



## EL LUGAR DEL PERSONAL ESTATAL EN LAS TEORÍAS DEL ESTADO DE MILIBAND Y POULANTZAS

**Luisina Perelmiter**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas

### Introducción

En este texto me propongo dar cuenta del modo en que son tratadas las nociones de “personal estatal” y “Estado”, así como su vinculación, en las teorías de dos autores importantes de la tradición marxista: Ralph Miliband y Nicos Poulantzas. Protagonistas de una de las controversias más importantes del pensamiento político marxista del siglo pasado -popularizada, quizás de modo apresurado, como instrumentalismo versus estructuralismo- sus debates constituyen una oportunidad para explorar posibles relaciones entre teoría social y teoría política. En particular, nos interesa reflexionar sobre el lugar que le cabe en sus propuestas a un modo de pensar la actividad social quizás extraña al marxismo: la interacción social cotidiana.

¿Qué importancia teórica y metodológica le asignan estos autores a los atributos e interacciones entre el personal estatal en los procesos de formación del Estado capitalista? ¿De qué modo incorporan debates clásicos del pensamiento sociológico en la teorización del fenómeno estatal? ¿Qué implicancias tienen sus propuestas para la investigación de la trama interna de la burocracia estatal y las prácticas cotidianas de sus agentes?

La pertinencia y estatus lógico de la relación entre el Estado y las interacciones entre agentes estatales dista de ser obvia. Eludir su teorización implica asumir el riesgo de instaurar un reduccionismo no razonado en la investigación. Si asumimos que la interacción social en las burocracias estatales conduce al conocimiento del fenómeno estatal ¿no convertimos el observable en el objeto -es decir, no termina por reducirse el objeto a los emergentes empíricos que recorta? ¿Sería válido ese procedimiento? Preguntas que, en definitiva podrían sintetizarse más sencillamente en el siguiente dilema: ¿cómo, con qué criterio, decidir una puerta de acceso a un objeto que *siempre* va a desbordar el modesto recorte del que *un* punto de vista es capaz?

Este problema metodológico, si bien podría ser pensado en el estudio de cualquier fenómeno social, en el caso de un objeto como el Estado adquiere cierta singularidad. En efecto, la dificultad para asociar conceptos de un alto grado de abstracción y agregación con referentes empíricos concretos parece ser más intensa en

los estudios del Estado. Como si hubiera una pretensión totalizante inherente a la categoría que no puede sino generar investigaciones que, en la mayoría de los casos, terminan siendo simplificaciones extremas de las pretensiones explicativas de las teorías o meras ilustraciones de generalizaciones metafóricas. Como señala Laclau (1981: 25), el Estado es un objeto evanescente: ¿qué debe ser considerado como una relación social estatal? ¿A qué área de relaciones sociales se opone o con respecto a que tipo de límites constituye una *diferencia*? Preguntas originadas en el hecho de que bajo el concepto de “Estado” se subsume una serie de fenómenos cuya unidad no está dada como un “hecho”, sino que supone ya una construcción teórica. La ambigüedad del referente, continúa Laclau, implica que la opacidad propia de una relación social caracterizada como estatal no debe ser sólo *descifrada* sino también *constituida* como tal.

Considerando estas reflexiones, las categorías de *elite estatal* (Miliband) y de *burocracia* (Poulantzas) para referir al personal del Estado presentan la ventaja de tener un referente menos ambiguo que otras relaciones sociales caracterizadas como estatales. La pregunta sin embargo sigue siendo ¿en qué medida y por qué razones dichas categorías (y su referente) permitirían acceder a algún aspecto del Estado? Subsecuentemente, ¿A qué aspecto? ¿Qué tipo de relación lógica y teórica existe entre dos conceptos de distinto nivel de generalidad y agregación como elite estatal/burocracia y Estado? Más aún ¿las categorías que dan cuenta del personal estatal están en el mismo nivel que las que nos sirven para dilucidar sus interacciones?

En el primer y segundo apartado examinamos las respuestas que darían Miliband y Poulantzas a estas preguntas. En el último apartado consideramos los elementos teóricos expuestos desde una perspectiva que le otorgue importancia teórica a la dimensión de la interacción social cotidiana. Retomando ciertos elementos conceptuales, sobre todo la noción de Estado como *campo estratégico de una multitud de micro-políticas* del último Poulantzas, argumentaremos que la investigación del fenómeno estatal se beneficiaría de la articulación de la teoría política marxista y los marcos conceptuales de la tradición de la sociología interpretativa, pero a condición de abandonar el reduccionismo de clase y una perspectiva metodológica exclusivamente deductiva.

## 1. Miliband: elites estatales, clases dominantes y sistema estatal

Aparentemente, es en Miliband donde la relación entre “personal del Estado” y “Estado” resulta más clara. Para éste, la naturaleza capitalista del Estado -su función de garante de los intereses de la clase dominante- se asocia a la pertenencia de clase del personal del Estado: actores sociales diferenciados pero que, al ser reclutados entre las clases media y superior, comparten cosmovisiones e intereses con las clases dominantes a nivel económico. No todo el personal del Estado, no obstante, resulta relevante, sino sólo los miembros de lo que designa como *elite estatal*. Los individuos que ocupan altos puestos dirigentes en las instituciones del *sistema estatal* (gobierno, administración burocrática, administración de la violencia, justicia, gobiernos sub-centrales y asambleas legislativas) conforman la clase gobernante del sistema capitalista.

Las determinaciones sociales e ideológicas de la elite estatal resultan centrales en la forma en que Miliband plantea el acceso al conocimiento del rol del Estado en las sociedades capitalistas. En contra de las perspectivas democrático-pluralistas<sup>1</sup>, la correlación de clase -en términos, por ejemplo, de origen social, ingresos,

---

<sup>1</sup> En *El Estado en la Sociedad Capitalista* (1970), Miliband discute con las perspectivas democrático-pluralistas, cuyo postulado básico consiste en afirmar la existencia de una pluralidad de elites que compiten en igualdad de condiciones, en un escenario que, por eso mismo, resulta equilibrado. La consecuencia de este postulado es la negación de la existencia de una clase dominante y, más importante, la negación de la asimetría social como condicionante básico de la contienda política. De allí el énfasis del autor en demostrar, no que no hay diversidad de elites, sino que todas juntas constituyen una clase económicamente dominante. Desde esta preocupación inicial, la pregunta por el papel del Estado en el capitalismo se asocia a averiguar si esta clase es también una clase gobernante.

trayectorias educativas, conexiones interpersonales y estilo de vida- entre elites políticas y económicas constituye, para el autor, la prueba de la función de dominio del Estado<sup>2</sup>. Esta correlación implica y explica que entre las elites de los distintos componentes del sistema estatal no haya grandes desacuerdos, más bien tenderán a acordar en lo fundamental: el mantenimiento de la sociedad capitalista. Por otra parte, el Estado mismo, gracias a un mecanismo de reclutamiento que favorece cierta homogeneidad social e ideológica, asume un rol central en la reproducción de esta correlación.

Obviamente, la clase económicamente dominante no es una clase gobernante en el sentido en que lo era la aristocracia, y la traducción en decisiones políticas de sus intereses económicos no es automática. Miliband forma parte de los teóricos marxistas preocupados por la especificidad y autonomía de lo político y por revertir las tendencias economiscistas del marxismo. El punto es que esta distancia entre economía y política, propia del capitalismo, y que Miliband contempla y asume en la distinción entre *poder de clase* y *poder de Estado*, se salva gracias al hecho de que la elite política es social e ideológicamente homóloga a la clase económicamente dominante (Miliband, 1970: 64). Dada esta correlación, la elite que detenta el poder estatal puede actuar *en nombre* de la clase dominante, hacer del Estado un medio de dominación política y de esta clase, una clase gobernante (*op.cit.*: 55).

Esquemmatizando, en *El Estado en la Sociedad Capitalista*, para Miliband, la caracterización del estrato superior del personal estatal es un paso fundamental en la comprensión de la función y naturaleza del Estado en tanto sistema institucional. Lo es porque de lo que se trata es de rebatir la tesis de la neutralidad del Estado y de demostrar la unidad entre clase económicamente dominante y el grupo social que detentan el poder político. Por eso, no cualquier caracterización de esta elite resulta relevante. Es su composición social lo que impregna las decisiones y políticas del Estado. La tesis básica es que si la elite estatal es reclutada en las clases superiores, los hombres de negocios pueden confiar en sus gobiernos. La relación entre personal del Estado y Estado, de esta manera, se establece en el marco de una pregunta específica: su relación con la clase dominante. Volviendo a nuestro interrogante inicial, digamos que el estudio de la elite estatal permite acceder no al Estado en cualquier aspecto, sino a uno en particular. Por fuera de la problemática específica de la dominación de clase, de la cual el sistema estatal es un medio, el estudio de la elite estatal pierde pertinencia teórica.

Ahora bien, en *Marxismo y Política* (1978), Miliband redefinirá la relación entre personal del Estado y Estado. Allí, ampliará la respuesta a la pregunta por el modo en que el Estado capitalista es un *medio de dominación de clase* que, como señalamos, anteriormente estaba planteada casi exclusivamente en términos de la composición social de la elite política (Miliband, 1978: 87). El autor afirmará ahora que ninguna de las tres respuestas que el marxismo ha dado a por qué el Estado sería un instrumento de la clase dominante (el origen social de la elite estatal -su propia respuesta; las presiones del poder económico; y los límites y exigencias estructurales del modo de producción -respuesta que correspondería a Poulantzas) resulta satisfactoria. No porque no sean parcialmente ciertas, sino porque la verdadera razón para rechazar una definición instrumentalista del Estado -rótulo con el cual es caracterizada su propia posición- es que "el Estado actúa *en nombre* de las clases dirigentes, pero no actúa en la mayor parte de los casos a *sus órdenes*" (*op.cit.*: 96). Si el Estado quiere actuar como Estado de clase debe gozar de un alto grado de *autonomía* que le de la flexibilidad para mediar y reconciliar intereses entre las fracciones de la clase dominante y poder actuar como *órgano de reforma*. Será ahora la categoría de *autonomía relativa* del Estado -y no el origen social de su personal jerárqui-

---

<sup>2</sup> Este es un punto controversial de la propuesta de Miliband: ¿qué tipo de relación hay entre el origen social superior de la elite estatal y la dominación de clase? Poulantzas la entenderá como una relación causal. Su crítica, por tanto, afirmará que la coincidencia de los orígenes sociales entre elites estatales y clase dominante, circunstancia casual y contingente, debe ser entendida, en todo caso, como un efecto de la relación y coincidencia objetiva entre la función del Estado y los intereses de la clase dominante, no como su causa (Poulantzas, 1969b: 81). Laclau, por su parte, matizará esta crítica diciendo que dicha correlación, en Miliband, puede ser leída como indicación de dicha dominación y no necesariamente como su causa (Laclau, 1975: 134).

co- lo que explique su funcionalidad respecto de la reproducción de la sociedad capitalista. Prueba de dicha autonomía es el hecho de que el Estado, sin dejar de ser un Estado de clase, ha tenido distintas formas de intervención, ha priorizado distinto tipo de funciones, y en ocasiones, a reflejado mas que dominado el conflicto de clases (*op.cit.*: 117, 125).

A pesar de que es un rasgo macroagregado endógeno al sistema estatal, y no las determinaciones socioeconómicas de los miembros del aparato estatal, lo que importa ahora –posición que, como veremos, se acerca mucho a Poulantzas- cuando Miliband habla de autonomía relativa, se sigue refiriendo al aparato del Estado y a las elites estatales que lo conforman. En un texto de 1983, Miliband avanzará sobre esta cuestión. Allí, haciéndose eco de las críticas que por entonces se dirige al reduccionismo de clase en la tradición marxista, señala que la misma, es verdad, ha tendido a ignorar el hecho de que “el Estado tiene intereses propios; o por decirlo de forma más apropiada, el hecho de que las personas que dirigen el Estado creen que éste los tiene y tienen además intereses propios (Miliband, 1983: 190). Allí también critica la utilización de la noción de Estado como si fuera una entidad monolítica. Con “Estado”, señala, se hace referencia a un conjunto de personas (la elite estatal) que no tienen por qué tener puntos de vista e intereses unificados. Esos conflictos se zanja, de un modo u de otro, al interior del aparato del Estado, porque *alguien* tiene que tomar decisiones. Estas decisiones se toman, y muy raramente se toman porque no hay otras opciones. La autonomía del Estado, aquí, es referida a esta capacidad decisoria -conflicto mediante- de las elites estatales.

Sin embargo, ¿de qué depende esta capacidad-autonomía? De la lucha de clases y del grado en que la hegemonía de la clase dominante se vea amenazada desde abajo. Lo que hay que revisar, de este modo, es el énfasis exclusivo en las necesidades y presiones de la clase capitalista. Aunque estas son importantes, no explican todas las determinaciones de la acción estatal. En particular, continúa, habría que considerar los impulsos endógenos al Estado, generados por las elites estatales, “los cuales no pueden ser considerados como sinónimos de los objetivos de las clases dominantes” (*op.cit.*: 194). En definitiva, estos impulsos se derivan del hecho de que las elites estatales tengan, como primera preocupación, su puesto de trabajo y su carrera. Esto no significa que los intereses capitalistas vayan a ser desatendidos, agrega Miliband, pero sí que no son la única preocupación de los ocupantes de altos cargos en el aparato del Estado.

Así, pues, el personal del Estado obtiene una nueva importancia en el estudio del Estado: ya no es solo su origen de clase lo que importa, pero porque ya no es sólo la relación con la clase dominante lo que explicaría la totalidad de la acción y función del Estado. En este punto el autor va a proponer que la relación entre “poder estatal” y “poder de clase” debe ser entendida bajo la metáfora de la *asociación* entre dos fuerzas diferentes y separadas. Este modelo intenta, por un lado, darle importancia al papel independiente del Estado que el “reduccionismo de clase” oscurece; por el otro, evitar el reduccionismo inverso, el de la “primacía de la política” y el “Estado para sí”, que lo escinden absurdamente de cualquier fuerza social (*op.cit.*: 198-9).

## 2. Poulantzas: del Estado como función al Estado como campo estratégico

El primer punto a ser destacado es que, para Poulantzas, la elaboración de la categoría de Estado se inscribe en una problemática diferente que en el caso de Miliband. En *Poder político y clases sociales* (1969a), en discusión con el historicismo y el economiscismo, el autor pretende elaborar una teoría regional de la política que de cuenta de su especificidad y de su lugar en la totalidad social. Mientras que Miliband, como vimos, pretende demostrar la unidad entre elites políticas y económicas y, desde allí, la función de dominación política del Estado.

Esquemmatizando, la línea argumental de Poulantzas es la siguiente: la totalidad social es entendida bajo el concepto de modo de producción (MP), una combinación de estructuras y prácticas con determinación en última instancia de lo económico, que designa qué nivel estructural obtienen predominio. Dado que los niveles

de estructuras (económico, político e ideológico) tienen autonomía, eficacia y temporalidad propias, los MP están constituidos por el *desarrollo desigual de sus niveles estructurales*. Este desajuste ontológico hace que lo específico de cada MP sea la matriz articuladora entre estos niveles; de allí, la pregunta específica por el lugar y función de *lo político/la política* en un MP<sup>3</sup>. La teoría del Estado, de este modo, consiste en desentrañar su función en relación a una totalidad contradictoria, atravesada por una doble escisión. Una, entre dimensiones de estructuras y prácticas; y otra, en cada dimensión, entre los niveles económico, político e ideológico. Tanto estructuras como prácticas son, ambos, sistemas de relaciones entre niveles. Una instancia estructural no constituye directamente una práctica, lo cual implica, evidentemente, que la estructura no corresponde a la economía y las prácticas no corresponden a la política y la ideología (Poulantzas, 1969<sup>a</sup>: 104). Por otra parte, la determinación del sistema de prácticas (luchas de clases) por el sistema de estructuras no impide pensar la intervención de las prácticas *en* las estructuras. En verdad, por “determinación” debe entenderse los *límites* que la estructura produce en las *variaciones* de la lucha de clases.

En la dimensión estructural, *lo político* corresponde a la estructura jurídico-política del Estado. En una formación social concreta con predominio del MP capitalista<sup>4</sup>, el Estado asume una función particular: *es el factor de cohesión de sus niveles estructurales*. Es, por decirlo de otro modo, el factor de organización y regulación de un equilibrio sistémico que no está dado. De allí que el Estado sea, además, un factor de producción de una unidad nueva, y, consecuentemente, objetivo de la práctica política que transforma esa unidad. Siguiendo con el razonamiento, *la política* corresponde al campo de las prácticas y de las relaciones sociales (que no deben ser confundidas ni homologadas con las estructuras). Este campo consiste en la lucha de clases: su objetivo es el Estado, su objeto la *coyuntura* y su producto la *transformación* de la unidad de una formación social (Poulantzas, 1969a: pp.43-5).

Pero el Estado, a diferencia de los planteos de Miliband, no debe ser confundido con el aparato del Estado, o para decirlo más apropiadamente, a los efectos de comprender las relaciones de poder debe operarse una distinción entre Estado y aparato del Estado. Este último, en tanto estructura política, refiere a las funciones y al personal del Estado. El poder del Estado, en cambio, refiere al poder de una clase determinada a cuyos intereses corresponde el Estado. El poder no es atributo de las instituciones, el aparato del Estado es un centro organizador del poder, su autonomía relativa no se debe a que tenga un poder propio, como en Miliband, sino a su relación con las otras estructuras (*op.cit.*: 118).

Volviendo a nuestro problema de interés, esta discrepancia con Miliband, aunque se derive de puntos de partida distintos, está en la base de sus diferencias en la forma de plantear la relación entre “personal del Estado” y Estado. Para Poulantzas, no es que el personal del Estado no revista interés ni merezca conceptualización, todo lo contrario, pero evidentemente ocupa otro lugar en su teoría y obtiene otras determinaciones. Veamos en qué consisten.

---

<sup>3</sup> En *Poder político y clases sociales*, Poulantzas pretende elaborar una teoría regional de lo político más allá de los distintos modos de producción. Pero si todos los modos de producción están conformados por los mismos niveles estructurales, y lo que los diferencia, solo a posteriori, es su matriz articuladora, se sigue que estos niveles son esencias pre-existentes indiferenciadas históricamente. Esta es la crítica básica que se le hace al punto de partida de Poulantzas, crítica que el propio autor asumirá y rectificará en sus obras posteriores, afirmando que la separación entre economía y política es una particularidad del capitalismo.

<sup>4</sup> El autor establece una diferencia entre MP y formación social (FS). Estas últimas son las que existen empíricamente, mientras que los MP son estilizaciones de rasgos puros. Una formación social puede estar conformada por varios MP, aunque alguno obtendrá predominio. La lógica de combinación entre MPs, que a su vez son articulaciones específicas entre niveles autónomos, le otorga a las FS una singularidad y complejidad histórica que la supuesta rigidez de sus categorías abstracto-formales parece oscurecer. Desde Poulantzas, uno podría decir que cada caso concreto es una totalidad históricamente única, sólo que aprehensible bajo el mismo sistema de categorías. De allí que no pueda responder a la pregunta de cuán autónoma o relativa es la autonomía relativa: eso se decide en cada circunstancia.

Ya señalamos que, en principio, el personal del Estado pertenece al dominio de la estructura institucional del Estado, y siguiendo la lógica de la argumentación de Poulantzas: no es una clase, no pertenece al campo de las prácticas, no tiene poder y, por tanto, no es más o menos capaz de realizar sus intereses<sup>5</sup>. No obstante, la burocracia, concepto específico para dar cuenta del personal estatal, es una *categoría social*: un particular conjunto social con “efectos pertinentes”, “cuyo rasgo distintivo reposa sobre su relación específica y sobre-determinante con estructuras distintas de la económica”, como también es el caso de los intelectuales (*op.cit.*: 98). Hecha esta primera conceptualización, Poulantzas dedica toda la última parte de *Poder político y clases sociales* al tratamiento de la burocracia y su relación con el aparato del Estado.

Quizás sea esta parte de la teoría de Poulantzas la que puede ser mejor comparada con la propuesta de Miliband, ya que al menos comparten el referente sobre el cual versan. De hecho, Poulantzas comienza discutiendo con la teoría de las elites. Para esta teoría –y podríamos decir, también para Miliband- el problema fundamental reside en la concentración o desconcentración empírica de las funciones políticas en manos de los miembros de una clase. Para Poulantzas, el problema de la burocracia debería ser planteado en otros términos: primero, como el problema relativo al personal estatal en tanto categoría social específica, *efecto* de la estructura política (Estado). Segundo, como un modo de organización del aparato del Estado (burocratismo) derivado de la ideología dominante y de la separación entre economía y política propia del capitalismo<sup>6</sup>.

Estos problemas conciernen al aparato del Estado, *no* al poder del Estado. En tanto categoría social la burocracia tiene, evidentemente, una pertenencia de clase. El punto es que su funcionamiento no está determinado por esta pertenencia, ni por el funcionamiento político de la clase donde fue reclutada, sino por el aparato del Estado y su lugar en la formación social. “No teniendo la burocracia poder propio, su autonomía relativa no es otra que la que incumbe a ese Estado en las relaciones de poder de la lucha de clases, poder del Estado detentado por clases, dado que el Estado no es, en realidad, más que un centro de poder” (*op.cit.* p. 460). La forma de organización de ese centro de poder, el burocratismo, es lo que le otorga su unidad y autonomía relativa, y también lo que la constituyen en categoría específica, a pesar de las divergencias de clase entre sus estratos. No es que este grupo no tenga intereses propios, pero no es por estos que son un grupo diferenciado.

Recapitulando, para el primer Poulantzas, la relación entre “personal del Estado” y “Estado” se establece de la siguiente manera: la burocracia es un grupo social diferenciado y autónomo cuya unidad, coherencia y funcionamiento no está determinado por la clase a la que pertenece ni por ninguna de sus características, sino por el propio aparato del Estado. Es la separación entre economía y política, y el rol de la estructura estatal en la formación social capitalista, lo que le otorga su especificidad como categoría. Esa especificidad va a estar relacionada con la lucha de clases, pero en la medida en que el aparato del Estado lo está. En ese marco, la burocracia *puede* devenir una *fuerza social*, pero esa función la recibe de la coyuntura misma –en casos, por ejemplo, de modificación de la matriz de predominio de la formación social, de crisis general de legitimidad o de desorganización de las clases dominantes- aportando su apoyo, por medio del burocratismo que caracteriza su legitimidad interna, a formas particulares de Estado. Su acción política como fuerza social, no obstante,

---

<sup>5</sup> Las clases son efectos y portadoras de las estructuras –en el sentido en que la matriz del MPC determina a la clase como principio de división de las relaciones sociales en cada uno de los niveles- pero no pertenecen al dominio de las estructuras, sino al de las relaciones sociales (económicas, políticas e ideológicas). La categoría de poder refiere a la capacidad de las clases de realizar sus intereses objetivos, capacidad que se define relacionamente, respecto del poder de las otras clases y de los límites que las estructuras imponen a las variaciones de la lucha de clases (*op.cit.*: 75).

<sup>6</sup> Modo de organización caracterizado, al modo weberiano, por el secreto, la impersonalidad, la legitimidad racional-legal, la pretensión de neutralidad y de encarnación del interés general, el monopolio burocrático del saber (tecnocracia), y el funcionamiento jerárquico (*op.cit.*: 458).

no está determinada, en ningún caso, por sus intereses materiales, ni implica que pueda tener poder propio o un papel principal en la constitución de una forma de Estado (*op.cit.*: 469-70).

¿No se acerca este planteo a los últimos aportes de Miliband? Las determinaciones de la *elite estatal* (su autonomía) vendrían dadas por la autonomía relativa del aparato del Estado, derivada a su vez de sus tareas como Estado de clase (mediar intereses y operar las reformas necesarias) y por el grado en que la lucha de clases implica una amenaza a la hegemonía capitalista. Las determinaciones de la *burocracia*, como grupo social, vendrían dadas por la estructura -el aparato del Estado- de la que es efecto y soporte; mientras que su funcionamiento político vendría dado por la coyuntura (condensación de las contradicciones entre niveles y, claro, lucha de clases). Para Miliband, no obstante, no solo el aparato del Estado determina a la elite estatal, sino que los impulsos de ésta también explican, al menos en parte, la acción estatal. Impulsos enteramente propios, es decir, enteramente estatales y con poder propio.

Hasta aquí, marcamos un acercamiento parcial entre la primer obra de Poulantzas y las desarrollos más tardíos de Miliband, nos resta observar qué pasa con el pensamiento del propio Poulantzas respecto de la relación entre personal estatal y Estado, en particular en su última obra: *Estado, poder y socialismo* (1977).

Aquí, el autor realizará varios desplazamientos. En primer lugar, dirá que el Estado "(...) debe ser considerado como una *relación*, más exactamente como la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clases, tal como se expresa, siempre de forma específica, en el seno del Estado" (*op.cit.*: p. 154). Esta definición permite escapar del pseudo dilema entre un Estado concebido como cosa -instrumento- y un Estado concebido como sujeto -con voluntad propia; y reinscribir de otra forma la relación entre Estado y aparato del Estado. Según el autor, en el capitalismo, el poder político está concentrado y materializado por excelencia en el aparato del Estado, lugar central de su ejercicio. Pero el Estado no se reduce a la relaciones de fuerzas, presenta una opacidad y resistencias propias. Esta especificidad se deriva del modo en que la lucha de clases sucede en *su* seno. El Estado no organiza la unidad del bloque en el poder desde el exterior, la lucha está presente *en* su materialidad: en las contradicciones interestatales entre ramas y aparatos y en el seno de cada uno de ellos; y también en cada una de las selecciones, decisiones y no decisiones implicadas en su micropolítica.

Esta micropolítica interna al aparato del Estado se presenta de manera caótica, pero porque la autonomía del Estado no se deriva de su independencia de las fracciones de clase, sino que es el resultado del hecho de que su misma materialidad -lo que sucede *en* el Estado- es la lucha de clases. El Estado, de ser una estructura sin relaciones sociales y sin poder, deviene un *campo* y un *proceso estratégico donde se entrelazan nudos y redes de poder* que cristalizan en un aparato (*op.cit.*:163). Este aparato no es una decantación ordenada de las relaciones de poder. No hay cálculo estratégico ni bloque monolítico, sino coordinación conflictiva de micropolíticas: proceso que se manifiesta en duplicaciones de ciertos aparatos por otros, desplazamiento de funciones y de esferas de competencia entre aparatos, desfases constantes entre poder real y poder formal, redes transestatales que cortocircuitan a los diversos aparatos y ramas, transformación de la organización jerárquico-burocrática a través de la formación de cuerpos destacados de altos funcionarios con un alto grado de movilidad interestatal y con el mundo empresarial, etc. (*op. cit.*: 165).

En este marco, ¿dónde queda la reflexión sobre la burocracia y el personal del Estado? Las contradicciones de clases se inscriben en la materialidad del Estado y, por ello, atraviesan también al personal del Estado. La idea de micropolítica implica que más que con un cuerpo de funcionarios unitario hay que habérselas con feudos, clanes y fracciones diversas: la política del Estado consiste en el resultado de su choque recíproco, y no en la aplicación de un proyecto global desde la cumbre. Por otro lado, además, el personal del Estado está dividido según sus pertenencias de clase, por lo cual está desde el primer momento metido en la lucha de clases (*op.cit.*: 188). Paradójicamente, aunque por otro caminos, Poulantzas termina por aceptar que el origen social del personal del Estado resulta relevante, no ya para determinar la relación entre elites económicas y

elites políticas, como en el caso de Miliband, pero si para determinar la relación entre personal estatal y Estado, concebido ahora como *arena* de conflicto político.

### 3. Las situaciones de interacción *en* el Estado como puertas de acceso a su materialidad micro-política.

Hasta aquí intentamos reconstruir el modo en que Miliband y Poulantzas conceptualizan al personal estatal, al Estado, y a su relación. Volvamos, ahora, a nuestro interrogante inicial: ¿por qué sería válido acceder al Estado -a alguna de sus áreas- a través de la caracterización de las sociabilidades e interacciones entre los agentes estatales? ¿Qué permitiría ver (y que no) esta puerta de acceso en relación a otras posibles?

En primer lugar, digamos que la noción de Estado como campo estratégico y como sede de un conjunto de micro-políticas, del último Poulantzas, permite ubicar mejor, a nuestro juicio, esta pregunta. Sólo si el Estado es concebido como una arena de prácticas, y no como una estructura pre-constituida, la indagación de lo que sucede *en* el estado tiene sentido.

Aunque el primer Poulantzas le otorgaba a la burocracia una entidad política propia como objeto de estudio, su acción y función remitía a una instancia estructural (la estructura estatal) de la cual era su efecto específico. Esa instancia quedaba suspendida en el vacío: estaba claro por qué la función de la burocracia se derivaba de la posición estructural del estado en la totalidad social, pero la relación inversa permanecía sin tratamiento. En otras palabras: ¿Cuál era la contribución específica de la burocracia a la reproducción de la estructura política estatal? ¿de qué modo constituye no sólo su *efecto*, sino también su *sopORTE*?

Laclau (1975) identifica esta ambigüedad en el punto de partida de la teoría de Poulantzas. O bien las prácticas son efecto de la estructura, con lo que se reducirían a un momento estructural más, o bien son una fuerza autónoma que no puede explicarse por la estructura sobre la que opera, con lo que se instituye un dualismo y se termina por referir la unidad de la formación social a un sujeto trascendental. En *Estado, poder y socialismo*, señala Laclau, este dualismo se disuelve, pero porque cambian los puntos de partida. A nivel estructural una formación social carece de toda unidad. El Estado ya no cohesiona los niveles porque él mismo está atravesado por la contradicción, expresada ahora, como vimos, en un conjunto de feudos y facciones con distintos antagonismos entre sí y que, de esta manera, se constituyen en *lugares* de una multitud de micropolíticas.

Hasta aquí, esta observación se nos revela inmensamente productiva. Si esa micropolítica no se presenta como un mero subproducto o epifenómeno de una instancia extrínseca a ella misma, tienen sentido asumir que la caracterización de las interacciones y antagonismos entre los agentes estatales que participan de ella es una puerta de acceso válida para conocer, aún fragmentariamente, algún aspecto involucrado en la construcción del Estado, que ya no sería un marco estructural de la acción, sino una arena de interacción de variaciones limitadas pero cuyas coordenadas están en constante formación.

Sin embargo, Poulantzas no puede detenerse ahí. El Estado no puede ser concebido como un conjunto de piezas sueltas, su unidad debe reencontrarse al final del proceso, en los intereses de la fracción hegemónica. Con esto, se cierra el círculo y se vuelve a una concepción instrumentalista del Estado, o sea, a una conexión extrínseca entre Estado y bloque dominante (Laclau, 1981: 50)<sup>7</sup>. Para Laclau, de este modo, la ambigüedad

---

<sup>7</sup> Relación ya planteada, aunque por otros caminos, por Miliband, para quien en un contexto de diferenciación estructural de sistemas (economía y política), la unidad de la totalidad es lograda a partir de la homogeneidad socioeconómica e ideológica entre los grupos sociales (clase dominante y elite estatal) que dominan en cada sistema.

de los planteos iniciales de Poulantzas se cierra abandonando el estructuralismo y postulando un voluntarismo del sujeto: la clase dominante como principio de unificación final. Claro que no es cualquier sujeto el que sutura la unidad perdida del Estado, sino un sujeto de clase. Aunque Poulantzas refiera a la existencia de otros antagonismos, la micro-política del estado, y la política en general, debe tener necesariamente un contenido de clase.

Ahora bien, ¿Qué pasa si renunciamos a la necesidad de reencontrar la unidad del Estado? ¿Qué pasa si en vez de restituírle una unidad que no tiene nos limitamos a conocer los modos de su falta de unidad, de sus contradicciones, de alguna de sus múltiples determinaciones? Si retenemos la idea de que la materialidad del Estado está conformada por antagonismos expresados en una multitud de micropolíticas, pero dejamos de lado la necesidad de referir a su función y naturaleza con respecto a la totalidad social, y también evitamos partir del supuesto de que estas micro-políticas están necesariamente conectadas con la dominación de clases y con la lucha de clases, es decir, que constituyen, a priori, condensaciones de la lucha de clases; digo, si dejamos de lado estos componentes de la propuesta de Poulantzas... ¿qué nos queda?

Cuando Poulantzas criticaba en Miliband su incapacidad para comprender al Estado y las clases sociales como relaciones objetivas, decía lo siguiente: “Miliband da constantemente la impresión de que para él las clases sociales o los “grupos” son, de algún modo reducibles a relaciones interpersonales, de que el Estado se puede reducir a las relaciones interpersonales de los miembros de los diversos “grupos” que constituyen el aparato del Estado, y finalmente, que las relaciones entre las clases sociales y el Estado se puedan reducir a las relaciones interpersonales de los “individuos” que componen los grupos sociales y los “individuos” que componen el aparato del Estado” (Poulantzas, 1969b: 77).

El fundamento de esta crítica, lo que para Poulantzas es la “problemática del sujeto”, radica en la reducción de conceptos abstractos y macroagregados (como Estado o clase social) a referentes empíricos aparentemente sencillos, como “las relaciones interpersonales entre individuos”. Dado que la perspectiva de Miliband pretende, ciertamente, dar cuenta de la relación entre Estado y clase dominante, como categorías que refieren a la totalidad social; esta objeción parece justificada. No obstante, implícitamente, lo que esta crítica también revela es un reduccionismo inverso: ¿Por qué las relaciones interpersonales, o en otros términos, las interacciones micro-situadas entre agentes sociales deberían agotarse en la categoría de clases sociales? Para decirlo en los términos del propio Poulantzas: ¿Por qué las interacciones entre los participantes de la micro-política del Estado deberían reducirse al problema la lucha de clases o, incluso, al aparato del Estado? Esas “reducciones” pueden ser válidas, pero tanto como otras posibles.

Lo que estamos diciendo es que la aparente sencillez y empirismo de la micro-política de antagonismos que Poulantzas tan lúcidamente remarca como un rasgo material del Estado, no es tal. Que no se agota en la cuestión de la lucha de clases, ni en el problema de la dominación política, ni siquiera –sobre todo en contextos institucionales como el argentino- en los confines del aparato del Estado. Que no se agote ahí no quiere decir, empero, que esos elementos no estén presentes; pero no son los únicos y, en determinadas circunstancias, no son los más importantes. En ese sentido, si nos quedamos sólo con la idea del Estado como arena micro-política, nos estamos quedando con la posibilidad de explorar, inductivamente, las determinaciones de la materialidad estatal en contextos y situaciones particulares, sin establecerlas a priori, sin reducirlas de antemano.

Partir de la caracterización de las interacciones entre agentes estatales -entendidas como expresiones de la materialidad micro-política estatal ¿nos conduce necesariamente al subjetivismo o al voluntarismo? En absoluto. Si asumiéramos que la materialidad del Estado consiste en atributos socio-económicos de su personal o en la voluntad política de sus elites, como en el caso de Miliband, entonces quizás sí. Paradójicamente, este reduccionismo, en verdad, no se centra en lo que sucede *en* el Estado, sino que lo infiere por medio de determinaciones exteriores, relativas a los individuos, como la pertenencia de clase.

Centrarse en las interacciones, en cambio, es tomar como unidad de observación, no a los sujetos y sus atributos, sino a las relaciones y situaciones en las cuales desarrollan sus acciones y en las cuales, en todo caso, algunos de sus atributos aparecen como relevantes y otros no. Las situaciones de interacción pueden ser entendidas como productos y productoras de ambos, sujetos y estructuras. Esto no significa negar los constreñimientos de la acción, asumiendo una visión ingenua que considera que los agentes construyen, al modo del libre albedrío, instituciones cada vez. Por el contrario, uno de los constreñimientos de la acción individual es precisamente la interacción social. Los actores están constreñidos por los otros actores. Algo de esto está en la base de la teoría relacional del poder que Poulantzas plantea, ya, en *Poder Político y clases sociales* y que luego retoma en el marco de la discusión con Foucault. Considerar a la interacción social como unidad de análisis no es equivalente a constituirla como un agregado de individuos con constreñimientos *externos* a las situaciones sociales y políticas de las que participan. En todo caso, el modo en que dichas determinaciones externas a las situaciones configuran modos de acción y visión se juega y especifica *en* esas situaciones.

Cuando el propio Poulantzas señala que la materialidad del Estado no está dada ni por algo externo, ni por algo intrínseco, sino por un proceso micro-político de contradicciones entre diversos antagonismos *en* el Estado, entre ramas y aparatos, pero también entre las facciones que los controlan y entre los distintos estratos del personal estatal, me parece que hay un intento por escapar del dualismo sujeto/estructura. El Estado no es una voluntad materializada en un agregado aritmético de voluntades individuales de clase, tampoco es una estructura pre-constituída que sirve, objetivamente, sin necesidad de hacerla funcionar, como instrumento de dominación. Entre el Estado como sujeto y el Estado como cosa, está el Estado como relación.

Una manera válida -no única- de acceder a esa materialidad relacional del Estado, sería analizar las interacciones entre agentes estatales y los antagonismos que esas interacciones recrean e instituyen como sus límites. Antagonismos, ya más allá de Poulantzas, que no tienen por qué ser exclusivamente de clase, sino que pueden estar vinculados a principios de división diferentes, como la pertenencia partidaria, profesional, regional, de género, institucional, etc. Divisiones, además, que no están dadas, como tampoco están dadas las de clase, sino que deben ser producidas como tales. En ese sentido, sólo podrían decidirse qué antagonismos resultan relevantes en el análisis de situaciones concretas en Estados concretos. En el punto de llegada, no en el de partida.

Esta cuestión teórico-metodológica, para concluir, me parece especialmente atendible en contextos como el latinoamericano, que es el que conozco, donde es común que las “teorías sobre la sociedad”, construidas al calor de otras realidades, no sean adecuadas para comprender el modo de ser de las instituciones políticas; al menos si no nos contentamos con describirlas como desvíos, fallas, debilidades, o subdesarrollos. Si no hay una burocracia que funcione, como diría Poulantzas, como categoría social específica, cohesionada y unificada; si no hay, en verdad, burocratismo; si el Estado ha fallado como instancia de organización autónoma de las fracciones de clase; si la composición social de las elites políticas no es equivalente a la de las elites económicas; si las elites políticas tampoco coinciden con las elites tecnocráticas, ni con las burocráticas. Digo, si todo eso no tiene correlación con la materialidad de Estados históricamente existentes ¿nos vamos a contentar con afirmar que en dichos casos estamos frente a un Estado débil? ¿No sería más fructífero analizar lo que sí sucede *en* el Estado, sus determinaciones situacionales y su productividad específica?

Creo que estos desajustes, respondiendo, ahora, a nuestro interrogante inicial, le agregan una validez, si se quiere contextual, a la tarea de describir las interacciones entre agentes estatales -y no sólo agentes jerárquicos- en escenarios burocráticos que suelen ser caracterizados por sustracción; esto es, por aquello que el modelo teórico normativo indica que les *falla*. Este presupuesto de partida, de una cierta intemperie teórica, resultaría válido no porque nos conduzca directamente al conocimiento del Estado, con mayúscula, de la dominación política o de la lucha de clases. Sería válido, creo, porque en verdad no sabemos del todo a donde nos va a conducir.

## A modo de conclusión

No deja de ser curioso que tanto Miliband como Poulantzas hayan renegado de los rótulos -instrumentalismo y estructuralismo- con el cual se catalogaron sus posiciones y disidencias. Esa incomodidad podría ser leída como la reivindicando de los matices y complejidades de sus elaboraciones teóricas, matices que las estilizaciones oscurecen; o, también, como la visibilización de sus sendas ambigüedades y tensiones. Me parece que es en esas ambigüedades donde, en todo caso, está la riqueza y la apertura de las dos propuestas.

Aquí intentamos mostrar los puntos de encuentro y desencuentro en la manera en que ambos autores plantearon la relación entre “personal estatal” y “Estado”, y el modo en que cada uno, en mayor o menor medida, desplaza sus propias posiciones en el tiempo. Hemos visto que, para Poulantzas, primero, la relación entre Estado y burocracia estaba dada como una relación de determinación/producción de estructuras sobre prácticas o, para ser más precisos, de estructura sobre sujetos. La burocracia era un efecto específico de la estructura política. Su autonomía y función, como categoría social, se derivaba de la autonomía y función de esta estructura, y no de su pertenencia de clase o de cualquier otro rasgo “propio”. Hemos visto que para Miliband, por el contrario, la composición de clase de la elite estatal estaba en la base de la naturaleza capitalista del Estado y de su especificidad como medio de dominación de clase. La relación entre un término y otro se trataba, en consecuencia, como una relación de sustitución: el Estado no era más que la elite estatal, sus atributos no eran más que los atributos socio-económicos e ideológicos agregados de las elites que detentaban su poder. La distinción entre poder de clase y poder de Estado, de este modo, habilitaba el camino para una afirmación que colocaba la unificación de lo diverso, finalmente, en el sujeto dominante.

Luego vimos cómo ambos autores rectifican algunas de sus postulados, podríamos decir, ampliando el campo de las determinaciones teóricas del Estado. En Miliband, la acción estatal aparece ahora vinculada a la lucha de clases, y no solo a los intereses de la clase dominante representados por la elite estatal; también los “impulsos endógenos al Estado” tienen su importancia. Reconoce, además, la verdad parcial de los límites estructurales y de las presiones del poder económico para considerar al Estado como un Estado de clase. No obstante, estos determinantes se suman a los anteriores, sin una articulación teórica que los ponga en relación de algún modo. En Poulantzas, los desplazamientos son más cualitativos que cuantitativos. Poulantzas reformula los puntos de partida de su propuesta y abre un interesante camino. Interesante pero menos tranquilizador, en el sentido en que deja abiertas tareas de especificación teórica que, creo, sólo pueden ser concretadas de modo fragmentario y en investigaciones concretas, también fragmentarias.

La idea del Estado como relación, como campo estratégico en donde se entrelazan nudos de poder organizados en una multitud de micro-políticas, me parece un modo más realista de concebir la política en los Estados concretos. Poulantzas, no obstante, no señala sólo eso. La materialidad del Estado sigue remitiendo a una política entendida como el terreno exclusivo de la lucha de clases. El Estado condensa las contradicciones de clase, las introyecta en su seno, brindándoles una opacidad propia, pero al final del proceso, termina reencontrado su unidad en los intereses de la clase hegemónica. En este punto, hemos planteado que si tomamos distancia de la necesidad de las determinaciones de clase en la definición de la politicidad del Estado, y nos quedamos con la idea, quizás más ubicua y metafórica, de su materialidad micro-política, las interacciones entre agentes estatales pueden ser una puerta de acceso válida a la forma en que esa materialidad se especifica en situaciones concretas. De esta manera, no serían los agentes en sí, ni sus atributos socio-económicos individuales, sino sus interacciones en situaciones y áreas específicas del entramado institucional del Estado las que aportarían una pista sobre los antagonismos que constituyen su materialidad.

## Bibliografía

- Laclau, E (1975): "La especificidad de lo político", en Tarcus, H. (comp.): *Debates sobre el Estado capitalista*, Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.
- Lalcau, E. (1981): "Teorías marxistas del estado: debates y perspectivas", en Lechner, Norbert *et.al.*: *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1985.
- Miliband (1965): "Marx y el Estado", en Tarcus, H. (comp.): *Debates sobre el Estado capitalista*, Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.
- Miliband, R. (1970). "El estado capitalista. Respuesta a Nicos Poulantzas", en Tarcus, H. (comp.): *Debates sobre el Estado capitalista*, Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.
- Miliband, R. (1970): *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México, 1985.
- Miliband, R. (1973): "Poulantzas y el Estado capitalista", en Tarcus, H. (comp.): *Debates sobre el Estado capitalista*, Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.
- Miliband, R. (1978): *Marxismo y política*, 1978, Siglo XXI, México, 1978
- Miliband, R. (1983): "Poder estatal e intereses de clase", en Tarcus, H. (comp.): *Debates sobre el Estado capitalista*, Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.
- Poulantzas, N. (1969a): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, México, 1990.
- Poulantzas, N. (1969b): "El problema del Estado capitalista" en Tarcus, H. (comp.): *Debates sobre el Estado capitalista*, Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.
- Poulantzas, N. (1977): "El Estado capitalista. Una respuesta a Miliband y Laclau" en Tarcus, H. (comp.): *Debates sobre el Estado capitalista*, Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.
- Poulantzas, N. (1979): *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, Madrid, 1980.
- Thwaites Rey, M. (2007) "Complejidades de una paradójica polémica: estructuralismo versus instrumentalismo", en *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*, Prometeo, Buenos Aires.