1970; también la excelente edición de sus *Écrits politiques*, reunidos, presentados y anotados por Robert Paris, Gallimard, París, cuyo primer volumen ha sido publicado en 1974, y el segundo en 1976.

¹⁹ La concepción politicista está representada por Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, McGraw-Hill, New York, 1939; Vilfredo Pareto, *Trattato di Sociologia Generale*, 1915-19; Robert Michels, *Political parties — A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, The Free Press, New York, 1962. Una crítica de esta tendencia se resume en T. B. Bottomore, *Elites and society*, Pelican Books, London, 1964.

ESTADO Y SOCIEDAD (EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA RELATIVA) 25

hacen, sin embargo, de manera automática, mecánica, inmediata, sino en última instancia, en grandes líneas y a largo plazo. Esta determinación se ejerce y se despliega a través y por intermedio de las múltiples formas y procesos superestructurales (tradiciones históricas, ideologías, costumbres, prácticas, culturas políticas, profesiones políticas organizadas, papeles políticos determinados, aparatos estatales, circunstancias internacionales). La dependencia de lo superestructural hacia lo infraestructural es siempre relativa. Los componentes e instancias de la superestructura en general, lo político en particular, una vez constituidos, tienden a adquirir autonomía relativa, lógica específica, movimiento propio y papel motriz respecto a la infraestructura socioeconómica, sobre la cual pueden ejercer una acción igualmente determinante y condicionante. La multiplicidad y la fusión de la multiplicidad de componentes e instancias en juego, cada uno con sus leyes, su dinámica y su eficacia propias, crean formas y circunstancias históricas concretas que sobredefininan las situaciones, las contradicciones y los procesos. La superestructura en general, lo político en particular, no son simple reflejo de la infraestructura. Expresan sus caracteres y dinamismos y sus tendencias de desarrollo, pero pueden actuar en un sentido de refuerzo o modificación, de aceleración o de bloqueo, y modelar así la forma de la sociedad y el curso de la evolución histórica. Lo superestructural concientiza, organiza y moviliza, ideológica y políticamente, a los grupos y a través de ello incide en todo lo que ocurre al nivel de las fuerzas productivas, de las relaciones sociales, de los conflictos de clases. Lo esencial del movimiento histórico se desarrolla en la superestructura y en la instancia política, que en cierto sentido convierten a la infraestructura en su objeto y en su instrumento político.

III. LA INSTANCIA POLÍTICA

A partir de algunas premisas y resultados del análisis anterior, y de su elaboración, es posible considerar varias cuestiones centrales de la instancia política de la cual el Estado es la manifestación culminante: sus raíces, caracteres y efectos, el papel del personal político.

Los hombres socialmente considerados hacen su historia, total o parcialmente, en condiciones no elegidas por ellos, a través de una combinación de lucidez y ceguera, sin saber nunca totalmente cómo ni por qué, de modo inconsciente, irracional y desorganizado. A través del proceso histórico, el elemento consciente y racional ha tendido a incrementarse sin llegar a prevalecer completamente sobre los elementos espontáneos e ilusorios. Los resultados y los productos de la acción de los

seres humanos se *alienan*. Escapan a su voluntad, a su conciencia y a su control toman formas; abstractas (mercancía, mercado, dinero, capital, ideologías, aparatos organizativos) que parecen asumir existencia independiente, se vuelven realidades soberanas y opresivas, se tornan contra los individuos y los arrastran a destinos inhumanos.

Sobre la base y a partir de los grados y las formas de desarrollo de la técnica, de la división social del trabajo y de las funciones, de la producción y el intercambio, se crea y se mantiene en cada sociedad y en cada etapa histórica un sistema de estratificación y movilidad sociales. La diversidad y la movilidad de clases y sus subconjuntos, sus diferencias y antagonismos no excluyen y por el contrario suponen una división entre hombres que mandan y otros que obedecen, relaciones de autoridad y acatamiento, y un tipo de polarización. La contraposición básica se da entre clases dominantes y dominadas. Dentro de las primeras existen siempre grupos hegemónicos y grupos subordinados. Las capas, los estratos y grupos de las clases dominadas anudan y desanudan formas de coincidencia, cooperación y conflicto entre sí y con sectores componentes de las clases dominantes.

Clases y grupos recurren en sus luchas a todos los medios eficaces en disponibilidad: violencia física; riqueza material; número y organización; elaboración y manipulación de la cultura y la ideología. Estos instrumentos son utilizados en el marco de un plan más o menos deliberado y elaborado, como parte de una estrategia general que a su vez comprende tácticas parciales. Estrategias y tácticas, sus variaciones y sus alcances influyen sobre las estructuras y los procesos, mantienen el sistema en lo esencial o lo transforman con mayor o menor profundidad; pueden incluso afectar gravemente la cohesión, el equilibrio y la existencia misma de la sociedad (revoluciones, guerras, crisis de disolución).

Clases y grupos combaten por el reparto de la riqueza y el poder. Unas y otros no dejan sin embargo de constituir al mismo tiempo la unidad de la sociedad global, basada en la división y la complementariedad de funciones y tareas; comparten en mayor o menor grado el interés por la conservación de las bases mismas del sistema como prerrequisito para su supervivencia y desarrollo y los de la vida civilizada misma.

En toda sociedad se plantea y se debe resolver, de un modo u otro y en permanente reajuste dinámico, el problema de cómo hacer coexistir la *ecuación grupo hegemónico-clases dominantes-clases dominadas*, generadora de toda clase de tensiones y conflictos, con las necesidades de cohesión, equilibrio y permanencia de la sociedad global. El ordenamiento básico de cualquier sistema, la jerarquía clasista, el predominio de una clase dominante o de una fracción hegemónica, se obtienen y se explican por la combinación siempre variable y en permanente reajus-

ESTADO Y SOCIEDAD (EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA RELATIVA) 27

te de dos elementos. Por una parte, la coacción, la fuerza material y desnuda, la represión violenta, que no basta para constituir y mantener un sistema, y actúa como recurso de reserva para momentos excepcionales de crisis o para individuos y grupos recalcitrantes. Por otra parte, se debe operar de modo permanente por medio de una concepción general del mundo y de la existencia, elaborada o asumida por la clase dominante o la fracción hegemónica, e impuesta al resto de la sociedad, expresada y actuante a través de la religión, la filosofía, la ética, los valores, el estilo de vida, las costumbres y gustos, el sentido común. En otras palabras, a través de la *hegemonía*, la dirección político-intelectual-moral, que permite a los dominantes crear y conservar el consentimiento, la adhesión activa o la aceptación pasiva de los subordinados y dominados respecto al tipo de sociedad en que viven. Lucha e integración, violencia y consenso, no son fenómenos separados, sino momentos diferentes pero estrechamente ligados de un proceso general único.²⁰

Toda sociedad resulta así heterogénea, contradictoria, móvil; sede de tensiones permanentes entre fuerzas y tendencias de conflicto y disgregación, y fuerzas y tendencias de cohesión, integración, equilibrio. La reproducción y la continuidad de las relaciones sociales fundamentales no marchan por sí solas ni se aseguran mecánicamente. Diversas fuerzas y tendencias en coexistencia y en contraposición actúan en diferentes sentidos: como simple lucha contra la entropía que afecta la continuidad del sistema, para asegurar su mantenimiento; en búsqueda de lo que puede contribuir al progreso del sistema, a la más completa realización de sus posibilidades intrínsecas, a su desarrollo; o bien para su completa transformación. Ninguna sociedad logra el ajuste automático de ella misma a sus propios componentes y procesos internos, ni éstos entre sí, ni de todo ello a los diversos entornos (medio ambiente natural, conjunto de sociedades integrantes del sistema internacional). La continuidad de una sociedad dada no equivale a su estricta reproducción en el tiempo. La acción de la dinámica interna crea cambios difícilmente controlables. La entropía presente en todo sistema social genera el desajuste entre los elementos y niveles de la sociedad, el desgaste de éstos y de las relaciones básicas, el funcionamiento o rendimiento decreciente del conjunto. Estos procesos negativos son reforzados por las incertidumbres del consenso social, el debilitamiento de la adhesión del mayor número de los actores sociales y de la voluntad colectiva. Se abren brechas

²⁰ Sobre el concepto de hegemonía, véanse los textos de Gramsci en sus obras; también, Portelli, *Gramsci...*, cit.; A. R. Buzzi, *La teoría política de Antonio Gramsci*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1969; Giorgio Bonomi, *La théorie gramscienne de l'Etat*, en *Les Temps Modernes*, N° 343, Février, 1975; María-Antonieta Macciochi, *Pour Gramsci*, Editions du Seuil, Paris, 1974.

entre los valores y normas que fundan y mantienen la sociedad oficial, y la práctica de los actores sociales. Por consiguiente, la reproducción y la continuidad de las relaciones sociales fundamentales se realizan, se mantienen y se modifican por un juego de aproximaciones sucesivas, a través de compromisos permanentes entre la continuidad y la discontinuidad.

Toda sociedad es siempre un *orden plural y approximativo*. Se crea y se caracteriza por los esfuerzos constantemente renovados de fuerzas de sentido distintos o divergentes, y por la coexistencia del orden, el desorden, los desequilibrios y las incertidumbres. Es portadora de varias versiones o configuraciones de sí misma, más o menos compatibles, competitivas u opuestas. Está abierta a varios futuros posibles, siempre en vía de hacerse, de rehacerse y de modificarse, replanteada de modo virtualmente permanente.

Esta perspectiva revela y subraya la importancia de las instancias donde se sitúa el *poder de opción, de decisión, de orientación y de constitución*; la fuerza determinante y condicionante de lo político en el sentido más amplio del concepto. La *política* puede ser genéricamente definida como el conjunto de fuerzas, funciones, actividades, estructuras y procesos que resisten, o a la inversa expresan y refuerzan, los dinamismos que amenazan de muerte a las formaciones sociales; que reducen, o bien aumentan, las discontinuidades y fracturas; que limitan, o por el contrario amplifican, los efectos modificatorios resultantes de la acción del tiempo.

La variable fundamental en la instancia política es el *poder*.²¹ Es la capacidad de unos para coaccionar, influir y dirigir a otros, a fin de tomar e imponer decisiones sobre las personas y las cosas, sus jerarquizaciones y combinaciones, sus modos de uso y disfrute. En cualquier sociedad, el poder aparece como un continuo de elementos y formas que se diferencian y entrelazan, que ordenan las relaciones entre los grupos e individuos e imponen la voluntad de unos sobre otros, mediante combinaciones específicas de niveles, objetivos, instrumentos, mecanismos, procesos y resultados (empresa, familia, escuela, iglesias, otras instituciones sociales; aparato político, Estado; dominación, fuerza, manipulación, autoridad, etc.).

Una forma específica de poder, el poder político, surgido de las des-

²¹ Sobre la noción de poder: Pierre Birnbaum, *Le pouvoir politique*, Dalloz, Paris, 1975, selección de textos comentados: Bertrand de Jouvenel, *On power, its nature and the history of its growth*, Beacon Press, Boston, 1969; Leonardo Tomasetta, *Participación y autogestión*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975; *Political Sociology*, edited by Alessandro Pizzorno, Penguin Modern Sociology Readings; Maurice Marsal, *L'autorité*, Presses Universitaires de France, Paris, 1971; François Bourricaud *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Plon, Paris, 1969.

igualdades y de los enfrentamientos, debe defender y conservar la sociedad, a partir y en contra de sus propias contradicciones y debilidades, o bien reestructurarla en su totalidad a partir de un nuevo proyecto histórico. El poder político constituye una forma específica y finalmente decisoria de ordenamiento de las relaciones entre las clases, y de imposición de la voluntad de un grupo o fracción hegemónica sobre otras clases dominantes subordinadas y sobre las clases dominadas, mediante una combinación específica de lucha e integración, de coacción y de consenso. Todo análisis concreto debe pues responder siempre en definitiva a una serie de preguntas básicas: *¿Quién ejerce el poder? ¿En representación y para beneficio de quiénes? ¿Para qué? ¿De qué modo?*

La naturaleza y el contenido del poder político, sus modalidades y los resultados de su ejercicio, son inseparables en las sociedades modernas y contemporáneas de un triple proceso referido a: *i)* la tendencia de la esfera política a autonomizarse relativamente de la esfera socioeconómica y del sistema en su conjunto; *ii)* el desarrollo y la primacía de la organización y la especialización políticas; *iii)* la emergencia y la afirmación de la categoría de políticos profesionales. Estos tres niveles-procesos interconectados se relacionan estrechamente con el surgimiento, el avance, la universalización de la *división social del trabajo*.²²

Ésta distribuye a los individuos en diferentes lugares de la sociedad, los condiciona y determina según esta ubicación, fragmenta el sistema en grupos de intereses divergentes u opuestos. El interés de ciertos individuos y grupos es satisfecho en detrimento del interés de los otros; el bien de unos es el mal de otros. La multiplicidad de conflictos sociales, su intensificación y su profundización amenazan la estabilidad y la integridad del orden social, y pueden desembocar en la autodestrucción del sistema por la anarquía y la guerra civil.

Resulta imposible en consecuencia la política como actividad directa de una comunidad auténtica, a la vez homogénea y totalizada, constituida y operada por todos sus miembros iguales y solidarios. La ausencia de un interés general imposibilita la reivindicación del bienestar de la sociedad a través de la satisfacción de las necesidades fundamentales de todos los individuos, todo ello como finalidad social universal que actúe como factor determinante de las acciones políticas. Las actividades de

²² Sobre al triple diferenciación: esfera política, organizaciones políticas, políticos profesionales, véanse: Ljubomir Tadic, *Le prolétariat et la bureaucratie*, y Andrija Kresic, *Politique et communauté humaine*, en el volumen *Etatisme et autogestion — Bilan critique du socialisme yougoslave*, Anthropos, Paris, 1973; Max Weber, *Politics as a vocation*, en Gerth and Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1958; Daniel Gaxie, *Les professionnels de la politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1973; F. G. Bailey, *Les règles du jeu politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1971.

los individuos no pueden ser colocadas en pie de igualdad como actividades humanas universales. Por el contrario, a partir y en función de las diferenciaciones y contradicciones de intereses, distintas orientaciones y prácticas políticas coexisten espacial y temporalmente. Cada una de ellas identifica sus intereses particulares con la utilidad general y excluye a las otras como más o menos nocivas para el bienestar de la sociedad.

La sociedad resulta impotente para gestionar por sí misma sus asuntos y para desplegar una actividad directa en el interés general. Se ve obligada a crear funciones comunes de las que no puede prescindir. Las cuestiones que hacen a la existencia, reproducción, funcionamiento y gestión de la sociedad, son atribuidas a categorías particulares de individuos competentes y a instituciones especiales que en conjunto asumen las funciones políticas y configuran la instancia política. Quienes desempeñan las funciones políticas constituyen una rama de la división social del trabajo en el sistema total; adquieren intereses particulares; tienden a la independencia relativa respecto a sus fuentes, bases y justificaciones originarias.

A través de la historia, las sociedades se han visto sometidas cada vez más a la ley de una *politización irreversible*. La política se separa cada vez más de la sociedad, y adquiere un grado creciente de poder sobre ésta. Se especializa cada vez más como actividad estructurada en la sociedad. Se vuelve esfera particular que aspira al monopolio y a la independencia. De medio, se transforma en fin exterior y superior a la sociedad. La esfera socioeconómica, la soberanía del pueblo, se alienan en relación a la esfera política y en su beneficio. El pueblo pasa a ser de sujeto a objeto de la historia. Los intereses humanos son subordinados a los intereses políticos. La política tiende a politizar todas las otras actividades y relaciones humanas; les imprime el sello de la intención política; mide todos los valores según su adecuación y conveniencia respecto a los intereses políticos (moral maquiavélica). Este amoralismo inherente a la política es ocultado por una identificación entre la práctica y la línea políticas y su utilidad social. Las fuerzas, las actividades, las organizaciones, las direcciones políticas se presentan siempre como representaciones del interés y del bienestar generales, como único factor social universal. Pretenden estructurar y defender el orden social, garantizar su integración, su estabilidad y su permanencia contra las tensiones y amenazas, mediar y solucionar los conflictos.

La política misma contribuye al surgimiento, la multiplicación y el esfuerzo de una constelación de contradicciones: entre la teoría y la ideología de la política y su realidad; entre la política y la sociedad civil, y entre una y otra y el individuo; entre el hombre y el ciudadano, la

vida privada y pública; entre la política de hecho y la política de derecho. La política y los políticos tienden a mantener las condiciones originarias a que se hizo referencia y que son la razón de su existencia.

A la *dialéctica general entre la sociedad y la política*, de alienación y oposición entre ambas, se agrega, como segunda fase de desarrollo a la vez histórica y lógica, la *dialéctica en el interior de la superestructura política de la sociedad*, a través de las relaciones entre diferentes fuerzas políticas. Las categorías socioeconómicas particulares, con intereses propios y diferenciados, acceden a la conciencia de su particularidad en la sociedad; de “grupo en sí” pasan a ser “grupo para sí”. Sus componentes más conscientes y energéticos se organizan para actuar en la defensa de los intereses particulares de la respectiva categoría social. Revisten las formas de fuerzas políticas, dotadas de fuerza material (número, organización, cohesión, movilidad y combatividad). Movimientos y partidos políticos, nacidos de los intereses socioeconómicos de diferentes clases, capas, estratos, grupos de la población, se vuelven sujetos colectivos de la política y establecen entre sí relaciones de diferenciación, coincidencia u oposición. A partir de su propia fuerza luchan por el poder político, tratan de usar al Estado como mediador y como su propio medio (actual o posible).²³

En una tercera fase aparecen y se desarrollan *funciones específicamente políticas* que determinan la *especialización de las estructuras políticas*, la *profesionalización de la política*, la creación de *intereses propios de los políticos profesionales*. Se trata de un proceso correlativo al desarrollo del Estado moderno y contemporáneo. Al permitir el control de un número creciente de instrumentos de dominación, el Estado se vuelve el botín de la lucha y la presa principal de los políticos para la conquista y el ejercicio del poder. Este campo específico y diferenciado de relaciones competitivas hace que la lucha por el poder político requiera la constitución y la manipulación de *clientelas* y *alianzas*. Los partidos y el aparato del Estado establecen en su interior, entre sus componentes, y entre todos ellos y las clases, grupos e individuos una serie de relaciones de intercambio. Éstas adoptan diversas formas (apoyos y servicios, sus remuneraciones directas, protecciones, favores, privilegios, donaciones, corrupción) y movilizan a través de ellas hombres, oportunidades, empleos, ingresos, bienes materiales. Las relaciones de intercambio son la materia prima de toda empresa política. Las demandas y sus satisfacciones, y la invención de problemas específicamente políticos por el personal especializado, aseguran la estructuración de la

²³ Sobre partidos políticos: R. Michels, *Political Parties...*, cit.; D. Gaxie, *Les professionnels...*, cit.; Jean Charlot, *Los partis politiques*, Armand Colin, París, 1971; Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica.

lucha por el poder político y las condiciones de la rotación en las posiciones de mando.²⁴

La división del trabajo, sus manifestaciones y consecuencias socioeconómicas presuponen, generan y favorecen la separación creciente entre las actividades políticas por una parte, y las actividades sociales, en el límite hasta las luchas de clases, por la otra.

Potencialmente y en mayor o menor grado, los seres humanos son capaces de actividad múltiple, pero no pueden actualizar y desarrollar suficientemente esta capacidad. Su papel y su desempeño en los marcos de la división y especialización del trabajo limitan su actividad, permiten desarrollar una sola de sus capacidades en detrimento de las otras, les imponen la unidimensionalidad y la necesidad de las otras especializaciones. Se vuelve así insoslayable la necesidad de cuadros especializados que se ocupen de los problemas del sistema de su conjunto: los políticos, sus organizaciones y sus tareas; su conversión creciente en cuerpo profesional cuyo monopolio funcional está asegurado por la competencia, el saber hacer, que les otorga obediencia por su autoridad. La formación y la información especializadas de los jefes y cuadros políticos les aseguran la capacidad técnica en actividades poco o nada accesibles a las masas; los elevan definitivamente por encima de estas últimas que quedan sujetas a su mando. Este proceso y esta situación se refuerzan por la incidencia de otros factores.

En primer lugar, los políticos despliegan una tendencia natural a la *mistificación de su profesión*. Acentúan el carácter más o menos secreto de la política. La presentan de modo deliberado y sistemático como un arte sólo accesible a los iniciados en sus arcanos, los especialistas profesionalizados, dotados de aptitudes y recursos excepcionales. Complican las cuestiones más simples y las convierten en misterio sagrado del cual sólo la minoría ilustrada de los políticos tiene las claves para su comprensión y su solución.

En consecuencia, a las masas les resulta siempre difícil y con frecuencia imposible seguir y comprender a los políticos y ejercer sobre ellos algún grado de control técnico. Ello refuerza permanentemente la falta de entrenamiento, de conocimiento y de confianza en sus propias aptitudes y fuerzas. Ante los ojos de las masas y de la sociedad toda se verifica la incompetencia de aquéllas en todos los dominios de la vida política, la incapacidad del pueblo para dirigir sus propios asuntos y los del sistema total, la necesidad de la existencia de hombres que se ocupan de todo ello en lugar de las mayorías. El poder jerárquico de los dirigentes políticos como dueños de las situaciones y decisiones fun-

²⁴ Sobre las relaciones de intercambio en la política, véase: D. Gaxle, *Les professionnels...*, cit.

damentales, logra así un sólido fundamento empírico y un justificativo jurídico y moral. La mayoría de seres humanos comunes aceptan su conversión en objetos de la política que se les aparece como esfera sagrada y esotérica, y de los políticos como sacerdotes de sabiduría sobrenatural.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la tendencia creciente a la *rutinización y a la diferenciación interna de la práctica profesional de los políticos*. A través de esta práctica y de la rotación en diversas funciones (partidistas, gubernamentales y administrativas), los políticos adquieren el saber qué y el saber hacer cómo, y refuerzan la tendencia a la inmovilidad de las funciones. Se acentúa además la diferenciación entre dos categorías de políticos.²⁵ Por una parte, los políticos ocasionales, los aficionados ilustres o independientes, que viven *para la política*, la consideran su vocación pero no dependen de ella, y cuentan con otras actividades para su subsistencia y para su realización personal. Por la otra, los que viven *de la política* se comprometen en una carrera política, esperan de ella remuneraciones materiales y simbólicas, avances y ascensos. La segunda categoría ha ido adquiriendo cada vez más primacía, y termina por relegar a la primera a posiciones secundarias, o por eliminarla. Este fenómeno es elemento esencial aunque no único para comprender la *autonomía del sistema político*.

Los políticos y los partidos representan en mayor o menor grado, más o menos directamente, intereses de clases y grupos. Sin embargo, con el avance de su especialización y el logro del éxito en sus actividades y empresas, los políticos se concentran cada vez más en su tarea profesional, y relegan sus otras actividades al rango de ocupaciones accesorias, a veces inevitables pero siempre fastidiosas, o prescinden totalmente de ellas.

La política se convierte de modo definitivo y exclusivo en una carrera, y los políticos en una categoría de profesionales especializados. Como tales, los políticos adquieren y desarrollan intereses específicos y autónomos particulares en el político individual, colectivos en la capa política, ámbitos propios, contradicciones y dinámicas inherentes a su naturaleza y situación.

Políticos y partidos tienden al logro y al despliegue de la mayor libertad de acción posible. Sus opiniones y sus conductas son moderadas mucho más por los factores de la situación y la evolución políticas que afectan directamente sus carreras, sus posiciones y sus empresas de poder, o por necesidades internas de sus organizaciones, que por cualquier otra consideración o influencia. En el seno de la esfera política, relati-

²⁵ M. Weber, *Politics...*, cit.

vamente emancipada de las esferas socioeconómicas del respectivo sistema, se encuentran grupos representantes de intereses sociales diferentes y conflictivos que pueden reunirse y coincidir sobre la base de la comunidad de intereses, de banderas y de líneas de acción. Las diferencias puramente políticas expresan cada vez menos necesaria y directamente los intereses contradictorios y las oposiciones y conflictos entre clases (excepto en coyunturas de enfrentamiento irreconciliable y en situaciones extremas de crisis).

A través de estas tendencias, situaciones y procesos, los políticos tienden a separarse de sus raíces sociales. Sus intereses y comportamientos se diferencian en mayor o menor grado de los correspondientes a las clases y grupos a los cuales están afiliados y de los que en principio son mandatarios: la comunidad de los fundadores y sostenedores de las organizaciones políticas. Pueden dejar de servir a tales intereses y dinamismos, y entrar en contradicciones, oposiciones y conflictos con ellos. En particular y en el límite, las relaciones entre los portadores del poder político y las categorías subalternas que son la mayoría de la población se vuelven secundarias respecto de las relaciones de los dirigentes y aparatos políticos entre sí y con los grupos privilegiados.

Desaparecida la supremacía del movimiento social como tal, la política pierde su naturaleza originariamente social. Se separa de la población, se independiza de su voluntad, y obra fuera, por encima y contra ella, en una relación de sujeto a objeto. Transforma el interés político en interés particular de la capa de políticos profesionales que asume el monopolio del tratamiento y de la solución de los conflictos socioeconómicos e ideológicos. Se erige sobre y frente a la sociedad, y sobre determina en cierta medida (que puede llegar a ser considerable) sus características y contradicciones.

IV. NATURALEZA Y CONTENIDO DEL ESTADO²⁶

1. *De la organización política autónoma al Estado*

Contrariamente a lo que parece resultar de cierta ciencia política etnocéntrica y cronicéntrica, afectada de lo que Raymond Aron califica como “provincialismo occidental e industrial”, recientes conquistas de la historia y de la antropología permiten presumir que el Estado no es históricamente equivalente a la organización política autónoma. Es una

²⁶ Sobre el Estado: Ralph Miliband, *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; Henri Lefèvre, *De l'Etat, I. L'Etat dans le monde moderne*, 10/18, Paris, 1976; Georges Burdeau, *L'Etat*, Seuil, Paris, 1970.

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. Todas las sociedades humanas, aun las más primitivas o atrasadas, producen el fenómeno político, sus procesos y estructuras, que despliegan una considerable diversidad de formas. Las sociedades primitivas o atrasadas no son unanimistas, ni de consenso mecánicamente obtenido; ni constituyen sistemas equilibrados, poco afectados por la entropía o inmunes a ella.²⁷

Ya en este tipo de sociedades, la diferenciación, la especialización y la escisión de funciones generan desigualdades y privilegios de riqueza, prestigio e influencia entre grupos e individuos que se organizan 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 aparición de enfrentamientos y competencias de intereses, de formas de dominación y coalición, de estrategias y tácticas de lucha, que ya configuran una *vida política* o *politics*. Los mencionados factores que generan las diferenciaciones 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 poder estatal centralizado. Son relaciones reales, no formalizadas, de mando y obediencia, tipos de acción tendientes a lograr y a garantizar, de hecho y de derecho la dirección de los asuntos públicos o *policy* y la organización de un gobierno de la sociedad o *polity*. Ello va acompañado 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.

El Estado no es expresión de una racionalidad trascendente o inmanente 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 y África negra. 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, y de la descolonización del siglo xx en Asia y África.²⁸

27 y 28 Sobre la fase preestatal del desarrollo político y el surgimiento del Estado, véase: V. Gordon Childe, *Qué sucedió en la historia*, Editorial La Pléyade, Buenos Aires, y *Los orígenes de la civilización*, Fondo de Cultura Económica; Georges Balandier, *Anthro-*

Históricamente, el Estado va emergiendo e imponiéndose desde que una sociedad alcanza cierto grado de desarrollo, a través de una dinámica de expansión, diversificación y concentración de la población, el trabajo, la técnica, el intercambio y las estructuras sociales, todo ello como una cadena de mutaciones (productivas, socioculturales, organizativas), simultáneas y mutuamente interfirientes. Supone la preexistencia o la realización de condiciones en que el avance de la complejidad a partir de la división, la especialización y la jerarquización del trabajo y las funciones, la diferenciación en clases y sus conflictos, la lucha por el control y el ejercicio exclusivo del poder, llevan a la escisión de la sociedad entre unidades externas unas respecto a las otras, entre los intereses particulares y el interés general, entre lo público y lo privado, entre la comunidad y el individuo. Emergen y se agravan antagonismos irreconciliables y violentos y amenazas externas, que atentan contra la cohesión, el equilibrio y la existencia misma de la sociedad.

Un alto grado de complejidad, heterogeneidad y conflictividad explican el surgimiento y desarrollo del Estado como aparato central de dominación, control y decisión, encargado del gobierno y la administración. Un Estado centralizador, constructor, represor que, a partir de su aparato, impone nuevos modos de organización y de complejidad cuyo principio esencial es la jerarquía por coacción.

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 transmite, 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 la 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 apropiá del poder de la sociedad sobre los llamados intereses generales, que configura, califica y administra a su modo, subordinando los intereses particulares de los grupos e individuos a los de los entes gubernamentales y sectores que encarnan y controlan a dichos entes (clases dominantes, fracciones hegemónicas, burocracias). Puede así acumular y extender continuamente po-

pologie Politique, Presses Universitaires de France, Paris, 1967; Lucy Mair, *Primitive Government*, Penguin Books, 1962; Laurence Krader, *Formation of the State*, Foundations of Modern Anthropology Series, Prentice-Hall, New Jersey, 1968; Pierre Clastres, *La société contre l'Etat*. Editions de Minuit, Paris, 1974.

deres de coacción, decisión política e ideología y agregar a las funciones sociales necesarias, en un momento dado o permanentemente, una serie de excrecencias que permiten al Estado, a los grupos hegemónicos, a las clases dominantes y a la burocracia utilizar el poder para sus fines propios, incluso contra la sociedad en su conjunto o contra algunas de sus clases fundamentales o secundarias.

2. *El carácter dual y ambiguo del Estado*²⁹

Todo Estado presenta siempre un carácter dual y ambiguo. Por una parte, el Estado es en última instancia la expresión de un sistema social determinado y el instrumento de las clases dominantes y fracciones hegemónicas; corresponde a los intereses de éstas y las expresa y consolida, por estructurarse uno y otras en el seno de un conjunto objetivo y unificado: la sociedad global. A medida que el Estado surge y se desarrolla, la dominación y la explotación descarnadas y violentas de una o varias clases por otra u otras son substituidas por formas más moderadas y organizadas, más legalizadas y eficaces. Desde este punto de vista, el Estado nunca sirve exclusivamente a la sociedad en su conjunto ni a los intereses generales.

Por otra parte, sin embargo, y de modo inverso, rara vez o nunca puede existir una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y una clase, ni subordinación mecánica e instrumental del uno hacia la otra. Todo Estado debe responder también siempre, en mayor o menor medida, a necesidades e intereses generales de la sociedad; debe en parte pretender y en parte actuar como árbitro, encarnación y realización del orden, la justicia y el bien común. Esta dualidad se explica por la incidencia convergente de los siguientes factores y circunstancias.

En primer lugar, por los fenómenos de autorización de la instancia política y del personal político a que antes se hizo referencia.

En segundo lugar, como ya se destacó, las llamadas formas superestructurales, 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

²⁹ Sobre la naturaleza dual y ambigua del Estado y su autonomía relativa, véanse: Miliband, *The State...*, cit.; Poulantzas, *Clases sociales...*, cit.; Poulantzas, *Preliminaires à l'étude de l'hégemonie dans l'Etat*, en *Les Temps Modernes*, Paris, noviembre 1965, N° 234; bibliografía citada en nota 18. La polémica entre Miliband y Poulantzas puede ser consultada en Robin Blackburn, ed., *Ideology...*, cit., capítulo 11.

económico y de estratificación social, a cuyas modificaciones pueden incluso sobrevivir.

Como consecuencia de la independencia relativa y de la dinámica propia 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 consolidaron, 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, conflictos y mecanismos de estabilización, y puede por ello mismo 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 estimularlas y desarrollarlas, trabajando 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, el Estado tiende naturalmente a la hipertrofia, a la acumulación y centralización de poderes, 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 el 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 y a operar como fuerza dominante de la sociedad, más que en mero instrumento de una clase dominante.

El avance en la división social del trabajo y la consiguiente complejización de la sociedad crean y diversifican los grupos de intereses; multiplican y diferencian las necesidades y las demandas; proporcionan por consiguiente 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 se 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 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 injerencia, sus poderes. Cuando más independencia relativa adquiere el Estado, más y mejor puede cumplir las funciones asignadas por las necesidades y demandas provenientes de la estructura socioeconómica.

El Estado, sistema dinámico en una sociedad global en devenir, debe recurrir permanentemente a estrategias y tácticas que mantengan su propia supremacía y la de los grupos que lo detentan y controlan. Al mismo tiempo, el mismo Estado es portador de elementos débilmente integrados, o se relaciona con ellos. Está abierto a tensiones y antagonismos. Se ve afectado por las estrategias y las tácticas de los grupos e individuos. Por sus funciones de mediación y arbitraje, el Estado no puede liberarse totalmente del control de la sociedad y de sus grupos. Debe administrar y fortalecer su poder y prestigio, representar papeles, sacrificarse a veces a las exigencias que provienen de las condiciones de su propia primacía.

El papel de las *relaciones y conflictos de clase* requiere alguna consideración más detallada. Un *primer tipo de cuestiones* a este respecto se vincula con la competencia y los conflictos entre fracciones de la clase dominante. Ésta no es monolítica: comprende capas, estratos, fracciones, todas copartícipes de la dominación pero en grado desigual y en competencia entre sí. Uno o varios sectores de la clase dominante pueden aliarse a otras clases y grupos, 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 (gobierno por procuración).³⁰

El bloque en el poder no puede ser monolítico. Está normalmente minado por contradicciones entre las clases y fracciones que coparticipan en él, sometido a la influencia y al impacto de las presiones e influencias de aquéllas y de diversos movimientos sociales, que determinan modificaciones institucionales en diferentes sectores del aparato estatal. Una clase o fracción de clase puede apoderarse de tal o cual

³⁰ Véase la bibliografía citada en nota 20; Poulantzas, *Les classes*, cit.

rama del aparato del Estado (*v. gr.* ramas ideológica, represiva, etc.). Ciertos sectores del Estado pueden volverse sedes del poder de clases o fracciones que no son 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 fracción puede resistir ciertas exigencias de la clase dominante, e intentar incluso sacudir su yugo para apropiarse de todo el poder, desconociendo sus propios límites y las coacciones estructurales del sistema. El monopolio de la violencia legítima tienta permanentemente a las fuerzas armadas para intentar la confiscación del poder, y hasta para derribar a la clase dominante, como en ciertos procesos de tipo bonapartista.³¹

De todas maneras, en tanto especialización organizada como poder mediatisado de las clases dominantes-exploradoras, 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 encubrir 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 y reforzada por: *a)* la autonomía estructural del personal político que crea sus propios intereses y eventualmente los hace prevalecer sobre los intereses de los

³¹ Sobre el bonapartismo, véase ante todo el clásico de Carlos Marx, *El XVIII Brumario de Luis Bonaparte*; Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, ediciones varias, André Stawar, *Libres essais marxistes*, Seuil, París, 1963.

ESTADO Y SOCIEDAD (EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA RELATIVA) 41

representados y mandantes; *b*) la falta de transparencia de las relaciones sociales que encubre la realidad de las luchas de clases; *c*) 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 mismos 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 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 el Estado 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.³²

De manera general, en diversas etapas y conyunturas, el Estado debe arbitrar entre grupos de la clase dominante, entre ésta y las clases subalternas y dominadas, y sobre la sociedad en su conjunto, cuando rivalidades, conflictos o tendencias destructivas amenazan la coherencia, la estabilidad y al 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.

³² Sobre el papel del individuo en el poder y en el Estado, ver: Morin, *Le paradoxe....* cit.; H. D. Lasswell, *Psychopathology and Politics*, Chicago, 1934, reimpresso en 1951 por Free Press of Glencoe; Erich Fromm, *Escape from Freedom*, New York, 1941; T. W. Adorno *et al.*, *The authoritarian personality*, New York, 1950.

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, furores 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.

Los conflictos en el seno del poder estatal desencadenan crisis, conspiraciones, revoluciones de palacio, revueltas populares, guerras 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 realimenta 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).

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 burocracia³³

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.

La burocracia es una categoría histórica. Las sociedades precapitalistas (Egipto faraónico, principado romano, Bizancio, imperios con-

³³ Sobre administración y burocracia, véanse: K. Marx, *Critica de la filosofia política de Hegel*; Max Weber, *Economía y sociedad*, dos volúmenes, Fondo de Cultura Económica, México, 1969; Robert K. Merton et al., *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, New York, 1962; *La bureaucratie*, número de la revista *Arguments*, Paris, № 17, 1er trimestre 1960; Claude Lefort, *¿Qué es la burocracia?*, Ruedo Ibérico, Paris, 1970; Isaac Deutscher, *Las raíces de la burocracia*, Cuadernos Anagrama, Barcelona, 1970; P. M. Blau. *La burocracia en la sociedad moderna*, Paidós, Buenos Aires, 1962; Henry Jacoby, *La burocratización del mundo*, Siglo XXI Editores, México, 1972; *Bureaucracy and Political Development*-Edited by Joseph La Palombara, Princeton University Press, New Jersey.

quistadores germánicos y mongoles) no conocen el fenómeno de la burocracia tal como se ha ido dando cada vez más que en la época 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.

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 incansablemente 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 consuma la ruptura de

1963; Alfred Sauvy, *Bureaux et bureaucratie*, Presses Universitaires de France, Paris, 1967; Bernard Gournay, *L'administration*, Presses Universitaires de France, Paris, 1962; Gerald Caiden, *Administrative reforme*, Aldine Publishing Co., Chicago, 1969; *L'administration publique*, Recueil de textes préparé par les Instituts belge et français.

la unidad pueblo-Estado, individuo-comunidad, y da lugar al dualismo específico *sociedad civil-Estado político*. De este dualismo fundamental derivan otros: ser individual y ser social del hombre; hombre privado y ciudadano político; intereses públicos e intereses privados; representantes y representados.

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 ejecutivo, 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 suponen 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 instrumental, 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, sin 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 en 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 produc-

ción 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 tareas 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.

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 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 pujan 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 al cargo y a las fuerzas 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 genera frecuentemente 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 conocimiento, 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, el autoritarismo, el dogmatismo, el formalismo, al tradicionalismo, a la arbitrariedad. Se pretende total o 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. Odia instintivamente a todo intelectual crítico e independiente, a 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 eficazmente el surgimiento de una conciencia de clase. 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 garan-

ticen 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 actividades 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 incontroable 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 vulgar*. 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 incessante 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.

En síntesis, 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. Cuando mayores son la dimensión, la ex-

tensión, 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 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.

4.1. 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.

4.2. *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 se reservan en última instancia los poderes de decisión. Aunque 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 vela la 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 *quantum* de movilidad intra e intergeneracional deja de ser funcional para la fracción hegemónica y la clase dominante, y provoca tensiones y crisis en el proceso de reproducción del sistema.

4.3. En favor del control finalmente decisorio 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, inmediatamente 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 "orquestación 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 el sistema en un momento dado; limita por consiguiente el

ESTADO Y SOCIEDAD (EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA RELATIVA) 53

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 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 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.

4.4. 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 a 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.

4.5. Todo Estado, y en particular el capitalista, no expresa un reparto del poder político entre diversas 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 el poder de clase, pero se constituye 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 reside la sede de 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.

4.6. 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.

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, etc.). La resultante es una *proliferación de rationalidades de todo tipo*:

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

Las rationalidades 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 rationalidades se establecen diálogos, intercambios de información y energía, ensayos y errores, conflictos, negociaciones, compromisos. La heterogeneidad y la incoherencia recíproca de las rationalidades, 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 elección de *funciones de preferencia*, globalizantes y complejas, determinadas por la rationalidad de la coherencia, de la estabilidad y de la continuidad del sistema total.

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

nalidades 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, resultan 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 empiría y las aproximaciones sucesivas, para la corrección de desequilibrios y rezagos comprobados e insoportables, mediante la adopción de coherencias experimentales. El proceso tiende a lograr, desde la *reducción e incoherencias y conflictos mayores*, hasta la *constitución progresiva de racionalidades provisionas*, 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; es uno de los elementos fundamentales de apreciación.

El análisis precedente sobre el carácter dual y ambiguo del Estado y sobre su tendencia a la autonomización relativa y sus límites, podría ser elaborado algo más si se consideran sumariamente ejemplos concretos: el caso "normal" o "clásico" del Estado liberal; y el caso extremo dentro, de un sistema privatista como el capitalismo, de las experiencias bonapartistas; los casos del Estado en el capitalismo monopolista y en un régimen colectivista. Ello excede los límites de este trabajo (véase Marcos Kaplan, *Estado y sociedad*, UNAM, México, 1978 y 1980).

V. CARÁCTERES Y FUNCIONES DEL ESTADO

Todo poder estatal exhibe un doble carácter o ambivalencia esencial, en función de la coexistencia, en proporciones distintas y siempre cambiantes, de las dos dinámicas señaladas: instrumento de dominación clasista, pero también de creación de interdependencias, solidaridades e integración de los grupos e individuos en un orden social unificado y estable para los fines en que cada etapa se considere de interés general. El encuadre global que se ha intentado requiere una explicitación más amplia en lo referente a los caracteres y funciones del Estado.

En sus formas ya desarrolladas, el Estado se caracteriza ante todo, en comparación con los otros grupos e instituciones, por los siguientes rasgos:

1. Surge y opera en un ámbito espacial delimitado, dentro de los

cuadros de un territorio. La sociedad se estructura así en una unidad política cerrada. La pertenencia de los individuos y grupos al sistema político se define por el nacimiento o la residencia. Lo interno y lo externo están netamente separados. El Estado es intransigente en materia de soberanía territorial, y organiza el espacio político de manera que ello corresponda a la jerarquía de su poder y de su autoridad, y asegure la ejecución de las decisiones fundamentales en el conjunto del país sometido a su jurisdicción.

2. El Estado no es una creación política instintiva o improvisada. Expresa una racionalización progresiva de estructuras políticas preeexistentes. En el Estado las relaciones de mando y obediencia se han formalizado y operan a través de circuitos especializados, que calcan o reflejan los circuitos pre y extrapolíticos, incorporándolos sin abolirlos.

3. El Estado a la vez presupone, ahonda y consolida la separación creciente entre gobernantes y gobernados. Se configura como aparato diferenciado, especializado y permanente de acción política y gestión administrativa, dotado de una organización que se caracteriza cada vez más por la centralización, la complejidad y las grandes dimensiones.

4. El Estado pretende la autonomía, la supremacía y la capacidad totalizadora o de inclusión total. Aparece como grupo general que abarca la sociedad global, con la que tiende a identificarse, sobre todo a partir de la Edad Moderna (conceptos de Estado-Nación, Estado soberano, etc.), sin confundirse completamente con aquella por una parte, y sin hipostasiarse por la otra. Reivindica la apropiación total del poder político, la autoridad soberana en el orden interno y en las relaciones exteriores. Aparece como lugar de elaboración y aplicación de las decisiones supremas y de las normas que se refieren a la dirección de los asuntos públicos y comprometen a toda la sociedad. Su acción se ejerce por consiguiente sobre la totalidad de instituciones, de grupos menores y de individuos, existentes y operantes en su ámbito espacial de poder, articulados entre sí y con la estructura del gobierno. Se alza e impone sobre ellos, les exige y extrae un grado supremo de solidaridad y acatamiento. Subordina o niega toda forma de poder y toda decisión de origen privado que no emane de las suyas o no se conforme a ellas.

Las principales funciones del Estado se refieren a: institucionalización, legitimidad y consenso, legalidad; coacción social; educación y propaganda; organización colectiva y política económica; relaciones internacionales. Estas funciones son distinguidas para fines analíticos y expositivos. En la realidad están entrelazadas por su origen común o centro de imputación (el Estado), y por la convergencia o identidad de sus finalidades y resultados. Las estructuras políticas son siempre multi-

funcionales, y ninguna de ella está especializada de modo total y exclusivo. Las mismas estructuras o instituciones pueden tener funciones diversas. A la inversa, grupos, estructuras e instituciones de tipo privado pueden desempeñar funciones políticas, estatales o paraestatales.

A. *Institucionalidad, legitimidad, consenso, legalidad*

Las relaciones de mando y obediencia organizadas por y en función del Estado necesitan ser institucionalizadas por éste desde un doble pero interconectado punto de vista: en lo que se refiere al Estado mismo, y en lo que se refiere a los grupos e individuos, a sus vínculos entre sí y con el gobierno.

Toda sociedad se articula en y por medio de *Instituciones*. Éstas son en esencia modelos de relaciones humanas, de distribución y ejercicio de status, funciones y roles, sobre las que se calcan, se estructuran y se formalizan las relaciones concretas de grupos e individuos, mediante su formulación o consagración por la autoridad estatal que les confiere así cohesión, estabilidad, permanencia, inserción en órdenes y niveles generales, reconocimiento y valorización por otros grupos e individuos. Las instituciones que dentro de una estructura social tienen funciones, fines y consecuencias similares constituyen un *orden institucional*: económico, político, militar, familiar, religioso. La estructura social global aparece integrada por instituciones y órdenes institucionales, y por sus articulaciones e interacciones.

Las instituciones son parte cristalizada de un continuo más extenso. Por una parte, en su aspecto creativo, toda institución se relaciona con las actividades de una sociedad, de sus clases y grupos, y con sus resultados. La sociedad, las clases, los grupos, requieren y se dan una organización racional, ligada a aquéllas, sus actividades, sus productos y sus obras. Por otra parte, las actividades y organizaciones se dan como instituciones, formas de contenidos y como tales indispensables a éstos. Toda institución comienza por ser una forma derivada, secundaria, sobreimpuesta a las actividades originarias, sus producciones y sus obras. La forma, sin embargo, tiende a tomar una existencia autónoma. Se convierte en una abstracción reificada y reificante. Se elabora por separado, se autovaloriza y se autosobreestima. Adquiere un carácter sobre-determinante, coactivo y parasitario, que gravita como peso muerto sobre las actividades y los contenidos que le dieron origen, base y sustancia. La actividad racional organizada como contenido y la institución constituida como forma están en una relación de unidad y conflicto, tienden a disociarse y oponerse, a que el primero sea constreñido, deformado o ahogado por la segunda.

El Estado se presenta por una parte como causa y resultante de la creación de un orden político-militar, referido a la constitución de un conjunto de instituciones que regulan la adquisición, el ejercicio y la distribución del poder, y el monopolio y organización de la violencia legítima. Por otra parte, la autoridad suprema institucionalizada del Estado sobre los restantes grupos y sobre los individuos le permite a su vez institucionalizar otros modelos y órdenes de relaciones humanas: el orden económico (organización de recursos para la producción de bienes y servicios), el familiar (sexo y procreación), el religioso (culto colectivo a las divinidades), etc.

La aceptación del poder estatal y de su función institucionalizadora no se produce de modo natural ni mecánico. Implica y exige crear y mantener permanentemente una legitimidad, un consenso y una legalidad; tres fenómenos y dimensiones que se conectan, interactúan y se superponen como partes de un proceso único.

Todo Estado tiende necesariamente a la *autosacralización*. Pretende captar a la sociedad como un todo, darle orden y permanencia, identificarse con ella, idealizarla o idealizarse como valor supremo trascendente a los grupos e individuos y coactivamente imponible a los mismos. Los gobernados aceptan en parte la sacralización y la supremacía del Estado y del sistema que aquél expresa e impone, como premisas y garantías del orden, la seguridad, la permanencia y la convivencia civilizada.

Al mismo tiempo, el Estado es emanación y requisito de vigencia de una sociedad contradictoria e inestable, basada en la desigualdad y portadora de conflictos. Los súbditos, sobre todo los que pertenecen a las clases subordinadas y dominadas, esperan del Estado o le exigen cierta reciprocidad de responsabilidades y obligaciones, a cambio de su sometimiento. Lo cuestionan en la medida que lo visualizan como expresión e instrumento de la desigualdad. Temen sus desbordes y sus abusos. El acatamiento va siempre acompañado, en combinación variable, por la contestación crítica del poder, el deseo de limitarlo, la evasión de la ley, el desafío abierto.

La supremacía del Estado no puede pues mantenerse por puro automatismo ni por la coacción física desnuda. La disciplina basada en el temor debe ir acompañada por la adhesión interiorizada y sacralizada por el consentimiento, combinando para su logro mecanismos formales e informales. Una de sus funciones esenciales consiste precisamente en su contribución, siempre sustancial y a menudo decisiva, a la elaboración, sistematización e imposición, coactiva y persuasiva, de una concepción del mundo y de la sociedad, de un sistema de valores y de representaciones colectivas, de una ideología, que expresen y justifiquen

las relaciones y estructuras parciales y el sistema general vigente para un país y una etapa particulares. Ello constituye a la vez una expresión simplificada de situaciones, estructuras y procesos reales, y un revestimiento mistificador y justificatorio de los intereses del Estado y de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes. La acción ideológica del Estado tiende a lograr una movilización de conciencias y energías en favor del mismo y en contra de sus enemigos actuales y potenciales, para atenuar y suprimir conflictos y lograr el más alto grado posible de estabilidad e integración. La *legitimidad* es pues el proceso y el resultado de la identificación de un orden sociopolítico afirmado como ideal de la comunidad y del Estado, y el gobierno que rige a la primera y encarna al segundo. El Estado en abstracto, el gobierno en concreto, son postulados como formas necesarias y convenientes de estructuración institucional, idénticos a un orden racional y justo, dispensadores de beneficios, autolimitados en el despliegue y en el uso de sus poderes, que por lo tanto pueden y deben exigir y merecer aceptación y obediencia. Ello justifica y sacraliza el poder, confiriéndole un carácter absoluto y perdurable. El consenso es el acuerdo general de los grupos e individuos constituyentes de una sociedad sobre la legitimidad de una forma de Estado o de un gobierno determinado.

Instituciones, legitimidad, consenso, a la vez presuponen, exigen y generan una legalidad, un *Derecho*. Todas las sociedades conocidas se basan en la escasez, la desigualdad y la injusticia. Reparten de modo desigual los poderes, las tareas, las responsabilidades, los recursos, los productos y los ingresos. Están desgarradas por conflictos múltiples. La división y la especialización del trabajo determinan la complejidad y el entrelazamiento de las relaciones sociales e individuales, la falta de un orden coherente fuera de las unidades productivas, el caos de iniciativas y de conflictos de intereses. El sistema social se presenta diferenciado en subsistemas o unidades relativamente independientes, todos los cuales deben contribuir al funcionamiento del conjunto. La sociedad no puede operar como mera agregación de estructuras y funciones socioeconómicas. Éstas, sus relaciones y su organización de conjunto, deben ser mantenidas y reguladas mediante un sistema formal e institucionalizado que asegure un grado mínimo de cohesión, coherencia y estabilidad. Se plantea así una doble necesidad: por una parte, el ajuste de subsistencias o unidades, la reducción o supresión de sus conflictos; por la otra, la integración, la coordinación, el control social, la regulación centralizada, el sistema normativo de reglas y coacciones formales; todo ello a través de Estados y burocracias públicas (y privadas).

Sobre la base y en los marcos de estas necesidades, todo Derecho es-

pecífico de un país y de un periodo histórico aparece como un conjunto de valores, principios, normas y procedimientos que el Estado establece reconoce y sanciona, y que tienden a cumplir una serie de funciones básicas, sobre todo las siguientes:

a) *Autoinstitucionalización del poder estatal*, es decir, la consolidación, la formalización y la legitimación del poder que ya se ha obtenido y se ejerce por mecanismos y procedimientos de hecho. A través de la legitimidad y de la legalidad, las decisiones del poder estatal llegan a ser reconocidas como válidas según su forma (quién las toma y de acuerdo a qué normas y procedimientos), más que según su contenido (capacidad, equidad, representatividad reales de los gobernantes). Internamente, el Estado reviste así la forma de un complejo axiológico-normativo, compuesto por las normas e instituciones del orden jurídico en su conjunto (Estado-organización). Externamente, ello implica y se manifiesta en la monopolización de los instrumentos de poder y de las decisiones, y por lo tanto, la capacidad para actuar como fuerza de represión jurídicamente convalidada.

b) *Imposición de una coherencia mínima*, sobre el caos de intereses, iniciativas y conflictos de grupos e individuos; estructuración de las relaciones entre ellos; institucionalización de funciones, status y roles, y de las formas de conjunto de la sociedad. A través del Derecho se proporciona un cuadro fundamental para la acción social e instrumentos para la organización de la misma. También por medio del Derecho, la sociedad y los dominadores gobernantes pueden controlar las conductas grupales e individuales e incidir sobre la evolución y las transformaciones de las mismas.

c) *Institucionalización y regulación de la instancia específicamente social*, es decir, del conjunto de relaciones sociales que se ubican entre las fuerzas productivas y lo económico particularizado por una parte, y las superestructuras de lo político especializado por la otra. Este nivel se caracteriza en el capitalismo por el *sistema de contratos* (trabajo, compraventa, locación, matrimonio, etc.), condición esencial de la reproducción de las relaciones productivas y sociales, a las cuales el Derecho formaliza, fija y reduce a formas abstractas.

d) *Fijación de las reglas del juego social y político*, de los principios y procedimientos de adquisición y ejercicio del poder. Como corolario, ello permite determinar si una acción política constituye una forma de lucha dentro del régimen o fuera y contra el régimen.

e) *Mantenimiento de la continuidad de la imagen que la sociedad tiene de sí misma y de su sistema de valores*.

f) *Regulación de la asignación de recursos y de la distribución*

de bienes, servicios, ingresos y oportunidades, entre los grupos y los individuos.

El Derecho es elemento clave de la sociedad, la cimenta y corona, contribuye a estructurarla y a mantenerla en funcionamiento. Su eficacia exige la combinación de la coherencia formal y de la elasticidad y capacidad de adaptación a las contradicciones y los cambios, que permitan reinterpretar las formas o elaborar otras nuevas, llenar vacíos, superar o compensar distorsiones. El Derecho constituye siempre una combinación ambigua y fluctuante entre la expresión de lo que ya es, y que los grupos de intereses dominantes pretenden mantener, y la expresión ideal de lo que puede llegar a ser, cuya realización pueden pretender por su parte los grupos subalternos y dominados.

B. *Funciones de coacción social*

Las relaciones entre individuos, entre éstos y los grupos, y entre los individuos y grupos con la sociedad, oscilan permanente entre el *polo de complementariedad-cooperación-solidaridad*, y el *polo de competencia-conflictividad-antagonismo*; entre el egocentrismo individual y grupal y el sociocentrismo colectivo; entre la rigidez de la jerarquía y la movilidad de los grupos e individuos; entre el orden y el desorden. Entre ambos polos se producen oscilaciones, interferencias, combinaciones, conjugaciones, servicios mutuos; se constituye una zona intermedia de contradicciones y ambigüedades. La integración de pulsiones, conflictos y agresiones es siempre relativa e incompleta. El desorden es una amenaza de desintegración de la sociedad, pero da a ésta complejidad, su diversidad, su flexibilidad, su capacidad de reorganización permanente. El orden y el desorden renacen sin cesar. La sociedad se reorganiza y se autoproduce sin cesar porque se desorganiza y se autodestruye sin cesar.

Para la sociedad oficial, encarnada en el aparato político, lo nuevo, lo diferente, lo no integrado aparece y siempre como perversión y peligro. Desde este punto de vista, el Estado es el instrumento que permite mantener las cosas en su orden tradicional reconocido, y luchar contra la entropía. El Estado sólo admite las modificaciones que aseguran el mantenimiento del orden del cual es guardián. El desorden producido y encarnado por grupos e individuos es absorbido sin cesar por el Estado, a través de la organización; es recuperado y metamorfoseado en su contrario por medio de la jerarquía; o bien es expedido fuera del sistema como desviación, o mantenido en la periferia como marginalidad.

Mediante la *coacción social*, el Estado se propone y en mayor o menor grado logra:

a) Crear y conservar su monopolio permanente y legalizado de la violencia, que es así institucionalizada, oficializada y organizada; y en general, absorber de manera en principio exclusiva y excluyente todos los medios de decisión y de dirección de la sociedad y de regulación y orientación de las actividades de clases, grupos e individuos. Ello incluye y se relaciona con la estructuración y el funcionamiento de la burocracia pública, las fuerzas armadas, la policía, los tribunales.

b) Erigirse en instancia suprema sobre y entre los grupos sociales, como medio de mantener la supremacía de las élites político-burocráticas que detentan el gobierno, de la fracción hegemónica y de la clase dominante, sobre las clases subalternas y dominadas; de regular sus relaciones; de crear cierto equilibrio relativo entre los grupos divergentes y antagónicos. Todo ello para la preservación del sistema social y la contención de las fuerzas que lo cuestionan y pueden destruirlo.

c) Constituir un subsistema de control político, como conjunto de instrumentos, mecanismos, decisiones y acciones, legítimas o no, que el Estado aplica para el mantenimiento de los grupos, especialmente los subalternos y dominados, dentro de los límites correspondientes a las características y necesidades estructurales del sistema. Este subsistema de control, que despliega una gran variedad de expresiones y modos de operación, regula demandas sociales, en su número y en sus alcances y formas de manifestación y combina la coacción y la inducción de consenso.

d) Atenuar, ajustar o suprimir conflictos de intereses encontrados.

e) Reconocer o imponer formas de compromiso social y político y cooperación interna (cooptación de individuos talentosos y energéticos de los grupos subalternos y dominados y de sectores de éstos; regulación de acuerdos voluntarios entre grupos y entre individuos; negociación y arbitraje obligatorio; formas regulares y periódicas de adquisición y trasmisión de poder).

f) Integrar el país, crear y mantener la unidad nacional y un sistema de lealtades nacionales; para fines internos y para la regulación de las relaciones con el exterior.

C. Funciones de educación y propaganda

Toda sociedad parece requerir hasta el presente la socialización, la regulación formalizada y la integración colectiva de los grupos e individuos que la componen por un agente con papel específico diferenciado. El Estado define los objetivos de la sociedad global, que determinan alternativas y opciones respecto a la asignación de los recursos culturales a los diversos subsistemas. Esta afectación tiene necesariamente un carác-

ESTADO Y SOCIEDAD (EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA RELATIVA) 63

ter ideológico, reflejado en los conceptos clave y en las actitudes fundamentales que se refieren a la cultura, la educación, la ciencia y la técnica, que prevalecen en una sociedad y en una etapa dadas. El Estado crea y administra economías externas de impacto cultural y social difuso, pero indisociables de las fuerzas, estructuras y actividades económicas.

Debe aclararse además que la educación no se limita a la mera enseñanza formal. Toda sociedad tiene su *pedagogía cotidiana*, que interviene en la práctica social, integra o busca integrar sus diversos aspectos. Esta pedagogía general y no explícita es esencial para la trasmisión de lo adquirido, y para la perpetuación y reproducción de las relaciones sociales que están implicadas en dicha trasmisión.

A partir de sus formas propias de *educación y propaganda*, el Estado tiende a cumplir las funciones y finalidades siguientes:

a) Socialización e internalización de los valores y normas que fundamentan y posibilitan la producción y reproducción regulares del sistema y el cambio inherente al mismo.

b) Conservación y trasmisión del acervo histórico (tradición, cultura, formas organizativas y operativas), como factor de cohesión, equilibrio y continuidad de la sociedad.

c) Incorporación de las nuevas generaciones a la sociedad por medio de la asimilación colectiva de la tradición heredada, de sistema de valores predominantes, de la enseñanza de solidaridades entre individuos y grupos, de éstos con la sociedad y el Estado.

d) Desarrollo de la cohesión colectiva de los adultos.

e) Preparación de los grupos e individuos para los papeles económicos sociales, culturales y políticos.

f) Selección y formación de las élites intelectuales y profesionales que integran la *capa orgánica* (en el sentido gramsciano del término) para la constitución y el funcionamiento de centros de elaboración, de difusión y de aplicación de los modelos y elementos cultural-ideológicos y científico-técnicos que requieren los grupos hegemónicos, las clases dominantes, la sociedad oficial, el tipo de desarrollo adoptado.

g) Provisión al grupo hegemónico y a la clase dominante de los elementos necesarios para mantener y reforzar su control del aparato productivo y del subsistema científico-técnico, como prerrequisitos y componentes indispensables de su poder.

h) Formación de personal especializado para el servicio de las estructuras técnicas existentes, su mantenimiento, operación y control.

i) Entrenamiento de científicos asignados a las formas superiores de investigación e innovación.

j) Elevación de la gran masa de población a un determinado nivel

técnico, cultural y moral que corresponda a las necesidades de desarrollo del sistema y a los intereses de la fracción hegemónica.

k) Creación y consolidación del conformismo general, como modo de refuerzo de la legitimidad y del consenso en favor del Estado, y de la aceptación de la hegemonía de ciertas fracciones y clases sobre otras.

l) Contribución a la emergencia y mantenimiento de una personalidad básica.

D. *Funciones de organización colectiva y política económica*

Las funciones de organización colectiva y de política económica y social se refieren a los siguientes aspectos, niveles y comportamientos del Estado:

a) Acción general y específica sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía y del sistema social. Para cada país en las diversas etapas de su evolución, ello se da a través de una política *económica-social* de tipo general y de una gama de políticas específicas que la integran, la definan y la operacionalizan.

b) Regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de los recursos escasos (físicos, humanos, financieros), y de la distribución de bienes, servicios e ingresos, entre los diferentes sectores y objetivos.

c) Reconocimiento, evaluación y jerarquización de las necesidades colectivas, sectoriales e individuales, y determinación y movilización de los medios necesarios para su satisfacción.

d) Regulación y gestión de servicios públicos o de interés general, ya sea mediante la imposición de condiciones obligatorias para las actividades privadas en tales áreas, ya mediante grados crecientes de intervención empresarial directa del Estado en las mismas.

e) Promoción del desarrollo en sus etapas iniciales; estabilización y continuidad del crecimiento después de un desarrollo básicamente ya cumplido.

f) Organización y coordinación de la comunidad y de sus principales aspectos y sectores participantes, en el cuadro de una estrategia de conjunto (mero intervencionismo, dirigismo, planificación parcial y flexible, planificación total o autoritaria).

En la experiencia mundial contemporánea, y sobre todo en las últimas décadas, el Estado ha ido aumentando el número, el ámbito y la envergadura de sus intervenciones, agencias e instrumentos y el grado de injerencia, de regulación, de promoción y de participación directa en formas y actividades que se consideran de interés público. En los países capitalistas, avanzados y del llamado "Tercer Mundo", ha contribuido así a la emergencia de un tipo de economía mixta, caracterizada por la

extensión del control público y la pluralidad de los centros de decisión. En los países que afirman marchar hacia el socialismo o se identifican explícitamente con un socialismo ya realizado, el Estado y la burocracia de partido y de gobierno se constituyen en el actor primordial o exclusivo de las decisiones y actividades que hacen a la organización colectiva. El impacto del intervencionismo estatal se manifiesta en general a través de una serie de aspectos y mediante indicadores correspondientes.

i) Aumento del gasto del Estado y del sector público, en términos absolutos, y como parte del gasto total y del producto bruto nacional.

ii) Participación en la oferta y en la demanda globales de bienes y servicios, para el consumo y la inversión.

iii) Contribución directa a la inversión global; estímulo directo e indirecto a la inversión y a la actividad de las empresas privadas en los regímenes capitalistas, para suplir sus insuficiencias y sus ausencias, complementarlas y reforzarlas, sin substituirlas.

iv) Participación de actividades esenciales: infraestructura económica y social, industrias básicas y de punta.

v) Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral y, a través de ello y de otros mecanismos, la seguridad social por ejemplo, de la capacidad adquisitiva del mercado.

vi) Multiplicación y entrelazamiento de resortes y mecanismos de tipo monetario, cambiario, crediticio, fiscal, arancelario; de regulación de precios y salarios; de contratación pública; de empresas y estatales autónomas.

Como resultado de estos aspectos y niveles 1) a *vi*): *vii)* Posibilidades múltiples de uso del aparato estatal, del sector público, de la política económica y de la planificación, para influir en la estructura, la orientación y el funcionamiento de la economía y de la sociedad globales; para asignar recursos y distribuir ingresos; para promover la integración de clases, grupos de interés y de presión y factores de poder en compromisos sociales y políticos relativamente estables y operativos que refuercen el orden vigente o posibiliten su transformación.

El control del Estado se veuelve así una variable casi independiente y en todo caso decisiva, para fijar de modo determinado la configuración y la dinámica de la economía y de la sociedad, y las pautas de generación, distribución y uso de la riqueza y del poder.

En el tránsito de un sistema liberal de tipo clásico a otro de creciente intervencionismo, el Estado contemporáneo en el mundo ha ido operando en un ámbito cambiante y a través de una sucesión o de una combinación de actividades y de formas institucionales y organizativas. Ha fluctuado en general dentro de un continuo que va desde una injerencia mínima, pasando por un intervencionismo, un dirigismo o una

planificación que respetan las bases del sistema de propiedad e iniciativa privadas pero reafirman la prioridad de ciertos intereses y necesidades sociales y participan activamente en su defensa y satisfacción, hasta el advenimiento de alguna forma de socialización. Ha producido así efectos sociopolíticos, institucionales y jurídicos que modifican o quiebran los moldes formales clásicos del Estado de Derecho burgués-liberal. Ello se ha manifestado de diferentes modos y en diferentes grados: actividad administrativa de coacción o policía; actividad administrativa de fomento o estímulo; prestación administrativa de servicios asistenciales y sociales; administración pública como titular de servicios económicos; empresa mixta; administración pública como gestora de empresas económicas.

E. *La función de relaciones internacionales*

Las funciones estatales de relación internacional entran a la vez, por lo menos, en las esferas de la coacción social, de la educación y propaganda, y de la organización colectiva y la política económica, pero las exceden y configuran una esfera específica de acción estatal que a su vez incide en las otras.

Cada sociedad global espacialmente delimitada se relaciona hacia el exterior con otras sociedades, potencial o efectivamente hostiles y peligrosas. Necesita así preservar su integridad contra las amenazas externas a su soberanía, su seguridad y su continuidad; organizar sus defensas y sus alianzas. Para ello debe al mismo tiempo exaltar su unidad, su cohesión y sus rasgos distintivos. El poder estatal como ya se dijo surge, se estructura y se refuerza, no sólo como resultado de dinamismos externos, sino también bajo la presión de los peligros exteriores, reales o supuestos. Esto permite al Estado expresar la personalidad de su sociedad; contribuye a darle cohesión y eficacia. Los factores internos y los externos se enlazan o interactúan en la emergencia, la organización y la continuidad del Estado.

Las relaciones internacionales deben así ser concebidas por una parte como expresión y proyección de las relaciones sociales y de la estructura global del Estado en cuestión. Los movimientos y los cambios de las fuerzas y estructuras internas inciden en las relaciones internacionales, a través de expresiones y mecanismos de tipo económico, político, militar, ideológico, cultural. A su vez, la dinámica de las relaciones internacionales reactúa sobre las fuerzas y las estructuras internas. Las relaciones internas de una nación se entrelazan con las internacionales, ambas complejas y heterogéneas en su composición, en la distribución e imbricación de sus fuerzas; y pueden crearse nuevas combinaciones

ESTADO Y SOCIEDAD (EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA RELATIVA) 67

originales y específicas. La voluntad del Estado se proyecta hacia el ámbito externo, se inserta e integra en equilibrios de fuerzas y en procesos que la desbordan y condicionan, en un nivel donde la iniciativa de cada gobierno se ve más limitada y puede actuar con menor eficacia decisoria. El peso relativo de ambas dimensiones, la interna y la internacional, varía de acuerdo al grado de independencia o de dependencia del país de que se trate; es decir, en la medida en que los centros de decisión tienden a existir y a predominar dentro o fuera de aquél.