

Autonomía del Estado

Pablo Sánchez León

University of California-Los Angeles, USA

Se denomina autonomía estatal a la potencial capacidad del Estado de intervenir en los procesos sociales como un actor por sí mismo, a través de sus propios recursos económicos e institucionales de manera independiente a intereses constituidos en la sociedad. El Estado es un sujeto potencialmente dotado de un poder de agencia autónoma variable según contextos históricos específicos cuando se cumplen determinadas condiciones en sus relaciones con el poder de las clases sociales. Sus actividades pueden influir de manera determinante en los resultados de importantes fenómenos de transformación social. En una hipotética versión extrema, la acción del Estado puede resultar decisiva para definir los objetivos y conformar la sociedad en su conjunto a largo plazo. No obstante, el concepto de autonomía estatal responde a un tipo-ideal carente de expresión histórica concreta. Su función para el análisis social es servir de herramienta para el análisis comparado de las relaciones entre las clases sociales y los Estados en diferentes casos singulares.

El origen de la potencial autonomía estatal se explica a partir de dos principios distintos y habitualmente entremezclados en la literatura. Por sus funciones, el Estado se configura como un conjunto de instituciones distintivas cuyas actividades responden a normas, procedimientos y objetivos parcialmente irreductibles a las organizaciones sociales y económicas que lo soportan. En concreto, el monopolio del ejercicio de la violencia y la pertenencia a un sistema internacional regido por su propio código de funcionamiento proporciona al Estado esferas de acción excluyentes y potencialmente independientes. Por su posición en el orden social, el personal que dirige y ocupa la maquinaria estatal se ve involucrado en relaciones de competencia con los grupos organizados en la sociedad que permiten concebir situaciones de indeterminación social en la toma de decisiones políticas. Esta autonomía en un sentido no institucional sino despótico constituye el núcleo del contenido del término, permitiendo incorporar al Estado a las explicaciones del cambio como variable independiente, como explanans en lugar de explanandum.

La problemática de la autonomía del Estado ha entrado sólo muy recientemente a formar parte de las agendas de investigación de las ciencias sociales debido a que el patrón dominante en sociología suele centrarse en la acción de los grupos sociales al explicar el cambio estructural. Su desarrollo como problema teórico y el de las implicaciones metodológicas y hermenéuticas que representa están estrechamente vinculados a la denominada sociología histórica, una vertiente de reflexión y análisis social especialmente interesada por los grandes problemas del cambio histórico de larga duración. La sociología histórica comparativa ha facilitado la recuperación crítica de diversas tradiciones de reflexión que destacan el protagonismo del Estado.

La principal escuela histórica nacional del siglo XIX europeo, el historicismo alemán, tenía como uno de sus principios una visión fuertemente estatalista de la evolución histórica. El Estado, interpretado en oposición a la sociedad y como algo distinto y superior a las clases, el sistema político, la agregación social o la nación, se consideraba un poder en sí mismo, dotado de vida propia, gobernado por principios y fines exclusivos. Algunos de estos caracteres, junto con la temática de las relaciones interestatales predilecta del historicismo, han servido a la reciente formulación de la autonomía estatal a modo de intuiciones

idealistas susceptibles de una redefinición crítica. Pero en su conjunto la "concepción alemana de la historia" de Humboldt a Meinecke pasando por von Ranke no desarrolló un concepto de autonomía estatal analíticamente relevante. Contra esta posibilidad conspiraba principalmente el expreso recelo con que los grandes historiadores alemanes contemplaban el pensamiento conceptual y la generalización sociológica, pero también el profundo desdén con el que esta escuela abordaba las cuestiones económicas y sociales. La idea de Machstaat, el Estado como pura fuerza, es la negación de las relaciones entre el Estado y la sociedad por la subordinación de la segunda a una concepción estrecha y politicista, prusiana, del primero (Iggers, 1967).

La primera historiografía alemana debe ser destacada por su influencia en la obra de Max Weber, a quien debemos la definición de Estado más duradera y habitual en el análisis social. En Economía y Sociedad Weber define el Estado como un conjunto de instituciones distintivas y relativamente centralizadas que se arrojan el monopolio de la violencia colectiva de una sociedad sobre el territorio (Weber, 1964). Esta definición tiene la ventaja de que condensa los elementos institucionales y funcionales del orden estatal y los diferencia de las meras actividades de gobierno y representación de los intereses sociales. A través de ella, algunas de las principales cuestiones que rodean el problema de la autonomía estatal han ido tomando cuerpo. Esto es hasta cierto punto comprensible ya que la definición sirve a Weber de base para una teoría de la modernización caracterizada por el desarrollo de criterios racionales de eficacia en la administración que toman cuerpo en una burocracia relativamente divorciada de los sujetos sociales y crecientemente impuesta sobre ellos. La paradoja reside en que a pesar de su éxito, las implicaciones de esta definición para la cuestión de las capacidades del Estado fueron ignoradas desde el período de entreguerras.

La derrota militar de Alemania en 1945 confirmó un panorama nuevo en las ciencias sociales. La sociología funcionalista norteamericana elevó la obra de Max Weber a la categoría de fuente originaria, pero al mismo tiempo favoreció una lectura parcial de sus ejes fundamentales limitada a las cuestiones de acción social. En la sociología política, el interés por los procesos de participación y toma de decisiones, así como la clasificación de las formas del Estado en función de los sistemas de gobierno a costa de la cuestión de su configuración histórica, hizo disminuir la preocupación por el funcionamiento de los Estados *qua* aparatos institucionales. Esta evolución, ocurrida principalmente en el mundo anglosajón y en la etapa en que la sociología se convertía en una disciplina académica independiente, coincidió con la crisis del historicismo alemán y la aparición de la historia económica y social impulsada por la Escuela de los Annales francesa, desplazando el tradicional interés por la historia política. Por último, la lucha antifascista y la Guerra Fría promocionaron la incorporación de análisis marxistas a las disciplinas académicas, inicialmente caracterizados por visiones instrumentales del Estado como aparato al servicio de la acumulación económica capitalista. La emergencia del interés por la capacidad autónoma estatal debe situarse a continuación de la crítica evolución de estos marcos generales de las ciencias sociales en la posguerra mundial, coincidiendo en el tiempo con una etapa en la que, por medio de un intrincado proceso de descolonización, el número de Estados registrados en las Naciones Unidas se duplicó.

Tanto las teorías pluralistas y las elitistas de la sociología de los años '50 y '60, cuanto las concepciones instrumentales y las estructurales del marxismo, han ignorado, cuando no negado, la concepción del Estado como sujeto. Para las primeras el orden político es esencialmente una arena en la que contienden fuerzas sociales más o menos variadas y colectivamente organizadas, y su foco de interés principal se circunscribe a la esfera del

gobierno y la realización de políticas en respuesta a las demandas sociales. Para las segundas, el Estado es siempre un escenario que, o bien se encuentra bajo el control de la clase dominante, o bien refleja las relaciones de fuerza entre las clases enfrentadas en la sociedad tal y como emergen de posiciones determinadas por la estructura económica. En todas ellas, el Estado se tiene en cuenta a modo de objeto, bien sea como expresión de poderes económicos, resultado de contiendas de actores sociales o reflejo pasivo de condicionamientos estructurales. Sin embargo, los debates internos de estos paradigmas han terminado reclamando la incorporación de la problemática del Estado como variable.

En el caso de las teorías pluralistas y, en menor medida, de las elitistas, el tipo de debates que ha ido propiciando el interés por la faceta agente de las instituciones del Estado concierne a la constatación de fenómenos de refracción en la respuesta a las demandas sociales por causa de la mediación institucional. Bien sea en la forma de una distorsión en los resultados de la negociación política o en la provisión de una oferta de políticas que se muestran incongruentes con las presiones sociales que las originan, los distintos modelos sobre el funcionamiento del sistema político se han visto abocados a reconocer situaciones de agencia estatal independiente (Nordlinger, 1981). La concepción de la autonomía estatal que ha propiciado esta crisis de paradigma en la sociología y la ciencia política más fieles a una explicación sociocéntrica del orden político y las instituciones es, no obstante, negativa. La teoría sólo identifica autonomía cuando se produce una insatisfacción de las demandas sociales que no puede atribuirse a otros factores contingentes y que, sin embargo, parece estar de alguna manera relacionada con decisiones personales de gobernantes o burócratas.

Los debates en el marxismo occidental enfrentaron, a veces con cierto desorden y falta de rigor, una explicación instrumental con una caracterización del Estado como superestructura reflejo de la distribución del poder económico. La primera, defendida por Ralph Miliband, concebía el Estado como el aparato de dominación de la clase económicamente dominante que se encuentra al servicio de los intereses de ésta, proporcionando las condiciones políticas para la reproducción de las relaciones de producción dominantes. La concepción estructural de Nicos Poulantzas convertía al Estado en expresión de las contradicciones infraestructurales de la sociedad. El instrumentalismo de Miliband ofrece la imagen más vacía de contenido del Estado; por contra, los trabajos de Poulantzas, incorporando el concepto de hegemonía de Gramsci, fueron reconociendo una capacidad de acción al Estado con efectos sobre la cohesión de la clase dominante. La actividad de los Estados resulta crucial para la fragua de la unidad y la consecución de la hegemonía de la clase dominante en la sociedad y ello implica la subordinación de algunos intereses parciales dentro de aquélla. Por medio de un escenario dinámico de luchas de clases y distinguiendo entre intereses a largo y a corto plazo, colectivos e individuales en la clase dominante en conjunto y en las diversas fracciones de que se compone, Poulantzas reconoció el impacto autónomo del Estado respecto de las estructuras económicas. No obstante, ésta se entiende como una "autonomía relativa" ya que, en última instancia, la intervención estatal funciona como garantía de la reproducción económica de la clase dominante a largo plazo. Los marxistas intentaron incorporar esta versión controlada de autonomía haciendo mucho hincapié en los límites estructurales a la oferta de agencia estatal; paradójicamente, ha sido la crítica al instrumentalismo la que ha propiciado el desbordamiento del concepto de autonomía "relativa" en favor de una visión del Estado como responsable de sus propias decisiones (Block, 1981).

Otros dos recorridos intelectuales menos influyentes pero aún así importantes deben ser destacados. En la teoría económica, la crítica a la gestión keynesiana de la segunda

posguerra propició en el mundo anglosajón la construcción de una imagen parasitaria del Estado fiscal regido por sus propios fines de reproducción a costa de los recursos económicos de las naciones. El Estado, tradicionalmente considerado una variable exógena en el modelo clásico y neoclásico, ha pasado al mismo tiempo al centro de la teoría del cambio económico debido a su crucial función en la definición y regulación de los derechos de propiedad, en lo que se conoce como "economía institucional" (North, 1981). En la esfera de las relaciones internacionales, el predominio de las teorías de la decisión racional (rational choice) y la aplicación de teoría de juegos a diversos modelos dentro de una misma pauta de explicación genéricamente realista han restaurado la percepción del Estado como un individuo dotado de preferencias e intereses cuya acción responde a lógicas de interacción estratégica supraestatales ajenas a las estructuras sociales internas de los países.

La principal influencia intelectual positiva en la emergencia de la temática de la autonomía estatal se relaciona con la figura de Max Weber y su defensa de la irreductibilidad de la política a la economía. La sociología histórica norteamericana ha apelado a Weber en realidad más bien por medio de la recuperación de otro peculiar investigador alemán de principios de siglo próximo a él, Otto Hintze. Este historiador de orientación sociológica interesado en el Estado como institución expuso con claridad la faceta de autonomía derivada de la posición del Estado en un sistema internacional: de la misma forma que existen factores exteriores que ejercen una notable influencia en la configuración interna de los Estados, los aparatos estatales monopolizan las funciones hacia fuera de sus fronteras y deben actuar en la arena internacional como un todo unido dentro de coordenadas irreductibles a otras estructuras sociales. A Hintze se debe también una sugestiva descripción de las formas históricas que fue adoptando la institucionalización de los principios seculares y de representación en los Estados europeos. Esta investigación histórica estaba al servicio de un análisis de la configuración estatal en sentido dinámico (Staatsbildung) en busca de pautas subyacentes a la evolución constitucional y a la morfología institucional de los Estados en función de trayectorias históricas específicas en materia de territorialización, composición socio-étnica, interrelación organizativa, etc. (Hintze, 1968).

En suma, la temática de la autonomía estatal tal y como ha ido ganando terreno en la sociología del cambio histórico modernizador surge en un ambiente en el que las tradiciones marxista y weberiana están siendo sometidas a una mutua influencia y renovación. No es extraño que una de las primeras investigaciones socio-históricas que defendió la idea de una autonomía estatal "dinámica" y no limitada o "relativa" en el proceso de modernización socio-económica empleara una concepción clasista de la sociedad en sentido marxista (Trimberger, 1978).

La autonomía del Estado en la sociología histórica es en primer lugar autonomía despótica. El orden político se considera un sistema cerrado en el cual tiene lugar una competencia entre el personal burocrático y los grupos sociales que presionan sobre la definición de las políticas, lo cual abre a juegos de suma cero en la distribución del poder decisorio. Normalmente la influencia de las clases sociales con más recursos favorece la toma de decisiones en su propio beneficio. Sin embargo, en las etapas de transición y cambio revolucionario pueden tener lugar escisiones entre la aristocracia del antiguo régimen y la burocracia estatal, ganando ventaja estratégica los miembros de ésta debido a que cuentan con un acceso privilegiado a la maquinaria estatal. La primera precondition de la autonomía estatal consiste por consiguiente en el distanciamiento entre la clase de los terratenientes y el grupo de los gestores políticos, o lo que es igual, en la separación de los funcionarios y

políticos estatales respecto de los medios de riqueza y de producción dominantes en la sociedad. Los oficiales estatales tienen acceso a los recursos del Estado, pero para que las actividades que ponen en marcha sean consideradas plenamente autónomas, estos recursos tienen que ser distintivos, y su control y gestión debe estar poco mediado por la sociedad. Por último, para que el personal del Estado exhiba un comportamiento independiente de las clases sociales tiene que desarrollar intereses propios y excluyentes a partir de su condición de cuerpo ligado en sus objetivos al destino de las instituciones. En suma, la autonomía estatal presupone una trayectoria de parcial centralización y de parcial burocratización en los estados que se enfrentan a una crisis social.

Una concepción diferente de lo que es la autonomía estatal se fija en la irreductibilidad de las funciones de los Estados. En este caso no se trata del poder despótico del aparato estatal versus la sociedad civil, sino de la necesidad de que determinadas actividades sociales, las cuales suman una parte importante del poder político más rutinario y general de una sociedad, sean satisfechas. Estas se identifican con la centralización territorial, es decir, la coordinación de los esfuerzos sociales sobre un marco espacial (Mann, 1991). El conjunto de instituciones que desempeña estas funciones, el Estado, es una parcela de la organización social distintiva que vertebra y canaliza de manera excluyente una modalidad de poder social, el poder político. Esta autonomía definicional del Estado no afecta en sí misma a la cuestión crucial del poder del Estado sobre la sociedad: estados muy centralizados territorialmente pueden corresponderse con bajos niveles de autonomía despótica por la fuerte intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones.

La mezcla de las dos concepciones, despótica o de poder sobre e institucional o de poder para, proporciona una definición de Estado en clave de autonomía estatal: el Estado es una organización que posee recursos propios, funciones separadas tanto dentro como sobre todo fuera de sus fronteras y medios ejecutivos que responden a cálculos de racionalidad y fines distintivos (Tilly, 1975). Utilizando esta definición, con diversos matices, se han abierto muchas agendas de investigación que tratan de abordar problemáticas tradicionales de la sociología política incluyendo a las instituciones estatales como actores influyentes y/o determinantes de los resultados de distintos procesos sociales y de puesta en marcha de políticas (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985). En su versión más acabada, las instituciones estatales, por su configuración como estructuras en sí mismas, explican el cambio social si se cumplen condiciones en la sociedad de movilización popular y de desencuentro entre la clase dominante y la clase política (Skocpol, 1984).

Estas visiones de la autonomía del Estado son polémicas y han recibido diversas críticas empíricas y teóricas. A pesar de su incidencia en la investigación sociológica durante los años '80, la problemática de la autonomía estatal ha servido en gran medida para reafirmar el consenso acerca de la fundamental influencia de las demandas e intereses de los grupos y clases sociales en los sistemas políticos y en la evolución de las instituciones. Se considera que la agencia estatal sólo puede pasar a un primer plano en momentos de crisis social y en etapas de transición. Asimismo dada la moderna separación formal de las esferas de explotación y dominación, la autonomía se entiende como un atributo sólo pertinente al estado capitalista, mas impropio de las sociedades precapitalistas en las que predominan formas de propiedad políticamente constituidas y sistemas de coerción extra-económica (Hindess y Hirst, 1979; Brenner, 1986). En estas sociedades históricas es además muy difícil encontrar fenómenos de centralización burocrática independientes de otros cambios estructurales más profundos.

La principal crítica teórica al concepto de autonomía estatal surge de la cuestión de la racionalidad de las acciones puestas en marcha por el personal político. La relación entre los intereses sociales y la formación de intereses propios en el Estado es susceptible de reflexión teórica, pero la autonomía estatal como fenómeno socio-histórico es una cuestión empírica. Por consiguiente, no parece acertado tratar de construir una teoría general de la agencia autónoma fundada en rasgos distintivos del Estado: el desarrollo del poder despótico de los aparatos estatales es una posibilidad que está determinada por la evolución de las relaciones entre la sociedad y las instituciones en el tiempo, y es ésta, y no la de la autonomía, la cuestión teórica relevante cuya respuesta obliga a una especificación del contexto y de las condiciones en las que se produce algún grado de iniciativa del Estado independiente de los intereses constituidos en la sociedad (Zeitlin, 1984). La autonomía estatal es variable siempre dentro de un marco de determinación social.

La utilidad metodológica del concepto es en cambio evidente. El problema de la autonomía del Estado cumple una función importante en la fabricación de hipótesis sobre las relaciones históricas entre las clases sociales y las formas políticas. En la medida en que se trata de un ideal absoluto en la cadena de grados de determinación social de las estructuras políticas, su empleo tiene sentido en la elaboración de tipologías y como parámetro en la construcción de contrafácticos puestos al servicio de comparaciones especificadoras de casos históricos relevantes. Su impacto sobre el análisis del cambio social ha traído aparejados además otros dos desarrollos paradójicos. Por una parte, la discusión crítica de ejemplos de autonomía estatal ha contribuido a afinar el análisis de la estructura social y de sus organizaciones colectivas en busca de la identificación de fracciones y grupos con grados variables de influencia sobre el Estado. Por otra parte, el Estado mismo comienza a verse también como un mosaico no siempre cohesionado de instituciones cada una de las cuales se relaciona de diferente manera con la sociedad (Mann, 1993; Jessop, 1990). En cualquier caso, la condición del Estado como actor en los procesos de cambio ha quedado plenamente asumida dentro de la sociología en curso.

REFERENCIAS

- Block, F. (1981) "La clase dominante no gobierna: notas sobre la teoría marxista del Estado", En Teoría, 6, pp. 3-27 (1a en inglés, 1977).
- Brenner, R. (1986) "The Social Basis of Economic Development" en Roemer, J. (ed.) Analytical Marxism, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, pp. 23-52.
- Evans, P., Rueschemeyer, D y Skocpol, T. (1985) Bringing the State Back In, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press.
- Hindess, B. y Hirst, P.Q. (1979) Los modos de producción precapitalistas, Barcelona, Península (1a en inglés, 1975).
- Hintze, O. (1968) Historia de las formas políticas, Madrid, Revista de Occidente.
- Iggers, G.G. (1967) The German Conception of History. The National Tradition of Historical Thought from Herder to the Present, Middletown (Conn.), Wesleyan University Press.
- Jessop, B. (1990) State Theory: Putting the Capitalist State in its Place, Cambridge, Polity.
- Mann, M. (1991) "El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", Zona Abierta, 57/58, pp. 15-50 (1a en inglés, 1984).

Mann, M. (1993) The Sources of Social Power. Vol II: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press.

Nordlinger, E.A. (1981) On the Autonomy of the Democratic State, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

North, D. C. (1981) Structure and Change in Economic History, New York, Norton & Comp.

Skocpol, T. (1984) Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China, México, Fondo de Cultura Económica (1a en inglés, 1979).

Tilly, C. (ed.) (1975) The Formation of National States in Western Europe, Princeton (N.J.), Princeton University Press.

Trimberger, E.K. (1978) Revolution from above: Military bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru, New Brunswick (N.J.), Transaction Books.

Weber, M. (196) Economía y Sociedad, Mexico, Fondo de Cultura Económica (1a en alemán, 1922).

Zeitlin, M. (1984) The Civil Wars in Chile (or the Bourgeois Revolutions that never were), Princeton (N.J.), Princeton University Press.
