



Notas de ciencia política
Esbozo de una sistemática
social de la política

Marcelo Fabián Sain

CAPÍTULO III. GUBERNAMENTALIDAD, ESTADO Y SISTEMA INSTITUCIONAL

1. La política, la gubernamentalidad y el Estado

Como señala Max Weber, la *política* configura una actividad social orientada hacia “la distribución, la conservación o la transferencia del poder”.¹ Es decir, toda acción social está “políticamente orientada” cuando y en la medida en que “tiende a influir en la dirección de una asociación política, en especial a la apropiación o expropiación, a la nueva distribución o atribución de los poderes gubernamentales”,² dice el ilustre sociólogo alemán.

El *gobierno*, así, marca el *núcleo de la política*, y su estructuración y ejercicio configura la función identificadora de la actividad política. Todas las sociedades tienen formas de gobierno a través de las cuales se toman ciertas decisiones y se implementan políticas que afectan a la mayoría de sus miembros y por medio de las cuales se estructura el “orden” político y social de la misma y sus relaciones con otras sociedades. En el escenario político moderno, dicha gubernamentalidad ha supuesto –y supone– una compleja red de organizaciones y estructuras políticas y sociales, relacionadas entre sí, cuyas prácticas e interacciones producen y reproducen el sistema político en su conjunto y, en su interior, dan forma a complejas estructuras institucionales de gobierno. Este sistema, y la sociedad en su conjunto, se conformó, de alguna manera, en referencia a esas estructuras de gobierno.

La existencia de un gobierno ha sido siempre una condición elemental para la posibilidad de una vida civilizada [...]. El gobierno, desde el momento de la aparición del Estado, y aun antes, consiste en una insti-

¹ Weber, Max, *El político y el científico*, op. cit., “La política como vocación”, p. 84.

² Weber, Max, *Economía y sociedad*, op. cit., p. 44.

tución que se erige en núcleo central de una comunidad política. Este núcleo reúne o intenta reunir, entre otras cosas, las condiciones siguientes: a) ostenta –a menudo compartiéndola con presidencias estatales, parlamentos y tribunales– la autoridad suprema de un Estado, su soberanía; b) transmite órdenes que los súbditos –frecuentemente ciudadanos– deberían obedecer; es decir, “ordena” la vida económica, política y cultural hasta donde llega el alcance de dichas órdenes; c) distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que controla según su voluntad, es decir, atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riquezas; d) otorga y quita privilegios, autoridad y reconocimiento a sus súbditos, es decir, distribuye honores, castigos y ventajas o desventajas sociales a individuos o colectivos determinados; e) se responsabiliza de la gerencia de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo particular, pues son bienes y objetivos colectivos generales como, por ejemplo, la conducta de la guerra, la emisión de moneda o la administración de justicia.³

En este sentido, el *gobierno* es “todo acto que tiende a organizar y dirigir la vida en sociedad”, y su estructuración social resultó de lo que Lagroye denomina proceso de “especialización de roles políticos”.⁴ Este proceso conforma una dimensión más de la producción y reproducción de la vida social, ya que, de algún modo, toda asociación, aun la más incipiente o primitiva, supone ciertas modalidades de gubernamentalidad en el sentido señalado. Dicho de otra manera, y en palabras de Weber, toda asociación se constituye a partir de “los poderes de gobierno” que la regulan efectivamente como tal y que permiten el mantenimiento –reproducción– de su orden.

La “existencia” de una asociación depende por completo de la “presencia” de un dirigente y eventualmente de un cuadro administrativo. O sea, dicho de un modo más exacto: de la existencia de la *probabilidad* de que pueda tener lugar una *acción* de personas dadas, cuyo sentido esté en el propósito de implantar el orden de la asociación. Es decir, que existan

³ Arbós, Xavier y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1993, p. 4.

⁴ Lagroye, Jacques, *op. cit.*, cap. 1.

determinadas personas “puestas” para actuar, en cada caso, en ese sentido. Es, por lo tanto, conceptualmente indiferente aquello en que descansa esa posición, bien sea por devoción tradicional, afectiva o racional con arreglo a valores (deberes feudales, de cargo o de servicio), o por cálculo de intereses racionalmente sopesados (interés por sueldo, etcétera) [...].⁵

De este modo, la existencia de ciertas personas o grupos encargados de ejercer la dirección de aspectos importantes y diversos de la vida de una asociación, de imponer –coactiva o consensuadamente– determinadas orientaciones –institucionales, culturales, económicas, etc.– al grupo o asociación, de establecer normas de procedimiento y modalidades de actuación a sus miembros y hacerles reconocer su autoridad, ya sea en forma permanente e institucionalizada o de manera esporádica, indirecta y acotada, da cuenta entonces de la conformación de un gobierno y del desarrollo de ciertas formas de gubernamentalidad. Como se dijo, ello resulta de un proceso de especialización de los roles y funciones políticas desempeñados por individuos o grupos, inclusive no especializados en esa clase de actividades sociales, a los que se los denomina “gobernantes”.

Hablar de “gobierno” de un grupo significa ante todo reconocer que ciertos individuos o equipos de individuos (los “gobernantes”) son capaces de imponer a los demás miembros una orientación mutuamente ajustada (o coordinada) de sus conductas e incluso una modificación de las orientaciones anteriores. En este sentido, los miembros de una asociación religiosa o cultural reconocen de hecho como sus gobernantes a aquellos que están en condiciones de proponer e imponer una orientación común de sus conductas (religiosas, culturales, etc.). Decir que los reconocen “de hecho” sólo significa que modifican sus conductas *en la práctica*, ajustan sus acciones y suscriben a las creencias necesarias, de manera tal que la orientación acaba por imponerse a todos [...].⁶

El rasgo particular que diferencia a las sociedades modernas de las primitivas acerca de las formas de gubernamentalidad en ellas estructuradas, reside justamente en el *grado de especialización, diferenciación y, por*

⁵ Weber, Max, *Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 39.

⁶ Lagroye, Jacques, *op. cit.*, pp. 29-30.

ende, de institucionalización que adquieren las estructuras gubernamentales, en el marco de un proceso de “especialización política”, es decir, “especialización forzada de los gobernantes y los mecanismos de gobierno”, que resulta de la diferenciación de funciones y estructuras sociales en sociedades complejas y, en su marco, del surgimiento de relaciones de dominación entre diferentes grupos sociales.

Ahora bien, ese gobierno es “político” en la medida en que sus actos afectan “al conjunto de los individuos y grupos que conforman una sociedad organizada, disponen de un territorio, aplican reglas de vida comunes y cuyos miembros realizan actividades variadas concebidas como aportes a la vida colectiva”,⁷ es decir, en la medida en que consiguie desenvolver efectivamente la función esencial de *regulación general de las actividades sociales* de la asociación a través del desarrollo de ciertas actividades básicas, tales como: el *arbitraje de los conflictos sociales y políticos*, la *administración de los medios coactivos y el uso de la fuerza física y simbólica* y, la *imposición de reglamentaciones y directivas socialmente válidas*. La efectividad de tal regulación se consigue cuando dicho gobierno logra *imponer sus decisiones* al conjunto de la asociación, se trate de una tribu nómada o de un Estado nacional moderno.

[En sociedades que alcanzaron un nivel relativamente elevado de diferenciación social] las relaciones entre grupos no sólo son desiguales y frecuentemente conflictivas sino que imponen la *dominación* de unos sobre otros o de uno sobre todos los demás [...]. En la mayoría de los casos, la especialización de lo político coincide con una *institucionalización de la dominación*, incluso si no les basta a los dominantes “dejar actuar el sistema para perpetuar su imperio [y si] deben esforzarse diariamente para producir y reproducir las condiciones inciertas de la dominación” [Bourdieu]. Así como es necesario el trabajo personal de cada dominante para mantener su posición, también lo es la existencia de gobiernos especializados en muchas sociedades “complejas” [...] para conservar esas relaciones [...]. Lo que caracteriza al gobernante es su capacidad reconocida para imponer decisiones que afectan al conjunto de la sociedad, arbitrar en los enfrentamientos entre grupos o segmentos, promulgar reglamentos bajo la forma de decisiones con valor de referencia para

⁷ *Ibid.*, p. 21.

situaciones idénticas. Su propia autoridad se basa en el poder “legítimo” de aplicar sanciones [...], pero sobre todo la sanción violenta mediante el recurso a la coerción. Por cierto que el gobernante no es el único miembro de la sociedad capaz de aplicar sanciones [...]. Pero es el único que puede aspirar, y efectivamente aspira, a prohibir a los demás el uso de la coacción, que puede reivindicar el monopolio de ella (sea para ejercerlo él mismo o para autorizar la aplicación de sanciones coercitivas). Ese derecho no se le reconoce “naturalmente”; si gobierna, es porque está *en condición práctica de hacer respetar sus decisiones* [...].⁸

El gobierno de una asociación puede regular efectivamente el orden de la misma a través del uso de la fuerza en términos predominantes, pero en sociedades complejas, la perpetuación de su dominio en el tiempo o, en su defecto, la *institucionalización* de dicho dominio, requiere de un basamento de *legitimidad* asentado en la validez de sus ordenaciones y regulaciones habituales. Modernamente, este tipo de dominio se estructuró en el marco de los *estados* que surgieron a partir del Renacimiento. Vale decir, entonces, que, en los tiempos modernos, la política se fue organizando y desarrollando, directa e indirectamente, en torno del *Estado*, el que, como toda asociación política, ha supuesto y se ha expresado en una compleja trama de *relaciones de dominación* cuya continuidad y vigencia en un determinado escenario espacio-temporal dependió del *acatamiento voluntario* de los dominados a los mandatos de los gobernantes y del funcionamiento efectivo de una estructura administrativo-institucional de gobierno.

Guillermo O'Donnell sostiene apropiadamente que el Estado constituye una red de “asociaciones complejas” cuya lógica deriva de un proceso sociológico de construcción de un “centro” conformado por un núcleo de autoridades que hablan y toman decisiones en nombre del conjunto invocando, con algún grado de éxito, el “bien” de ese conjunto y proveyendo efectivamente ciertos servicios, bienes y decisiones.

Toda autoridad de una asociación, política o de otro tipo, argumenta que sus decisiones, así como su propia existencia, son para el bien de la asociación en su conjunto. Las autoridades basan su expectativa de ser obe-

⁸ *Ibid.*, pp. 51-53.

decidas en esta pretensión, y al hacerlo delinean un límite entre la asociación y todos aquellos que no pertenecen a ella. [...] En asociaciones de cierta complejidad, estas pretensiones generan un patrón básico de diferenciación social: los que se ocupan de asuntos que presumiblemente son de interés común de la asociación y los que no lo hacen. Como consecuencia, emerge un centro desde el cual algunos individuos tienen la prerrogativa de hablar en nombre de la asociación e invocar como base para sus decisiones el bien común de aquella. La existencia de este centro es usualmente consistente con mi interés en tanto miembro de la asociación. Deseo disfrutar de mi libertad y de los bienes que la asociación provee —practicar deportes en un club, que mis derechos de trabajador sean representados por un sindicato, estudiar en una universidad, compartir los objetos que nuestra banda ha robado, o ser ciudadano de un Estado que funciona razonablemente. Consecuentemente, quiero la existencia de cierto tipo de entidad que facilite el goce de esos bienes. Y no quiero esto sólo por hoy; lo quiero para todo el tiempo que puedo prever. Además, aunque no me importe la suerte de muchos, como me importan algunos (por ejemplo, miembros actuales y futuros de mi familia), también quiero que se extienda a ellos una garantía de largo plazo de la existencia de la asociación. Por lo tanto, en muchas situaciones nuestro interés consiste en participar en la creación (o aceptar la existencia) de una esfera de decisión que se ocupa de dos tareas básicas. Primero, proveer algunos bienes colectivos y resolver problemas de acción colectiva. Segundo, tomar decisiones obligatorias para todos los miembros —de otra manera el *free-riding* sería incontrolable o la asociación simplemente se disolvería. Este deseo racional lleva a constituir, o aceptar la existencia de, asociaciones que, a través de sus líderes, ejercen diversos poderes sobre nosotros. Esto es verdad respecto de numerosas asociaciones. En ellas, ya sean benéficas o dañinas, democráticas o despóticas, los seres humanos (igual que la mayoría de los animales) constantemente producimos y reproducimos relaciones sociales jerárquicas.⁹

⁹ O'Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Una contribución hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Nueva York, PNUD, 2004, pp. 156-157.

Ahora bien, cuando estas asociaciones se amplían y se hacen más complejas, adquieren un desarrollo institucional que tiene un significativo despliegue normativo y organizacional.

Cuando la asociación deviene mínimamente compleja, desarrolla roles formales de liderazgo que se especializan en tomar decisiones colectivas. Normalmente deseamos que esas autoridades tengan suficiente poder para tomar e implementar dichas decisiones; esto es en general verdad, ya sea que quienes toman esas decisiones seamos todos reunidos en asamblea, o representantes escogidos vía elección o por azar, o sólo una persona, o lo que fuera. Otra cosa que normalmente queremos es que los que detentan autoridad en la asociación puedan hablar por ella. Esto vale tanto interna como externamente. Internamente, porque fracasaría el sentido mismo de contar con dichas autoridades si éstas no tuvieran capacidad de interpelar a todos los miembros de la organización con la expectativa de ser obedecidos, sobre todo al tomar decisiones sobre las cuales algunos miembros están en desacuerdo. En estos casos, las autoridades típicamente argumentan que han tomado esas decisiones por el bien de la asociación en cuanto tal, no sólo del de los miembros que concuerdan con ellas. Externamente, las autoridades se dirigen a "otros" que no son miembros de la asociación, con la pretensión de corporizar, o representar, el "nosotros" constituido por los miembros de aquella. Cuando los líderes de un sindicato interpelean a los empleadores, o los vecinos de un barrio al gobierno municipal, o los gobernantes de un país a los de otro, ellos representan su asociación frente a otros, con la pretensión de hablar por ella en su conjunto, no sólo como un mero agregado o una mayoría de sus miembros. En ambos casos, interna y externamente, las autoridades exhiben la versión oficial, la autoimagen oficialmente propiciada, de la asociación que como tales autoridades dicen representar. Ésta es otra característica de las asociaciones de cierta complejidad y durabilidad; como dice Hosle [...]: "Toda unidad social tiene un *concepto descriptivo de sí misma*; las unidades más complejas también tienen uno *normativo*". En esas asociaciones complejas, en las que los miembros no pueden encontrarse cara a cara, el "concepto normativo" que el centro postula de sí mismo y de la asociación a la que dice servir suele ser el mecanismo fundamental mediante el cual nos reconocemos como un "nosotros". Esto, insisto, es poder. La autorización de

hablar-por-nosotros implica consecuencias importantes para los miembros de la asociación y para los "otros". Por lo tanto, como miembro de la asociación, estoy interesado en lo que se dice en su nombre y en quién lo dice. Además, en asociaciones complejas ocurren otras consecuencias. Primero, los roles decisivos devienen permanentes y especializados; segundo, los ocupantes de dichos roles desarrollan un interés por normalizar —básicamente, por medio de reglas formales— su propio poder, de esta manera aumentando la probabilidad de que sus decisiones sean aceptadas como válidas y regularmente implementadas. Esto da lugar a la emergencia de regulaciones internas, manuales de procedimiento, miríadas de formularios, censos, mapas, estatutos y constituciones. Pero el movimiento hacia la formalización no proviene sólo desde arriba. Desde abajo, tengo otro interés racional que contrarresta mi interés porque haya una efectiva toma de decisiones por parte de la asociación. Este interés es el de ser protegido de decisiones que considero arbitrarias, que transgreden mi visión sobre lo que debería ser o hacer la asociación, o que de alguna manera me excluyen de la asociación y/o de sus beneficios. Por lo tanto, normalmente apoyo la formalización de la asociación mientras ésta incluya maneras de hacer sus decisiones razonablemente previsibles y eventualmente me permitan recurso efectivo contra ellas; esto es especialmente verdad en asociaciones, como el Estado, de las que la salida (*exit*) es imposible o sumamente costosa. Pero sólo podré afirmar ese interés si soy reconocido como miembro pleno de la asociación —si soy, para decirlo de alguna manera, un ciudadano de ella. De otra manera soy un súbdito, un ser sometido a relaciones autoritarias por medio de las cuales los líderes, sin mi voz ni consentimiento, toman decisiones que son obligatorias para mí y que, en el caso del Estado, son en última instancia sustentadas por la coerción física. Lo antedicho implica que, en especial pero no exclusivamente con relación al Estado, mi racional deseo de pertenecer a una asociación que es razonablemente efectiva en sus decisiones y, a la vez, de estar protegido de algunas decisiones de dicha asociación, entraña una tensión —en rigor, una contradicción— que es últimamente insoluble: no hay punto general de equilibrio, y si lo hay lo es para *ego* pero no para *alter*; ese punto de equilibrio, si existe, varía de acuerdo con el tipo de decisión estatal de que se trate; y la fluidez de la política implica que lo que puede ser hoy un equilibrio aceptable no lo será mañana. La política, en especial la política

democrática en la cual al menos en principio todos tienen voz, lidiará siempre con esta irresoluble —pero creativa— tensión.¹⁰

De este modo, la burocratización y legalización de las asociaciones —entre ellas, el Estado, pero no sólo el Estado— transcurre en torno de la formulación y promulgación de reglas así como de la conformación de "instituciones ordenadas jerárquicamente que están formalmente a cargo de contribuir al logro de los objetivos de la asociación y a la normalización de su funcionamiento".

Cuando estas asociaciones establecen control sobre un territorio, incluyendo superioridad en el control de los medios de coerción, se transforman en ese fenómeno moderno que llamamos el *Estado*. Los *estados* (más precisamente, los funcionarios autorizados para invocar la autoridad del Estado) típicamente pretenden que lo que hacen está orientado hacia el logro del bien común (o público o general) de los habitantes de su territorio.¹¹

De este modo, O'Donnell desarrolla, así, el proceso por el cual modernamente se fueron configurando asociaciones políticas que desembocaron en la constitución histórica de los *estados modernos*. Vayamos al análisis de estos aspectos.

2. Una conceptualización mínima de Estado

El *Estado* constituye una estructura cuya existencia así como la validez de sus ordenaciones se articulan dentro de un ámbito territorial delimitado, y cuya particularidad está determinada por el control monopolístico y legítimo de los medios institucionales de administración gubernamental y del ejercicio legal y simbólico de la violencia a través de los cuales procura y consigue exitosamente la estructuración y el mantenimiento de un cierto orden social y político para el conjunto de esa unidad.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 157-159. Bastardillas en el original.

¹¹ *Ibid.*, p. 160.

En este sentido, puede decirse que existe un *Estado* donde hay i) un *aparato institucional de gobierno*, que ejercen el dominio gubernamental sobre ii) un *determinado territorio*, cuya autoridad se respalda en el funcionamiento de iii) un *sistema legal* impersonal y unificado, y en la capacidad de concentrar y, eventualmente, utilizar iv) la *fuerza física* y v) el *dominio simbólico* para imponer sus reglamentaciones.

Para Weber, el Estado es un tipo particular de *asociación política*, esto es, una asociación desenvuelta dentro de un ámbito geográfico determinado y cuya estructuración y validez están garantizadas de un modo continuo por “la amenaza y la aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo”.¹² La especificidad de esa modalidad de asociación está dada justamente por su “medio específico”, es decir, la *violencia física*. Dicho de otro modo, el Estado configura una asociación política que no se define ni existe por sus fines ni por los objetivos de la comunidad política a la que pertenece o de los gobiernos que lo administran sino que, desde el punto de vista sociológico, sólo puede ser definido y existe por referencia a su medio específico que está dado por la posibilidad efectiva del uso de la fuerza para imponer sus ordenaciones.

Por Estado debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente.¹³

Así, el Estado garantiza una dominación *efectiva y continuada*, es decir, en su marco, las órdenes –reglamentos, directivas, normas, políticas, etc.– emitidas por los gobernantes son efectivamente obedecidas en forma continuada. La posibilidad de regular la obediencia se obtiene mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia coercitiva, cuyos medios son monopolícamente detentados y ejercidos por dichos gobernantes, y ese monopolio es efectivamente ejercido sobre cierta base territorial que los gobernantes y las reglamentaciones por ellos impartidas reclaman como jurisdicción propia. En este sentido, un agrupamiento político configura un Estado en la medida que dicho

¹² Weber, Max, *Economía y sociedad*, op. cit., p. 43.

¹³ *Ibid.*, pp. 43 y 44.

agrupamiento mantiene un carácter *institucional*, esto es, en la medida en que consiga *efectivamente* el monopolio de la coacción física legítima. Esa efectividad supone, por un lado, la obediencia de los miembros de la asociación fundada en razones de orden *tradicional, afectivo o racional* o bien por la satisfacción de los intereses de aquellos, y, por el otro, el funcionamiento de un aparato especializado y altamente institucionalizado, dotado justamente de una legitimidad propia en la reivindicación del monopolio de la coerción.

Caracteriza [...] formalmente al Estado el ser un orden jurídico y administrativo –cuyos preceptos pueden variarse– por el que se orienta la actividad –“acción de la asociación”– del cuadro administrativo (a su vez regulada por preceptos estatuidos) y el cual pretende validez no sólo frente a los miembros de la asociación –que pertenecen a ella esencialmente por nacimiento–, sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación (o sea, en cuanto “instituto territorial”). Es, además, característico, el que [...] sólo exista coacción “legítima” en tanto que el orden estatal la permita o prescriba [...]. Este carácter *monopólico* del poder estatal es una característica tan esencial de la situación actual como lo es su carácter de *instituto racional* y de *empresa continuada*.¹⁴

Como ya fue señalado, Weber distingue tres principios de *justificación* o tipos de *fundamentos* de la *legitimidad*¹⁵ de un ordenamiento político a partir de los cuales se puede constituir diversas modalidades de dominación, tales como la *dominación legal-racional*, la *dominación tradicio-*

¹⁴ *Ibid.*, p. 45.

¹⁵ “La acción, en especial la social y también singularmente la relación social, puede orientarse, por el lado de sus partícipes, en la representación de la existencia de un orden legítimo. La probabilidad de que esto ocurra de hecho se llama ‘validez’ del orden en cuestión [...]. ‘Validez’ de un orden significa para nosotros algo más que una regularidad en el desarrollo de la acción social simplemente determinada por la costumbre o por una situación de intereses [...]. Al ‘contenido de sentido’ de una relación social le llamamos [...] de ‘validez’ de este orden cuando la orientación de hecho por aquellas máximas tiene lugar porque en algún grado significativo (es decir, en un grado que pese prácticamente) aparecen válidas para la acción, es decir, como obligatorias o como modelos de conducta”, *ibid.*, p. 25.

nal o la *dominación carismática*. Dichas modalidades no son más que formas típicas de reivindicación de la validez y legitimidad de los gobernantes. El Estado moderno, pues, configura “la expresión más racional” de un tipo particular de dominación, esto es, de la *dominación legal* cuya manifestación institucional “más pura” se materializa en un tipo de administración de carácter *burocrática* basada en el ejercicio continuado y regular de la gestión a través de la fijación de atribuciones oficiales ordenadas mediante reglas y leyes y, en su interior, del establecimiento de jerarquías y competencias administrativas rigurosamente instauradas. Su funcionamiento es desempeñado únicamente por un *funcionariado profesional* retribuido en dinero con sueldos fijos y sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.¹⁶

El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un *cuadro administrativo burocrático*. Sólo el dirigente de la asociación posee su imperio, bien por apropiación, bien por elección o por designación de su predecesor. Pero sus facultades de mando son también “competencias” legales. La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de *funcionarios individuales* [...], los cuales: 1) personalmente libres, se deben sólo a los deberes *objetivos* de su cargo; 2) en *jerarquía* administrativa rigurosa; 3) con *competencias* rigurosamente fijadas; 4) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según; 5) *calificación profesional* que *fundamenta su nombramiento* –en el caso más racional, por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación–; 6) son retribuidos en *dinero* con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del “decoro estamental”; 7) ejercen como su única o principal *profesión*; 8) tiene ante sí una “carrera”, o “perspectiva” de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por

¹⁶ Weber analiza pormenorizadamente las características, los supuestos, el origen histórico y técnico y el desarrollo de la *dominación burocrática* en *Economía y sociedad*, *op. cit.*, cap. IX, parte 3, inciso III.

ambas cosas, según juicio de sus superiores; 9) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo; 10) están sometidos a una rigurosa *disciplina* y vigilancia administrativa.¹⁷

Así, según Weber, todo Estado moderno, además de la *legitimidad* articulada en torno de los principios que justifican su validez, consigue perpetuar la dominación y la administración continuada a través de dos elementos esenciales: 1) el *cuadro administrativo* conformado por el personal auxiliar del titular de la asociación cuya función se resume en el establecimiento y mantenimiento del orden articulado en la misma; 2) los *medios materiales de administración* compuestos por el conjunto de bienes materiales y financieros necesarios para efectivizar la administración de la asociación.

Weber sostiene, inclusive, que una de las características centrales del Estado moderno –característica también presente en la dominación patriarcal, patrimonial o absolutista sultanista, pero que en el caso del Estado posmedieval adquiere un elevado nivel de *racionalización*– reside en la separación de la propiedad de los medios materiales de administración respecto de los miembros del cuadro administrativo en el mismo sentido en que “el proletariado o el empleado ‘están’ separados de los medios materiales de producción dentro de la empresa capitalista”.

En el Estado moderno el poder de disposición sobre todos los medios de la empresa política se amontona en la cúspide, y no hay ya ni un solo funcionario que sea propietario del dinero que gasta o de los edificios, recursos, instrumentos o máquinas de guerra que utiliza. En el Estado moderno se realiza, pues, al máximo (y esto es esencial a su concepto mismo) la “separación” entre el cuadro administrativo (empleados u obreros administrativos) y los medios materiales de la administración.¹⁸

Por su parte, Guillermo O’Donnell adopta la definición tipológica y general del Estado de cuño weberiano aunque, a diferencia de la conceptualización desarrollada por el sociólogo alemán, no contempla la

¹⁷ *Ibid.*, pp. 175 y 176.

¹⁸ Weber, Max, “La política...”, *op. cit.*, p. 91.

legitimidad como un trazo característico del Estado, ya que esa legitimidad “puede o no ser atributo” del Estado.

Por *Estado* entiendo un conjunto de instituciones y relaciones sociales (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese *Estado*) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Tales instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo *Estado* normalmente ejercen sobre aquel territorio.¹⁹

En este marco, para O'Donnell, el Estado posee tres dimensiones fundamentales. En primer lugar, es un “conjunto de burocracias” conformadas por “organizaciones complejas” que “tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general”. En segundo lugar, es un “sistema legal” constituido por un “entramado de reglas legales que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales”. Y, en tercer término, intenta ser un “foco de identidad colectiva” para todos o casi todos los habitantes de su territorio.

Contemporáneamente, en especial en democracias, la conexión entre las burocracias del Estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por las autoridades pertinentes —el Estado habla a través de la gramática del derecho. Juntos, las burocracias del Estado y el derecho presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y de la previsibilidad de una amplia gama de relaciones. Al hacer esto, el Estado (más bien, los funcionarios que hablan en su nombre) presume garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación. [...] Típicamente, los funcionarios del Estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un Estado-para-la-nación (o, sin entrar en detalles innecesarios en este

¹⁹ O'Donnell, Guillermo, *op. cit.*, pp. 149-150.

momento) un Estado-para-el-pueblo. Con estas afirmaciones ellos invitan al reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva (“somos todos argentinos-brasileños-peruanos”, etc.) que, según se postula, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales existentes.²⁰

Para este cientista político, las tres dimensiones del Estado “no deben ser atribuidas *a priori* a todo Estado”, sino que “son tendencias que ningún Estado ha materializado completamente, y que algunos distan de haber logrado medianamente”.

En lo que respecta al Estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede *per se* tener serias falencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales, o aun a vastas regiones, y en lo que respecta al Estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser verdaderamente un Estado-para-la-nación puede no ser verosímil para buena parte de la población. *Las tres dimensiones del Estado son históricamente contingentes*; por lo tanto, la medida de su logro debe ser establecida empíricamente.²¹

El *gobierno* configura la estructura política constituida por las “posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado”. El acceso y la ocupación de dichas posiciones así como la toma de decisiones “que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio delimitado por el Estado” por parte de quienes las ocupan se desarrolla a través del *régimen político* de ese Estado. En este sentido, O'Donnell define al régimen como “los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales el acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales”.²²

²⁰ *Ibid.*, pp. 150-151.

²¹ *Ibid.*, p. 151.

²² *Ibid.*, p. 152.

El gobierno es una parte fundamental del Estado, *su cúpula institucional*. Por su parte, el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad: consiste en un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones en el Estado.²³

De este modo, el Estado constituye una estructura política e institucional fundamental en las sociedades modernas. Y sus componentes —burocracia, sistema legal e identidad colectiva—, más allá de sus formalizaciones normativas, configuran una compleja trama de relaciones sociales y políticas que le dan forma al Estado como estructura de poder y de gobierno de una sociedad.

El lado organizacional del Estado está ordenado burocráticamente. [...] Por otro lado, la burocratización de una asociación es concomitante con su legalización: varios tipos de reglas son emitidos con el propósito de regular el funcionamiento de la asociación, incluyendo las relaciones de las autoridades con los miembros de aquella y las de éstos entre ellos. Asimismo, a medida que la asociación se hace más compleja y burocratizada, los líderes colocados en su cima no tardan en descubrir un fuerte interés —sobre el que Weber insistió— en regular y controlar los comportamientos de los funcionarios de la propia asociación. Esto es común a toda asociación compleja; sin embargo, el Estado tiene la característica muy especial de que no sólo apunta a regular su funcionamiento interno, sino que también *externaliza su legalidad*. En contraste con otras asociaciones, el Estado intenta controlar diversos aspectos de toda asociación, grupo e individuo en el territorio que demarca. El Estado moderno penetra, sobre todo a través de su sistema legal, múltiples relaciones sociales. Al hacerlo, los que están autorizados a hablar en nombre de esta particular asociación típicamente afirman la pretensión de proveer a todos los que habitan en su territorio el supremo bien público del orden y la previsibilidad, y si fuera necesario el respaldo coercitivo, de una amplia gama de relaciones sociales.²⁴

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, pp. 160-161.

Este proceso de conformación del Estado ha tenido un anclaje histórico que requiere de algunas consideraciones en función de su constitución.

3. La constitución histórica del Estado moderno

El Estado, tal como se lo conoce actualmente, surgió en la era moderna en Europa y, en palabras de Lagroye, “se impuso de alguna manera como modalidad legítima de gobierno de las sociedades en la época contemporánea”.²⁵ Pese a la existencia, antes del Renacimiento, de ciertas formas de organización política semejantes a las estatales, tales como las desarrolladas durante la etapa del despotismo antiguo, el imperio romano o los reinos helenísticos, dichas organizaciones tuvieron una escasa diferenciación de las diferentes instancias de gobierno y no sustentaron un cuerpo institucionalizado de burocracia auxiliar, características centrales de todo Estado moderno. Entre los siglos XII y XVI, se produjeron en Europa occidental transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que enmarcaron y determinaron el surgimiento histórico del Estado moderno.

La emergencia del Estado moderno supuso la conformación del escenario político de la modernidad. Pese a la enorme diversidad histórica y social en la que se produjo esa emergencia, de alguna manera, el Estado, su estructuración social, política y económica así como sus vínculos con otros estados, han delimitado los contornos del escenario político moderno. En torno de él, directa o indirectamente, se produjeron y reprodujeron los actos e interacciones que constituyeron —y constituyen— el sistema político de las sociedades modernas. Pues bien, este proceso fue coincidente con la *concentración del monopolio legítimo de los medios de coacción física y simbólica* en favor de una *estructura política-gubernamental centralizada* conformada sobre tres instancias básicas, esto es, una *burocracia civil*, una *organización militar* permanente y una *estructura fiscal-financiera* unificada.

La conformación de la burocracia pública configuró el principal instrumento mediante el cual, en la Europa continental, se formó el Estado

²⁵ Lagroye, Jacques, *op. cit.*, p. 55.

moderno. No obstante, la conformación de los aparatos administrativos se llevó a cabo en el marco de un proceso de centralización y concentración del poder que sirvió de basamento central para la formación del Estado y que comprometió otras dimensiones y aspectos centrales de la vida social de la época. Con el surgimiento de los regímenes absolutistas en Europa, se abandonó la modalidad administrativa asentada en los pequeños núcleos de servidores domésticos que secundaban a los príncipes en el gobierno de sus dominios y se dio lugar a la conformación y expansión de grandes estructuras administrativas que comenzaron a guardar un carácter "público". Ello supuso una marcada concentración de poder en manos de los soberanos, lo que derivó de dos procesos concomitantes y mutuamente condicionados, a saber, la competición político-militar entre los príncipes, que trajo aparejado la formación de grandes formaciones militares permanentes, y las exigencias financieras que ello impuso. Las burocracias civiles se formaron para organizar, mejorar y reforzar la presión fiscal sobre las poblaciones controladas a los efectos de obtener el financiamiento necesario para hacer frente a las guerras que enmarcaron la formación de los estados nacionales. Se trató, en definitiva, de un largo y complejo proceso histórico.

Existe una estrecha relación entre dos fenómenos: el paso de las milicias mercenarias, reclutadas por medio de contratos, con empresarios militares privados, a los ejércitos profesionales y permanentes y el paso de la financiación del Estado por medio de banqueros privados a la financiación mediante la constante mejora del aparato fiscal. Burocracia civil y organización militar permanente se desarrollan conjuntamente en la Europa continental y su suerte está estrechamente vinculada desde el comienzo. Los mismos funcionarios civiles [...] están originariamente asignados a tareas de coordinación y vigilancia de la organización militar. Estimulado por la exigencia de la competición militar y, por ello, conectado a la dimensión "externa" de la soberanía estatal, el proceso de afirmación y reforzamiento de las burocracias en la época tardía del absolutismo (siglos XVII y XVIII) tiene poderoso reflejos y consecuencias sobre la dimensión "interna" de la soberanía: la concentración del poder inducida por los desarrollos administrativos y militares se resuelve en una progresiva y correspondiente *sustracción de poder* a los estamentos nobiliarios, a la Iglesia, a las corporaciones. Con la consolidación de las

burocracias públicas en la época tardía del absolutismo culmina, de este modo, un proceso iniciado muchos siglos antes, en la fase de decadencia de la sociedad medieval, la definitiva afirmación de la soberanía estatal y con ella el monopolio legítimo de la fuerza, que es la característica peculiar del Estado moderno.²⁶

De este modo, el Estado moderno es el resultado de un amplio proceso de *centralización del poder político* cuya expresión más notoria está dada por la *concentración exitosa del monopolio legítimo de la coacción física* y la conformación de una *sofisticada burocracia administrativa*. Más concretamente, el desarrollo del Estado moderno se originó históricamente en el proceso político de *expropiación* emprendido por los príncipes en detrimento de los poderes estamentales tradicionales.

El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y [...], a ese fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquía supremas.²⁷

Este proceso englobó una multiplicidad diversa de transformaciones sociales ubicadas en los planos tanto económicos como jurídicos y políticos, y que, en lo fundamental, abarcó y supuso una *racionalización*²⁸ del aparato administrativo de la institución estatal y del sistema jurídico que

²⁶ Panebianco, Ángelo, "Las burocracias públicas", en Pasquino, Gianfranco y otros, *Manual de ciencia política*. Madrid, Alianza Editorial, 1995, pp. 375-376.

²⁷ Weber, Max, "La política...", *op. cit.*, p. 92.

²⁸ Según Weber, todos los ámbitos de la vida social moderna se hallan atravesados por un paulatino y creciente proceso de *racionalización general* signado por la generalizada imposición de los requerimientos del *cálculo racional-instrumental* aplicados a la administración y organización de las instituciones económicas y políticas. Dicho proceso se contextualizó en el marco de una *cultura dispuesta al desarrollo de acciones racionales* llevadas a cabo en los diversos ámbitos de la vida social, tales como la economía, el comercio, la producción, la política, la administración, la ciencia, la tecnología y el arte. Weber sostuvo que la *racionalidad formal* de la acción social se refiere al grado en el que dicha acción está regida y articulada según parámetros *numéricamente calculables*.

a él se correspondía. El paso de las formas tradicionales de dominación a la modalidad moderna de dominación legal-burocrática no resultó de un factor determinante único ni de un proceso unívoco y homogéneo, sino que, por el contrario, implicó la convergencia de un conjunto de circunstancias y eventos típicos de la civilización occidental que derivaron del proceso de racionalización global de las relaciones sociales. Por cierto, en este conjunto de transformaciones, el desarrollo de la economía mercantil y capitalista —al que el propio Weber calificó como “el poder más importante de nuestra vida moderna”— tuvo una importancia fundamental en la conformación histórica del Estado, pero no fue la única causa de su emergencia, tal como lo sostuvieron numerosos teóricos e historiadores marxistas o influidos por el materialismo, siempre dentro de una perspectiva de carácter economicista. La conformación social del Estado moderno devino, en cambio, como resultado de la convergencia de condiciones políticas y económicas que permitieron un desarrollo equilibrado y general de determinadas formas legales-burocráticas de dominación política y de una economía de carácter mercantil-capitalista, delimitando, así, un proceso general en el que la racionalización del Estado y la racionalización de la economía funcionaron como instancias mutuamente producidas. Es decir, ello sólo fue posible en un contexto histórico signado por el despliegue simultáneo de formas desarrolladas de *administración gubernamental burocrática*, de un *derecho impersonal formalmente estructurado* y de una *economía incipientemente capitalista*.

Desde el punto de vista histórico, el progreso hacia el Estado burocrático, que administra e imparte justicia según un derecho racionalmente codificado y unos reglamentos asimismo racionalmente concebidos, aparece muy estrechamente unido al desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista de nuestros días se basa en su textura interna sobre todo en el *cálculo de costes*. Para poder subsistir precisa de una justicia y de una administración, cuyo funcionamiento, por lo menos en principio, pueda ser también *calculado racionalmente* sobre la base de normas generales fijas, igual que se calcula el rendimiento previsible de una *máquina*.²⁹

²⁹ Weber, Max, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos”, p. 129.

El proceso de racionalización formal creciente en el ámbito de la economía tuvo su correlato en un proceso con características análogas desarrollado en el ámbito del derecho y de la administración gubernamental. Del mismo modo que el Estado y el derecho modernos constituyeron una condición necesaria para el desarrollo de la economía capitalista, ésta, a su vez, implicó un conjunto de relaciones sociales que fueron influyendo e imponiendo rasgos de racionalidad formal a la organización estatal y jurídica. En efecto, la condición de “calculabilidad plena” en el funcionamiento de la estructura jurídica y administrativa se desplegó históricamente en forma conjunta con la economía capitalista en el marco de un proceso político signado por la racionalidad formal aplicada, de un lado, a la administración estatal —de lo que resultó una administración de tipo racional-burocrática— y, de otro lado, al orden jurídico.

Las transformaciones operadas en el plano de las formas de organización de las estructuras gubernamentales dieron lugar a la “administración burocrática pura”, a la que Weber consideró la forma *más racional* de ejercicio de una dominación. Ello, a su vez, se enmarcó en un proceso colectivo mucho más abarcativo que supuso la *burocratización* de toda forma de organización social moderna y que englobó inclusive a la empresa capitalista.

El desarrollo de las formas “modernas” de asociación en toda clase de terreno (Estado, iglesia, ejército, partido, explotación económica, asociación de interesados, uniones, fundaciones y cualesquiera otras que pudieran citarse) coincide totalmente con el desarrollo e incremento creciente de la administración *burocrática*: su aparición es, por ejemplo, el germen del Estado moderno occidental.³⁰

Por su parte, la creciente racionalidad formal de la vida jurídica generó un tipo de derecho, el “derecho formal”, compuesto por reglas rigurosamente abstractas creadas y aplicadas de acuerdo a las características externas, generales y unívocas de los hechos a los que regulaba, independientemente de los valores derivados de imperativos o criterios éticos,

³⁰ *Ibid.*

políticos o religiosos. Así, se constituyó un derecho sistemáticamente estatuido cuya aplicación configuró una responsabilidad exclusiva de *juristas profesionales especializados*. Para Weber, este proceso de formalización del derecho respondió principalmente a factores técnicos-jurídicos y a la progresiva necesidad de burocratización de la asociación estatal, y sólo en forma indirecta se lo puede atribuir a factores económicamente determinados.

En ese proceso influyen factores económicos sólo en cuanto la racionalización de la economía, sobre la base de la libertad de mercado y la libre contratación y, concomitantemente, la complejidad siempre creciente de los conflictos de intereses cuya solución incumbía a la creación del derecho y a su aplicación, reclamaron imperiosamente el desenvolvimiento de la especialización del derecho y el desarrollo del carácter de instituto de la asociación política. Todas las demás influencias puramente económicas se hallan concretamente condicionadas, razón por la cual no es posible referirlas a reglas de carácter general. Como en reiteradas ocasiones habremos de corroborarlo, las cualidades del derecho, determinadas por factores de técnica jurídica interna y por factores políticos, reaccionaron intensamente sobre la estructuración de la economía.³¹

En suma, estos procesos abrieron la posibilidad de que los agentes económicos interesados en el mercado, en especial, la burguesía, pudiesen contar con “una creciente posibilidad de cálculo” en la administración de la justicia y del Estado, lo que, por cierto, configuró una de las principales condiciones necesarias para las actividades económicas basadas en el intercambio, es decir, para el capitalismo.

Ahora bien, Pierre Bourdieu propone reconstruir analíticamente la emergencia del Estado moderno en un sentido más amplio. Rechaza aquellos enfoques que interpretan dicha emergencia como un proceso de concentración de la fuerza física y propone abordarlo como un proceso histórico de concentración de los instrumentos del campo de la coacción física, del derecho, de la cultura y de la economía y también del *campo simbólico*.

³¹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, op. cit., p. 509.

De hecho, la génesis del Estado es inseparable de un proceso de unificación de los diferentes campos sociales, económico, cultural (o escolar), político, etc., que va parejo a la constitución progresiva de un monopolio estatal de la violencia física y *simbólica* legítima. Debido a que concentra un conjunto de recursos materiales y simbólicos, el Estado está en condiciones de regular el funcionamiento de los diferentes campos, o bien a través de las intervenciones financieras (como en el campo económico, las ayudas públicas a la inversión o, en el campo cultural, las ayudas a tal o cual formas de enseñanza), o bien a través de las intervenciones jurídicas (como las diferentes normativas del funcionamiento de las organizaciones o del comportamiento de los agentes individuales).³²

Para este autor, el Estado no solamente reivindica con éxito el monopolio del empleo legítimo de la violencia física sino también el de la “violencia simbólica”. Dicha posibilidad es factible dado que el Estado estructura efectivamente su dominio “subjetivo” a través de diversas formas de “estructuras mentales, de percepción y de pensamiento”. Es decir, la emergencia del Estado se produce a través de una serie de actos de institución de las “estructuras sociales” y de las “estructuras mentales” adaptadas a aquellas, que lo conforman y que se presentan como algo “natural”. Así, el Estado resulta de la concentración —histórica— de diferentes tipos de capital, tales como el capital de la fuerza física, el capital económico, el capital cultural, el capital simbólico, delimitando un *campo de poder* en cuyo escenario se entretajan una serie de confrontaciones y luchas que, directa o indirectamente, apuntan *en particular* al control del Estado y, desde él, al control del campo y de los intercambios y de las correlaciones de fuerza que se producen en él. Ello genera, en verdad, un nuevo tipo de capital, es decir, el *capital estatal*.

El Estado es el resultado de un proceso de concentración de los diferentes tipos de capital, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico, capital cultural o, mejor, dicho,

³² Bourdieu, Pierre, *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1997, “Espacio social y campo de poder”, p. 50.

informativa, capital simbólico, concentración que, en tanto que tal, convierte al Estado en poseedor de una especie de metacapital, otorgando poder sobre las demás clases de capital y sobre sus poseedores. La concentración de diferentes especies de capital (que va pareja con la elaboración de los diferentes campos correspondientes) conduce en efecto a la *emergencia* de un capital específico, propiamente estatal, que permite al Estado ejercer un poder sobre los diferentes campos y sobre los diferentes tipos particulares de capital, en especial sobre las tasas de cambio entre sí (y, con ello, sobre las relaciones de fuerza entre sus poseedores). De lo que resulta que la elaboración del Estado va pareja con la elaboración del *campo del poder* entendido como espacio de juego dentro del cual los poseedores de capital (de diferentes tipos) luchan *particularmente* por el poder sobre el Estado, es decir, sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (particularmente sobre la institución escolar).³³

Bourdieu reconoce que, en sus orígenes, el Estado moderno debió reafirmar su fuerza física frente a otras formaciones estatales en nacimiento y también frente a sucesivos “contrapoderes” internos que resistieron aquella concentración. Las fuerzas armadas de ese Estado se diversificaron y se conformaron, así, en “fuerzas militares” a cargo de la defensa exterior del Estado y en “fuerzas policiales” a cargo del mantenimiento del “orden interior” del mismo. Pero esta concentración de “capital de fuerza física” requirió de la conformación de una “fiscalidad” eficiente mediante la cual fue posible la recaudación impositiva que permitió el financiamiento de los imperativos de la defensa y la seguridad interior. Ello dio lugar a una “causalidad circular” entre la institucionalización de las fuerzas armadas del Estado y la institucionalización de los impuestos, ya que éstos eran cobrados a los súbditos con el fin de mantener a aquellas fuerzas, y éstas servían, al mismo tiempo, de instancia de coerción que permitía vencer las sucesivas resistencias internas que se interponían al cobro de esos impuestos. Del mismo modo, esto generó la conformación de un *capital simbólico* asentado en el recono-

³³ Bourdieu, Pierre, “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en *ibid.*, pp. 99-100.

cimiento de la legitimidad de aquellas fuerzas armadas y de las recaudaciones oficiales, y todo, en su conjunto, contribuyó con la unificación del territorio, es decir, de un territorio sometido a una misma fiscalidad y fue pareja con la concentración del *capital informativo* acerca del conjunto social —especialmente, a través de las estadísticas económicas y poblacionales y de la cartografía territorial, lo que, a su vez, trajo aparejado la conformación del mercado cultural mediante la unificación de los códigos y de las estructuras lingüísticas y jurídicas y la homogeneización de las formas de comunicación y de las estructuras burocráticas. En ello jugaron un rol central las estructuras escolares inculcando y transmitiendo una “cultura nacional legítima”. De este modo, el Estado se fue conformando al amparo de la concentración de estas diferentes especies de capital y, en su marco, fue moldeando un conjunto de “estructuras mentales” que contienen principios de visión y de división comunes, formas de pensamiento y de percepción comunes, etcétera.

Según Bourdieu, en este proceso de concentración, el *capital simbólico*, que no es más que “cualquier propiedad (cualquier tipo de capital, físico, económico, cultural, social) cuando es percibida por agentes sociales cuyas categorías de percepción son de tal naturaleza que les permiten conocerla (distinguirlo) y reconocerla, conferirle algún valor”, configuró una instancia estructurante básica en la medida que sirvió como condición o como acompañamiento de todas las otras formas de concentración de capital. Y, en particular, la forma objetiva y codificada de ese *capital simbólico*, que está dada por el *capital jurídico*, cuya concentración supuso un proceso de diferenciación que desembocó en la conformación de un “campo jurídico autónomo”.

De este modo, el Estado no condensa apenas un proceso de concentración de la fuerza física sino también de concentración concomitantes de la fuerza simbólica materializada en “estructuras cognitivas” que contienen formas de percepción, de clasificación y de significación de las cosas del mundo y, en particular, de las estructuras sociales, sin perder de vista que se trata de estructuras cognitivas *históricamente constituidas* y cuyos efectos básicos implican la creación de un basamento de legitimidad y consenso en favor del Estado.

4. La estructuración sociopolítica del Estado

El Estado, como organización social altamente especializada, toma cuerpo en sus *órganos de gobierno y de administración* mediante los cuales se proyecta como *instancia codificada de dirección y regulación legítima* sobre el conjunto del sistema político y social. Estas funciones de dirección y regulación configuran las tareas estructurales del Estado y se articulan alrededor de dos objetivos centrales, a saber; por un lado, la *inserción política externa de la asociación y/o la preservación de la integridad institucional y territorial* de esa comunidad frente al exterior y, por el otro, la *estructuración de un cierto orden político-social interno*.

Ahora bien, el Estado, en tanto *estructura*, es decir, en tanto conjunto de procedimientos sociales y recursos políticos *estructurados* a partir de un *sistema de interacción* con alto grado de institucionalización, se expresa regularmente en las prácticas e interacciones sociales y políticas desarrolladas por los actores que —en su condición de gobernantes, funcionarios, organizaciones o sectores no estatales— lo constituyen y legitiman como institución de gobierno. En este sentido, es importante distinguir la doble faceta que posee el Estado. Al mismo tiempo que es el *resultado* de esas prácticas e interacciones regulares, también constituye el *medio* de producción de las mismas. Vale decir que el Estado “toma cuerpo” en esa compleja trama de prácticas e interacciones que lo producen y reproducen regularmente como sistema de gobierno, y, en ese mismo acto, configura el *medio* a través del cual se lleva a cabo la efectivización de esas prácticas e interacciones y de todas aquellas por vía de las cuales los actores participan e influyen, de alguna manera, sobre su organización y contenido. En consecuencia, no se puede concebir al Estado como una instancia cerrada y aislada de la sociedad y del sistema político, ni independiente respecto de las interacciones estructuradas entre los actores y grupos sociales y políticos que directa o indirectamente intervienen en él. Por el contrario, al mismo tiempo que el Estado es condicionado en su funcionamiento y en su organización por la dinámica de esas interacciones, también constituye un factor estructural condicionante del proceso social y político llevado a cabo por aquellos actores.

Para Lagroye, esta centralidad se reafirma “en la medida que las instancias de gobierno de una sociedad parecen capaces de imponer a sus

miembros el respeto por las reglas que rigen las relaciones entre grupos y rigen sus derechos y obligaciones recíprocas”, lo que hace que “el control directo o indirecto” de dichas instancias refuerzan su importancia estratégica dentro del proceso político.

De alguna manera, el “poder del Estado” deviene de la siguiente dinámica: ante la imposibilidad de imponer directamente sus intereses, los grupos sociales rivales tienden a reconocer la autoridad de las instancias y los aparatos estatales que esperan controlar; éstas, designadas por su capacidad para reivindicar una legitimidad colectiva propia, se benefician con esas delegaciones implícitas de poder; así refuerzan su capacidad de acción, al punto de poder imponer a los grupos reticentes, o incluso a todos, las decisiones que lesionan ciertos intereses.³⁴

Todo ello, en definitiva, apuntala y consolida, de cara a la sociedad, la creencia en la legitimidad de las instituciones estatales de gobierno y la apariencia de que configura “algo dado, inalterable y dotado de fuerza propia” que se proyecta externa y coercitivamente sobre los individuos y grupos políticos y sociales.

Lo que se considera como parte del “orden político” ya no parece depender de una relación de fuerzas entre grupos y aparatos sociales de dominación sino corresponder a la sola competencia del Estado; de manera que las acciones, concordantes en sus efectos, de gobernantes, aparatos administrativos y organismos diferenciados a cargo de los intereses grupales, extienden (de manera más o menos rápida y regular) el campo de las actividades políticas cuyo control se arroga el Estado.³⁵

Es en este marco que el Estado se convierte en el principal referente y ámbito de desarrollo de la actividad política, ya que sus acciones e iniciativas generan o tienen, de alguna manera, ciertos efectos sobre la producción y reproducción de formas regularizadas de relaciones sociales y políticas de poder. Es decir, el Estado está en condiciones de imponer y afectar decisiones, normas y procedimientos que, de alguna manera,

³⁴ Lagroye, Jacques, *op. cit.*, pp. 104-105.

³⁵ *Ibid.*, p. 105.

tienen consecuencias directas o indirectas sobre la vida política y social, lo que determina que el grueso de las interacciones —y de los conflictos— entre grupos sociales y políticos se oriente a influir o participar de las decisiones gubernamentales del Estado.

En este marco, el Estado constituye la única instancia que detenta el monopolio del “papel social” de ser la organización legítima y legal que garantiza el “orden público”, incluso permitiéndole, de ser necesario, hacer uso de la fuerza, tal como lo indicó Weber. Es este contexto de consentimiento social y legitimidad política que permite que el Estado lleve a cabo la estructuración del orden político-social interno.

El Estado contribuye así a la definición de las *reglas que rigen las relaciones entre grupos sociales*. No las “inventa” ni las establece por sí mismo, porque esas reglas resultan de la transformación de las relaciones entre los grupos en un espacio ampliado; pero las dota de la autoridad reconocida al Estado y sus aparatos sobre todas las actividades sociales y constituye el marco inevitable para su realización según los procedimientos propios de la actividad política (en este caso la *codificación*). De alguna manera, les pone el sello de su propia legitimidad.³⁶

En verdad, como se vio, estos efectos sociales y políticos no son más que el resultado de un proceso de *objetivación* de las estructuras de gobierno estatal que da lugar a que el “orden político” se presente ante las personas como el resultado competente y legítimo del Estado y no como un producto de las interacciones políticas protagonizadas por los diferentes grupos y aparatos sociopolíticos. Esta objetivación, en definitiva, permite que el Estado se constituya y desarrolle como estructura institucional de dominación y de organización política de los sistemas sociales y, más precisamente, del sistema político, lo que, a su vez, configura uno de los ejes fundamentales mediante el cual es posible explicar las condiciones de cambio y evolución del proceso social y político contemporáneo.

La incidencia del proceso de objetivación del Estado en la vida política actual es relevante. Bourdieu señala que dicho proceso es tan significativo que el Estado sólo puede pensarse con categorías elaboradas por el propio Estado o, digamos, por los funcionarios estatales. Para

³⁶ *Ibid.*, p. 111.

este pensador, como ya se indicó, el dominio estructurado a través del Estado no sólo se manifiesta mediante el eventual empleo de la violencia física, tal como lo indicó Weber, sino también mediante la “violencia simbólica”.

Si el Estado está en condiciones de ejercer una violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo formas de estructuras y de mecanismos específicos y en la “subjetividad” o, si se prefiere, en los cerebros, bajo formas de estructuras mentales, de percepción y de pensamiento. Debido a que es el resultado de un proceso que la instituye a la vez en las estructuras sociales y en las estructuras mentales adaptadas a esas estructuras, la institución instituida hace olvidar que es fruto de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo *natural*.³⁷

Esta perspectiva amplía la noción de Estado y la asienta tanto en el campo de la coacción política, del derecho, de la cultura y de la economía como, principalmente, en el *campo simbólico*. Es, pues, en el marco de este campo que el Estado es objetivado, naturalizado, y a partir de ello, que ese Estado detenta la capacidad de regular los diferentes campos de la vida social.

Para Bourdieu, el orden simbólico se estructura sobre la base de la imposición a las personas de un conjunto de “estructuras cognitivas”, es decir, formas de percepción y de pensamientos comunes, que son aparentemente coherentes y sistemáticas y que están en consonancia con las “estructuras objetivas del mundo social”. Dicha consonancia inmediata se traduce en sumisión al “orden establecido” dado que aquellas estructuras cognitivas, incorporadas y convertidas en inconsciente, resultan de la historia colectiva e individual pero fueron diseñadas e impuestas por el propio Estado —por sus funcionarios, en verdad. “La evidencia de los imperativos del Estado sólo se impone con tanta fuerza porque éste ha impuesto las estructuras cognitivas según las cuales es percibido”, dice el pensador francés. El Estado, en suma, impone “unos marcos sociales de la percepción, del entendimiento o de la memoria, unas estructuras mentales, unas formas estatales de clasificación” y, por

³⁷ Bourdieu, Pierre, “Espíritu de Estado...”, *op. cit.*, p. 98.

ende, construye hábitos sobre la base de los cuales se estructura el consenso con que cuenta y la sumisión del que es beneficiario de parte de las personas y grupos sociales y políticos. De este modo, produce un "mundo social ordenado" sin necesidad de ejercer todo el tiempo la coerción física.

La construcción del Estado va pareja con la construcción de una especie de trascendencia histórica común, inmanente a todos sus "súbditos". A través del marco que impone a las prácticas, el Estado instaura e inculca unas formas y unas categorías de percepción y de pensamiento comunes, unos marcos sociales de la percepción, del entendimiento o de la memoria, unas estructuras mentales, unas formas estatales de clasificación. Con lo cual crea las condiciones de una especie de orquestación inmediata de los *hábitus* que es en sí misma el fundamento de una especie de consenso sobre este conjunto de evidencias compartidas que son constitutivas del sentido común [...].³⁸

Es decir, para este autor, la sumisión al orden estatal es factible porque el propio Estado ha conseguido exitosamente imponer las estructuras cognitivas a través de las cuales es percibido. Dichas estructuras, por cierto, aparecen como "natural" y "universal", pero en verdad no son más que "el punto de vista particular de los dominantes", es decir, "el punto de vista de quienes dominan dominando el Estado y que han constituido su punto de vista en tanto que punto de vista universal estableciendo el Estado".

De este modo, en la modernidad, la política se ha estructurado, en gran medida, en torno de las confrontaciones articuladas alrededor de la concentración y control del capital estatal. Como ya se resaltó, el Estado ha sido la principal instancia de referencia, en forma directa o indirecta, de las luchas políticas, las que bien pueden ser entendidas como luchas por "el monopolio de las ventajas propias del monopolio estatal de la violencia física y legítima".

Ahora bien, que el Estado configure un conjunto de instituciones, organizaciones y funciones que detente la autoridad legal y el monopolio efectivo de la fuerza física legítima no lo convierte en una *entidad*

³⁸ *Ibid.*, p. 118.

separada de la sociedad y diferenciada de la economía, la política y la cultura. El Estado es una *relación* que expresa poder, significaciones, intereses y valores sustentados por actores que forman parte de la sociedad. Vale decir, no existe una relación de exterioridad entre el Estado y la sociedad, sino, por el contrario, el Estado constituye una red compleja y altamente institucionalizada *de* la sociedad, y en él se expresan y "reflejan" el conjunto de conflictos y correlaciones de poder que se establecen entre los actores políticamente relevantes, es decir, entre aquellos actores con capacidad para incidir, influir o determinar las políticas y reglamentos gubernamentales estructuradas en el Estado y a través de él.

Al contrario de ello, en el marco de ciertas perspectivas materialistas, el Estado fue entendido como una instancia orientada al mantenimiento de las condiciones institucionales necesarias para perpetuar o reproducir el *capitalismo* en tanto modo de organización de la producción y como régimen social de acumulación de capital basado en la extracción y apropiación coercitiva y privada del plusvalor creado por el conjunto de la sociedad. En esa perspectiva, el Estado aparecía como un instrumento *-externo* y casi *cosificado-* de explotación de las clases dominantes sobre las clases subordinadas. Sin embargo, otras visiones clasistas dieron cuenta críticamente de esa perspectiva instrumentalista y reivindicaron justamente el carácter relacional del poder y del Estado. Nicos Poulantzas, por ejemplo, consideró al Estado como expresión institucional de una trama de relaciones de fuerzas articulada alrededor de la función ordenadora y estratégica del Estado mismo.

Entender el Estado como condensación material de una relación de fuerzas, significa entenderlo como un campo y un proceso estratégico, donde se entrecruzan núcleos y redes de poder que al mismo tiempo se articulan y presentan contradicciones unos en relación a los otros. Emanan de ahí tácticas movilizadas y contradictorias cuyo objetivo general o cristalización institucional se corporizan en los aparatos estatales. Ese campo estratégico es traspasado por tácticas muchas veces bastantes explícitas en nivel restringido donde se insertan en el Estado, tácticas que se entrecruzan, se combaten, encuentran puntos de impacto en determinados aparatos, provocan cortocircuito en otros y configuran lo que se llama "la política" del Estado, línea de fuerza general que atraviesa las confrontaciones en el seno del Estado. En ese nivel, esta política es

ciertamente descifrable como cálculo estratégico, aunque más como resultante de una coordinación conflictual de micropolíticas y tácticas explícitas y divergentes que como formulación racional de un proyecto global y coherente.³⁹

En este contexto, el Estado aparece como garantía de ciertas relaciones sociales, pero no es una garantía externa ni *a posteriori* de dichas relaciones, sino que es una garantía intrínseca y constitutiva de las mismas. En palabras de Guillermo O'Donnell, las diferentes dimensiones del Estado no son "ni una cosa, ni una institución, ni una 'estructura'" sino "aspectos de una relación social".⁴⁰ El Estado es garante de las relaciones de dominación y no de los sujetos sociales mediante los cuales esas relaciones se constituyen, y lo es frente al conjunto de sujetos o actores sociales que se constituyen como tales en el conjunto de esas relaciones. Este aspecto, sumado a la relativa autonomía que el Estado guarda respecto del conjunto de la sociedad, aun siendo parte intrínseca de la misma, indica que el Estado expresa un interés más general que el de los sujetos sociales que protagonizan las relaciones de dominación, pero ello no implica que sea neutral o igualitario, ya que, en verdad, está orientado básicamente a la reproducción de las relaciones sociales que constituyen a la sociedad en forma desigual y contradictoria. En razón de ello O'Donnell señala que "el Estado es una generalidad (respecto de la particularidad de aquellos sujetos y de sus intereses) pero es una generalidad parcializada (debido al sesgo estructural de la modalidad de articulación entre aquellos sujetos)", o sea, "el Estado es una relación imbricada en, y emanada de, una relación entre otros sujetos sociales".⁴¹

³⁹ Poulantzas, Nicos, *O Estado, o poder, o socialismo*, Río de Janeiro, Graal, 1990, p. 157.

⁴⁰ O'Donnell, Guillermo, "Apuntes para una teoría del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, No 4, México, octubre-diciembre de 1978. En adelante, sigo parte de las reflexiones y aporte teóricos desenvueltos por O'Donnell en este artículo pero dejando de lado su perspectiva clasista por considerar que las sociedades no —necesariamente— se estructuran predominantemente sobre la base de las clases sociales y, menos aún, sobre la base de la "lucha" entre las clases sociales. De todos modos, considero válida y sumamente útil la interpretación brindada por este autor acerca de la estructuración social del Estado.

⁴¹ *Ibid.*, p. 1165.

Ahora bien, dicha garantía es efectivamente realizada por el Estado en la medida que éste es capaz de coarticular y coorganizar la sociedad en su conjunto en dos sentidos analíticamente distinguibles. En primer lugar, cuando el Estado funciona como "límite negativo" frente a las consecuencias socialmente destructivas de la reproducción de la sociedad y, en particular, de las relaciones de dominación y del proceso de acumulación económica. Es decir, cuando el Estado interviene y se proyecta institucionalmente como instancia protectora de personas o grupos frente a los riesgos sociales, ambientales, culturales, económicos, etc., que pueden surgir del desarrollo económico y/o de las luchas políticas. Y, en segundo término, cuando el Estado funciona como "límite positivo" contribuyendo a generar condiciones sociales —de salud, educación, infraestructura, bienestar, etc.— que neutralicen conflictos o situaciones que puedan poner en juicio la reproducción de las relaciones de dominación.

La presencia de las instituciones estatales y su proyección sobre la sociedad durante el ejercicio de estas funciones configura la principal razón por la cual el Estado es vivido y percibido como "algo" externo, general y neutral. Esa apariencia de externalidad, generalidad y neutralidad *encubre*, en verdad, las relaciones de dominación que coestructura, y se estructura en, el propio Estado y hace que ese Estado *aparezca* y se proyecte solamente en función de la regulación y estructuración de dichas relaciones. Digamos que ello hace viable la configuración del Estado como *campo estratégico* de las relaciones de poder y, al mismo tiempo, como *instrumento de poder* básico en todo escenario político moderno. Es decir, ello convierte al Estado en *objetivo, medio y resultado* privilegiado del conjunto de las relaciones de dominación estructuradas en una sociedad moderna. En *objetivo* porque su centralidad en la estructuración de la política moderna lo proyecta como un ámbito o instrumento cuyo control e influencia otorga a los actores sociales una mayor capacidad de poder. En *medio* porque configura un recurso de dominación básico en ese ámbito. Y como *resultado* porque su existencia y características son el efecto de las prácticas políticas y relaciones de dominación producidas y reproducidas por los actores sociales. Pues bien, la *objetivación* del Estado como instancia externa, general y neutral oculta esta triple condición del Estado así como su carácter eventualmente coactivo, y ese ocultamiento permite efectivizar su proyección como tal, la hace viable material y simbólicamente, le otor-

ga un carácter legal e institucional y la convierte en legítima para la mayoría de los actores sociales.

Desde que las relaciones sociales fundamentales [...] aparecen desligadas de toda acción, es difícil reconocer *en* ellas su aspecto prioritariamente coactivo: el Estado. Por lo tanto, éste a su vez suele ser captado en lo que es derivada y secundariamente: en sus objetivaciones como derecho y como conjunto de instituciones. Éstas tienden entonces a aparecer como plenitud del Estado, y, por lo tanto, son el momento de objetivación de una relación social que se ha perdido de vista, también como un fuerza extraña a los sujetos sociales y movida por una racionalidad que les es ajena. Lo que es primordialmente un aspecto de relaciones de dominación queda reducido a su superficie objetivada en instituciones. Dicho de otra manera, la reificación o cosificación del Estado [...] en sus instituciones es la modalidad típica de su apariencia –razón por la cual la crítica de ese Estado debe comenzar por descubrirlo como aspecto de la dominación en la sociedad.⁴²

Así, *el Estado es parte de la sociedad*; configura un aspecto de la sociedad y, más precisamente, de las relaciones de dominación que se reproducen en la sociedad. Su expresión está dada por el *funcionamiento de las instituciones estatales*, esto es, por sus reglamentaciones, normas, políticas e iniciativas que allí se formulan e implementan y que, como se vio, dan forma a la administración burocrática que cumple las tareas de organización general de la sociedad.

He aquí, pues, un aspecto central en lo que hace a la estructuración sociopolítica del Estado. Como señalan metafóricamente James March y Johan Olsen: “el Estado no sólo se ve afectado por la sociedad, sino que también la afecta a ella”, es decir, la vida política de una sociedad “no sólo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas”.⁴³ Las instituciones estatales que

⁴² *Ibid.*, p. 1172.

⁴³ March, James y Johan Olsen, “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, revista *Zona Abierta*, N° 63/64, Madrid, 1993. Estos autores y el conjunto de los politólogos inscritos en la corriente denominada “nuevo institucionalismo” plantean y resaltan “la interdependencia entre instituciones políticas y socia-

organizan y hacen funcionar las estructuras de gobierno de una sociedad son escenario de las relaciones de poder y dominación entabladas entre los gobernantes y aquellos actores sociales y políticos con capacidad de acceder a esas estructuras, de condicionar y/o determinar sus reglamentaciones y políticas, y de influir y/o intervenir en el proceso decisorio.

Por lo tanto, la “autonomía” y la “coherencia” de las instituciones políticas y, en particular, del Estado, varían conforme la compleja trama de relaciones de poder que se entrecruzan en su “interior” y con relación a los actores sociales y políticos. Esas instituciones y, específicamente, el Estado, no configuran un bloque monolítico sin fisuras cuyas reglamentaciones, medidas y políticas se diseñan, formulan e implementan independientemente de las correlaciones de poder que las atraviesan o contornean. Las instituciones políticas son un *escenario de poder* y aquellas relaciones de poder las constituyen como tal. Las políticas del Estado reflejan, de alguna manera, esas correlaciones articuladas en el seno del propio Estado.

Ahora bien, esas instituciones, y entre ellas el Estado, no son solamente un reflejo de las correlaciones de poder desarrolladas en su seno. Con mayor o menor relieve y gravitación, las instituciones y el Estado también inciden sobre la sociedad y, particularmente, sobre la política. Es decir, las instituciones y el Estado son una *instancia estructurada* y, al mismo tiempo, *estructurante* dentro del escenario social y político, esto es, una instancia que enmarca y expresa las relaciones de poder canalizadas a través de y en su seno, al mismo tiempo que produce efectos importantes sobre la vida política de las sociedades e interviene activamente en la reproducción del sistema político.

El postulado de autonomía es necesario para establecer que las instituciones políticas son algo más que meros espejos de las fuerzas sociales.

les relativamente autónomas”. En el presente trabajo se ha planteado a la política como un aspecto de la vida social, esto es, como una dimensión de la producción y reproducción de la sociedad. En este sentido, las instituciones políticas son siempre instituciones sociales, pese a lo cual es posible distinguir, como lo hacen los autores, a las instituciones propiamente políticas –como, por ejemplo, el Estado– de las instituciones sociales en general y, en ese sentido, reconocer la posibilidad de interdependencia entre unas y otras.

Las observaciones empíricas parecen indicar que los procesos internos a las instituciones políticas, si bien es posible que sean desencadenados por acontecimientos externos, afectan el curso de la historia. Programas adoptados meramente como compromisos políticos por parte del legislativo resultan investidos de un significado y una fuerza independientes al crearse un departamento que se ocupe de ello. El establecimiento de políticas estatales, o la competencia entre burócratas o entre legisladores, ponen en acción y organizan identidades y divisiones sociales que de otro modo permanecerían latentes. Los expertos dentro del sistema político desarrollan y modelan la comprensión de los problemas y las alternativas en relación con la política.⁴⁴

En el marco de esta orientación, Theda Skocpol indica que el carácter estructurado y estructurante de los estados permite pensarlos como *actores* y como *estructuras*, es decir, como “lugares de acción potencialmente autónoma de los funcionarios” y como “un complejo de políticas preexistentes y acuerdos institucionales”. Los estados configuran, así, un ámbito caracterizado por el entrecruzamiento complejo de instituciones, actores y acontecimientos. Las acciones y decisiones tomadas y emprendidas por los gobernantes y funcionarios en ese ámbito no son siempre coherentes ni racionales, ni están exentas de contradicciones. Los actores sociales y políticos vinculados a los estados, así como los gobernantes, funcionarios y burócratas que los conforman, actúan y se proyectan sobre y en el Estado a través de una compleja estructura de instituciones, normas y procedimientos que funciona como *recurso* por medio del cual esos actores pueden concretar esas actuaciones, al mismo tiempo que dicha estructura *resulta* de tales actuaciones y se actualiza a través de ellas. Pero ese proceso de producción y reproducción institucional, en el que para Skocpol juegan un papel central los funcionarios estatales, no sólo da lugar a la conformación del “campo burocrático” de los estados sino que, además, afecta activamente la vida política de una sociedad.

Los estados afectan a los posibles resultados políticos de dos maneras principales. En primer lugar, los estados pueden ser los lugares de acción

⁴⁴ *Ibid.*, p. 14.

autónoma de los funcionarios, no reducible a ningún grupo de presión social o de preferencias. Esto es cierto porque tanto los funcionarios nombrados como los elegidos tienen intereses organizativos y de carreras propios, y ellos idean y trabajan en favor de aquellas políticas que promuevan esos intereses, o que al menos no los dañen. Naturalmente, los funcionarios elegidos o nombrados serán sensibles de distintas maneras a las preferencias sociales y al contexto económico en que haya de operar el Estado. Sin embargo, políticos y funcionarios también se ven envueltos en luchas entre ellos. Y deben proceder de acuerdo con esas luchas, junto con cualquier iniciativa que tomen en relación con la economía o con la movilización de apoyo social, empleando o teniendo en cuenta las capacidades coactivas, jurídicas, fiscales y administrativas de la estructura del Estado dentro de la cual se hallan situados. Si una estructura estatal dada no proporciona los “instrumentos jurídicos” existentes o los prevé prontamente, para poner en marcha una línea de acción dada, no es probable que los funcionarios del gobierno los busquen, y los políticos que aspiran a un cargo no es probable que los propongan. Al contrario, es bastante probable que los funcionarios del gobierno (y los políticos aspirantes) adopten iniciativas nuevas, posiblemente a la cabeza de las demandas sociales, si se pueden adaptar fácilmente las capacidades del Estado para hacer cosas que les portan ventajas en sus luchas con fuerzas políticas competidoras. Las estructuras organizativas de los estados [...] influyen indirectamente en las políticas para *todos* los grupos de la sociedad. Esto ocurre de distinta manera; [...] las organizaciones y las tácticas mediante las que los grupos sociales situados socialmente de manera diversa pueden (o no pueden) influir en los procesos políticos, se configuran parcialmente mediante las estructuras de gobierno en las que operan los grupos. Aún más, los acuerdos administrativos, fiscales, coactivos, jurídicos de los estados dados, así como las políticas que los estados persiguen de hecho, influyen en las concepciones que los grupos, o sus representantes, desarrollan sobre lo que es deseable o posible en general en el ámbito de la acción gubernamental. Así, las estructuras del Estado sirven de inspiración a las demandas mismas que se persiguen a través de la política.⁴⁵

⁴⁵ Weir, Margaret y Theda Skocpol, “Las estructuras del Estado: una respuesta

De este modo, en cualquier circunstancia política, las políticas gubernamentales resultan de factores que, de alguna manera, influyen decisivamente en su diseño, formulación e implementación. Entre esos factores cabe mencionarse a las estructuras organizativas del Estado, las herencias políticas, el conjunto de innovaciones intelectuales políticamente relevantes, las demandas formuladas por los grupos sociales y el conjunto de actividades desarrolladas por los políticos y funcionarios encargados de la administración estatal.

Pues bien, estos rasgos que signan el vínculo estructurado entre los estados y las sociedades indican que las instituciones políticas y la sociedad se presuponen mutuamente e interactúan en forma interdependiente. "Las acciones humanas, los contextos sociales y las instituciones actúan unos sobre otros de modo complicado [...]. Las instituciones no parecen ser ni reflejos neutrales de fuerzas ambientales exógenas ni escenarios neutrales para la actuación de individuos guiados por preferencias y expectativas exógenas", afirman March y Olsen.

Sin embargo, el Estado no se estructura apenas con relación a la sociedad de la que forma parte. El Estado moderno, desde su nacimiento, ha formado parte de un sistema de estados interrelacionados y competitivos. Ello implica que las instituciones políticas y, específicamente, las estatales, se sitúan en una compleja trama de relaciones de poder internacionales e interestatales. Los estados también están condicionados por, y condicionan a, los contextos transnacionales históricamente cambiantes y heterogéneos. Vale decir, junto con Skocpol, que los estados se estructuran en un contexto signado por la intersección del conjunto de relaciones de poder y dominación articuladas en los ámbitos nacionales e internacional.

Estos contextos [transnacionales] influyen en los distintos estados a través de las relaciones geopolíticas de dominación y competencia interestatal, a través de la comunicación internacional de ideales y modelos de políticas públicas y a través de las pautas económicas mundiales de comercio, división de las actividades productivas, flujos de inversión y

'keynesiana' a la Gran Depresión", en revista *Zona Abierta*, N° 50, Madrid, 1989, pp. 95-96.

finanzas internacionales. Los estados se sitúan necesariamente en la intersección entre los órdenes sociopolíticos nacionales y las relaciones transnacionales dentro de las cuales deben maniobrar para sobrevivir y avanzar en relación con otros Estados [...].⁴⁶

Ahora bien, como se dijo, los estados configuran un conjunto de organizaciones, organismos, procedimientos y normas que expresan, definen y articulan determinados intereses, orientaciones y prácticas políticas que, por su parte, influyen, condicionan y/o determinan el escenario político nacional e internacional, las relaciones de poder en él articuladas y la orientación general del propio Estado frente a tales escenarios. Ello convierte a las instituciones en "actores políticos" relativamente autónomos con relación al contexto nacional e internacional y con capacidad de incidir en un sentido coestructurante sobre dichos ámbitos, tal como lo ha destacado Skocpol en sintonía con el enfoque neoinstitucionalista.

Los estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por "autonomía del Estado" [...]. Si se profundiza en la cuestión, se puede continuar con el análisis de las "capacidades" de los estados para alcanzar los objetivos oficiales, especialmente por encima de la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o en circunstancias socioeconómicas recalcitrantes [...]. La articulación de los estados en estructuras transnacionales y corrientes internacionales de comunicación puede mover a los altos funcionarios estatales a seguir estrategias de transformación incluso ante la indiferencia o la resistencia de fuerzas políticamente importantes. De modo similar, la necesidad fundamental para los estados de mantener el control y el orden puede propiciar reformas por iniciativa estatal (así como la simple represión). En cuanto a quién tiene más probabilidades de actuar en esas circunstancias, parece que serán los colectivos de funcionarios estatales coherentes desde el punto de vista

⁴⁶ Skocpol, Theda, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en revista *Zona Abierta*, N° 50, Madrid, 1989, pp. 84-85.

organizativo, en especial los colectivos de funcionarios de carrera relativamente desvinculados de los intereses socioeconómicos dominantes en el momento, los que probablemente pongan en marcha nuevas y características estrategias estatales en época de crisis. Asimismo, los colectivos de funcionarios pueden desarrollar de forma característica las políticas públicas ya establecidas, actuando de modo relativamente continuo a lo largo de períodos temporales prolongados. Las orientaciones extranacionales de los estados, los desafíos a los que pueden hacer frente para mantener el orden interno y los recursos organizativos a los que pueden recurrir y que pueden desplegar los colectivos de funcionarios estatales, todas éstas características del Estado [...], pueden contribuir a explicar la acción autónoma del Estado.⁴⁷

Cabe indicar, como lo ha señalado Skocpol, que la referida autonomía de los estados no constituye un “rasgo estructural” de los mismos o de los sistemas de gobierno que los enmarca. La enorme variabilidad de las prácticas, acciones y estrategias de los actores políticos —locales, nacionales e internacionales— así como también de las iniciativas y políticas de los gobernantes y funcionarios, y los fluctuantes cambios producidos en la relaciones de dominación y en las estructuras administrativas y consecuentemente en las “posibilidades estructurales” de las acciones estatales, determinan la conformación de un mayor o menor margen de autonomía estatal. Además, el Estado no es totalmente autónomo o totalmente dependiente. Las condiciones de autonomía estatal varían sectorial y temporalmente. “Las aportaciones estatales autónomas tienen lugar en áreas de actuación política concretas y en momentos históricos determinados”, expresa Skocpol para dar cuenta de ello.

5. El ejercicio del gobierno y las políticas públicas

Las actividades de los gobiernos se traducen en *decisiones, iniciativas o políticas públicas* que abarcan desde una medida puntual, una acción gubernamental o la sanción de una norma hasta un programa integra-

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 86-87.

do de actividades gubernamentales y administrativas, y que resultan de un proceso complejo de formulación y ejecución de decisiones que afectan los asuntos públicos. En ese sentido, Ives Meny y Jean-Claude Thoenig señalan que “una política pública es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”.⁴⁸

Toda política pública refleja, entonces, la actividad desarrollada por un gobierno o, más específicamente, por la *autoridad pública*, aunque frecuentemente implica la intervención de ciertos sectores sociales y privados. Los citados autores indican apropiadamente que una “autoridad pública” es todo “organismo que concede y administra bienes colectivos”, es decir, bienes y servicios que no son divisibles (pueden ser consumidos o utilizados por más de una persona), no pueden ser racionados de forma selectiva por los mecanismos del mercado y de los precios y, finalmente, están disponibles en el sentido de que cada consumidor potencial puede recibir una parte igual. Estos bienes y servicios públicos pueden ser concedidos y/o administrados tanto por las autoridades gubernamentales encargadas de la administración de determinadas personas, grupos o territorios como por instituciones, organismos o empresas (privadas o mixtas) que no forman parte del circuito institucional del gobierno administrativo del Estado, pero a los que éste les ha concedido la potestad administrativa sobre un bien o servicio público determinado.

Es autoridad pública aquel organismo que administra un bien colectivo, a condición de que este organismo disponga de un procedimiento específico de opciones, que posea una autoridad propia y que actúe por medio de un aparato organizado. Estas condiciones [...] excluyen la consideración de organismos que no tienen ninguna autonomía de acción, que son simples relevos jerárquicos.⁴⁹

De este modo, el ejercicio del gobierno y de la administración estatal configura un proceso institucional por medio del cual los *gobernantes* y

⁴⁸ Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, p. 89.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 92.

*funcionarios*⁵⁰ del Estado —ya sea que tengan a su cargo las tareas *ejecutivas y/o legislativas*—, y eventualmente cualquier otro actor social o político vinculado de alguna manera a dicho proceso, *elaboran, formulan, deciden, implementan y controlan* un conjunto de *iniciativas y políticas públicas* a través de las cuales se procura la estructuración del orden político-social interno y la inserción internacional del país. Así, en tanto conjunto de *prácticas y normas institucionales* diseñadas y llevadas a cabo principalmente por los actores gubernamentales, las iniciativas y políticas públicas configuran un “sistema de acción pública” que se estructura y desarrolla en un contexto social, político e institucional sumamente complejo. Tal como lo resaltan autores como Lagroye o Meny y Thoenig, debe considerarse que, a partir del grado de desarrollo, diversidad y diferenciación institucional que han desplegado los estados actuales, los procesos gubernamentales de decisión e implementación de políticas e iniciativas públicas guardan un elevado grado de complejidad “imposible de reducir al bello orden de la concatenación lógica como pretenden aquellos que se arrojan el mérito de controlarlas”. Dicha complejidad no sólo deriva de la magnitud de las problemáticas institucionales o sociopolíticas a ser abordadas o resueltas o de la disponibilidad de recursos generalmente escasos, sino también del hecho de que, como se señaló, en el *proceso gubernamental* intervienen múltiples actores con distintas visiones, intereses y estrategias políticas, se trate de diferentes personas, grupos o sectores gobernantes o del funcionario estatal, o se trate distintos grupos, sectores u organizaciones sociopolíticas —no estatales— intervinientes en todas o algunas de las etapas o dimensiones de dicho proceso. En este sentido, debe destacarse que las iniciativas y políticas públicas no resultan de la intención, voluntad o racionalidad de los actores encargados formalmente de decidir las y aplicarlas, sino que son el producto de una trama diversa de interacciones sociopolíticas en la que interviene una enorme

⁵⁰ Con el término *gobernantes* —o, indistintamente, *actores gubernamentales*— se hace referencia a las autoridades legalmente habilitadas y encargadas de tomar —o participar en la toma de— *decisiones políticas* en el marco del proceso gubernamental de formulación, implementación y control de las iniciativas, normas o políticas públicas, sea en el área ejecutiva o legislativa; y con el término *funcionarios* se designa a los agentes encargados de ejecutar dichas decisiones.

diversidad de actores entre los que se establecen determinadas relaciones de interdependencia y que no se agota en los gobernantes y funcionarios del Estado, sino que supone también la intervención de actores sociales y de fuerzas políticas vinculados o insertos en ciertas áreas o aspectos de la vida pública.

La autoridad gubernamental es el actor central de la política pública. Al mismo tiempo, no es el único jugador activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros actores: organismos encargados de ejecutar sus decisiones, sujetos que reaccionan a las realizaciones así producidas, grupos de intereses u otras instituciones que ejercen influencias sobre la acción proyectada o en curso. Los sujetos no permanecen pasivos, aunque puedan parecerlo *a priori*. Su forma de respuesta los convierte en algo más que los blancos inertes. Estas relaciones de interdependencia estructuran un verdadero sistema [...]. Sin embargo, el reparto de los actores tiene muchas posibilidades de cambiar de una política a otra [...]. Ciertos actores pueden aparecer intermitentemente, para después desaparecer, y reaparecer interpretando otro papel. El sistema de actores es elástico: las variaciones en su composición pueden desorientar a un analista que se contente con observar los acontecimientos a través de la lupa de las instituciones políticas formales. La acción pública no se limita a los actores formales: políticos y funcionarios. Incorpora a otros actores que, en principio, no tienen nada que ver con el “juego político”, pero cuyo comportamiento y presencia cuentan en la medida en que las realizaciones públicas se transforman en impactos sociales.⁵¹

Ahora bien, la presencia y participación en el proceso gubernamental también puede ser protagonizada por grupos de funcionarios, organismos o instituciones estatales —como, por ejemplo, las fuerzas armadas, las universidades, etc.— que, desde el punto de vista formal, no detentan la atribución de actuar en la formulación, decisión y/o implementación de determinadas acciones públicas pero que, de hecho, intervienen —según sus perspectivas e intereses y conforme el grado relativo de autonomía institucional y de capacidad de poder que susten-

⁵¹ Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 103.

tan— en pos de influir, presionar y hasta imponer ciertas temáticas, criterios, acciones y programas institucionales. Si estos aspectos fueran dejados de lado y se tomaran aquellos rasgos de las políticas públicas como etapas sucesivas y racionalmente desarrolladas por los gobernantes y administradores del Estado, no se apreciaría justamente la diversidad, selectividad, parcialidad y variabilidad de las motivaciones, acciones e interacciones efectivas que llevan a cabo los distintos actores participantes del proceso gubernativo.

En última instancia, se podría concebir esos procesos como una mezcla de interacciones variadas, accidentalmente vinculadas unas con otras, que excluyen todo esquema racional y ponen en contacto a grupos que actúan en función de intereses heterogéneos para resolver problemas que perciben de distintas maneras.⁵²

Empero, el Estado configura una estructura sociopolítica altamente institucionalizada, codificada y estructurada en torno de un conjunto de *roles orgánico-funcionales objetivados y materializados en una combinación de funciones, competencias y procedimientos racionalmente establecidos*. Las diversas y complejas interacciones que se articulan en torno de estos parámetros codificados están elevadamente rutinizadas y habituales, lo que supone un funcionamiento asentado sobre la base de percepciones, mecanismos, orientaciones y conductas relativamente normalizadas y racionalizadas. El reconocimiento de los papeles y funciones objetivados dentro de la administración estatal, sumado a la mencionada regularización de percepciones, líneas de acción y criterios de implementación y control, imponen una cierta “racionalidad limitada en el proceso del cual resulta una política pública”. Puede observarse, así, que el acto por medio del cual las iniciativas o políticas son formalmente promulgadas —como ley, decreto, resolución, reglamento u ordenanza— no constituye el origen de esa iniciativa o de esa política, pero a través de esa acción formal de promulgación, toda iniciativa o política pública resultante de las complejas interacciones que contextualizaron su formulación, se convierte en *acto legal y legítimo de gobierno*

⁵² Lagroye, Jacques, *op. cit.*, p. 459.

por medio del cual, según Lagroye, “lo que era [...] una mera interacción entre agentes variados adquiere, al menos simbólicamente, un valor de reglamento para toda la sociedad”.⁵³

De todos modos, esta objetivación no debe hacer perder de vista el carácter relacional, complejo y procesal que posee la actividad gubernamental y, en particular, la formulación e implementación de las políticas públicas. Según lo indicado, las iniciativas y políticas públicas configuran una serie de prácticas que, de alguna manera, conforman un “programa de acción gubernamental” referido a algún aspecto de la vida pública de una sociedad materializado en un *conjunto de estrategias*. Las políticas públicas adquieren cuerpo y éste se expresa mediante diferentes *estrategias* que, en un plano general, corresponden a una *misma esfera de actividades o sector de aplicación* tanto institucional como social —economía, seguridad pública, cultura, educación, exterior, defensa nacional, etc.— demarcatorio del *campo de la acción gubernamental* y que, además, están *concatenadas y sistematizadas* unas con otras en el marco de un *programa coherente* que contextúa y sirve como marco de referencia, de legitimación y de orientación de los actos puntuales y concretos que lo conforman. Asimismo, como lo destaca apropiadamente Aguilar Villanueva, “la estrategia no es una acción única sino un haz de acciones”, puesto que “es prácticamente imposible que una sola acción llegue a ser causalmente idónea para producir por sí misma la situación futura deseada”. Tampoco comprende “acciones nuevas, diversas e independientes de las acciones que las distintas unidades administrativas llevan a cabo para cumplir con sus responsabilidades y que se superponen como una carga adicional de trabajo”. Se trata, pues, de un complejo espectro de acciones llevadas a cabo por las diferentes instancias de la administración comprometidas en el desarrollo de las mismas.

La *estrategia* es un *plan de acción* que incluye normalmente un conjunto coherente e integrado de acciones que han sido seleccionadas porque, conforme a los resultados que arrojó el análisis [de las fortalezas y debilidades organizacionales así como de las oportunidades y amenazas situacionales], son las que con base en conocimiento o experiencia se

⁵³ *Ibid.*, p. 465.

consideran causalmente necesarias, idóneas y decisivas para realizar los fines-metas, contemplados por la visión de la organización, o para crear las condiciones antecedentes que posibilitan o facilitan su logro.⁵⁴

Ahora bien, no siempre los gobiernos estatales desarrollan *políticas públicas integrales* en las que se establecen objetivos de largo y corto plazo, prioridades, programas de acción, cronograma, mecanismos de implementación y modalidades sistemáticas de contralor y de evaluación. En determinadas oportunidades, formulan, deciden e implementan *iniciativas puntuales* que engloban medidas acotadas traducidas en reglamentaciones, acciones únicas, prestaciones limitadas, campañas comunicacionales o regulaciones administrativas concretas. En numerosas ocasiones, tales medidas suponen apenas *manifestaciones simbólicas* materializadas en conferencias, discursos o campañas comunicacionales. Del mismo modo, los gobernantes pueden “decidir” no formular ni implementar ningún tipo de políticas públicas o iniciativas puntuales respecto de determinado asunto que ha adquirido el relieve de problema público. Es decir, tal como lo indican Meny y Thoenig, frente a determinadas problemáticas o situaciones y en ciertos contextos, los gobiernos pueden “actuar o no actuar”, lo que lleva a afirmar que una acción pública es “todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer”. En efecto, “no actuar” constituye una respuesta posible frente a determinadas situaciones y ello ocurre cuando un actor o una autoridad pública decide colocarse fuera de la acción, cuando decide abstenerse de formular o de llevar a cabo una medida o un programa de gobierno.

Una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentaciones, provisión de prestaciones, represión, etc. También pueden ser más inmateriales, a veces simbólicas: un discurso, una campaña de comunicación. Al mismo

⁵⁴ Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 304.

tiempo, estas prácticas se refieren o son referibles a finalidades, a valoraciones explicitadas por la autoridad pública, o implícitas. [Así] una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etcétera.⁵⁵

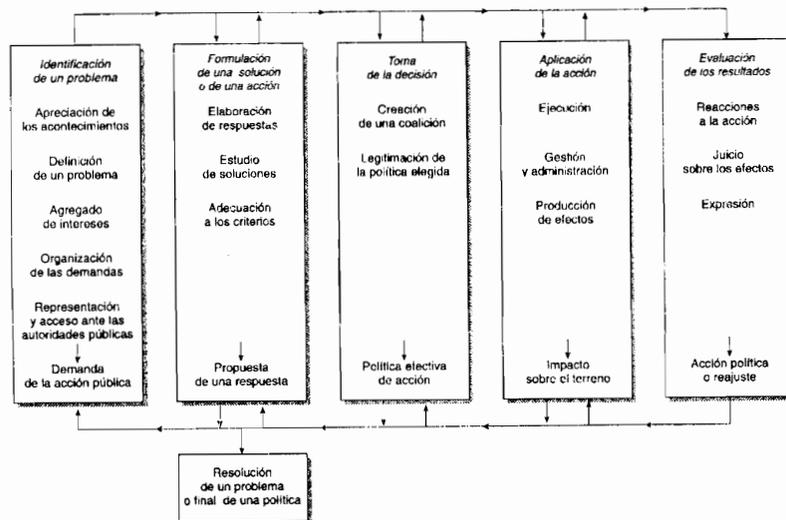
En este marco, y dejando de lado la posibilidad de que una autoridad pública decida abstenerse de formular alguna medida o programa de gobierno, es decir, que decida no actuar, puede indicarse que las *políticas públicas* guardan las siguientes características: 1) corresponden a una *misma esfera de actividades* o *sector de aplicación* tanto institucional como social (economía, seguridad, cultura, educación, exterior, defensa, etc.), que engloba al conjunto de individuos, grupos e instituciones que componen el *campo de la acción gubernamental* cuya situación está directa o indirectamente afectada por la acción estatal; 2) suponen prácticas y normas *concatenadas* y *sistematizadas* unas con otras, en el marco de un *programa coherente* que contextúa y sirve como marco de referencia, de legitimación y de orientación de los actos puntuales y concretos que lo conforman; 3) presuponen determinadas *orientaciones, perspectivas, valores e intereses* referidos al campo de aplicación o área temática en cuestión y en cuyo marco adquiere significación y validación sus objetivos, el programa elaborado y las particularidades de la misma; 4) son formuladas e implementadas por la *autoridad gubernamental pública* (gobierno, ministerio, secretaría, etc.) encargada de diseñarlas, plantearlas y garantizar su vigencia efectiva y, con ello, de *legitimarla* y de darle “fuerza de ley”; 5) están respaldadas política y jurídicamente por la *potestad legal* y por el eventual *uso de la fuerza* que detenta la autoridad pública encargada de su formulación e implementación.

Pues bien, como ya se indicó, el ejercicio del *gobierno político-institucional* configura un complejo proceso que dista sustantivamente de conformar un conjunto de actividades linealmente producidas y concatenadas. Se trata de un proceso, aún contradictorio, en el que las fases que lo componen no se preceden entre sí según un ordenamiento lógi-

⁵⁵ Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, pp. 89-90.

co preestablecido y perfectamente delimitado, ni la existencia o las particularidades de alguna de esas fases condiciona la existencia o particularidades de las otras. La labor gubernamental se extiende en el tiempo, transcurre en el tiempo y su duración configura un elemento estructurante de dicha labor y de la intervención efectivizada en la misma por parte de otros actores sociales y políticos. Además, la compleja trama de actores gubernamentales, burocráticos, sociales y políticos que intervienen de hecho en todas o en algunas de las fases de elaboración e implementación de las iniciativas y políticas públicas, los intereses y orientaciones puestos en juego y articulados por ellos, los efectos de su intervención y de las relaciones de poder entabladas en esos ámbitos, las coyunturas políticas y sociales en las que se enmarcan tales procesos y el tipo de estructura institucional que posee el Estado *condicionan* las políticas públicas y hacen que muchas de ellas no superen la fase de formulación o que algunas otras sean objeto de reformulaciones durante algunas de las etapas de implementación.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, desde el punto de vista analítico, es posible distinguir cinco momentos o fases fundamentales del *proceso de actividades gubernamentales*, conforme el esquema propuesto por Jones y adaptado por Meny y Thoenig (1970):



La *identificación de un problema o situación* percibida por los actores gubernamentales como susceptible de ser abordada, tratada y procesada a los efectos de generar algún tipo de resolución del problema, o modificación y/o mejoramiento de la situación de referencia constituye una fase clave del proceso gubernamental. Supone el inicio del mismo y, de alguna manera, marca los parámetros en torno de los cuales se llevará a cabo tal proceso de no mediar significativas redefiniciones. Esta fase generalmente surge de la articulación de un conjunto de intereses sociales y políticos, y su traducción en demandas de acción pública ante las autoridades gubernamentales. No obstante, es determinante la percepción como problema o como situación problemática efectuada por los gobernantes y funcionarios estatales que, de alguna manera, *median y califican* aquellas demandas, la incluyen en la *agenda pública* y la *conceptualizan y definen* como problema.

Tan importante como la entrada y permanencia de un problema en la agenda pública es su definición. Existe un juego de intereses cruzados de actores y grupos que actúan para determinar qué asuntos deberán ser considerados como problemas y, sobre todo, cómo serán definidos. No se trata de una cuestión secundaria puesto que la definición condiciona el tipo de solución a aplicar [...]. Definir una situación como problema de política pública supone la formulación de su hipotética solución. Un problema puede no dejar de ser más que un hecho lamentable si a su definición no se aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas. Este último elemento de gran valor, puesto que el desarrollo técnico permite la aceptación como problemas de situaciones antes irresolubles, así como la redefinición de problemas ya existentes y aún incluso la aparición de nuevos problemas gracias a que se dispone de su solución.⁵⁶

Ahora bien, del contraste permanente entre la "imagen real" derivada del diagnóstico integral del problema o la situación y la "imagen ideal" construida a partir de las metas y objetivos pretendidos por las estrategias gubernamentales surge la *viabilidad fáctica* de la *política pública* o de algu-

⁵⁶ Fernández, Antoni, "Las políticas públicas", en Caminal Badia, Miquel (coord.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 440.

nos de sus aspectos. Como lo destaca Arellano Gault, esto se inscribe en un “proceso estratégico” que siempre está presente más allá de que sea desenvuelto de hecho o de manera planificada, y en su contexto se lleva a cabo inexorablemente la diferencia y el contrapunto entre las *metas* y las *realidades situacionales e institucionales* o, en sus palabras, “entre lo deseado y lo que se tiene”, de lo que deriva la interpretación de lo *posible*, de lo *viable* y le otorgará *direccionalidad estratégica* a las políticas públicas.

El diagnóstico estratégico es un diagnóstico *sui generis*, pues no es un diagnóstico de síntomas, sino un diagnóstico de problemas. Por ello, el “diagnóstico” estratégico *no identifica*, sino que *construye* realidades posibles desde el criterio de viabilidad, para encontrar el *problema estratégico*. [El diagnóstico estratégico] establece, entre pensamiento y construcción, la viabilidad de la misión [estratégica] al proporcionar un marco de referencia capaz de comparar la imagen ideal con esta imagen real. Y aunque no hace un estudio de toda la realidad, lo que sería inútil, además de imposible, en el diagnóstico se busca sustancialmente los elementos de impacto directo sobre la misión, tanto externos como internos. En este sentido, la estrategia viene a ser un elemento contingente donde el diagnóstico recupera variables relevantes de la misión y crea [...] una imagen real, contrastable con la imagen ideal. Sin embargo, lo que denominamos “imagen real” se compone, en verdad, de diversas realidades posibles. No podemos pensar que un diagnóstico realmente pueda tener tal precisión como para ser una “fotografía total” de la realidad. Si basamos toda nuestra estrategia en un diagnóstico único, que nunca será capaz de observar toda la realidad, estaríamos desvirtuando todo el pensamiento estratégico. La “imagen real” se compone, entonces, de varias realidades que son posibles de darse y, lo que es más importante, de “construirse”. Se trata de pensar en la viabilidad y, como tal, pensar en términos de posibles situaciones de construir, influir, impactar. De la confrontación entre la misión y las distintas realidades surge el primer espacio de direccionalidad estratégica: en términos generales, aparece el problema estratégico; problema definido como la diferencia entre lo deseado y lo que se tiene, efectuando un corte de espacio-tiempo posible.⁵⁷

⁵⁷ Arellano Gault, David, *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, FCE, 2004, pp. 78 y 79.

De este modo, el nexo fáctico entre lo buscado, lo deseado, que se traduce en las metas y objetivos estratégicos de toda política pública, y lo existente, que es reflejado en el diagnóstico situacional e institucional, se materializa en las estrategias e iniciativas que dan forma a las políticas públicas. Se trata, pues, de la *formulación de iniciativas o políticas públicas* tendientes a tratar y procesar un problema o situación políticamente relevante, lo que configura una segunda fase consistente en el análisis gubernamental de dicho problema o de la situación agendada, el estudio de soluciones eventuales a los mismos, la adecuación de criterios y la elaboración de una respuesta a través de un programa o plan de acción. Ello, en su conjunto, implica la elaboración de proyecciones o pronósticos acerca de las tendencias problemáticas presentes, la elaboración de conjeturas interpretativas acerca de la evolución del mismo y el diseño de un plan de acción que contenga la mejor alternativa de solución al problema y que se asiente sobre la base de criterios de factibilidad política que contengan una estrategia política adecuada para asegurar la viabilidad de la propuesta formulada. Se trata de un momento técnico-político *preparatorio* mediante el cual una “apuesta” se incorpora en la agenda gubernamental como alternativa para la acción o, mejor, como respuesta de solución al problema agendado. Según Meny y Thoenig, es una etapa compleja en la que intervienen distintas instancias gubernamentales y funcionariales tanto durante el momento de *análisis* de la situación como durante el proceso de *selección* de opciones.

Los responsables políticos, sus gabinetes, sus servicios realizan estudios para decantar el “desafío”, separar las facetas operativas, identificar los parámetros que provocan el problema, movilizar el conocimiento disponible y, por último, establecer un diagnóstico. La imaginación, más o menos creativa, se moviliza a fin de suscitar alternativas y elaborar un estado deseable hacia el cual encaminarse. Se hacen previsiones y se emiten opiniones sobre los méritos de las alternativas, sobre lo aceptable de las soluciones, sobre el devenir de los problemas una vez que se haya tomado la decisión [...]. El *análisis* define la labor de investigación del problema, se buscan las opciones y las alternativas. Se anticipan y explicitan las consecuencias, ventajas e inconvenientes, los efectos inducidos y los efectos buscados. La cuestión se centra en saber si es necesario

actuar o no, y qué resultaría de no hacer nada. La característica del trabajo de análisis es un ir y venir entre la simplificación y la complejidad, ya se trate de los objetivos, las soluciones o los efectos [...]. La *selección* es un proceso de reducción de las opciones a una sola. Se acompaña de tensiones que ocultan divergencias normativas y utilitarias. Puede ser el momento en que se expresa y tratan los conflictos: los hechos o el análisis no son neutros para los actores; en todo caso, no más que los objetivos. Compromisos, negociaciones, coaliciones, sobrentendidos, claroscuras, constituyen otras tantas alternativas generadas en el curso de este proceso. La revalorización de opciones alternativas permite la expresión de tácticas tan variadas como el recurso a los valores, la propaganda, la comunicación o el chantaje. La promoción política acompaña estrechamente la selección de una alternativa.⁵⁸

La tercera fase del proceso gubernamental consiste en la *toma de decisión* por medio de la cual los gobernantes habilitados seleccionan las iniciativas o políticas a implementar, es decir, es el momento en el cual las autoridades públicas legalmente legitimadas para ello *deciden* poner en marcha un plan, programa o política determinada. Por consiguiente, tal decisión no es más que un acto de *legitimación* y *oficialización* política de una opción. Su efectivización se concreta cuando la persona o el grupo al que institucionalmente le corresponde resolver un problema, decide ya sea por medio de una forma o de un voto. En ese acto puede aceptar o rechazar la opción seleccionada durante la formulación, pero en el momento de su ejecución le coloca a la opción escogida el carácter de "oficial".

La legitimación no es un acto protocolario, aun cuando el decisor se contenta con ratificar el trabajo elaborado anteriormente. Posee su valor agregado, que es política y simbólicamente decisivo: por su voto, por su firma, reviste de legitimidad la opción y la hace oficial, portadora de autoridad e irreversible. El trabajo de legitimación consiste, pues, en aportar una solución de acuerdo con un criterio de elección que la haga aceptable a los ojos de terceros. Se trata de conformar la solución a las

⁵⁸ Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 136.

normas que comparten los subordinados, los líderes políticos o el público. En lo sucesivo, si alguien puede discutir la opción, deberá a exponerse a transgredir las normas compartidas colectivamente, pagando un costo muy alto, discutiendo la constitucionalidad del sistema político, la legalidad de los procedimientos, recurriendo a la amenaza (la calle, la huelga, la guerra civil), etcétera.⁵⁹

Por cierto, la *no-decisión* también configura una forma de legitimación y oficialización de una decisión, esto es, de la decisión de no decidir en favor de opción alguna. Ello conlleva análisis y selección de opciones y configura, del mismo modo, una actividad gubernamental.

Una vez efectivizada la decisión, la fase siguiente del proceso gubernamental consiste en la *implementación de las iniciativas o políticas* mediante la puesta en práctica o ejecución de las acciones y/o normas correspondientes y la gerencia y administración que ello conlleva. Implica el desarrollo de un conjunto de actividades individuales y organizativas tendientes "a transformar conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente", sostienen Meny y Thoenig.

Ejecutar es aplicar un programa de acción a un problema, a una situación o a un comportamiento. Ello implica modificaciones y perturbaciones en relación al "estado natural" de la gente y de las cosas inducidas, suscitadas o solicitadas. Un cierto número de ciudadanos, de interesados, verán su ámbito de comportamiento convertido en blanco de los ejecutores. Se trata de obtener que, en los contextos así perturbados, los individuos y los grupos cambien a partir de deseos y de incitaciones más o menos directas procedentes de los actores públicos.⁶⁰

Sin embargo, no se trata de un mero proceso técnico, sino que implica un conjunto de actos y medidas en cuya ejecución intervienen numerosos actores tanto gubernamentales como funcionariales y sociales, los que, de hecho, no son neutrales ni pasivos frente al desarrollo de las ini-

⁵⁹ *Ibid.*, p. 138.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 168.

ciativas o políticas decididas. El papel de los ejecutores de esas iniciativas y políticas resulta determinante para el desarrollo y los efectos de las mismas, al punto que, en ciertas ocasiones, el proceso de ejecución está cruzado por estrategias y tácticas de los funcionarios encargados de tal ejecución que bien puede redundar en una reformulación de la política ejecutada o en formas soterradas o manifiestas de neutralización de las mismas. Tal como se vio, las burocracias no constituyen una estructura pasiva sino que juegan un papel protagónico en la implementación de las políticas y en los efectos y resultados de las mismas.

Nueve de cada diez veces, los ejecutores titulares de las decisiones gubernamentales son las burocracias públicas y semipúblicas. Ahora bien, estas burocracias no son instrumentos inertes. Al contrario, en su calidad de organizaciones, expresan una libertad de maniobra muy considerable. Lo que surge como producto de las actividades burocráticas no es el reflejo exacto de las orientaciones fijadas por los decisores públicos. Hay un juego, diferencias, fenómenos de contingencia que operan a lo largo de camino. Todo ello afecta la eficiencia de la acción administrativa, es decir, la relación entre los costos o medios movilizados y el nivel de los resultados concretos. Afecta también la eficacia de la política pública, es decir, la resolución de los problemas o la satisfacción de los objetivos prescritos por el decisor.⁶¹

Además, en todo este proceso de ejecución también intervienen, más o menos activamente, los propios afectados por las políticas en curso de implementación, ya sea por medio de algún tipo de participación esporádica, acotada, reactiva y/o no mediada o agregada o directamente a través de organizaciones sociales o políticas altamente institucionalizadas, complejas y con grandes recursos institucionales y económicos. Estas instancias interactúan, de alguna manera, con los gobernantes y, principalmente, con los formuladores y ejecutores en el momento en que las normas o actos se promulgan o aplican.

Finalmente, la última fase del proceso gubernamental consiste en la *evaluación de los resultados* de las iniciativas o políticas públicas imple-

⁶¹ *Ibid.*, p. 183.

mentadas. En verdad, la evaluación y, por ende, la formulación de juicios acerca de tales iniciativas o políticas, en particular, de su diseño, formulación e implementación y la identificación y medición de los efectos sociales y políticos, es una tarea fundamental a cargo de los gobernantes, formuladores y ejecutores, pero también interviene en este proceso una multitud de actores extraestatales tales como las personas afectadas por esas políticas, el periodismo, la clase política en general, etc. Por cierto, este proceso evaluativo no es lo mismo que el control administrativo de la legalidad y pertinencia de los actos llevados a cabo por un servicio público realizado por los cuerpos de inspección y auditoría del Estado. La evaluación de las iniciativas y políticas públicas tiene que ver, más bien, con el control de la eficacia y los efectos sociales y políticos de las mismas.

6. La gobernabilidad

La *gobernabilidad* es la *capacidad de gobernar* que detentan las estructuras institucionales encargadas del gobierno de una sociedad, es decir, las encargadas de la estructuración del orden político-social interno y de la inserción internacional del Estado. Así, la gobernabilidad se refiere a los *límites de una acción de gobierno* en el marco de un contexto político y social que contemporáneamente está signado por la diversidad y complejidad de actores y relaciones y, particularmente, en el marco de situaciones de crisis.

Para Arbós y Giner, la capacidad de gobierno se estructura sobre la base de dos condiciones fundamentales y necesarias para la estabilidad de todo gobierno, a saber, la *legitimidad* y la *eficacia*. Vale decir, la gobernabilidad está determinada por la capacidad de un gobierno para estructurarse social y políticamente en forma eficiente y legítima.

La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Esta cualidad se expresa, esencialmente, en un proceso continuo de gobierno que obtiene un

grado mínimo de obediencia ciudadana, una medida suficiente de aceptación popular, así como de las diversas instituciones (de la propia esfera política y de la sociedad civil) para que dicho proceso no tenga una existencia efímera. Este proceso, sin embargo, se ve abocado a ciertos problemas básicos que si no son resueltos llevan al fenómeno del *desgobierno* y, más concretamente, al de la *ingobernabilidad* de una sociedad. Este es un fenómeno distinto al del enfrentamiento o rebelión de una parte de la sociedad contra el gobierno. Hay que distinguir, pues, la disensión civil —que en el caso extremo se torna guerra civil, revuelta o revolución— de los fenómenos estrictos de falta de gobernabilidad, a pesar de que probablemente exista un *continuum* que lleva de unos a otros.⁶²

En este sentido, la gobernabilidad no sólo se refiere al ejercicio del gobierno y, en particular, a la eficacia y eficiencia de dicho ejercicio, sino también a la legitimidad y al consecuente respaldo social con que cuenta ese gobierno y que, en todo caso, contribuye a crear las condiciones situacionales favorables —aunque no suficientes— para garantizar un gobierno eficaz.

Según Angel Flisfisch, la gobernabilidad se remite, entonces, a “la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo”, es decir, a: 1) la capacidad gubernamental de *adoptar oportunamente decisiones* ante desafíos que imponen y que exigen ciertas respuestas de ese gobierno; 2) la *efectividad y eficiencia del conjunto de decisiones* adoptadas en cuanto a su acatamiento social y a la producción de efectos sociales, respectivamente; 3) el *grado de aceptación social* de esas decisiones; 4) la *coherencia de las mismas en el tiempo*, de manera que no generen efectos o consecuencias contradictorias.⁶³

No obstante, debe especificarse que, así entendida, la gobernabilidad tampoco queda reducida a la capacidad técnica del gobierno para resolver problemas públicos o a la legitimidad social de dicho gobierno sino que además expresa una cuestión fundamentalmente política y que

⁶² Arbós, Xavier y Giner, Salvador, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁶³ Flisfisch, Ángel, “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, México, julio-septiembre de 1989, p. 113.

está dada por la *voluntad gubernamental* en apropiarse de determinados problemas sociales y políticos, convertirlos en objetos de las políticas públicas y formular e implementar exitosamente las mismas. De ese modo, como lo indicó Rolando Franco, la gobernabilidad supone “querer”, “saber” y “poder”, esto es, implica la concurrencia de una manifiesta voluntad política —expresada en determinados “proyectos de gobierno”— de parte de la clase política y gubernamental, el desarrollo de cierta capacidad y efectividad en el ejercicio del gobierno en cuanto a la formulación y ejecución de las políticas públicas, y la existencia de condiciones institucionales y sociales que posibiliten —y no obstruyan— dicho desempeño gubernamental.

No basta “poder”, sino que hay que “querer”, esto es, tiene que haber voluntad política y, además, se requiere “saber”. Esto último tiene que ver con la capacidad de gobernar, esto es, poseer la condición para diseñar y ejecutar políticas públicas y lograr efectividad en el desenvolvimiento de la actividad gubernamental. Los componentes cruciales de dicha capacidad son un poder gubernamental adecuado (lo que implica reformas institucionales) y la existencia de consenso social (legitimación del régimen político y del gobierno), además de elementos operativos que se logran mediante el “perfeccionamiento de las élites políticas”. Es necesario también que el público se identifique con las estrategias de desarrollo, lo que exige ilustrar a la población, entregándole visiones realistas del proceso. El tercer concepto relacionado es el de proyecto de gobierno, esto es, el conjunto de objetivos y la estrategia y la táctica que guiarán la acción para alcanzar los resultados esperados [...].⁶⁴

Pues bien, como se ve, la gobernabilidad es un fenómeno político-social complejo y pluridimensional que se refiere tanto a la capacidad gubernamental como a las sociedades en cuestión y su dinámica o, en todo caso, a la articulación estructurada entre ambas instancias y que, como

⁶⁴ Franco, Rolando, “Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina”, en Alcántara, Manuel e Ismael Crespo (eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 1995, p. 48.

se dijo, compromete tanto la legitimidad política y social como la eficiencia gubernamental.

La cualidad de “gobernable” se refiere a la dimensión política de un orden social. Presupone que el poder político es capaz de ejercer la acción de gobierno sobre los ciudadanos; es decir, que orientando su conducta con mandatos y prohibiciones, fundamentados en el consentimiento y en la represión, consigue sus objetivos [...]. En cualquier caso, la eficacia para el gobierno no es sino la consecución de sus objetivos. Hay que añadir que algunos sectores sociales pueden formular demandas sociales que no coincidan con aquellos, si bien son presentadas asumiendo que el gobierno las hará suyas con los mismos criterios de prioridad [...]. Así, la medida de la eficacia del gobierno puede también estar determinada por las expectativas de la sociedad y afectar la legitimidad del poder político. Cuando hablamos de legitimidad del gobierno nos referimos a la condición de aceptable que tiene su autoridad a los ojos de los ciudadanos [...]. Los gobernantes actuales deben ser [...] eficaces a la hora de satisfacer demandas sociales que, a veces, se formulan sin que existan las estructuras administrativas idóneas para satisfacerlas [...]. La “sobrecarga” que conlleva la multiplicidad de demandas juega en contra de la eficacia de la acción del gobierno [...].⁶⁵

Dentro de determinadas perspectivas conservadoras, la cuestión de la “sobrecarga de demandas sociales” que pesan sobre las instituciones gubernamentales configuró unos de los factores explicativos principales de la creación de condiciones de ingobernabilidad. Esa sobrecarga, sumada a la crisis de las estructuras gubernamentales —particularmente, originadas como consecuencia de las “crisis fiscales” recurrentes—, afecta la gobernabilidad y produce una profunda brecha entre el sistema político y la sociedad signada por la ineficiencia gubernamental y la deslegitimación social. No obstante, desde otros puntos de vista, se reconoció que si bien la gobernabilidad —o, eventualmente, la ingobernabilidad— configura un atributo o cualidad del sistema político y, en particular, del sistema de gobierno de una sociedad, dicho fenómeno

⁶⁵ Arbós, Xavier y Salvador Giner, *op. cit.*

hace referencia a la estructuración social de dicho sistema político, es decir, al vínculo entre la política y la gubernamentalidad, por un lado, y la sociedad, por el otro. Ello inclusive ha llevado a sostener a algunos autores que la gobernabilidad podría asegurarse si un gobierno es capaz de “mantener la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico”, como forma, justamente, que da lugar a un contexto social favorable al desarrollo de una relación integral entre gobierno y sociedad.⁶⁶

⁶⁶ Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.