



## BUROCRACIA Y TEORÍA MARXISTA DEL ESTADO<sup>1</sup>

**Adrián Piva**

[apiva72@hotmail.com](mailto:apiva72@hotmail.com)

Universidad de Buenos Aires / Universidad Nacional de Quilmes

### Resumen:

La articulación burocrática del aparato de estado impone un estudio conceptual previo de la categoría burocracia. Sin dicho estudio no es posible un abordaje riguroso de las distintas formas de estado ni la comprensión de los procesos de condensación de las relaciones de fuerza sociales en el aparato de estado. En este artículo nos proponemos plantear el nexo estructural interno entre capital, dominio impersonal y burocracia, partiendo, específicamente, de las exigencias que la forma mercantil de la relación capital/trabajo presenta a la articulación de la dominación política de la burguesía. En este sentido, pretendemos sólo sentar las bases conceptuales de un estudio más profundo que no podríamos realizar aquí y que requiere para su desarrollo de una amplia investigación empírica de contenido histórico. Aquel punto de partida será el criterio para valorar la relevancia de un conjunto de autores y de sus aportes que nos permitirán realizar una recuperación crítica de algunas de las contribuciones más importantes a la teoría de la burocracia en la sociología y en las ciencias políticas.

**Palabras clave:** Burocracia, Estado, Teoría Marxista, Ciencias políticas, Sociología.

### Abstract:

The bureaucratic articulation of state apparatus imposes a previous conceptual study of the bureaucracy as category. Without such study is not possible any rigorous approach to the various forms of state nor the understanding of the processes of condensation of social power relations in the state apparatus. In this article we propose to set out the internal structural nexus between capital, impersonal power and bureaucracy, taking as starting point the demands that the commodity form of capital / labor relationship presents to the articulation of the political domination of the bourgeoisie. In

---

<sup>1</sup> Este trabajo es producto de una estancia de investigación desarrollada en la Universidad de Frankfurt, Alemania bajo la dirección del Dr. Joachim Hirsch entre el 1º de agosto de 2011 y el 31 de enero de 2012 y que contó con el financiamiento de CONICET. Quiero agradecer a Joachim Hirsch y especialmente a Jens Wiessel, Sebastián Wolf y Fabian Georgi del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Frankfurt con quienes compartí mi trabajo en Alemania y que generosamente leyeron y discutieron una versión preliminar de este artículo.

this regard, we intend only to lay the conceptual foundations of a further study that we could not do here and it requires for its development of a comprehensive empirical research of historical content. That starting point is the criterion for assessing the relevance of a set of authors and their works that will enable us to perform a critical recovery of some of the most important contributions to the theory of bureaucracy in sociology and political science.

**Key Words:** Bureaucracy, State, Marxist theory, Political Science, Sociology

## Introducción

La burocracia debe constituir un problema central para cualquier abordaje del estado. En cuanto pretendemos ir más allá del estado en su figura más abstracta, como forma política del capital, y avanzar en el estudio de su génesis histórica o en el análisis de formas de estado o de estados concretos, el estado se nos presenta como aparato burocráticamente estructurado. La articulación burocrática del aparato de estado impone, por lo tanto, un estudio conceptual previo de la categoría burocracia. Sin dicho estudio no es posible un abordaje riguroso de las distintas formas de estado ni la comprensión de los procesos de condensación de las relaciones de fuerza sociales en el aparato de estado. Sin embargo, lo que ha constituido un área habitual de indagación teórica y empírica en las ciencias políticas y en los estudios sobre la administración pública ha sido inusual en la tradición marxista.

La teoría marxista se ha ocupado poco de la burocracia y, por lo general, los marxistas hemos utilizado el término sin demasiado rigor. Si los escritos de Marx sobre el estado son escasos y dispersos, sus opiniones sobre la burocracia abarcan no más que unos pocos párrafos. A la escasez se agrega un empleo no sistemático del término que, por lo general, obtiene su significado en situaciones concretas, como en la descripción y caracterización de la burocracia prusiana en su “Crítica a la filosofía del derecho de Hegel” o en las menciones a la burocracia bonapartista en “El 18 brumario de Luis Bonaparte” (Marx 1968, 1979b). Aquí y allá existen menciones que pretenden un mayor grado de generalidad. En el 18 brumario se señala la tendencia al perfeccionamiento de la máquina burocrática desde la revolución francesa, otorgándole a este perfeccionamiento simultáneamente el sentido de una autonomización del aparato de estado. El mismo rasgo de ley general tiene una afirmación similar en “La guerra civil en Francia”, en la que sólo el gobierno de la comuna pone fin a esa tendencia identificada con el desarrollo capitalista (Marx 1980). Sus análisis concretos también ofrecen algunos rasgos comunes, desde la “Crítica de la filosofía del derecho de Hegel” hasta “La guerra civil en Francia”. Su naturaleza parasitaria e ineficiente, su tendencia a la auto reproducción y expansión, el desarrollo de intereses particulares derivados de la posición de los funcionarios, etc. Otro rasgo, el del “secretismo”, aunque presente sólo en la “Crítica de la filosofía del derecho de Hegel”, ha sido reconocido por Weber como una característica general presente en toda burocracia. En su análisis de la comuna de París Marx opone la elección popular de todos los funcionarios públicos, su rotación y revocabilidad, la asimilación de su nivel de vida al de un obrero promedio y, como concepto central, la subordinación de toda la estructura de gobierno a la voluntad popular a un gobierno centralizado compuesto por “órganos creados con arreglo a un plan de división sistemática y jerárquica del trabajo” (Marx 1980, 68), cuyos funcionarios gozan en función de su status superior de una remuneración también superior al promedio. Por lo general, las alusiones a la burocracia como órgano tienen un carácter instrumentalista, profundizado, además, por ser parte de textos cuyo fin era la intervención política pública en coyunturas que la volvían urgente. Sin embargo, esta caracterización como instrumento de la clase dominante se encuentra matizada por el énfasis en las tendencias a la autonomización de la burocracia como un poder sobre toda la sociedad burguesa, al desarrollo de intereses particulares y a la autoreproducción, etc.

Los demás intelectuales marxistas no han ido mucho más allá en el estudio de la burocracia. Lenin retoma en lo fundamental las apreciaciones de Marx, sobre todo de “La guerra civil en Francia”, aunque es su patrimonio la consideración de un núcleo técnico y neutral en la organización burocrática utilizable por la clase obrera en la transición al comunismo, lo que surge claramente de su análisis del correo alemán en el “El Estado y la revolución” (Lenin 1986). La escasa reflexión conceptual del fenómeno de la burocracia es sorprendente en Trotsky quien utiliza la categoría para caracterizar a la dirección soviética estalinista pero no va en su concepto más allá que Marx y Lenin (Trotsky 2001).

En el marco del renovado interés en la teoría marxista del estado desde los años '60 tampoco se registraron avances sustantivos en ese terreno. El interés estuvo concentrado fundamentalmente en establecer el vínculo entre estado y clase dominante y, particularmente a partir de la obra de Poulantzas, en refutar las concepciones instrumentales y economicistas, por un lado, y las concepciones politicistas y voluntaristas, por otro. Quizás fue Poulantzas quien más se acercó al fenómeno a través de su estudio de la estructura del aparato de estado y del vínculo entre burocracia y desarrollo de las “nuevas clases medias”. Pero de ningún modo se propuso desarrollar sistemáticamente al problema. (Poulantzas 1986a)

En este artículo nos proponemos plantear el nexo estructural interno entre capital, dominio impersonal y burocracia, partiendo, específicamente, de las exigencias que la forma mercantil de la relación capital/trabajo presenta a la articulación de la dominación política de la burguesía. En este sentido, pretendemos sólo sentar las bases conceptuales de un estudio más profundo que no podríamos realizar aquí y que requiere para su desarrollo de una amplia investigación empírica de contenido histórico. Aquel punto de partida será el criterio para valorar la relevancia de un conjunto de autores y de sus aportes que nos permitirán realizar una recuperación crítica de algunas de las contribuciones más importantes a la teoría de la burocracia en la sociología y en las ciencias políticas. Una referencia más explícita a las principales corrientes y autores se hace en el inicio de la segunda sección.

Sin embargo, el planteamiento preciso del problema requiere de su inscripción en la teoría marxista del estado. A ello dedicaremos la primera sección. Debemos realizar aquí, empero, algunas aclaraciones al respecto.

En primer lugar, la inexistencia de *una* teoría marxista del estado es un hecho reconocido. Más bien debe considerarse a la problemática del estado, igual que a la de las clases y a la de la ideología, como un campo en desarrollo dentro del marxismo y en el que, a su vez, la propia lectura de Marx y la interpretación de su método están en cuestión y en proceso de reformulación. Desde los años '60 los trabajos de Althusser y Poulantzas reaccionaron contra las tesis instrumentalistas y economicistas y tuvieron el enorme mérito de plantear problemas que dieron nueva vida a los estudios marxistas sobre el estado (Althusser 1984, Poulantzas 1986a, 1986b, 1986c). Muchos de esos problemas, sin embargo, encontraron soluciones insatisfactorias en el marco del estructuralismo marxista.<sup>2</sup>

Durante la primera mitad de los años '70, un conjunto de intelectuales marxistas – la mayoría de ellos de las universidades de Berlín y Frankfurt - dieron origen a un nuevo enfoque conocido como de la “derivación del estado”. Su proyecto era derivar la “forma estado” de la crítica marxiana de las categorías de la economía política: mercancía, dinero, capital. Aquí sólo expondremos las principales coordenadas de un enfoque marxista del estado que consideramos adecuado para la comprensión de la naturaleza del estado capitalista y productivo para explicar los procesos de dominación y crisis.

---

<sup>2</sup> Por razones de espacio no podemos extendernos aquí en torno a los límites que presentan, a nuestro entender, dichos enfoques (Ver Piva 2009).

Este enfoque recupera el problema del estado en los términos en que fuera formulado por Pashukanis: “¿por qué la dominación de una clase no continúa siendo aquello que es, esto es, la subordinación de hecho de una parte de la población a otra parte? ¿Por qué adopta la forma de dominación oficial del estado? O, lo que es lo mismo, ¿por qué no es creado el mecanismo de la coerción estatal como el mecanismo privado de la clase dominante? ¿Por qué se encuentra disociado de la clase dominante tomando la forma de un mecanismo impersonal de autoridad pública aislado de la sociedad?” (Pashukanis 1976: 128). Las respuestas a esta pregunta en el marco del debate fueron diversas y dieron lugar a diferentes vías de derivación del estado (ver Holloway, Picciotto 1978, Bonnet 2007). Aquí hacemos propio el punto de partida afirmado por Joachim Hirsch y desarrollado posteriormente con diversos énfasis e importantes matices por Holloway, Bonefeld y Jessop, entre otros. Desde su perspectiva la respuesta se encuentra en la propia constitución de las relaciones de producción como relaciones capitalistas de explotación. La expropiación del productor directo de los medios de producción lo libera en dos sentidos: lo libera en tanto propietario de esa mercancía particular que es la fuerza de trabajo y, por lo tanto, lo relaciona con los capitalistas en la esfera de la circulación como individuos formalmente libres e iguales y lo libera de los medios de producción obligándolo a vender esa fuerza de trabajo para procurarse lo necesario para vivir. Mientras esta segunda liberación hace posible la explotación capitalista de la fuerza de trabajo, la creación de valor y plusvalor, la segunda – la presentación de la desigualdad real como igualdad formal en los actos de compra/venta del mercado – vuelve posible y necesaria la abstracción de la coerción en la forma particularizada del estado. De modo que lo económico y lo político son en realidad dos formas de la misma relación social: la relación de capital, dos modos de la misma realidad de subordinación del trabajo al capital (Hirsch 1978, Holloway 1994, Bonefeld 1992, Jessop 1990, Bonnet 2008).

En la primera parte de este artículo retomaremos este punto de partida para desarrollar más precisamente algunos aspectos de la derivación del estado, en particular respecto del rol de la coerción, y extraer algunas consecuencias que resultarán relevantes para plantear y luego desarrollar el problema de la burocracia estatal. En particular, recuperaremos a tal fin aspectos de la derivación de Blanke, Jürgens y Kastendiek (1978).

Sin embargo, tanto el objetivo de este artículo como el punto de partida teórico elegido para abordarlo obligan a una breve reflexión sobre los límites de cualquier intento de derivación lógica del estado. La crítica que debe hacerse a muchas de las intervenciones en el debate original de la derivación no es su alto nivel de abstracción. En realidad sólo a ese nivel de abstracción era posible plantearse y resolver el problema de la separación entre lo económico y lo político en el capitalismo. El problema es que en casi todos los casos se pretendieron resolver lógicamente problemas de orden histórico/contingente. Esto fue señalado por Hirsch, quien planteó que no podían deducirse las funciones de la forma y especialmente por Gerstenberger (Hirsch 1978, Gerstenberger 1978 y 2011). **En términos estrictamente lógicos sólo puede derivarse la separación entre lo económico y lo político como potencialidad inscrita en la relación de capital y su necesidad para la reproducción del capital.** Su actualización y desarrollo son enteramente contingentes y obedecen a desarrollos históricos específicos.

En primer lugar, en términos genético - históricos, diversos estudios han puesto de manifiesto la relativa independencia y mutuo reforzamiento de los procesos de separación de estado y sociedad y de génesis y desarrollo de relaciones capitalistas (Gerstenberger 2007, Meiksins Wood 2002, Teschke 2003).

En segundo lugar, la “Forma Estado” sólo existe bajo determinadas “Formas de Estado”. Pero el problema de la relación entre “Forma estado” y “Forma de estado” no es de carácter lógico, refiere al modo siempre histórico-concreto en que la burguesía es capaz de reproducir su dominación produciendo y reproduciendo la separación entre lo económico y lo político, proceso nunca asegurado. Como hemos desarrollado en otro lugar, el concepto de hegemonía puede ser visto como una categoría de mediación entre la posibilidad abstracta de separación de lo político y de lo económico, es decir, de la particularización de la “forma estado” y su actualización en una “forma de estado” (Piva 2009a).

Esta limitación del alcance de cualquier derivación formal del estado se extiende también al objeto de este trabajo. La dilucidación teórica del nexo interno estructural entre la organización burocrática del estado y la forma mercantil de la relación de capital no puede reemplazar su estudio empírico, sólo puede sentar las bases para una aproximación a los procesos históricos de constitución de la burocracia como coagulación de las luchas sociales. Pero sin aquel esfuerzo teórico el vínculo estructural se pierde y sólo queda la relación contingente o la simple correlación entre fenómenos extrínsecos. Nuevamente, sólo a un alto nivel de abstracción es posible plantearse y resolver ese problema.

## Teoría marxista del estado y planteamiento del problema de la burocracia

En el prólogo a la primera edición de *El Capital*, Marx nos dice que en su análisis de las relaciones sociales capitalistas el lugar del microscopio y de los reactivos químicos lo ocupa la facultad de abstraer (Marx 1998: 6). Es esa la forma en que obtiene el trabajo abstracto. Una vez que ha sido dejado de lado el valor de uso, y con él el trabajo útil que lo produce, sólo resta como residuo una mera gelatina de trabajo humano. Pero esa abstracción mental no es otra cosa que la reproducción conceptual del proceso de abstracción real. Los hombres, en el acto del intercambio, una y otra vez aíslan el carácter humano indiferenciado de su trabajo y lo objetivan, como cuota del trabajo social total, en la figura autonomizada de valor: el dinero. Bajo esta forma el valor adquiere una existencia independiente que se enfrenta al valor de uso. Una vez que esta escisión es fijada por la costumbre la propia actividad productora del hombre se divide en actividad laboral orientada a un fin determinado, trabajo concreto, y actividad creadora de valor, trabajo abstracto. Pero ello sólo sucede de modo general en las sociedades capitalistas.

La condición social e histórica para que los productos del trabajo tomen generalizadamente la forma de mercancías es la **separación** del productor directo de los medios de producción. Dicha separación es un acontecimiento histórico, pero, además, ella, por sí sola, no transforma mecánicamente al trabajo en trabajo asalariado y a los medios de producción en capital. Sin embargo, hasta aquí debemos considerar con Marx a este proceso histórico como dado. Y en la medida que ello es así ese aspecto de la persona que es la capacidad de trabajar **cobra la forma de cosa** propiedad del obrero. Cosa que el trabajador debe vender al capitalista so pena de morir de hambre. Pero aquí el proceso de abstracción encuentra un límite. **La fuerza de trabajo, en tanto cosa que el capitalista compra al obrero, no puede ser completamente separada de su poseedor.** La subsunción creciente del trabajo en el capital abstrae progresivamente las capacidades del obrero individual en la máquina. Pero una y otra vez el trabajo se yergue frente al capital como factor subjetivo del proceso de trabajo, como “fuerza de trabajo que se pone en movimiento a sí misma, obrero” (Marx 1998: 215). **Por lo tanto, el uso de la fuerza de trabajo por parte del capitalista está mediado por la voluntad del obrero.** La compulsión económica que obliga al obrero liberado de los medios de producción a vender su fuerza de trabajo no es suficiente para asegurarle al capitalista el control sobre la mercancía que ha comprado. **La coerción extraeconómica resulta, entonces, un momento interno y necesario de la explotación capitalista.**

Un aspecto de dicha coerción constituye a esta altura del “proceso de civilización” un fundamento histórico.<sup>3</sup> La voluntad de obediencia a las autoridades instituidas y hacia las normas socialmente convenidas y legalmente estatuidas, la aptitud racional - instrumental para insertarse de modo útil en las instituciones sociales, son motivos internalizados de la acción individual para la mayoría de las personas en la mayoría de las sociedades capitalistas. La actitud ante las exigencias de la producción capitalista como si fueran leyes naturales de la producción se sostiene en este sustrato. Que fue un doloroso producto histórico de la violencia material

<sup>3</sup> El capítulo XXIV de *El Capital*, La llamada acumulación originaria (Marx 1998), *El proceso de civilización* (Eliás 1989) y *Vigilar y Castigar* (Foucault 1986) son ejemplos notables del relato de dicho proceso.

no sólo surge de documentos del pasado, sino que lo atestiguan aquellas sociedades actuales en las que los procesos de socialización capitalista de los individuos son sólo realizaciones parciales<sup>4</sup> o aquellos espacios sociales, aun en las naciones capitalistas centrales, donde ella fracasa. Pero en la mayor parte de las sociedades capitalistas su actualización requiere sólo de un mínimo de vigilancia y sanción.

Otro aspecto de la coerción necesaria sobre los trabajadores para la explotación de la fuerza de trabajo es ejercido por los mismos capitalistas o sus cuerpos administrativos. El capital productivo sólo existe como tal si es poder de mando sobre el trabajo. Los reglamentos internos de trabajo con sus sistemas de vigilancia y sanción reflejan un poder privado del capital sobre el trabajo que Marx describe como despótico. La organización del proceso laboral constituye un sistema de control patronal sobre la fuerza de trabajo (Braverman 1980, Aglieta 1986, Coriat 1994 y 1995). Este ejercicio del poder privado de los capitalistas individuales es, sin embargo, limitado en dos sentidos.

En primer lugar, el capitalista individual no puede ejercer violencia material sobre el obrero sin suprimir con ello el carácter libre del vendedor de la fuerza de trabajo y la naturaleza voluntaria del acto de su compra - venta. La constitución de trabajadores y capitalistas, en tanto sujetos de la relación de intercambio mercantil, como individuos propietarios libres e iguales supone una doble restricción para el ejercicio de la dominación sustentada en la violencia material. Por un lado, el ejercicio de una voluntad libre, sólo determinada por la persecución del propio interés, de individuos formalmente iguales requiere que el ejercicio de la violencia material sea **separado** de las relaciones económicas libremente contraídas, es decir, **las relaciones económicas deben ser relaciones desarmadas**. De lo contrario, sería la fuerza material la que determinaría los resultados de los intercambios y no la decisión racional de los individuos. Esto supone como contrapartida la constitución de un aparato separado de ejercicio de la violencia material. Por otro lado, para que las relaciones entre propietarios privados independientes se desarrollen libres de coerción y estos puedan perseguir libremente su interés individual los intercambios libremente contraídos deben ponerse a salvo del aparato centralizado de ejercicio de la violencia material. Ambas restricciones al ejercicio de la violencia material, como momento interno y necesario de la explotación capitalista, suponen la necesidad de separación de lo económico y lo político (Hirsch 1978, Gerstenberger 2007, Pashukanis 1976). **Su núcleo es la separación entre una coerción desarmada (compulsión económica para la venta de la fuerza de trabajo en el mercado) y una coerción armada (bajo la forma particularizada de estado), separación de dos momentos internos y necesarios de una misma relación de explotación**. Ambas coerciones toman la apariencia objetiva de libertad e igualdad. Desarrollaremos este punto más abajo en esta misma sección.

Pero, en segundo lugar, el poder privado de mando de los capitales individuales en su función de dirección del proceso de trabajo, es limitado en cuanto al alcance de la subordinación del trabajo. En las relaciones feudales de producción el dominio o el señorío constituían unidades de reproducción social. Como señala Gerstenberger, la sociedad en sentido estricto no existía (Gerstenberger 2007). En el capitalismo la empresa no es la unidad de reproducción social, ya que la producción desarrollada de manera privada es socialmente mediada por el proceso de circulación, de modo tal que la reproducción del capital global constituye la unidad de ambos momentos. Esto supone que el carácter social de la dominación del capital sobre el trabajo debe existir fuera y sobre los comandos privados de los muchos capitales (Hirsch 1978, Pashukanis 1976). Como señala Bonnet: “El estado sigue siendo ese capitalista colectivo en idea respecto de un capital social total que existe como diversos capitales individuales en competencia, pero en antagonismo a su vez con el trabajo social total -que ciertamente existe por su parte como trabajadores individuales en competencia. En pocas palabras: no podemos conceptualizar el estado capitalista atendiendo exclusivamente a su relación con el capital, si no atendemos previamente a la relación de ese capital con el trabajo.” (Bonnet 2009: 9)

<sup>4</sup> Gerstenberger llama la atención sobre diversos estudios que han puesto de manifiesto especificidades del África, especialmente subsahariana, que suponen un desafío para la teoría marxista del estado. Por lo general, los estudiosos no africanos las adjudican demasiado rápidamente al subdesarrollo capitalista de la región (Gerstenberger 2011).

Podemos retornar ahora a la pregunta de Pashukanis.<sup>5</sup> La coerción material como momento interno y necesario de la explotación capitalista es abstraída de la relación de producción stricto sensu y objetivada en la forma particularizada de estado debido al carácter de individuos libres formalmente iguales asumido por capitalistas y trabajadores en las relaciones generalizadas de intercambio. Esta tiene su fundamento en la separación de los productores directos respecto de los medios de producción, como señalara Joachim Hirsch (Hirsch 1978, Holloway 1978, Holloway 1994). A su vez, la fragmentación de la dominación de los capitalistas sobre los trabajadores en diversos comandos privados supone que el carácter social de la dominación como dominación de clase deba tomar una forma autónoma, única en la que un interés de clase dominante puede existir. Pero, nuevamente, dada la constitución de capitalistas y obreros como individuos libres e iguales en el mercado, dicho interés de clase no puede expresarse como tal sino que debe objetivarse como interés social. Por la misma razón, todo interés existe a priori como interés privado y debe validarse como interés social en la esfera estatal. Es decir, la separación entre lo económico y lo político instituye también la de estado, como condensación del interés general, y sociedad civil, como esfera de los intereses particulares. Al igual que los trabajos privados sólo se validan como partes del trabajo social en su relación con la figura autonomizada del valor, el dinero, los intereses privados solo se validan como intereses generales por su relación con la figura autonomizada de lo social, el estado: “Cada interés común (gemeinsame) se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía a ésta como interés superior, general (allgemeines), se sustraía a la propia iniciativa de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del Gobierno” (Marx 1979b: 346).

Lo dicho significa que la contradicción entre el contenido de dominación de la relación de capital y su apariencia objetiva de igualdad y libertad en las relaciones de mercado se duplica en la separación entre lo económico y lo político.<sup>6</sup> A nivel económico, donde capitalistas y obreros se relacionan como individuos, la compulsión a la venta de la fuerza de trabajo producto de la separación del productor directo respecto de los medios de producción se trasmuta en libertad económica individual del propietario de fuerza de trabajo. Esta ilusión es reforzada por la apariencia de que el salario paga el trabajo, que fundamenta la idea de que los ingresos de las diferentes clases poseen fuentes independientes. A nivel político, la coerción material necesaria para explotar una fuerza de trabajo inseparable de sus poseedores y el carácter social – en oposición a las relaciones individuales y privadas del mercado – de la dominación de clase sobre el trabajo, se transmutan en poder social impersonal y objetivo, sujeto a leyes frente a las cuales todos los hombres son iguales, como veremos enseguida. Una vez fijada dicha separación la propia actividad de los individuos se escinde en actividad económica y actividad política, entre actividad orientada al interés privado de obreros y capitalistas y actividad orientada al interés público de ciudadanos. Ambas se refuerzan mutuamente. En tanto ciudadanos se constituyen en individuos libres con derecho reconocido y protegido por el estado para firmar contratos. Al mismo tiempo, la ciudadanía encuentra su fundamento en una economía de mercado libre, compuesta de propietarios privados mutuamente independientes. La ideología liberal que asocia democracia y mercado tiene, por lo tanto, un cierto asidero real.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ver supra pág. 4.

<sup>6</sup> “No sólo se trata, pues, de que la libertad y la igualdad son respetadas, en el intercambio basado en los valores de cambio, sino que el intercambio de valores de cambio es la base productiva, real, de toda igualdad y libertad. Estas, como ideas puras, son meras expresiones idealizadas de aquel desarrollarse en relaciones jurídicas, políticas y sociales, **estas son solamente aquella base elevada a otra potencia.**” (Marx 1986: 183, resaltado mío)

<sup>7</sup> En todo este párrafo seguimos en gran medida a Alberto Bonnet (Bonnet 2009). Bonnet, partiendo también de la separación entre productor directo y medios de producción, deriva el estado del doble carácter de la libertad del obrero. En cuanto “hombre libre” de los medios de producción ésta se vuelve para él necesidad, obligación de vender la fuerza de trabajo. En cuanto “ciudadano libre” es que contrata libremente en el mercado la venta de la fuerza de trabajo al capitalista. Ambos aspectos de la libertad se desarrollan en la separación entre lo económico y lo político. A su vez, en la medida que la libertad encuentra su determinación en la necesidad aquella se convierte en dominación. Aquí recupe-

La forma de relación mercantil entre obreros y capitalistas y las figuras del hombre y el ciudadano con sus derechos abstractos tienen efectos necesarios sobre la estructura del aparato de estado, es decir, sobre la institucionalización de la forma política del capital (Hirsch 2005, Hirsch y Kannankulam 2011). La estructura del estado debe reproducir el carácter abstracto e impersonal de estas relaciones.

Pashukanis señalaba que el control de una persona sobre otra confirmado a través de la fuerza contradice el carácter de las relaciones de intercambio mercantil. La subordinación de un productor mercantil a otro es la subordinación al capricho arbitrario. Esto supone la necesidad de que la coerción cobre una forma abstracta e impersonal (Pashukanis 1976). Como plantea Hirsch de ello se sigue la necesidad de la separación del aparato burgués de estado de los intereses comunes e individuales reales (Hirsch 1978). Pero también debe significar que la propia estructura del estado debe reproducir dicha separación. La organización estatal debe cobrar una forma tal que los individuos que ejercen el poder de estado deben aparecer ellos mismos subordinados al poder abstracto e impersonal y el ejercicio de su poder debe aparecer (y hasta cierto punto ser) el imperio de reglas abstractas e impersonales y no caprichos arbitrarios.

Blanke, Jurgens y Kastendiek (1978) desarrollaron este aspecto del problema e hicieron de él la piedra de toque para la derivación del estado. Si bien nuestro punto de partida es otro, dicho enfoque debe estar necesariamente contenido en el nuestro en la medida que el problema de la derivación del estado encuentra su fundamento en la forma mercantil de la relación de capital. Las relaciones mercantiles involucran simultáneamente relaciones entre cosas y relaciones entre personas. Las cosas se relacionan mutuamente en cuanto corporizaciones de trabajo abstractamente humano. Pero las cosas no pueden ir solas al mercado. Los hombres portadores de las cosas se relacionan entre sí como propietarios privados de mercancías, mutuamente independientes y que intercambian voluntariamente sus mercancías. Estas relaciones entre los hombres suponen desde el mismo momento en que las entablan la forma jurídica del contrato. Los individuos asumen la forma de sujetos jurídicos que al mismo tiempo que establecen voluntariamente un contrato se obligan por ello a cumplirlo. Este es el punto de partida para la derivación, por parte de los autores, - de la coerción extra-económica, de la función legislativa (formación de la ley) y de la instancia ejecutiva (de aplicación y sanción) que constituye propiamente la función de coerción y la garantía de los derechos de los propietarios privados de mercancías. A nosotros nos interesa retener aquí la identidad estructural establecida por los autores entre el funcionamiento de la ley del valor y su sanción por el dinero y la forma de la ley (en cuanto norma abstracta a la que deben someterse los sujetos del intercambio) y la necesidad de una instancia de coerción que la sancione. **Ella supone la necesidad de que la instancia coercitiva se estructure de tal modo que los mismos individuos que ejecutan la ley se sometan a su imperio abstracto.**

Esta exigencia estructural delimita el campo problemático de lo que será el objeto del resto de este artículo: el análisis de la relación entre la estructura de la burocracia y la relación de capital en su forma más abstracta de existencia, la mercancía, y de sus consecuencias para el estudio del aparato de estado, ya que **la burocracia ha sido el modo histórico en que aquella exigencia de la estructuración de la dominación como dominación impersonal y abstracta cobró forma.**

Sin embargo, como señaláramos en la introducción, los aportes a una teoría marxista de la burocracia han sido muy escasos. Sentar sus bases conceptuales requiere de una crítica de otras corrientes teóricas que se han ocupado en profundidad del tema. En este sentido, la delimitación precedente del objeto constituye a la vez un criterio para valorar la relevancia de los aportes de un conjunto de autores a la teoría de la burocracia en la sociología y en las ciencias políticas cuya recuperación crítica ocupará un lugar central en las siguientes secciones.

---

ramos esta relación entre libertad y necesidad, pero sostenemos que ella existe no como oposición entre lo económico y lo político sino en ambos niveles simultáneamente, como coerción revestida de libertad.

## Burocracia

En el campo de la sociología y de las ciencias políticas la burocracia fue un tema central desde sus orígenes hasta los años '70. En los años posteriores los estudios se han desplazado a niveles más concretos de análisis, en el marco de las reformas neoliberales del estado. Se han orientado al estudio de políticas públicas y al análisis de la administración pública concernido fundamentalmente por consideraciones de eficiencia (paradigma de la Nueva Gestión Pública). Desde los años '80, pero especialmente en los últimos 10 años, ha cobrado fuerza la hipótesis de que estaríamos ingresando en una era posburocrática (formas de organización descentralizadas y no jerárquicas, organización en redes, etc.).<sup>8</sup> También se ha inscripto la cuestión de la burocracia en las debates sobre la denominada “gobernanza”, vinculada parcialmente con las tesis de la era posburocrática. (Peters 2005).

Pero en lo que refiere a su desarrollo conceptual, la teoría de la burocracia – fundamentalmente en el campo de la sociología – ha tenido dos grandes vertientes históricas. Una primera que remite al trabajo de Max Weber y que ha conceptualizado a la burocracia en cuanto tipo de dominación y técnica de organización, se ha concentrado en su aspecto formal. La segunda ha centrado su interés en los procesos informales de constitución de capas sociales con un interés propio, interés autonomizado del fin para el cual las organizaciones burocráticas en el sentido weberiano fueron creadas, y cuya autoreproducción y aumento de poder pasa a ser el motivo principal de su acción.<sup>9</sup> Gaetano Mosca, con su teoría de las elites políticas, constituye un antecedente y Robert Mitchells, con su ley de hierro de la oligarquía su ejemplo clásico, aunque debemos incluir en la lista a Harold Laski y Philip Selsznick, a quien retomaremos más extensamente (Mosca 1984, Mitchells 2008, Laski 2000, Selsznick 1943).<sup>10</sup> Como veremos, ambas tradiciones revelan aspectos relevantes de la burocracia que permiten pensar su vínculo estructural con la relación de capital y, al mismo tiempo, su naturaleza diferenciada. Lefort, quien de alguna manera sintetiza ambas corrientes, también ha aportado claves importantes para dilucidar dicha relación (Lefort 1984).

## Weber: organización burocrática y dominio impersonal

Señalábamos anteriormente que la burocracia, en cuanto modo de organización históricamente constituido, dio forma a la exigencia estructural de una dominación impersonal y abstracta. Dicha exigencia supone como necesidad la subordinación de los mismos sujetos encargados de la ejecución de la ley a su imperio impersonal. Este es el aspecto fundamental bajo el que cabe observar y caracterizar a la burocracia como organización desde el punto de vista formal.

---

<sup>8</sup> Para una discusión crítica de la literatura que sostiene dicha tesis con el aporte de contraevidencia ver (McSweeney 2006)

<sup>9</sup> El lazo entre esta concepción y muchos de los usos habituales en los marxistas como cuando se habla de “burocracia sindical” e incluso en los propios escritos de Trotski sobre la burocracia soviética nos parece evidente. Casi nos atreveríamos a afirmar que constituyen una concepción implícita en gran parte del “sentido común de izquierda”.

<sup>10</sup> Excluimos a Downs, y en general al enfoque de las elecciones racionales, porque su énfasis está puesto en la burocracia como modelo de organización aunque claramente su perspectiva difiere de la weberiana en sentido estricto y podría incluirse como una tercera vertiente (Downs 1965). Debíamos mencionar también entre quienes desarrollaron la vertiente organizacional a Parsons y a Crozier y, aun antes, a Bendix (Parsons 1976, Crozier 1974, Bendix 1947). Entendemos, sin embargo, que ninguno de ellos ha puesto en cuestión los aspectos fundamentales de la tesis weberiana que aquí retomaremos, sus importantes aportes no resultan relevantes para el problema aquí tratado y faltan en ellos muchos elementos presentes en el pensamiento de Weber que deberemos retomar.

Según Weber, el principio que estructura a la burocracia es el “de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo” (Weber 1996: 716). Este principio no se distingue en lo fundamental de su descripción por Marx como “órganos creados con arreglo a un plan de división sistemática y jerárquica del trabajo” (Marx 1980, 68) salvo por el hecho de que enfatiza la sujeción del ordenamiento a normas objetivas. Este rasgo se encuentra aun más desarrollado en su análisis del principio estructurante en tres elementos.

- a- Las actividades están firmemente distribuidas de manera estable *como deberes oficiales*;
- b- Los poderes de mando están igualmente distribuidos de modo fijo “*estando bien delimitados mediante normas los medios coactivos que le son asignados*” (Weber 1996, 716 - 717, destacado personal);
- c- Para el cumplimiento de los deberes y el ejercicio de los derechos “*se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas.*” (Weber 1996, 717, destacado personal).

Pero la condición básica para la existencia de una burocracia como organización de una dominación legal – racional en el sentido weberiano **es la separación de los funcionarios respecto de los medios de administración**. Esta supone la existencia de, y al mismo tiempo reproduce a, la distinción de las esferas de lo público y lo privado. El desarrollo de actividades que adquieren un carácter público implica la subordinación de esas actividades a reglas de naturaleza universal. Y ello sólo es posible en la medida que los recursos para la ejecución de las tareas tengan ellos mismos carácter público. En tal caso, su uso estará sujeto a normas y no podrán ser utilizados como medios para la realización de intereses privados.

La subordinación del ejercicio de la dominación burocrática a normas objetivas es asimismo reforzado por la posibilidad de apelar las decisiones de una autoridad determinada ante una instancia superior. Este derecho a la apelación es tanto un derecho de los niveles subordinados de la organización burocrática como de los “usuarios” y sujetos/objetos de su dominación. Otro aspecto de este mismo fenómeno es que la administración del cargo se funda en documentos escritos. Ambos implican la posibilidad de someter las decisiones y actividades burocráticas al control público. El hecho de que un subordinado pueda someter a control las decisiones de un superior a través del mecanismo de apelación y que siempre puedan ser revisadas tareas y decisiones que deben constar por escrito, caracteriza a una organización en la cual la subordinación de una persona a otra es en realidad sólo la manifestación en términos de la estructura organizativa de la subordinación de cada individuo sólo a la norma objetiva. Supone la garantía de que nadie estará sujeto al capricho arbitrario. La lealtad moderna se pone al servicio de una *finalidad objetiva* impersonal.” (Weber 1996: 719, destacado en el original)

Dejando a un lado las condiciones históricas que explican para Weber el surgimiento de la burocracia, la imposición de la burocracia sobre otras formas de organización resulta de su “superioridad técnica”, “Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación” (Weber 1996, 730 - 731). Pero, en qué consiste exactamente la eficiencia técnica de la burocracia. Weber incluye en ella un conjunto amplio de ventajas: precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales (Weber 1996, 731). Es posible que la actividad burocrática, llevada a cabo como profesión remunerada, garantice una mayor continuidad que la actividad honorífica de los cuerpos de notables. Es posible también que en muchos casos se pueda demostrar que los costos son menores, si no en términos absolutos, al menos en relación con los resultados, o que en grandes organizaciones sea claramente inferior el costo medio de la “producción de expedientes” cuando se ejecutan de modo burocrático que si se intentan llevar a cabo con cuerpos honoríficos. Por el contrario, no es claro que la precisión y la velocidad sean mayores, ni la reducción de desacuerdos. De hecho el control público de los procesos burocráticos, los derechos de apelación, la atención a lo escrito, la estricta subordinación a normas sujetas a interpretación y de aplicación controversial en casos concretos,

pueden tornar engorrosas, lentas y litigiosas las actividades burocráticas. La ceguera para el caso particular propia de una actividad regulada por normas generales y rígida en cuanto a la forma de los procesos puede resultar altamente imprecisa e ineficiente vista desde la perspectiva de la adecuación de la actividad al caso. Todo ello puede incluso conspirar contra la posible reducción de costos materiales y personales respecto de otras formas de organización. Estos hechos son de sobra conocidos y han alimentado la universal crítica contra la burocracia en general y contra la estatal en particular – la que, como veremos, es su forma más plenamente desarrollada. El propio Downs hace de la explicación de ciertas ineficiencias y distorsiones inherentes al funcionamiento burocrático el centro de su modelo de burocracia constituida por funcionarios racionales y maximizadores (Downs 1965). ¿Qué es lo que queda entonces de la superioridad técnica de la burocracia?: “Pero sobre todo la burocratización ofrece el óptimo de posibilidad para la realización del principio de división del trabajo en la administración según puntos de vista objetivos, distribuyendo los trabajos especiales entre funcionarios especializados y que se van adiestrando con la práctica constante. Resolución “objetiva” significa, en primer lugar, resolución “sin acepción de personas”, según reglas previsibles.” (Weber 1996, 731 - 732) Calculabilidad y previsibilidad. Allí radica la superioridad técnica. Weber afirma, y en ello está en lo correcto, que el capitalismo exige cada vez más un tipo de organización cuyas acciones sean calculables y previsibles.<sup>11</sup> Cuyos productos, además, sean cuantitativos y/o cuantificables. La producción de datos cuantitativos y cuantificables, de estadísticas, etc, permite el cálculo y la planificación privada. El estado burocrático produce regularidades estadísticas que permiten la reproducción de las relaciones de clase como relaciones entre individuos sujetos a normas objetivas y calculables (Demirovic 2011). Sólo una práctica mecanizada de acuerdo a normas objetivas y calculables puede obrar de modo tal que produzca dichas regularidades estadísticas, de que incluso su propia actividad se constituya en una regularidad más.

Este tipo de práctica tiene consecuencias en la relación de la burocracia estatal con aquellos tipos de relación que constituyen su fundamento. En primer lugar, como Weber señala “Sin acepción de personas” es también el lema del “mercado” y de toda prosecución de meros intereses” (Weber 1996, 732). Como consecuencia, la nivelación del “honor” de status, en condiciones de libre mercado, conduce al predominio de la “situación de clase”. Si bien la situación de clase refiere en Weber a una situación de mercado más que a una determinación por la posición en la producción, la afirmación debe continuar siendo correcta en un sentido marxista. La actividad formal niveladora de la burocracia estatal no puede dar lugar sino a una reproducción de la desigualdad real de clase, a una liberación progresiva de los individuos y, por lo tanto, de la relación de capital, de cualquier traba de carácter tradicional.<sup>12</sup> Por un lado, la separación del productor directo de los medios de producción y la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía requieren de una abstracción del carácter social y coercitivo material de la dominación de clase bajo una forma objetiva e impersonal. Esta determinación de la burocracia en tanto concreción de una exigencia estructural de la relación de capital es reemplazada en el pensamiento de Weber por una explicación histórica contingente (la ética protestante en el origen del proceso de racionalización) y por una determinación estructural ahistórica (factor cuantitativo – sociedad de masas – y factor cualitativo, tareas para cuyo ejercicio la organización burocrática es técnicamente superior).<sup>13</sup> Pero, al mismo tiempo, la actividad calculadora – niveladora de la burocracia pone y reproduce su propio fundamento, la relación de clase, que en el pensamiento de Weber aparece como libre desarrollo de las diferencias en la situación de mercado.

---

<sup>11</sup> Por ello sostiene Weber que bajo el socialismo, al tiempo que la burocracia se desarrollaría como nunca antes, su eficiencia debiera ser menor que en el capitalismo: porque perdería en el mercado un productor de insumos para su actividad calculadora.

<sup>12</sup> “Niveladora y cínica desde la cuna, (la mercancía) está pronta a intercambiar no sólo el alma sino también el cuerpo por cualquier otra mercancía, aunque ésta sea más repulsiva que Maritornes” (Marx 1998, 104).

<sup>13</sup> El formalismo del análisis de Weber presupone, como señalara Marcuse, una abstracción de la racionalidad instrumental de su carácter histórico y social, más allá de que se afirme su origen histórico contingente (Marcuse 1969).

En segundo lugar, la igualdad formal, en cuanto fundamento de la democracia, impulsa el proceso de burocratización. Aquella exige garantías legales contra la arbitrariedad que “requiere(n) una “objetividad” racional formal por parte del régimen de gobierno, en oposición al capricho personal libre derivado de la “gracia” propia de la antigua dominación patrimonial” (Weber 1996, 735). Desde este punto de vista, lo decisivo en la democratización para Weber es la equiparación de los gobernados frente a los grupos dominadores burocráticamente articulados, “los cuales pueden poseer por su lado de hecho, y con frecuencia también formalmente, una estructura del todo autocrática” (Weber 1996: 739). Esto es lo que Weber denomina “democratización pasiva” y cuyo concepto es aun compatible con una dictadura militar “niveladora” de los gobernados frente al grupo gobernante burocrático. En el mismo sentido opera la tendencia democrática a combatir cualquier tipo de privilegio en el acceso a los cargos, típicos de los gobiernos de notables, tendencia que es favorable al nombramiento de los funcionarios según méritos valiables y de acuerdo a procedimientos objetivos. Sin embargo, al mismo tiempo, el tipo de práctica exigida por una organización cuyo principio es la subordinación individual a la norma impersonal y abstracta entra en contradicción con otros sentidos y alcances de la democracia. La tendencia democrática a limitar la duración en los cargos y a extender todo lo posible el papel de la “opinión pública” en los asuntos de gobierno se opone al acceso, permanencia y promoción de los funcionarios en función de méritos objetivos y a la constitución de una meritocracia basada en el saber especializado. Pero ante todo antagoniza con la organización jerárquica y autoritaria de la burocracia. El ideal de la burocracia es la monocracia. Todo sometimiento de la conformación de la burocracia a elecciones populares supone un debilitamiento de la sujeción del aparato a normas objetivas e impersonales. Del mismo modo, toda noción popular sustantiva de la justicia se opone a la administración de una justicia racional y significa una subordinación del aparato administrativo al capricho arbitrario de la voluntad mayoritaria, “No solamente se opone al curso racional de la justicia y del gobierno – tan fuertemente y a veces más fuertemente de lo que podría hacerlo la “justicia ministerial” de un soberano “absoluto” – toda clase de *justicia popular* – que no suele interesarse por “razones” y “normas” racionales-, sino también toda clase de influencias ejercidas sobre el gobierno de la llamada “opinión pública” (Weber 1996: 736).<sup>14</sup> Bajo la forma de una “democracia plebiscitaria de masas” la democracia favorece la burocratización y esta, por la tanto, equivale a una forma de captura de la presión popular igualitaria en mecanismos rutinizados y sujetos a normas objetivas e impersonales. Por esta vía, entonces, las “demandas democráticas” son traducidas en mecanismos burocrático – autoritarios. Sustraídas de los procesos deliberativos de formación de una voluntad popular y, ante todo, de los procesos de lucha social, las “demandas democráticas” son transformadas en objeto de criterios técnico – normativos y, por lo tanto, previsible y en productos cuantitativos o cuantificables y, por lo tanto, calculables.

## La burocracia como cuerpo autonomizado

Lo expuesto en el párrafo anterior supone ya la necesidad de cierta autonomización de la burocracia respecto de los intereses privados de la sociedad civil. Dicha autonomización implica también la posible constitución de intereses ligados a la reproducción de la burocracia. Ambas consecuencias se entrevén en la relación ambigua entre democracia y burocracia. Weber refiere explícitamente a estas tendencias al hablar de un interés de los burócratas como cuerpo en extender el área de influencia de la burocracia, en cerrar y controlar el acceso a los cargos mediante la imposición de barreras basadas en el mérito y en la posesión de certificados, en transformar las garantías de estabilidad orientadas a asegurar su relevamiento por causas objetivas – es decir, a impedir la arbitrariedad de los superiores – en un derecho al cargo, etc. En particular señala la tendencia a transformar el secreto profesional propio de una organización de especialistas y la razón de estado en instrumentos para preservar y extender la esfera de influencia. Sin embargo, ellas no constituyen el centro

---

<sup>14</sup> Para un tratamiento sistemático de las tensiones entre democracia y burocracia en una perspectiva neo weberiana ver (Etzioni Halevy 1983)

de su atención. La contracara de este interés corporativo en la reproducción ampliada de la burocracia es el apesamiento del burócrata individual en una lógica que es incapaz de controlar y de la que resulta completamente dependiente. Este es el resultado conjunto de la división sistemática del trabajo y del poder de mando, de la separación de los funcionarios de los medios de producción y de administración y de la transformación del cargo en un deber remunerado de tiempo completo.

Contrariamente, otra corriente de la sociología y de las ciencias políticas ha centrado su atención en aquella autonomización de intereses de la burocracia como grupo. El ejemplo clásico es el de la ley de hierro de la oligarquía de Robert Mitchells. Aquí retomaremos más detalladamente el trabajo de Selsznik (Selsznik 1943), particularmente en dos aspectos que resultan relevantes para nuestro problema.

El primero de ellos refiere al modo en que Selsznik considera a la burocracia. En lugar de concebirla como un tipo de organización caracterizada por la división jerárquica del trabajo y un dominio despersonalizado, Selsznik considera a la burocracia como un tipo de relación informal que tiende a constituirse en el marco de esa clase de organizaciones. En el día a día los funcionarios deben resolver problemas y tomar decisiones, este es el espacio informal de un paulatino desplazamiento de los objetivos formales de la organización por los objetivos de autoreproducción del propio cuerpo de funcionarios constituido entonces como capa burocrática. Si el caso paradigmático para Weber es la burocracia pública – cuestión sobre la que volveremos luego – para Selsznik lo son los grandes partidos de masas modernos y los grandes sindicatos. La capa de militantes y dirigentes profesionales de partidos y sindicatos tiende a invertir la relación con su base transformándose en grupo dominante. Los objetivos formales y la necesidad técnica de la organización para su logro, de la que resultan dependientes quienes han delegado su poder, se convierten en una racionalización, en el sentido de justificación, de una práctica orientada a la conservación y ampliación del poder de la burocracia. La burocracia adquiere así un carácter conservador del statu quo y observa como peligrosa para su posición cualquier intervención autónoma de las masas o cualquier aumento del control democrático de los procesos de toma de decisión. Gran parte de los análisis marxistas de la burocracia sindical y de los análisis de Trotski sobre la burocracia soviética llevan implícitos esta concepción de la burocracia.

Pero la intención de Selsznik no es limitar las conclusiones derivadas de su análisis sólo a las organizaciones sindicales y partidarias sino extenderlas a toda organización de funcionarios (officials) del tipo legal racional weberiano. Es importante esta limitación a las organizaciones de funcionarios porque lo que está en su base es un fenómeno de delegación de poder y su organización bajo una forma impersonal y objetiva. **Lo que se pone de manifiesto aquí es otro rasgo de la burocracia estatal, en tanto modo de estructuración de una dominación impersonal, que es su autonomización como aparato de dominio respecto del conjunto de las clases, incluso de la propia clase dominante. La separación entre lo económico y lo político, inscripta como posibilidad en la relación de capital y necesaria para su reproducción, es el espacio de conformación de la burocracia estatal. Pero, al mismo tiempo, la burocracia reproduce y profundiza dicha separación al desarrollarse como cuerpo autónomo.** Resuenan aquí las expresiones de Marx refiriéndose a la burocracia estatal como a un parásito que cubre y tapona todos los poros de la sociedad burguesa. Y este es el sentido específico en que deben ser entendidas esas afirmaciones, el autodesarrollo de un cuerpo autonomizado de dominio.

Este aspecto de la burocracia estatal tiene importantes consecuencias. En primer lugar, la burocracia civil y las FFAA constituyen el esqueleto del estado, son su existencia concreta como esfera autónoma.<sup>15</sup> Pero, además, es a través de ellas que adquiere su aspecto de cosa exterior y su apariencia de continuidad en el

---

<sup>15</sup> Las FFAA, aunque se organicen burocráticamente, deben ser tratadas aparte. Su especialización en el uso o amenaza de uso de la violencia material afecta su estructura hasta el punto en que el carácter de la obediencia y de la disciplina adquieren un significado completamente distinto. Debe incorporarse la constitución como aspecto que completa esta autonomía ilusoria del estado. Ambos esperamos poder tratarlos en futuros trabajos.

tiempo como órgano separado de la sociedad. La autonomía ilusoria del estado sólo existe a través de su organización burocrática como un cuerpo separado de todos los grupos sociales, incluida la clase dominante.

En segundo lugar, en la medida que la burocracia estatal es un cuerpo autonomizado y que desarrolla intereses inmediatamente ligados a su reproducción, toda función social de dominio resulta deformada por su lógica de funcionamiento institucional – lógica, más allá de las características generales enunciadas, históricamente configurada – y por los intereses de los grupos burocráticamente organizados en el estado. Las disputas entre los políticos y la burocracia permanente del estado son un aspecto de ese fenómeno. Todo análisis de la formulación e implementación de políticas públicas debe tener en cuenta este hecho. **Podemos decir, entonces, que un interés de la burguesía como una clase sólo existe en el estado, pero resulta a su vez refractado por el medio ambiente específico en que se constituye.**

Pero esto nos lleva al segundo aspecto relevante del trabajo de Selsznik. Selsznik reconstruye conceptualmente el proceso por el cual un cuerpo de militantes y dirigentes de un partido deviene una burocracia cuya acción se orienta a la autoconservación. Pero un aspecto fundamental de dicho proceso es como se constituye *el lugar* de una voluntad general: “La dirección crea la ideología de la “sumisión colectiva a la voluntad colectiva”. La necesidad obvia de la delegación de ciertas funciones se generaliza, y la democracia se interpreta de un modo suficientemente amplio como para incluir la noción de que el grupo tiene el derecho democrático de abdicar su poder. El líder, se proclama, representa la “voluntad general”, y cualquier acción que él lleve a cabo es justificable sobre la base de que sólo está realizando los deseos del colectivo. De este modo, el símbolo mismo de la democracia pasa a ser un bastión ideológico de la autocracia dentro del grupo” (Selsznik 1943, 53 – 54). Deudor de Mitchells en este punto, el mérito de Selsznik es que una “voluntad general” sólo cobra existencia como una voluntad enajenada, desde el inicio, y revela así toda su naturaleza ideológica. Si todavía subsiste la ilusión contractualista hobbesiana de la delegación de poder de los individuos, ella misma es manipulada por la dirección que se consolida mediante ese acto como burocracia. Sólo un paso lo separa de la ficción que organiza al estado como tal. Pero aunque Selsznik no quiera dar ese paso, la propia burocracia como articulación del poder estatal trae a la vida una voluntad general separada de todo interés común e individual real (Hirsch 1978). Toda burocracia estatal cumple la función de “estamento universal” que cumplía la burocracia estamental prusiana de la primera mitad del siglo XIX (Marx 1968). El gobierno de turno en los regímenes democráticos se enfrenta a la burocracia como a la cristalización del estado que existe por encima de él y de todos, aun de los mismos burócratas que no son más que engranajes de la “máquina viva” que es la burocracia estatal (Weber 1991). Una voluntad general tampoco necesita de democracia para existir, ya que existe en la estructura burocrática misma del estado. O, en términos weberianos, puede existir como “democratización pasiva”, nivelación de los gobernados frente al grupo gobernante burocráticamente organizado. Pero sí requiere de una estabilización de la dominación, de su coagulación estatal. Y ésta toma, de modo histórico, la forma de burocracia.

## La burocracia como medio de dominación

Hasta aquí la burocracia se presentó, primero, como un tipo de organización racional - instrumental y un modo de dominación impersonal, pero en cuanto tal indiferente respecto de cualquier interés y producto de una tendencia ciega a la racionalización. Segundo, como grupo o capa dominante autónomos, en la acepción de Mitchells y de Selsznik. Lefort sintetiza las dos corrientes de la teoría de la burocracia – como técnica de organización formal y como capa autonomizada con interés propio – pero avanza en su conceptualización como un cuerpo especializado de dominio (Lefort 1984).

Su lectura crítica de las interpretaciones de Weber y de Marx sobre la burocracia lo llevan a verla, en primer término, como un órgano al servicio de los dominantes situado entre los dominantes y los dominados y cómo un estrato orientado a organizar y perfeccionar las condiciones de dominación que crece al mismo tiempo que

se extiende y profundiza el capitalismo. Sin embargo, tal consideración de la burocracia como un medio específico lleva al planteamiento del problema de sus límites y, con ello, a una nueva conceptualización. Lefort llega de ese modo a definir a la burocracia como una práctica social caracterizada por la reproducción y extensión de ese medio social del que depende. Ese medio social se caracteriza por constituir un sistema jerárquico de dominación puesto permanentemente a distancia de los dominados. En él cada burócrata se define por su posición en la jerarquía – esto es, por su relación de mando/obediencia con los otros burócratas – de la que depende su status y el ascenso en la jerarquía supone cuotas de poder y status crecientes. De tal modo, la reproducción, perfeccionamiento y desarrollo del medio de dominación como un fin en sí mismo definen a la burocracia como práctica social. Tal definición excluye de la burocracia a los puros ejecutantes, aunque una parte de ellos, los niveles más bajos de la burocracia propiamente dicha, puede identificarse con ella haciendo suyo el ideal de los burócratas: la promoción.<sup>16</sup>

Desde esta perspectiva la burocracia puede ser vista, entonces, como una práctica social especializada en la reproducción, perfeccionamiento y extensión de una dominación de carácter impersonal, que a los mismos burócratas se les presenta como imperio de la norma objetiva. En esta definición resultan fusionados su aspecto de técnica formal de dominio y su aspecto de cuerpo autonomizado y en autodesarrollo. Pero si como práctica es puro medio, si en cuanto tal es un instrumento al servicio de los dominantes situado entre los dominantes y los dominados, debemos preguntarnos por su lazo con los dominantes y abordar el problema que presenta su carácter simultáneamente autónomo e instrumental.

El nexo estructural entre explotación capitalista y desarrollo de la burocracia se observa mejor en el caso de la empresa privada. Si bien Weber señala que es en el estado moderno donde la burocracia está más completamente desarrollada, el caso de la empresa privada lleva por su carácter más tardío e incompleto la marca de su origen.

La razón del desarrollo de la burocracia privada sólo en grandes empresas capitalistas y, en particular, en las sociedades por acciones, tiene su origen en la **separación de propiedad privada y función de dirección**. En la medida que aumenta la concentración del capital, el capitalista individual no puede llevar a cabo por sí mismo todas las tareas vinculadas al comando de la fuerza de trabajo. Comienza a formarse un cuerpo administrativo que cumple dichas funciones bajo su mando personal. Pero en la medida que ello sucede, y aunque el crecimiento del cuerpo administrativo es correlativo de su mecanización de acuerdo a normas, todavía sus acciones dependen de la voluntad del capitalista individual, que se encuentra al frente de la empresa como su director y que limita el imperio de la norma objetiva. Sólo con las sociedades por acciones la plena separación de propiedad y dirección conlleva la más completa burocratización del cuerpo administrativo de la empresa capitalista. La separación de propiedad y dirección supone el problema del control mediato sobre la fuerza de trabajo. La organización del comando de la fuerza de trabajo conforme al principio de la división sistemática y jerárquica del trabajo sujeto a normas objetivas viene a subordinar dicha dirección al cuerpo de normas definido por la asamblea de propietarios accionistas. La torna de este modo más controlable por los propietarios y sus acciones resultan más calculables y previsibles. Sin embargo, la conformación de la burocracia, a través de la definición de las cuestiones del día a día, como un cuerpo autonomizado respecto de los propietarios vuelve a replantear el problema. Si bien la burocracia se identifica con la empresa en la medida que su reproducción depende de la reproducción de aquella, su poder se incrementa con el desarrollo y perfeccionamiento del mecanismo de dominio. No necesariamente las opciones elegidas ciegamente por la burocracia serán las óptimas para los accionistas preocupados por los dividendos. Los altos mandos gerenciales están sujetos a evaluación de acuerdo a los resultados económicos de la empresa. Pero la intensificación de su inestabilidad laboral puede resultar aun más costosa. La participación en las ganancias de gran parte de la

---

<sup>16</sup> El objetivo de Lefort es comprender la potencialidad de la burocracia de constituirse como una clase, lo cual habría ocurrido en la URSS. Sin embargo, es posible dejar de lado ese debate en la medida que el propio Lefort señala que bajo el capitalismo no se dan las condiciones para que ello suceda.

estructura gerencial, su transformación en accionistas y la dependencia del logro de objetivos de parte de los salarios de mandos bajos, medios y altos, vienen a fortalecer la identificación de la estructura gerencial con los objetivos de ganancia de los propietarios. La burocracia privada, entonces, resulta ligada a los propietarios por su propia estructura despersonalizada, por su autonomización como puro mecanismo de dominio al que están sujetos los mismos individuos que la conforman. Pero la adecuación óptima de su conducta al interés privado de la mayor ganancia requiere, además, del estímulo económico de su participación directa o indirecta en el beneficio. La burocracia de la empresa capitalista, en este sentido, lleva la marca de su incompleta separación respecto de los propietarios, la que se manifiesta también en la amenaza del despido arbitrario. Falta la estabilidad del cargo, y esa falta se transmite a toda la estructura jerárquica. Del mismo modo, en el partido político de masas o en el sindicato la sujeción última de la dirección al mecanismo electoral, por sesgado y manipulado que este sea, debilita, al menos potencialmente, la disciplina jerárquica.

La burocracia existe de modo más pleno como burocracia estatal porque sólo allí ésta se somete de modo más completo al imperio de la norma abstracta, es decir, se presenta más liberada del capricho arbitrario, de los propietarios individuales o de los electores. Pero como surge del análisis de la burocracia de la empresa capitalista, es justamente dicha estructura autónoma y despersonalizada la que la torna apta como instrumento de la clase dominante. Es autonomizada como cuerpo separado de la burguesía como puede cumplir más cabalmente su finalidad de puro medio de la dominación del capital.

La abstracción del carácter social y coercitivo - material de la dominación de clase, derivado de la forma mercantil de la relación de capital, exige una dominación abstracta e impersonal. Como hemos visto, la burocracia es el modo histórico de organización de una dominación tal. Pero, al mismo tiempo, es ese mismo modo el que garantiza su instrumentalidad para la burguesía. El proceso histórico de separación de los funcionarios de los medios de administración fue, simultáneamente, proceso de separación de estado y sociedad, y de subordinación del estado a los intereses de la burguesía como clase.

Es necesario, sin embargo, precisar dicho carácter instrumental de la burocracia. Ya no se trata de que el aparato burocrático del estado sea un instrumento en manos de la burguesía. Sino que, contrariamente, **sólo cumple su finalidad en la medida que esta se constituya como fin impersonal de un aparato autonomizado**. Esta inclusión del fin en el análisis de la burocracia obliga a reconsiderar el problema de su aparente neutralidad. Weber sostiene que la indiferencia de la organización burocrática respecto de los valores y las personas la convierten en instrumento de cualquier grupo social que la controle. Su superioridad técnica la torna al mismo tiempo imprescindible. Por ello en Francia habría sido reemplazado el mecanismo de la revolución por el del golpe de estado (Weber 1996). Lefort no cuestiona a Weber en este aspecto. Sin embargo, ello es así en la medida que se considera a la burocracia en abstracto. Pero la burocracia sólo existe como aparato organizado para un fin determinado. Que el cumplimiento de este fin resulte a su vez modificado por el desarrollo de intereses ligados a la reproducción del aparato no altera en nada el hecho de que ese fin debe determinar en cualquier situación la estructura de dicho aparato. Lo mismo que vale para el proceso de trabajo en general, cuya estructura concreta resulta determinada por la producción del valor de uso que constituye su fin determinado, vale para la burocracia en general.

De este hecho se sigue una cierta rigidez de los aparatos burocráticos estatales que no pueden ser fácilmente adaptables a cualquier fin. Lo que se ve reforzado por el carácter conservador de la burocracia. Ello explica que aun reformas del estado en el marco del capitalismo, si son más o menos profundas, requieran de una acción de destrucción de parte del aparato de estado y de la construcción de nuevas secciones, como ocurrió con los procesos neoliberales de reestructuración del estado. La noción de instrumento aquí recuperada no es la de instrumento neutral sino la de herramienta adecuada a un fin determinado.<sup>17</sup> Hasta aquí sin embargo

---

<sup>17</sup> Esta noción de la concepción instrumental del estado presente en Lenin la debo a Alberto Bonnet.

llega la comparación, porque el mecanismo de la burocracia no se asemeja al de la herramienta individual ni a la de la máquina, sino a la del autómatas, como potencia social autonomizada.

Pero la misma distinción entre burocracia en general y aparato burocrático determinado, implica que la destrucción de un aparato burocrático – del estado capitalista entero incluso - no supone trascendencia de la burocracia como principio de actividad formal. La burocracia abstraída cómo técnica de dominación es un producto genuinamente capitalista pero no es ni por su contenido ni por su estructura inherentemente capitalista. Su naturaleza de producto de la relación de capital explica su tendencia bajo el capitalismo a invadir todos los ámbitos de la vida colectiva, a medida que las relaciones entre los hombres cobran más y más la forma trasmutada de relaciones abstractas e impersonales. Que exigen entonces la articulación del dominio como norma abstracta e impersonal. En este sentido, la creciente socialización de la producción y el consiguiente desarrollo de la contradicción entre apropiación privada y producción social debe dar lugar a una expansión de la burocracia, pública y/o privada. Pero su carácter de relación social diferenciada de la relación de capital, el hecho de que constituye una práctica social específica como puso de manifiesto Lefort, explica su persistencia y generalización en los denominados “socialismos reales”, aun cuando el capital y el estado capitalista fueran abolidos.

## Conclusiones

A lo largo del artículo hemos intentado sentar las bases de una conceptualización de la burocracia estatal a partir de su nexo estructural interno con la relación de capital, específicamente, a partir de las exigencias que la forma mercantil de la relación capital/trabajo presenta a la articulación de la dominación política de la burguesía. Teniendo siempre presente esta relación, como punto de partida del abordaje de los diferentes autores y como criterio de relevancia para valorar sus aportes, avanzamos en una recuperación crítica de algunas de las contribuciones más importantes a la teoría de la burocracia en la sociología y en las ciencias políticas. Sin duda, una serie de preguntas implícitas originadas en la investigación empírica y también, diríamos fundamentalmente, en problemas de orden político - ideológico se encuentran detrás de los énfasis en el desarrollo del trabajo. Ellas se harán explícitas en algunas de las consecuencias que extraemos de dicho desarrollo para la consideración del problema del estado en general.

En este sentido, partir del enfoque de la derivación no es casual. No sólo porque creemos que constituye el punto de partida correcto para la construcción de una teoría marxista del estado, consistente con la crítica marxiana de la economía política y que escape del economicismo y del politicismo. Sino también, y de nuevo diríamos fundamentalmente, porque el enfoque nació enfrentando dilemas políticos similares a los nuestros. A fines de los años '60 y principios de los años '70 la llegada al gobierno de la socialdemocracia alemana impulsó un debate profundo entre los marxistas alemanes sobre la cuestión del estado. El consenso a las políticas socialdemócratas entre la clase obrera alemana, el aislamiento de los movimientos sociales, en especial el estudiantil, que protagonizaran importantes conflictos previos al triunfo socialdemócrata y la incapacidad de la izquierda tradicional para enfrentar la nueva situación con un bagaje economicista e instrumentalista enmarcaron los, a primera vista, abstractos debates de la “escuela de la derivación”.

Entre fines de los años 90 y comienzos de la década del 2000, varios países sudamericanos se vieron atravesados por procesos de movilización social que, en los hechos, configuraron una rebelión popular contra el neoliberalismo. Los gobiernos surgidos de dicho proceso, aunque ideológicamente muy heterogéneos, han dado sustento a una resurrección de concepciones fundadas en la primacía de lo político, en las relaciones de fuerzas como determinantes de cualquier resultado social y en el estado como instrumento de transformación social. Frente a ello, una izquierda teóricamente débil ha opuesto un instrumentalismo vulgar de sesgo economicista. Ambas visiones son solidarias en la aceptación de la separación entre lo económico y lo político.

La cuestión de la burocracia deviene central porque el estado está burocráticamente estructurado, lo cual la convierte en una categoría crucial para cualquier análisis de su aparato pero, además, porque su aparente neutralidad técnica da lugar a todo tipo de ensoñaciones sobre su supuesto papel en procesos de emancipación social.

Nuestro punto de partida ha sido la separación de coerción desarmada y coerción armada derivada de la constitución de los trabajadores como vendedores de fuerza de trabajo y, por lo tanto, de la apariencia objetiva de capitalistas y trabajadores como partes contratantes libres e iguales. A su vez, del mismo modo que sólo en el dinero se expresa la naturaleza social de los trabajos privados, sólo en el estado se expresa la naturaleza social de la dominación de los comandos privados de los muchos capitales, aunque lo haga en una forma trasmutada. Aquella desigualdad real revestida de igualdad formal se duplica en la forma estado, donde la dominación social de clase se estructura como imperio de la norma objetiva sobre ciudadanos libres e iguales. La burocracia aparecía entonces como modo histórico de estructuración de una dominación impersonal que exigía la subordinación de los mismos individuos encargados de ejecutar dicha dominación al imperio de la norma abstracta. Weber ha puesto al descubierto la estructuración de la burocracia como sujeción a la norma impersonal y como actividad de dominación niveladora, calculadora y calculable y, por lo tanto, previsible. La burocracia moderna, a diferencia de las burocracias precapitalistas de carácter patrimonial y/o prebendario, se funda en la separación de los funcionarios de los medios de administración, lo que instituye la separación de las esferas de lo público y lo privado y, con ellos, la sujeción de las actividades públicas a reglas de carácter universal. En ese acto histórico de separación se funda la estructuración de la dominación como imperio de la norma objetiva sobre individuos abstractamente iguales. Tratamos de mostrar también como, en tanto organización formal, la burocracia oculta sus determinaciones histórico - sociales, encubriéndolas como exigencias técnicas, pero, al mismo tiempo, las recrea y reproduce. Buscamos exponer, además, que la burocracia sólo puede articular un dominio impersonal constituyéndose como cuerpo separado y autonomizado. Como tal reproduce de modo concreto la separación entre lo económico y lo político, que es su fundamento, y se constituye en esqueleto del estado, al que le otorga, simultáneamente, apariencia de cosa y de agente autónomo con continuidad histórica. Pero en tanto cuerpo autonomizado también exige un análisis empírico de su lógica de funcionamiento que no puede reducirse a respuestas mecánicas a exigencias del ambiente. La dominación de clase se refracta, al mismo tiempo que se constituye, en el mecanismo burocrático, siempre históricamente concreto, del estado. El modo siempre histórico de existencia de un interés de clase dominante resulta entonces afectado por la estructura del estado. Por último, en cuanto cuerpo autonomizado se pone de manifiesto como actividad especializada de dominio y, por lo tanto, como puro medio de dominio. Pero de este modo, se nos plantea el carácter instrumental de la burocracia estatal. No como instrumento neutral, ni como simple herramienta controlada por una clase, sino como fin impersonal de un aparato autonomizado de dominio. En la medida que la burocracia en general siempre existe como aparato burocrático determinado, su estructura está organizada como orientada a un fin determinado, resulta así relativamente rígida e inútil para diversos fines. De este modo, aquella separación entre funcionarios y medios de administración emancipa a los aparatos de dominación, estructurados como poder público, de todo interés particular real. Pero ello, lejos de constituirlos como aparatos neutrales, instituye en el nivel de "lo político" la dominación de clase como lógica objetiva e impersonal del mismo modo que la lógica objetiva e impersonal del capital señorea sobre todo individuo real en el nivel de "lo económico".

¿Qué consecuencias se siguen de lo expuesto para el problema del estado en general?

En primer lugar, la separación entre lo económico y lo político supone la distinción de dos formas de integración social. El mecanismo integrador del mercado es la competencia. Esta opera como compulsión sobre los individuos aislados y enfrentados. Por un lado, como compulsión sobre los obreros para que vendan su fuerza de trabajo. El poder de mando del capital individual sobre sus trabajadores, aunque reforzado y regulado jurídicamente, se basa fundamentalmente en este hecho. Por otro lado, como compulsión sobre los capitales individuales para extender e intensificar la explotación de la fuerza de trabajo. El mecanismo integrador del estado es la ley, cuyo cumplimiento es garantizado por el monopolio de la violencia y que nivela a todos los

individuos como ciudadanos.<sup>18</sup> Ambos mecanismos se suponen mutuamente y no pueden existir el uno sin el otro. Pero, si bien mercado y estado son dos formas de la misma relación social, dos formas además necesarias para la reproducción del capital como totalidad orgánica, su separación constituye dos modos de integración social que hasta cierto punto se oponen y que pueden entrar en conflicto. Estado y mercado no plantean un juego de suma 0, puede haber, y en general hay, más mercado y más estado simultáneamente (Bonnet 2011). Pero, en la medida que constituyen dos modos de integración social parcialmente enfrentados la extensión del estado puede ser vista como una limitación del mecanismo de la competencia. Al mismo tiempo, ciertos procesos de desintegración social necesarios para la vigencia de la ley del valor pueden significar una amenaza para la integración política y desatar intentos de regulación legal. Sería erróneo, sin embargo, concluir de ello una tendencia a la pérdida de control conciente sobre los procesos “económicos” en procesos de mercantilización y de aumento del control conciente sobre los mercados en procesos de desmercantilización. Mucho menos aún identificar a los segundos con tendencias a la democratización.

El análisis de la burocracia permitió observar que una extensión o profundización del principio democrático debilita el imperio de la norma objetiva. De esto se sigue que toda estatalización de procesos sociales supone su traducción en mecanismos rutinizados y sujetos a normas objetivas e impersonales. Si en la base de muchos de estos fenómenos puede haber procesos de movilización social y de formulación de demandas desafiantes del poder político, su captura estatal equivale a un reemplazo tendencial de criterios de definición fundados en la deliberación y en la lucha por criterios técnicos normativamente determinados. Lejos de constituir formas más conscientes de control social, suponen la subordinación de los asuntos comunes a la lógica ciega de la razón instrumental autonomizada. Desde esta perspectiva, mercantilización y desmercantilización no sólo pueden darse simultáneamente, como señala Bonnet, sino que ambos son modos de sustracción de los procesos sociales a formas deliberativas de control y a la lucha social.

En segundo lugar, que las burocracias estatales sean modos de captura autonomizados de la lucha de clases supone que las estructuras de los diferentes estados son el resultado de, y contienen a, toda una historia de la lucha de clases. La relativa rigidez y continuidad temporal de la burocracia estatal, a la que nos refiriéramos antes, hace que en la estructura del estado se acumulen sucesivas capas de sedimentación de la luchas de clases, que constituyen una especie de peso muerto de la historia sobre las luchas presentes. Esto puede a priori favorecer o perjudicar las luchas presentes de los trabajadores. Pero en cualquier caso obliga a ser cautelosos a la hora de explicar ciertas dinámicas estatales por las relaciones de fuerzas actuales. Por la misma razón, del mismo modo que un interés de clase de la burguesía existe sólo y desde el inicio como “deformado” por la estructura del estado en que se constituye, la traducción de las relaciones de fuerzas actuales resulta modificada por la estructura del estado en las que aquellas son capturadas.

Este fenómeno supone, a su vez, un problema para la coherencia del aparato de estado, lo que ha sido señalado por Poulantzas (Poulantzas 1986a, 1986c). El estado realmente existente es un ensamble poco armónico de aparatos y secciones de aparatos, cada uno de ellos, a su vez, persiguiendo a cada momento cierta coherencia normativa (Hirsch 1978, 2005, Demirovic 2011). Los intentos de los sucesivos gobiernos de racionalizar el aparato de estado pueden hacer que el remedio sea peor que la enfermedad. Una vez más, esto debe prevenir de los análisis que de una manera impresionista le atribuyen no sólo agencialidad al estado sino una racionalidad unívoca. Estos presupuestos no son ajenos a muchos trabajos de marxistas. Están muy presentes en ciertos análisis funcionalistas donde se presupone que el estado reconocerá y responderá adecuadamente a las necesidades de la acumulación y la dominación capitalistas.

La consideración de la burocracia estatal como coagulación de la lucha de clases tiene también consecuencias para la teoría de la hegemonía. La hegemonía supone coagulación estatal de las relaciones entre las

---

<sup>18</sup> La “sociedad” se presenta, entonces, como coerción exterior sobre los individuos, más o menos internalizada. Como “ley natural” en la esfera de la competencia, como “ley social” bajo la forma de estado.

clases. De modo que un consenso social que no dé lugar a la captura burocrática de las luchas sociales, a su internalización en mecanismos rutinizados de resolución de conflictos, resulta inestable. La imprevisibilidad y la imposibilidad de cálculo que resulta de la ausencia de dichos mecanismos genera incertidumbre, lo que puede afectar la magnitud, los plazos y las modalidades de la acumulación de capital. La valoración de una dominación como hegemonía depende, entonces, del grado de éxito en la estatalización, es decir, en la rutinización, de los procesos de canalización de las contradicciones sociales.

En tercer lugar, el estudio de la burocracia es relevante a la hora de evaluar la aptitud del estado como herramienta de transformación social. El carácter instrumental de la burocracia estatal vuelve a replantear la relación entre estado y capital. Como afirmábamos antes, la burocracia en general sólo existe como aparato con un fin determinado, fin que determina su estructura. Esto significa, en primer lugar, que el fin existe como finalidad impersonal, autonomizada, lo cual previene de cualquier instrumentalismo vulgar así como de cualquier funcionalismo o relación de correspondencia con lo económico. Pero, en segundo lugar, que los aparatos burocráticos del estado capitalista están ligados por su estructura a la reproducción de la relación de capital, porque su fin determinado existe *en su* estructura, no fuera de ella. Las concepciones que ven en el Estado un instrumento apto para la emancipación social tienden a eludir este problema enfatizando su rol de regulador del mercado y su aparente capacidad para disciplinar a actores económicos poderosos. Sin embargo, como hemos visto, la modalidad estatal de integración social no es menos alienante que la del mercado y las dinámicas ciegas del estado obedecen a fines autonomizados de la voluntad política de cualquier gobierno.

Aquí no hemos señalado todavía el vínculo entre la reproducción de la burocracia estatal y la participación del estado en la distribución del plusvalor a través del sistema de impuestos. Hemos dejado de lado ese importante aspecto del problema por razones de espacio, pero cabe advertir su carácter ambiguo para la reproducción capitalista. Por un lado, la burocracia resulta por este medio estructuralmente ligada a la reproducción capitalista. Sin embargo, por otro lado, la traducción estatal de una lucha de clases en ascenso y la propia dinámica expansiva de la administración burocrática pueden ser un pesado lastre para la acumulación capitalista o agravar crisis originadas en las tendencias de la acumulación de capital (O'Connor 1981).

Por último, es necesario tener presente la distinción entre burocracia en general y aparato burocrático porque la burocracia es, siempre y más allá de sus modos concretos de existencia, actividad especializada de dominio. La burocracia abstraída como técnica resulta muy seductora. Parece siempre dispuesta para el uso de cualquiera que pueda tomarla. Sin embargo, nadie puede usarla sin transformarse a su vez en medio y sin convertir la reproducción de la burocracia en su propio fin. Como le sucedió a Lenin y a los bolcheviques.

## Bibliografía

- AGLIETTA, MICHEL (1986) Regulación y crisis del capitalismo: La experiencia de los Estados Unidos México: Siglo XXI.
- BENDIX, REINHARD (1947) "Bureaucracy: The Problem and Its Setting" en *American Sociological Review*, Vol. 12, No. 5 (Oct., 1947), pp. 493-507
- BLANKE, B., JÜRGENS, U. Y KASTENDIEK, H. (1978) "On the current marxist discussion on the analysis of form and function of the bourgeois state" en Holloway, John and Picciotto, Sol (ed.) (1978) *State and Capital: A Marxist debate*, London: Edward Arnold.
- BONEFELD, WERNER (1992) "La reformulación de la teoría del estado" en Hirsch, J. et al (1992) *Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*, Buenos Aires: Tierra del Fuego.

- BONNET, ALBERTO (2007) Estado y Capital. “Los debates sobre la derivación y la reformulación del estado en Alemania y Gran Bretaña” en M. Thwaites Rey (comp.): Marxismo y Estado. Un siglo y medio de debates, Buenos Aires: Prometeo.
- BONNET, ALBERTO (2008) La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989 – 2001, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- BONNET, ALBERTO (2009) “Estado y Capital. Una revisión de la derivación del estado”, Ponencia presentada al XIV Encuentro de la Sociedad de Economía Política de Brasil, San Pablo, Brasil, Junio de 2009.
- BONNET, ALBERTO (2011) “Estado y mercado ¿Un juego de suma 0?” en Bonnet, Alberto, El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente, Buenos Aires: Peña lillo – Continente.
- BRAVERMAN, HARRY (1980) Trabajo y capital monopolista, México: Ed. Nuestro Tiempo.
- CLARKE, S. (1991) “The state debate”, introducción a S. Clarke (ed.): The state debate, Londres: MacMillan.
- CORIAT, BENJAMÍN (1994) El taller y el cronómetro, México DF – Madrid: Siglo XXI.
- CORIAT, BENJAMÍN (1995) Pensar al revés, trabajo y organización en la empresa japonesa, México DF: Siglo XXI.
- CROZIER, MICHEL (1974) El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural, Buenos Aires: Amorrortu.
- DEMIROVIC, ALEX (2011) “Materialist State Theory and the Transnationalization of the Capitalist State” en Antipode. A radical Journal of geography, January 2011, Volume 43, Issue 1, pp. 38–59.
- DOWNS, ANTHONY (1965) “A Theory of Bureaucracy” en The American Economic Review, Vol. 55, No. 1/2 (Mar. 1, 1965), pp. 439-446.
- ELÍAS, NORBERT (1989) El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- ETZIONI HALEVY, EVA (1983) Bureaucracy and Democracy: a political dilemma, London: Routledge & Kegan Paul.
- FOUCAULT, MICHEL (2002) Vigilar y castigar. nacimiento de la prisión, Buenos Aires: Siglo XXI.
- GERSTENBERGER, H. (2007) Impersonal power. History and theory of the bourgeois state, Leiden: Koninklijke Brill.
- GERSTENBERGER, HEIDE (1978) “Class conflict, Competition and State Functions” en Holloway, John and Picciotto, Sol (ed.)(1978) State and Capital: A Marxist debate, London: Edward Arnold.
- GERSTENBERGER, HEIDE (2011) “The historical constitution of the political forms of capitalism” en Antipode. A radical Journal of geography, January 2011, Volume 43, Issue 1, pp. 60-86.
- HIRSCH JOACHIM (2005) Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse deskapitalistischen Staaten-systems, Hamburgo: VSA.
- HIRSCH, J. (1978): “The state apparatus and social reproduction: elements of a theory of the bourgeois state”, en Holloway, John and Picciotto, Sol (ed.)(1978) State and Capital: A Marxist debate, London: Edward Arnold.
- HIRSCH, JOACHIM AND KANNANKULAM, JOHN (2011) “The spaces of capital: The political form of capitalism and the internationalization of the state” en Antipode. A radical Journal of geography, January 2011, Volume 43, Issue 1, pp. 12–37.
- HOLLOWAY, JOHN (1994) Marxismo, Estado y Capital, Buenos Aires: Tierra del Fuego.
- HOLLOWAY, JOHN AND PICCIOTTO, SOL (1978) “Introduction: Towards a Materialistic Theory of the state” en Holloway, John and Picciotto, Sol (ed.)(1978) State and Capital: A Marxist debate, London: Edward Arnold.
- HOLLOWAY, JOHN AND PICCIOTTO, SOL (ED.) (1978) State and Capital: A Marxist debate, London: Edward Arnold.

- JESSOP, BOB (1990) *State theory: putting the capitalist State in its place*, Cambridge: Polity press.
- LASKI, HAROLD J. (2000) *Authority in modern states*, Kitchener: Batoche Books.
- LEFORT, CLAUDE (1984) “¿Qué es la burocracia?” en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires: Paidós.
- LENIN, VLADIMIR ILICH (1986) *El estado y la revolución*, Barcelona: Planeta De Agostini.
- MARCUSE, HERBERT (1969) “Industrialización y capitalismo en Max Weber” en Marcuse, Herbert, *La sociedad industrial y el marxismo*, Buenos Aires: Editorial Quintaria.
- MARX, KARL (1968) *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel*, Buenos Aires: Ediciones nuevas.
- MARX, KARL (1978) *La guerra civil en Francia*, Pekin: Ediciones en lenguas extranjeras.
- Marx, Karl (1979b) *El 18 brumario de Luis Bonaparte*, Madrid: Espasa Calpe.
- MARX, KARL (1986) *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858, Tomo I*, México: Siglo XXI.
- MARX, KARL (1998) *El Capital. Tomo I*, México-España: Siglo XXI editores.
- MCSWENEY, BRENDAN (2006) “Are we living in a posbureaucratic epoch?” en *Journal of organizational change management*, volume 19, número 1.
- MITCHELS, ROBERT (2008) *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires: Amorrortu.
- MOSCA, GAETANO; BOBBIO, NORBERTO, INTROD. (1984) *La clase política*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- O’CONNOR, JAMES (1981) *La crisis fiscal del estado*, Barcelona: Península.
- PARSONS, TALCOTT (1976) *El sistema social*, Madrid: Revista de Occidente.
- Pashukanis, Evgueny B. (1976) *La teoría general del derecho y el marxismo*, México: Grijalbo.
- PETERS, B. G (2005) “Gobernanza y burocracia pública, ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?” en *Foro Internacional*, 182, XLV, 2005, número 4, pp. 585 – 598.
- PIVA, ADRIÁN (2009) “Hegemonía, lucha de clases y estado” en *Revista Nuevo Topo. Revista de historia y pensamiento crítico*, N° 6, Setiembre/Octubre de 2009, Buenos Aires: Prometeo Libros. pp. 111 – 132.
- POULANTZAS, NICOS (1986A) *Poder político y clases sociales*, México: Siglo XXI Editores.
- POULANTZAS, NICOS (1986B) *Hegemonía y dominación en el Estado Moderno*, México: Siglo XXI.
- POULANTZAS, NICOS (1986C) *Estado, poder y socialismo*, México: Siglo XXI.
- SELZNICK, PHILIP (1943) “An approach to a Theory of Bureaucracy” en *American Sociological Review*, Vol. 8, No. 1 (Feb., 1943), pp. 47-54
- TESCHKE B (2003) *The Myth of 1648: Class, Geopolitics and the Making of Modern International Relations*. London: Verso.
- TROTSKY, LEON (2001) *La revolución traicionada. Qué es y adónde va la URSS*, Madrid: Fundación Federico Engels.
- WEBER, MAX (1991) “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos” en Weber, Max, *Escritos Políticos*, Madrid, Alianza Editorial.
- WEBER, MAX (1996) *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- WOOD E M (2002) *The Origin of Capitalism. A Longer view*. London: Verso.