



Universiteit
Leiden
The Netherlands

La autonomía estatal y la clase dominante en el siglo XIX chileno : la guerra civil de 1891

Barría Traverso, D.A.

Citation

Barría Traverso, D. A. (2013, February 10). *La autonomía estatal y la clase dominante en el siglo XIX chileno : la guerra civil de 1891*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/21862>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/21862>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/21862> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Barría Traverso, Diego

Title: La autonomía estatal y clase dominante en el siglo XIX chileno : la guerra civil de 1891

Issue Date: 2013-10-02

CAPÍTULO 1

AUTONOMÍA DEL ESTADO Y BUROCRATIZACIÓN: PRECISIONES TEÓRICAS PARA ENTENDER EL CHILE DECIMONÓNICO

En la introducción se planteó que la guerra civil de 1891 puede ser entendida como un conflicto dentro de la clase dominante en torno al rol estatal en la sociedad. El régimen portaliano le dio al Estado un cierto margen de autonomía y le permitió instalar un aparato administrativo que, a pesar de no ser muy grande ni desarrollado, era capaz de penetrar en la sociedad. Un Estado de estas características es la causa de los principales conflictos políticos ocurridos en Chile, desde la década de 1850 en adelante. Ellos tuvieron como principal característica un cuestionamiento, por parte de sectores abiertamente antiestatales, respecto a la capacidad del Estado para poder regular cuestiones que se consideraban propias del ámbito social, como lo son la religión, la educación, o las elecciones (véase capítulo 3). También se afirmó que, desde la década de 1880, este conflicto por la autonomía estatal sufrió un cambio. En específico, debido a las transformaciones socioeconómicas ocurridas en la década de 1880, principalmente a causa de los efectos que la riqueza salitrera tuvo en el Estado y a ciertas tendencias que permitieron la burocratización estatal (véase capítulo 4), los debates comienzan a tener, cada vez más, relación con cuestiones de política económica y con los efectos políticos derivados del creciente desarrollo del aparato del Estado.

A continuación, se abordan una serie de cuestiones teóricas que son importantes para sustentar el análisis que sigue en los siguientes capítulos. En primer lugar, es necesario entender qué es la autonomía y cuál es el tipo de relaciones que el Estado establece con la sociedad. Ello permite comprender por qué es posible plantear el problema de la autonomía estatal en un caso, como el Chile del siglo XIX, en el que la clase dominante, elite, o clase dirigente, dependiendo de la forma en que la nombran diferentes autores, fue capaz de cooptar al Estado (Jocelyn-Holt, 1992, 1999a, 1999b).

Adicionalmente, se debe incorporar al Estado dentro del conflicto. Zeitlin (1984) plantea que el conflicto de 1891 fue una pugna dentro de la elite dominante, en específico entre sectores económicos con intereses antagónicos (uno requiriendo la presencia del Estado y el otro luchando por su no interferencia). Sin embargo, a pesar de estos hallazgos, Zeitlin afirma que la guerra civil no se explica por la autonomía estatal. Esta línea argumentativa desconoce una cuestión que aquí se profundiza: que el Estado

sí es un factor a analizar, sobre todo porque, como los mismos hallazgos de Zeitlin muestran, su acción genera efectos diferenciados entre las fracciones de la clase dominante y eso es un motivo para luchar por su control. Por lo tanto, esta cuestión requiere ser tratada teóricamente.

Por último, se presta atención a cómo dos situaciones coyunturales presentes en la década de 1880 llevaron a que el conflicto por la autonomía estatal existente en Chile durante gran parte del siglo XIX adoptase otro aspecto. Una de estas situaciones es la aparición de la riqueza salitrera. Para explicar los efectos políticos que ello pudo tener, se hace referencia a las características de los estados rentistas y a cómo la cuestión de la autonomía aparece en ellos.

La segunda cuestión es la burocratización. Debido a la creciente visibilidad que la administración pública tuvo en los debates políticos de la época, se hace necesario entender, por una parte, cómo ella incide en la autonomización del Estado. Sin embargo, también se mostrará que la burocracia puede servir para avanzar en la neutralización estatal. Ello es útil para entender por qué, a pesar de rechazar el crecimiento del aparato administrativo, los opositores a Balmaceda buscaron impulsar la adopción de ciertos elementos burocráticos en la gestión del Estado. Por último, es necesario explicar qué condiciones permiten que estos procesos de burocratización sean impulsados. Ello servirá para identificar, en los capítulos 3 y 4, la presencia de ciertos elementos que llevaron a que en el Chile de 1880 este proceso se desarrollara.

EL ESTADO Y SU AUTONOMÍA

La imagen que mejor describe lo que ha ocurrido en la politología y en la sociología respecto al Estado es la de un péndulo moviéndose entre enfoques estadocéntricos y sociocéntricos (Ambler, 1988: 469). El Estado fue olvidado en la década de 1950, rescatado a finales de 1960, y nuevamente dejado de lado, a mediados de 1990, a causa de la globalización (Weiss, 1998: 2).

A partir de la década de 1950, el Estado fue perdiendo terreno, especialmente por el creciente rechazo al llamado viejo análisis institucional, al que se acusó de ser excesivamente formalista (Peters, 2003; Skocpol, 1985). La retirada tuvo su punto culmine cuando David Easton calificó al Estado como un concepto inútil para el análisis político (citado en Miliband, 1969: 2; Mann, 1993: 47). El relegamiento se vio, además,

reforzado por la predominancia que tuvieron el liberalismo y el marxismo en esa época, dos teorías políticas que se caracterizan por ser antiestatistas (Mann, 2003).

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de 1960, comenzaron a surgir una serie de trabajos que volvieron a prestar atención al Estado. Entre ellos, los más destacados son un artículo publicado por J. P. Nettl en 1968, titulado “The State as a Conceptual Variable”, *The State in Capitalist Society*, de Ralph Miliband y *Political Power and Social Classes*, de Nicos Poulantzas. Las dos últimas obras, a partir de una perspectiva marxista, tuvieron un importante papel en reimpulsar el debate sobre el rol que el Estado cumple en las sociedades, especialmente en lo relativo a la lucha de clases. Una década después, surgieron otros trabajos, que conforman lo que la literatura califica como el enfoque estadocéntrico. Éste, basado en una concepción weberiana, también centra su análisis en el papel que juega el Estado en la política en general, en la discusión de políticas públicas y en su relación con la sociedad (véase, por ejemplo, Stepan, 1978; Trimberger, 1978; Skocpol, 1979; Nordlinger, 1981; Evans, Rueschemeyer y Skocpol ed., 1985).

Lo que une a estas perspectivas son dos cuestiones. En primer lugar, un rechazo a lo que se denominó como enfoques sociocéntricos. Bajo esta categoría, se agrupó a todas las explicaciones de la política a partir de la sociedad y que, en visión de varios de los autores que participaron en este relanzamiento del Estado en la agenda de investigación de las ciencias sociales, no reconocen el rol que éste juega en las sociedades. Miliband (1969) inició este ataque, condenando al pluralismo por explicar la política como una lucha entre actores que obtienen diferentes niveles de influencia a partir de los recursos con que cuentan y la forma en que los utilizan para incidir en las decisiones políticas (véase Dahl, 1961).⁵ Con posterioridad, el estadocentrismo acusó al

⁵ Paradójicamente, el mismo Miliband terminó siendo acusado de seguir los mismos postulados metodológicos del pluralismo (Barrow, 2002). Esta perspectiva siguió siendo cuestionada en las décadas siguientes, tanto por autores marxistas como por otros estadocéntricos. Para los primeros, el pluralismo no reconoce que no todos los grupos sociales inciden en política, por lo que el enfoque solamente es útil para analizar la lucha por influencia de los grupos empresariales (Szymanski, 1978: 4-5).

Desde una mirada estadocéntrica, se plantea que en el pluralismo y el neopluralismo la acción del Estado no cuenta sino que como un cohesionador (Mann, 1993: 46), y las decisiones resultantes están basadas en cómo los distintos grupos influyen a partir de los recursos políticos a su haber (Miliband, 1969; Nordlinger, 1981), desconociendo la importancia que tienen los actores estatales y las normas del proceso político, fijadas por las organizaciones del Estado (Smith, 1993: 3). Los estatistas critican al pluralismo porque trata a los funcionarios del Estado como un grupo más de actores con intereses particulares y no como representantes del Estado y, por lo tanto, como actores diferenciados respecto a los grupos de la sociedad (Ham y Hill, 1984: 51).

Es comprensible que la caracterización de los llamados enfoques sociocéntricos, hecha principalmente

marxismo y al pluralismo (Skocpol, 1979: 25-27; Nordlinger, 1981: 5), al corporativismo (Nordlinger, 1981: 44-46) y la teoría elitista⁶ (Ham y Hill, 1984: 29-30; Mann 1993: 48), por no considerar al Estado como un actor sino que solamente como una arena de conflicto social.

El segundo punto en común entre estos enfoques es el reconocimiento que el Estado juega un rol fundamental en la política y que es autónomo respecto a la sociedad. De hecho, a partir de autores inspirados en Marx, como Miliband y Poulantzas, así como de los seguidores de Weber, como Skocpol, es posible establecer una definición, medianamente consensuada, respecto a qué se entiende por autonomía estatal.

Poulantzas (1978) entiende la autonomía como la capacidad del Estado para tomar ciertas medidas que pueden ir en contra de los intereses de corto plazo de la clase dominante, con el fin de cumplir con el objetivo estatal de reproducir el modo de producción capitalista (véase también Thernborn, 1978). Miliband (1977), afirma que la autonomía es el grado de libertad con que cuentan los funcionarios del Estado para servir el “interés nacional” (a fin de cuentas, el de la clase dominante). Otra definición de la autonomía plantea que ella es la capacidad que tienen los funcionarios del Estado para transformar sus intereses en acciones (Krasner, 1978; Skocpol, 1979, 1985; Nordlinger, 1981; Rueschemeyer y Evans, 1985).

A pesar del consenso respecto a definir la autonomía a partir de la capacidad del Estado para tomar por sí mismo decisiones de políticas, existen diferencias importantes respecto a las fuentes de la autonomía y a sus límites. Para Poulantzas, la autonomía parece ser una especie de requisito operativo para que el Estado pueda cumplir su

por Skocpol (1979, 1985), no haya pasado inadvertida. Al contrario, generó una gran cantidad de críticas. La primera objeción apunta a la pretendida novedad del estadocentrismo. Tanto desde el pluralismo como del marxismo, se ha planteado que sus temas y afirmaciones ya formaban parte de los denostados enfoques sociocéntricos (Almond, 1988; Jessop, 2007). Por otro lado, se ha dicho, con cierta razón, que el enfoque estadocéntrico, para reforzar sus propios puntos, ha construido imágenes erradas de las perspectivas que se supone viene a superar. Almond (1988) señala que si los estatistas acusan al pluralismo de no reconocer el rol de los funcionarios ello es porque la revisión de literatura que sustenta esta afirmación es pobre e incompleta. Lo mismo podría plantearse sobre el marxismo, sobre todo considerando que en las propuestas de Poulantzas el Estado dista de ser una mera arena o una caja registradora de demandas sociales. En esa línea, Nervo Codato y Monseff Perissinotto (2002) afirman que no es cierto que el marxismo no se preocupe de las instituciones. A partir de un análisis de la obra de Marx, afirman que éste sí reconocía al Estado como una institución con incidencia en la lucha política.

⁶ Al marxismo se lo critica por plantear que el Estado es un instrumento de la burguesía (Nordlinger, 1981), y por considerarlo una arena en la que las clases sociales y sus fracciones se organizan (Mann, 1993: 47). Respecto al corporativismo, se lo rechaza por proyectar una imagen en la que los funcionarios estatales responden a los intereses de los actores sociales que tienen asiento en los consejos creados por el Estado. Finalmente, el elitismo ha sido criticado por centrarse solamente en los “altos círculos” formado por las elites políticas, económicas y militares (véase Wright Mills, 1956), sin considerar que el Estado tiene poder y que la burocracia tiene efectos en este punto (Ham y Hill, 1984: 29-30).

función de reproducir el capitalismo y permitir que la clase dominante pueda ejercer dominio. Dado el hecho que el Estado cumple funciones para favorecer a una clase en particular, su autonomía es relativa y está constreñida por ese objetivo mayor. En cambio, para el enfoque estadocéntrico, la autonomía deriva del hecho que el Estado cuenta con una estructura burocrática de dominación, la que le permite imponerse a la sociedad, ordenarla y extraer recursos de ella (véase, por ejemplo, Stepan, 1978; Oszlak, 1982; Skocpol, 1985). De esta forma, este enfoque no reconoce límites estructurales, por lo que la autonomía puede llegar a ser completa.

A continuación se tratan, con mayor detalle, las principales ideas que ambos enfoques tienen respecto a la autonomía estatal. Además, se señala por qué la autonomía relativa resulta útil para el análisis del Chile de la década de 1880 y se establecen algunos problemas de este enfoque. Con posterioridad, se plantea cómo es posible superar dichas limitaciones prestándole atención a las capacidades estatales.

La autonomía (relativa) del Estado

Los autores que han sido identificados como parte del llamado enfoque estadocéntrico (véase Skocpol, 1979; Evans, Rueschemeyer, Skocpol ed., 1985), abogan por una autonomía sin límites, en manos de los funcionarios estatales y conciben al Estado desde una mirada organizacional weberiana. Una serie de estudios sobre formulación de políticas en Europa y Estados Unidos, ha llegado a la conclusión que las preferencias de los funcionarios estatales tienen un lugar preponderante en las diferentes etapas del ciclo de políticas públicas. Estos trabajos concuerdan en afirmar que los funcionarios están separados de la sociedad, que tienen intereses propios y que son capaces de transformarlos en políticas, además de controlar la ejecución de éstas (Hecho, 1974: 301-304; Krasner, 1978: 10-12, 88; Weir y Skocpol, 1985: 117-120; Carpenter, 2001).

Adicionalmente, se reconoce el papel que juegan las organizaciones legales, coercitivas y extractivas a la hora de lograr que el Estado ejerza control sobre un territorio (Skocpol, 1979: 29, 1985), penetre a la sociedad que lo habita (Oszlak, 1982), regule las relaciones sociales (Mann, 1993: 30; Stepan, 1978: xii), y extraiga y se apropie de recursos sociales (Migdal, 1988: 4). A partir de esta mirada del Estado, el enfoque estadocéntrico ha desarrollado los conceptos de capacidad estatal y Estados fuertes (véase el siguiente subtítulo).

Mann (2008: 355) afirma que el Estado es autónomo porque presta una serie de servicios necesarios e indispensables para la vida social. En primer lugar, entrega reglas que conectan a la sociedad. También provee otros servicios fundamentales, como el mantenimiento del orden interior, la acción militar contra enemigos extranjeros, ofrece de una infraestructura de comunicación, y realiza una redistribución económica. Por último, ejerce un dominio territorial (Mann, 2003). De igual forma, se destaca que el Estado es autónomo respecto a las clases sociales por el hecho de insertarse en una red con otros Estados y llevar la política exterior (Skocpol, 1979). Se afirma que los funcionarios estatales son los encargados de llevar adelante la política exterior, definir el interés nacional (Krasner, 1978: 88) y decidir llevar adelante acciones militares, para preservar los intereses políticos estatales, incluso cuando la clase dominante no esté de acuerdo (Skocpol, 1979; Kaplan, 1985).

Además, se destaca que el Estado logra institucionalizarse en la medida que puede penetrar la sociedad, de manera represiva, cooptativa (logrando apoyos) y material, través del desarrollo de infraestructura que permite la comunicación, como los ferrocarriles (Oszlak, 1982: 81). En consecuencia, la construcción estatal es vista como un proceso en el cual un núcleo central de poder, va controlando a la sociedad, a través de la eliminación de enemigos internos, e imponiéndose sobre regiones y ciudades, gracias a sus estructuras centralizadas, diferenciadas y autónomas (Tilly, 1985, 1990: 1-2, 96-97). Además, destacan que el Estado es capaz de dar acceso selectivo a diferentes grupos sociales (Stepan, 1978: 16; Nordlinger, 1981: 66), formar preferencias sociales e, incluso, de crear nuevos grupos y hacerlos dependientes de él (Nordlinger, 1981: 92-93, 104-105). El no cumplimiento del objetivo de dominio sobre la sociedad lleva, según esta línea argumentativa, a una instalación fallida del Estado (Stepan, 1978: xiii).

El énfasis puesto por el enfoque estadocéntrico en el rol del Estado y sus funcionarios ha sido objeto de variadas críticas. Se lo acusa de concebir al Estado como una persona con deseos propios (Mitchell, 1991: 88), sin demostrar la pertinencia de esa concepción (Ellis, 1992: 572-573, 589), y por llegar al extremo de plantear que el Estado se encuentra separado de la sociedad, por encima de ella y en abierto conflicto (Nordlinger, 1981; Miliband, 1983: 66-72-73; Mitchell, 1991; Jessop, 2007: 64-65).⁷

⁷ A partir de esta idea, Nordlinger identifica tres tipos de autonomía. La primera (tipo I) se da cuando el Estado transforma sus deseos en acciones, a pesar de divergencia con los intereses sociales. La tercera (tipo III) se caracteriza porque el Estado lleva adelante sus deseos, en un contexto de no divergencia. La segunda (tipo II) es un punto intermedio entre las anteriores, y se caracteriza porque el Estado, antes de actuar, logra cambiar la situación de divergencia con la sociedad hacia una de convergencia. Este

También se critica que no le preste gran atención a las orientaciones de clase de los funcionarios (Gilbert y Howe, 1991: 206-207) ni a las relaciones de producción existentes en los casos de estudio seleccionados (Nervo Codato y Monseff Perissinotto, 2002: 68).

Estas críticas no sólo provienen desde fuera del enfoque. Incluso autores identificados con sus postulados, han destacado que el Estado no es una esfera completamente autónoma respecto a la sociedad, y viceversa (Stepan, 1978: 7), o han reconocidos los riesgos de impulsar “premisas weberianas crudas” que llevan a desconocer que el Estado no es inmune a las influencias sociales (Hooks, 1990: 41). De igual forma, se ha afirmado que la capacidad del Estado para impulsar decisiones en la sociedad tiene que ver con que puede conectar a las elites estatales con las locales, y se ha aceptado que sus capacidades no solamente remiten al ámbito organizacional, sino que también están influidas por el tipo de relaciones que éste establece con la sociedad y por la estructura de la última (Weiss, 1998: 34).

Por su parte, la sociedad no es un actor pasivo, sino que también cuenta con capacidades y recursos para enfrentarse al Estado (Gilbert y Howe, 1991: 204-206; Gallo, 1997: 641-642). Gracias a ellos, hay grupos sociales que logran penetrar y cooptar espacios del conjunto de organizaciones dispersas que conforman el aparato estatal, para ponerlos en contra de otros sectores (Mann, 1993: 61-64; Tilly, 1990: 117). Se agrega el hecho que el Estado requiere de relaciones con la sociedad para actuar en ella (Stepan, 1978: 302; Evans, 1995). Esto lleva a advertir que el Estado debe ser analizado en relación a las fuerzas sociales, políticas y económicas (Levine, 2002: 175; Barkey y Parikh, 1991: 255-256), que limitan sus capacidades e influyen en las opciones posibles para los funcionarios estatales (Jessop, 2007: 36).

Un último alcance respecto al enfoque estadocéntrico tiene relación con el caso de estudio de este libro. El Estado chileno del siglo XIX contaba con un aparato administrativo que había logrado penetrar la sociedad y controlar la ejecución de políticas públicas, incluso en pequeñas localidades (véase Soifer, 2009). A ello se agrega que en la década de 1880 se impulsó una reforma administrativa que amplió dichas capacidades. Basta sólo mencionar la reforma del régimen interior de 1885, que permitió al Intendente ingresar a propiedades privadas y colocar a personas en

movimiento es posible porque, en visión de Nordlinger y a partir de la teoría pluralista, el Estado cuenta con una serie de recursos políticos a los cuales puede acudir para desarrollar estrategias capaces de influir en la sociedad y ampliar su autonomía.

cuarentena, con tal de controlar los brotes de epidemias (véase capítulo 4). Si a ello se suma el aumento de los recursos fiscales a disposición de los funcionarios, sería posible pensar que, de acuerdo a los postulados del enfoque estadocéntrico, el Estado pudo aumentar su capacidad de imponerse a la sociedad y que, además, sus funcionarios gozaron de mayor autonomía. Sin embargo, ocurrió lo contrario. Los funcionarios a cargo del Estado fueron cada vez más cuestionados y, a pesar de la aparente fortaleza estatal, terminaron siendo derrotados en una guerra civil.

El enfoque de la autonomía relativa, al contrario, gracias a que relaciona los objetivos y funciones del Estado con la lucha de clases, especialmente en lo relativo a su ligazón con la clase dominante y con las fracciones que logran una posición hegemónica dentro de ella, es capaz de explicar de mejor manera la situación recién descrita. Esta perspectiva es más útil por tres razones. La primera, porque no concibe al Estado como un actor totalmente independiente de la sociedad, ni tampoco como un instrumento de ella. Esta cuestión cobra sentido para el caso latinoamericano del siglo XIX, en el que el Estado cumplió un rol fundamental en lograr la cohesión entre diferentes fracciones económicas y territoriales (Carmagnani, 1984). En segundo lugar, porque muestra que el Estado juega un rol importante en el campo político, por lo que su acción no es indiferente para la sociedad. Esto lleva a que ciertos sectores intenten controlarlo. En último término, porque es capaz de explicar cómo el Estado es capaz de concentrar poder, a través del cual actúa para cumplir una función crucial como es la de darle cohesión a la formación social (Poulantzas, 1978; Jessop, 2007). Estos elementos llevan a entender por qué el control del Estado es un objeto de lucha dentro de los sistemas políticos. Los primeros dos puntos son desarrollados más adelante. De momento, se explica cómo es que el Estado logra obtener autonomía, y además se presta atención a su capacidad para concentrar poder.

En este enfoque, la autonomía es relativa porque el Estado tiene margen para ejercer sólo funciones sociales que no alteran las relaciones de producción sino que protegen los intereses de largo plazo de clase dominante, incluso a costa de los de corto plazo. Es decir, la acción del Estado es coherente con su función de asegurar y reproducir la acumulación capitalista (Poulantzas, 1978: 193, 284-285; Therborn, 1978: 148). Adicionalmente, se afirma que el Estado es únicamente un lugar en la formación social, que desarrolla políticas y cuenta con personal, pero adolece de poder, y solamente utiliza el que está en manos de la clase dominante (Poulantzas, 1978: 115-116; véase también Therborn, 1978: 115, 132; Barrow, 1993: 57). Ello permite que ésta

pueda controlar al Estado, “llamándolo al orden” en los casos que considere que éste con sus políticas afecte su dominio (véase Szymanski, 1978: 23-25; Kaplan, 1985: 110).

El desarrollo del concepto de autonomía relativa surge del interés de varios intelectuales marxistas por entender la lucha de clases como algo que ocurre en el campo político antes que en el económico (Poulantzas, 1978: 74; Anderson, 1974: 11). Con ese punto de partida, comenzaron a preocuparse del rol que el Estado cumple en los diferentes modos de producción, especialmente en el capitalista (Anderson, 1974; Miliband, 1969, 1977, 1983; Poulantzas, 1978; Therborn, 1978; Barrow, 1993; 2002; Nervo Codato y Monseff Perissinotto, 2002; Levine, 2002).

Algunos autores plantearon que el Estado es un instrumento controlado por la clase dominante a través del nombramiento de funcionarios (Miliband, 1969), mientras otra vertiente, conocida como marxismo estructuralista, entendió al Estado como un elemento más del funcionamiento del dominio de clases (Therborn, 1978: 181). En esta perspectiva, el Estado no es un instrumento ni empleado de la clase dominante (Poulantzas, 1978: 256-257), sino que quien establece los campos de lo posible en la política, especialmente en lo relativo a los temas y demandas a discutir, así como el tipo de estrategias políticas que son tomadas en cuenta (Therborn, 1978: 164; Jessop, 2007: 36-37). Además, está encargado de desarrollar una serie de funciones, técnico-económicas, ideológicas y políticas, que tienen como fin la reproducción del modo de producción capitalista y asegurar el dominio de la fracción hegemónica del mismo (Poulantzas, 1978: 48).

Para cumplir con el objetivo de reproducir estructuras y procesos, el Estado requiere contar con un grado de autonomía tal que le permita tomar las medidas que sean necesarias para asegurar la reproducción del modo de producción capitalista. Esto puede significar que tenga que tomar medidas contra los intereses de corto plazo de la clase dominante. Sin embargo, esto no significa que el Estado no la favorezca. Al contrario, juega un rol importante en asegurar su cohesión. La clase dominante no es un grupo homogéneo, sino que está formado por sectores con diferentes intereses (Poulantzas, 1978: 237; Kaplan, 1985; Mann, 1993: 28-29). El Estado cohesionaba a estas fracciones en un bloque de poder, lo que, no obstante, no significa que los conflictos entre ellas desaparezcán (Poulantzas, 1978: 239).

Para Poulantzas, aunque el Estado se encuentre alejado del bloque de poder (p. 256), convierte sus intereses en políticas (p. 283). De igual forma, ayuda a que se imponga el dominio de la fracción dominante del bloque de poder sobre las fracciones

restantes y el de la clase dominante respecto a las clases dominadas, a través de la cohesión de las primeras y la desorganización de las segundas (pp. 188-191).

Pero, para avanzar en esta dirección, el Estado debe transformarse en un mediador entre clases. Kaplan (1985: 51) ha planteado que el Estado tiene un carácter dual, pues debe, al mismo tiempo, cumplir su función de favorecer a la clase dominante y dar respuesta a las demandas sociales de las clases dominadas (Poulantzas, 1978: 50; véase también Skocpol, 1985). Para lograr este balance, debe ser capaz de presentarse como el portador del interés general (Poulantzas, 1978: 192). Por ello, no puede ser visto como un instrumento de la clase dominante (p. 248, 285). En ese sentido, la respuesta estatal a las demandas sociales también tiene que ver con la necesidad de lograr cierta estabilidad en la formación social. En específico, a través de políticas en favor de la clase dominada es posible evitar revoluciones (Szymanski, 1978: 27) y mantener el sistema de dominación (Therborn, 1978: 239).

La autonomía que el Estado tiene para cumplir su función mediadora se ve aumentada en ciertas situaciones en las que las clases dominadas adoptan una actitud antagónica con respecto a la clase dominante (Rueschemeyer y Evans, 1985: 62). En la medida que establece alianzas con las clases dominadas, el Estado gana autonomía. Sin embargo, ello también aumenta la polarización política, lo que termina limitándolo. Lo mismo ocurre en situaciones en las que las alianzas generadas provocan contradicciones que afectan al Estado, especialmente cuando se le hacen demandas que chocan con su función de ejercer control social y apoyar la acumulación capitalista (Hamilton, 1983: 258-262).

Para cumplir las funciones que Poulantzas le asigna al Estado, la autonomía se convierte en un requisito. Ella se materializa gracias a la capacidad de las estructuras estatales de concentrar poder (Poulantzas, 1978: 303; Therborn, 1978: 132). Sin embargo, ese poder no es estatal, sino que social, en específico, pertenece a la clase dominante (Poulantzas, 1978: 325-330). Miliband (1983: 40-41) ha criticado este argumento, por existir, en su opinión, una incompatibilidad entre declarar la autonomía de un ente frente a una clase, en circunstancias que no tiene poder en sí y solamente utiliza el de la clase de la cual se supone autónomo. Este punto permite mostrar una diferencia entre Miliband y Poulantzas. Para el primero, el Estado sí tiene poder, y es por ello que la clase dominante se esmera en colonizarlo y tener la capacidad de seleccionar a su personal (Miliband, 1969). Para Poulantzas, en cambio, no existe un traspaso de poder entre actores, porque éste es indivisible y se encuentra en manos de la

clase dominante (1978: 118-119, 325-330). Este debate apunta, más bien, a una cuestión teórica, como lo es la naturaleza del poder político, sin embargo, no genera mayores problemas en términos operativos para el análisis de caso, dado el hecho que sin importar la cuestión de la propiedad del poder, el Estado sí es capaz de usarlo para ejercer sus funciones.

Ésta no es la única crítica que ha recibido la autonomía relativa de Poulantzas. Para Miliband, éste es un enfoque excesivamente abstracto, que no basa sus argumentos en ninguna experiencia (1977: 38). Además, se ha puesto en duda que el Estado sea coherente, como Poulantzas parece sugerir, para ser capaz de determinar cuáles son las funciones y las políticas que el capitalismo requiere para su reproducción, y también se ha planteado que no es del todo claro que el desempeño de ciertas políticas e instituciones sea funcional al sistema capitalista (Barrow, 1993: 70).

Otro grupo de críticas apunta a cuestiones relativas al funcionamiento del Estado. Por una parte, se afirma que el enfoque no explica la relatividad de la autonomía, en específico, no señala cómo los funcionarios están limitados, ni cómo la clase dominante podría parar al Estado si éste se excediera con sus políticas. Es decir, no se identificarían los mecanismos estructurales que limitan la acción estatal (Block, 1980: 228). De igual forma, se ha planteado que el enfoque no explica los mecanismos que permiten al Estado actuar autónomamente (Gold, Lo y Wright, 1999: 35), y se ha dicho que no le presta atención suficiente a las dinámicas y rutinas estatales, dos cuestiones que afectan las políticas que el Estado formula, especialmente aquellas que buscan resolver problemas organizacionales internos (Pal, 1986: 74-77).

Aunque es cierto que el enfoque de Poulantzas trabaja a un nivel abstracto, y que ello puede llevar a problemas al trasladar sus planteamientos al nivel empírico, esto no anula su utilidad. El que no siempre sea claro definir cuál decisión pueda ser funcional para la reproducción del modo de producción capitalista, no implica señalar que el Estado no pretenda cumplir esa función, sino que lleva a advertir que algunas decisiones tomadas para ese fin, pueden no tener el efecto deseado.

La crítica respecto a que es un enfoque que sólo considera una dimensión (la sociedad), en desmedro del Estado, es injusta. De hecho, Poulantzas explica el rol que cumple el Estado en la relación, identifica el rol mediador del Estado respecto a las clases sociales, y establece la forma en que la clase dominante se ve favorecida por el Estado. Incluso, como se muestra más adelante, Poulantzas sí entrega elementos para entender por qué las clases sociales luchan por el Estado.

Lo planteado por Pal respecto al descuido de los aspectos internos del Estado sí presenta un problema para el enfoque de la autonomía relativa. La cuestión no es tanto si los funcionarios son capaces de tomar decisiones de acuerdo a intereses propios o en respuesta problemas internos del Estado, sino que apunta, más bien, a las capacidades del Estado. Éste, de acuerdo con Poulantzas, cumple funciones críticas para la cohesión, mantención y reproducción de la formación social y su modo de producción. Para realizar eso, es necesario que el Estado capaz de hacerse cargo de esas responsabilidades. Por lo tanto, no basta solamente plantear que dentro del Estado se concentra poder social, sino que es necesario ahondar en una cuestión crítica para la acción estatal: sus capacidades. Este tema se trata a continuación.

Autonomía y capacidad estatal

Las capacidades no son del todo ajenas al enfoque de la autonomía relativa. Jessop (2007: 6, 31) reconoce que el Estado cuenta con recursos y capacidades, y señala que las últimas son las que permiten ejercer el poder de clase. En esa lógica, son las capacidades el factor determinante para que el Estado pueda concentrar poder.

Sin embargo, tanto él como Poulantzas, parecen dar por hecho que el Estado capaz de afrontar exitosamente el proceso de concentración, pues no se detienen a analizar cómo se desarrollan las capacidades, ni cómo se utilizan. Si se toma en consideración los disímiles rendimientos de los Estados (Migdal, 1988) y cómo las capacidades inciden en ellos (Weiss, 1998), se hace necesario extender el análisis más allá de las funciones del Estado, para pasar a un debate respecto a qué condiciones organizacionales permiten que dichas funciones puedan ser cumplidas.

En la medida que se combine el enfoque de la autonomía relativa con el análisis de las capacidades estatales, es posible abordar dos críticas recibidas por el enfoque: el olvido de la dimensión administrativa del Estado y de los mecanismos que permiten una actuación autónoma. Ello, además, permite bajar el nivel de abstracción de la concepción de Estado, colocando la atención en sus estructuras y cómo actúan en la sociedad. Sin embargo, para combinar ambos enfoques es necesario hacer una precisión sobre la relación entre el Estado y el poder. En la versión estadocéntrica, la capacidad aumenta el poder estatal, algo que choca con la relatividad de la autonomía. Al final de esta sección, tras haber tratado el tema de las capacidades, se plantea cómo es posible resolver ese problema.

Anteriormente, se planteó que para el enfoque estadocéntrico el aparato

administrativo es quien hace que el Estado penetre la sociedad para imponer ciertos orden, normativas y políticas, junto con extraer recursos (véase Migdal, 1988: 4). A ello hace referencia el concepto de capacidad, poniendo atención, en particular, a la posibilidad que tiene el Estado para formular objetivos, establecer estrategias para alcanzarlos, alterar comportamientos en la sociedad y reestructurar el ambiente en el que se encuentra (Weiss, 1998: 26-27).

A partir de la relación entre capacidades y penetración en la sociedad, el enfoque estadocéntrico se refiere a los estados a partir de su grado de fortaleza. Un Estado fuerte es aquel que logra centralizar el control social gracias a la debilidad de los controles sociales, mientras uno débil debe enfrentarse a un escenario en el que el control está fragmentado (Migdal, 1988: 262-263, 269). Es decir, un Estado fuerte es aquel que es capaz de imponerse frente a la sociedad. Ello ha llevado a que la fortaleza y la autonomía estatal sean relacionadas, por algunos autores, con las capacidades (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985: 356). En esta línea, los funcionarios no solamente requieren tener intereses propios, sino que deben contar con condiciones organizacionales para materializarlos (Skocpol, 1985: 16; Migdal, 1988: 275), como la cohesión organizacional, tener cierta expertise, controlar recursos, junto con ser capaces de construir consensos respecto a los cambios a impulsar (Geddes, 1990: 217).

También se ha afirmado que la autonomía y la capacidad son una misma cuestión (Rueschemeyer y Evans, 1985: 51-54). Sin embargo, esta postura genera debates, sobre todo porque ambos son conceptos que si bien apuntan a características propias del Estado, hacen referencia a distintas dimensiones. Mientras la autonomía es un concepto relativo a la libertad del Estado respecto a la sociedad, la capacidad remite a las estructuras internas del Estado (Barkey y Parkh, 1991: 534). Por lo mismo, la autonomía es un pobre predictor de capacidad estatal (Weiss, 1998: 21-23).

La distinción entre autonomía y capacidad queda de manifiesto en la conceptualización que Michael Mann hace del poder despótico y el infraestructural. El primero remite a la capacidad de las elites estatales para imponerse a la sociedad, sin negociaciones ni mecanismos institucionalizados, mientras que el poder infraestructural es la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad y ejecutar sus decisiones políticas (Mann, 2003, 1993: 2, 57-59). A partir de estos dos conceptos, es posible reconocer que pueden encontrarse casos en los que existen elites estatales con alto poder despótico, cuestión que se asimila a la definición de autonomía de los seguidores de Weber, pero con bajo poder infraestructural, o capacidad para penetrar la sociedad.

A partir de Mann, es posible hacer una precisión respecto al aparato administrativo y la autonomía del Estado. La existencia de un aparato administrativo capaz de cumplir su función de penetrar y organizar la sociedad, junto con extraer recursos de ella, no es sinónimo de un Estado autónomo. Eso cobra sentido, sobre todo, en lo referido a la burocracia. Generalmente se la identificado como un factor que lleva a la fortaleza del Estado (Migdal, 1988: 269), pero como ella no genera poder despótico, de acuerdo a Mann, difícilmente podría llegar a tener el rol político predominante que Weber temía (1992: 59 y ss.).

La principal utilidad de los planteamientos de Mann para este libro está en el hecho que, a partir de ellos, es posible avanzar en la incorporación de las capacidades como un elemento del enfoque de la autonomía relativa. El principal riesgo de relacionar este enfoque con las capacidades está dado por el hecho que no es fácil combinar una fuente de poder estatal, como son las capacidades para los estadocéntricos, en un enfoque en el cual el Estado está limitado, precisamente por no tener poder propio. Sin embargo, como el poder infraestructural de Mann no es de tipo político, sino que remite a una dimensión más bien operativa, el problema de la coherencia no aparece.

Aunque Mann separa los poderes despóticos e infraestructurales de forma clara, algunas dudas quedan sin resolver. Por una parte, debido a que la separación no establece algún tipo de relación entre estos dos tipos de poder, se abre un manto de dudas sobre cómo el poder despótico puede afectar al infraestructural y viceversa. Ello lleva a preguntarse si es posible que un aumento en el poder infraestructural del Estado lleve a ampliar la capacidad del Estado para concentrar poder o lograr un aumento en su grado de autonomía relativa.

Como se muestra en este libro, el caso del Chile decimonónico grafica que el poder infraestructural va de la mano de un aumento de la racionalidad estatal, y que ello no sólo aumenta la capacidad del Estado, sino que además lo libera de presiones sociales. Por otro lado, por más que la distinción sea clara en el campo teórico, ello no significa que tenga sentido para los actores políticos. En el Chile de la década de 1880, los opositores al gobierno creían ver una relación entre aumento del aparato administrativo con el poder presidencial. Ello lleva a advertir que las luchas políticas por el control del Estado no solamente pueden apuntar a sus políticas y orientaciones, sino que también hacia el funcionamiento y alteraciones de su aparato administrativo.

LA LUCHA POR EL ESTADO

La actuación del Estado es una cuestión que genera conflictos entre éste y la sociedad, así como entre distintos sectores sociales. Ello ocurre porque el Estado es capaz de penetrar en el campo social de forma tal que puede incidir en su organización. Tilly afirma que la construcción estatal implica, entre otras cosas, la eliminación de enemigos internos y la creación de estructuras que se arrogan funciones que antes estaban a cargo de ciertas clases sociales, cuestión que provoca conflictos de carácter político (Tilly, 1990: 100). Esta característica no sólo se remite al período formativo, pues, una vez consolidado, el Estado sigue siendo una fuente de disputas políticas, especialmente porque es un actor que desnivela, al ser quien toma las decisiones de política pública y quien estructura la política y las posibilidades de los actores (Skocpol, 1985: 21-27).

Este tipo de argumentos permite entender por qué el Estado puede ser visto con desconfianza desde la sociedad. Sin embargo, no explica el por qué sus actuaciones dividen y generan una lucha por el control de las estructuras, agendas y políticas (Gold, Lo y Wright, 1999: 54; Prechel, 1990: 664). Esto, porque el control sobre el Estado es un objetivo estratégico en la lucha de clases (Therborn, 1978: 151; Szymanski, 1978: 21). En específico, el Estado es un terreno institucional asimétrico, que cuenta con un aparato y capacidades que son las que permiten que el poder social sea ejercido (Jessop, 2007: 31, 59). Gracias a esto, es posible para la clase dominante mantener su posición en las relaciones de producción, en el aparato estatal y en el sistema ideológico. A través de este último, es capaz de determinar lo existente, lo esperable y lo correcto (Therborn, 1978: 165-182).

El Estado, sin embargo, no es un foco de conflicto solamente entre clases sino que también dentro de la clase dominante. Su acción genera tensiones entre diversas fracciones, porque ellas se ven afectadas de forma disímil por la intervención estatal. Según Poulantzas, el Estado favorece solamente a la fracción hegemónica, en desmedro del resto de fracciones aglutinadas en el bloque de poder (1978: 229-239). Así, por ejemplo, las diferencias en las tasas de acumulación entre diferentes industrias generan conflictos políticos intraclasses, que se manifiestan sobre el Estado (Prechel, 1990: 663).

Esto implica que en un sistema político en el que solamente la clase dominante participa en la política, como es el caso de Chile en el siglo XIX, el Estado puede transformarse en un foco de conflicto entre fracciones que se encuentran en posiciones antagónicas (véase Therborn, 1978: 157). La lucha intraclasses por el Estado cobra

sentido si se acepta que existe una relación entre las características del bloque de poder y la forma que el Estado toma (Poulantzas, 1978: 242). Esta última, depende de las clases y fracciones que participan en él, de cuál tiene la hegemonía y de las características que ésta toma. Es decir, la lucha por la hegemonía entre fracciones es una cuestión que tiene efectos directos en la forma que toma el Estado y en los resultados que su acción tiene sobre cada una de éstas (p. 150). La intervención estatal en la economía es el campo donde, de manera preferente, la literatura identifica luchas por el control del Estado. El enfoque estadocéntrico ha destacado la relación entre resistencia social, autonomía y capacidad estatal. Se ha planteado que la autonomía es un requisito para la intervención estatal exitosa y que los reveses de las políticas se explican por la resistencia social (Migdal, 1988: 24). A su vez, la intervención exitosa genera una resistencia que, finalmente, puede reducir la autonomía estatal (Rueschemeyer y Evans, 1985: 49).

Ello ocurre porque las intervenciones estatales que pasan la línea de lo permitido, aumentan la resistencia y la cohesión de la clase dominante (Hamilton, 1981: 307). Ella no sólo limita la autonomía estatal, sino que también convierte al Estado en una arena conflictiva (Hamilton, 1983: 23). El rol mediador entre clases también afecta al Estado. La presión que las distintas clases hacen sobre él pueden terminar balcanizándolo (Rueschemeyer y Evans, 1985: 64). La limitación de la autonomía estatal no solamente puede ser resultado de una reacción frente a la intervención en la economía. La percepción, por parte de la clase dominante,⁸ respecto a que el Estado está desarrollando intentos, incluso aparentes, por alterar las estructuras existentes, también provoca resistencia (Hamilton, 1983: 258).

Hacer referencia a las percepciones permite hablar de una autonomía potencial del Estado, en la cual el acento no necesariamente está en las condiciones en las que el Estado logra ser autónomo. Sólo basta la percepción de que es posible que la autonomía se materialice para que se genere una lucha política en torno al Estado. La incorporación de las percepciones y sus efectos en la política es útil para el contexto latinoamericano, en el cual la autonomía, antes que una característica, es un objeto de disputa entre el Estado y la sociedad (Davis, 1993: 63-64). Esto tiene incluso más sentido cuando se hace referencia al siglo XIX, en el que los estados estaban en proceso de construcción y

⁸ Para el caso latinoamericano, se debe tener en cuenta que las clases dominantes tienen relaciones con el capital extranjero presente en el país. Éste tiene la capacidad de presionar al Estado, razón por la cual se ha planteado que es capaz de inhibir su autonomía (Stepan, 1978: 23; Hamilton, 1983: 34-35).

no contaban con centros de poder ni burocracias consolidadas (López-Alves, 2000: 25). Así, no importa tanto si el Estado existente es fuerte o débil en términos de las capacidades de su estructura administrativa, sino que en relación a la sociedad, y si ella percibe lo percibe como un actor con intereses antagónicos o que se interpone a la consecución de los suyos.

FACTORES SOCIALES QUE INCIDEN EN LA AUTONOMÍA

La autonomía estatal no deriva solamente de factores propios del Estado, como las funciones que cumple para reproducir el modo de producción y la formación social, o de la existencia de un aparato administrativo capaz. Ella también se ve influenciada por la estructura de la sociedad, la relación existente entre las diferentes clases y las características de la economía. A continuación se tratan dos temas. El primero, es el surgimiento del bonapartismo. Entender por qué el Estado se consolida en contextos en los que impera la incertidumbre y en el que ciertas clases sociales se encuentran debilitadas para imponer hegemonía por sí mismas, servirá en el capítulo siguiente para hacer una reinterpretación del régimen portaliano y el posterior desarrollo político del Chile del siglo XIX. El segundo tema apunta a cómo la economía limita la acción del Estado y cómo una situación excepcional –el surgimiento de una economía rentista– lleva a su autonomización. Ello cobra relevancia para entender los efectos que la expansión territorial, ocurrida en Chile en la década de 1880, tuvo en la relación entre el Estado y la sociedad.

El bonapartismo

El bonapartismo es un concepto desarrollado por Marx para explicar una situación específica de la relación entre Estado y sociedad y entre las clases sociales. En su análisis de la situación política francesa bajo Napoleón II, Marx identificó tiempos normales y otros críticos. En los primeros, el Estado es un instrumento de la clase dominante. En los segundos, logra aumentar su autonomía (Pérez-Díaz, 1978: 90) en un grado excepcional (Lerner, 1979: 1324). El momento crítico al que Marx se refiere es la situación francesa, en la década de 1840, en el que la burguesía perdió su unidad como bloque de poder. En específico, su incapacidad para hacer alianzas en el Congreso con el campesinado, la llevó a apoyar a una burocracia autoritaria con suficiente fuerza para

imponer un orden en su nombre (Pérez-Díaz, 1978: 61).

A partir de la descripción que Marx hace de los acontecimientos, se ha planteado que el bonapartismo implica una situación en la que, ante la incapacidad de la clase dominante para imponerse por sí misma, y en la que hay un equilibrio entre clases, el Estado adquiere un grado de autonomía que le permite mediar entre ellas y actuar en nombre de la burguesía (Miliband, 1969: 93, 1983: 10; Poulantzas, 1978: 259). La clase dominante debe aceptar la autonomía estatal, pues ésta es la única forma a través de la cual puede eliminar las amenazas que se levantan contra su dominio (Miliband, 1983: 67-68; una versión aplicada al caso latinoamericano se encuentra el régimen burocrático autoritario de O'Donnell, 1988: 30-31).

Una cuestión que no es clara respecto a esta delegación que el Estado recibe apunta a su duración. Para Miliband, dado que el bonapartismo surge en situaciones excepcionales, éste no tiene un carácter permanente (1983: 43). Aunque parece lógico, el argumento de Miliband tiene dos problemas. El primero, es que, como el mismo Marx reconoce, el Estado es capaz de concentrar recursos para sí (Nervo Codato y Monseff Perissinotto, 2002: 57-61). El segundo radica en el hecho que, como el mismo Miliband señala, el Estado tendría poder propio (1983: 41). De esta forma, no sería extraño que la clase dominante no fuese capaz de revertir tan fácilmente la delegación hecha a favor del Estado.

La cuestión de la reversibilidad de la delegación es clave para analizar el régimen portaliano. Cuando éste acabó, la clase dominante a buscar buscó limitar al Estado. Sin embargo, éste ya tenía suficientes capacidades para hacer que el fin de la delegación no fuese una cuestión a resolverse con tan sólo la manifestación de voluntad de terminar con la cesión. El siguiente capítulo aborda ese punto. De momento, basta destacar que una de las lecciones que el bonapartismo entrega sobre el análisis de la autonomía estatal es que ésta se relaciona con la unidad de clase y que, además, debe ser analizadas en relación a contextos específicos (Lerner, 1979; Prechel, 1990: 650), a los clivajes y a las relaciones existentes en la sociedad en un momento determinado (Rueschemeyer y Evans, 1985: 65; Stepan, 1985).

Estado, economía y autonomía

El Estado moderno tiene una relación estrecha con la economía capitalista, que parte con la aparición simultánea e interrelacionada de ambos (Braudel, 1984a, 1984b;

Wallerstein, 1979). Ello ha hecho que el Estado dependa de la economía capitalista para subsistir (Hamilton, 1983: 21). El desarrollo de funciones críticas, como hacer la guerra, es posible en la medida que exista actividad económica de tipo capitalista, monetización y créditos disponibles (Tilly, 1990: 85). Por ello, el Estado asegura la reproducción del capitalismo, a través de políticas que tienen como objeto la promoción de la acumulación de capital (Offe, 1984: 120-121; véase también Block, 1980: 230-231; Valocchi, 1989: 350-354; Barrow, 1993: 58-59).

Así, la autonomía estatal tiene como límite la lógica capitalista. Sin embargo, existen ciertos escenarios que permiten superar dicha barrera. Un primer grupo de condiciones apunta a momentos especiales, en los que la acción autónoma del Estado es necesaria, como los casos de guerra, depresión económica y reconstrucción (Block, 1980: 232). Por otro lado, el Estado puede verse liberado cuando hay incertidumbre respecto a las características de las estructuras sociales. En ellas, surge una autonomía de carácter estructural, en la que el Estado es capaz de controlar la economía. Sin embargo, esta autonomía no es completa, pues el aumento del capital privado puede volver a reducirla. En formaciones sociales todavía no determinadas, como las sociedades postcoloniales, el Estado puede gozar de cierta autonomía, pero la presencia del capital extranjero logra limitarla en la medida que va aumentando su presencia (Hamilton, 1981: 310; 1983: 23).

La autonomía sólo puede ser completa si el Estado es capaz de asegurar su existencia de una forma tal en que no dependa del rendimiento de la economía. Esta situación ocurre en los llamados estados rentistas. Aunque la categoría Estado rentista ha sido utilizada para los estados petroleros del mundo árabe, lo cierto es que estos no son los únicos casos existentes en la historia. En América Latina del siglo XIX, el Perú en la época del guano y el Chile de la época del salitre pueden ser considerados casos de estados rentistas. Ellos se caracterizan por contar, en primer lugar, con una economía en la que existe una renta que ocupa un lugar preponderante. Ella tiene un origen externo al país. Por último, una minoría participa en la generación de la renta, mientras la mayoría participa en el proceso de redistribución (Beblawi, 1987: 51). El Estado no necesita extraer impuestos de la economía interna, pues gracias a la parte de la renta que obtiene, cuenta con una fuente de ingresos que le permiten asegurar su funcionamiento. Así, se libera de la presión que pueden ejercer los sectores más importantes en la estructura tributaria (Beblawi y Luciani, 1987; Beblawi, 1987; Barkey y Parikh, 1991; Shambayati, 1994).

Existen dos características de la renta que permiten la autonomización estatal. En primer lugar, el hecho que ella no es resultado de un proceso productivo, sino que proviene de la propiedad de un bien. Es una especie de “regalo de la naturaleza” (Beblawi, 1987: 49). En segundo lugar, está el que la renta tiene su origen en el extranjero (Beblawi y Luciani, 1987: 10; Shambayati, 1994: 308). Así, el Estado no tiene que preocuparse por el desempeño económico de la economía nacional, pues éste no incide en el rendimiento de la renta. Así, puede dismantelar su sistema impositivo, como de hecho lo han hecho los países petroleros (Garaibeh, 1987: 194), limitando, de esta forma, la capacidad social de presión frente al Estado (Luciani, 1987: 70). Por estas características, incluso, el Estado es capaz de inhibir la aparición de grupos de presión que levanten reivindicaciones económicas (Shambayati, 1994: 307-308). En este contexto, los límites a la autonomía no provienen de la sociedad misma, sino que de potenciales amenazas para la continuidad de la renta (Barkey y Parikh, 1991: 539-540).

Un último punto a destacar respecto a los estados rentista apunta al desarrollo de un aparato administrativo. Gracias a la renta, es posible impulsar un proceso de desarrollo institucional sostenible, que aumenta el nivel de complejidad de la estructura estatal y permite desarrollar una serie de políticas. Ellas se explican, más que por las presiones de grupos sociales, por la disponibilidad de recursos fiscales a ser gastados (Beblawi y Luciani, 1987: 6; Luciani, 1987: 74). Sin embargo, este desarrollo institucional no necesariamente implica el aumento de las capacidades estatales. Shambayati (1994: 309) afirma, a partir del caso de Irán, que los estados rentistas, precisamente debido a su autonomía, no tienen capacidades extractivas ni instituciones cooptativas.

En los capítulos siguientes, se verá que en el Chile de la década de 1880, la aparición de una renta, en lugar de inhibir el surgimiento de conflictos económicos entre el Estado y la sociedad, los agudizó. Tampoco aplica lo referente a las capacidades, pues el Estado chileno tenía capacidades para penetrar la sociedad desde antes de la obtención del salitre. Incluso, como se verá, es posible afirmar que, aunque la rentización de la economía chilena llevó al dismantelamiento del sistema impositivo, también provocó una complejización del aparato estatal y llevó a un intento por mejorar las capacidades estatales para gestionar sus finanzas.

BUROCRACIA: ¿AUTONOMIZACIÓN O NEUTRALIZACIÓN DEL ESTADO?

La burocracia es un término que ha sido utilizado para describir más de un objeto. En la

politología norteamericana se lo usa para hacer referencia o al aparato administrativo del Estado o al conjunto de funcionarios a cargo de la gestión estatal. Si bien ello puede entenderse por el hecho que la administración pública avanzó en el mundo occidental, desde mediados del siglo XIX, hacia la adopción de un modelo burocrático, lo cierto es que este uso es incorrecto y genera confusión. Por una parte, olvida que la burocracia es una forma de organización que existe tanto en la esfera pública como en la privada; además, es incapaz de describir el proceso de desburocratización al que las administraciones públicas han sido sometidas en las últimas décadas del siglo XX; y por último, tiende a confundir una forma de organización con el grupo de personas a cargo de ella.

En este libro, burocracia hace referencia a la forma de administración, que puede ser adoptada por organizaciones públicas o privadas, y que tiene por características: 1) Estar organizada por sectores jurisdiccionales estables y contar con un personal organizado en base a normas legales o administrativas; 2) La existencia de una jerarquía de mando clara; 3) Fundar su actuar en documentos escritos, los que junto a los funcionarios forman una “repartición”; 4) Definir a la administración de un cargo como una tarea especializada; 5) Requerir que esa tarea especializada sea de dedicación exclusiva, creando así carreras administrativas; 6) Establecer los cargos a partir de normas generales, estables, precisas y que pueden ser aprendidas (Weber, s/f: 3-8).

La especialización y la racionalidad son las bases de la actuación de la burocracia. Por ello, con la adopción de la burocracia en la administración estatal se termina con las concesiones a privados, como la privatización del cobro de impuestos, la venta de cargos y la delegación de la administración a favor de ciertos vasallos. Ello va de la mano con el hecho que la burocracia surge en un contexto de aparición de las masas, repudio hacia los privilegios y el fin del análisis de situaciones a partir del “caso por caso”. Al contrario, lo que se impone es la impersonalidad de las normas, el fin de los privilegios y rangos, y una administración que elige a sus funcionarios a través de exámenes racionales, técnicos y especializados, y no porque estos sean “notables” (Weber, s/f: 70-74, 112-113).

La burocracia entendida como cuerpo funcionario no será considerada en este libro, por dos razones. En primer lugar, porque el foco de atención está puesto en los rasgos organizacionales de la burocracia y su avance en la administración del Estado, y porque asimilar la burocracia con un conjunto de funcionarios tiene ciertos problemas. En segundo término, porque el rol preponderante que se le da a los funcionarios en una

serie de estudios, referenciados anteriormente al tratar al enfoque estadocéntrico, se sustenta en los lugares que ocupan dentro del Estado. Si los funcionarios alcanzan el rol fundamental que estos trabajos les asignan es gracias a que tienen a su disposición recursos derivados de las prerrogativas propias de los cargos que ocupan y de las capacidades estatales que pueden utilizar (Mann, 2003; Nordlinger, 1981: 31; Geddes, 1990: 232). En otras palabras, son las características organizacionales las que permiten o inhiben a estos funcionarios para actuar a partir de sus intereses. Además, se debe considerar que, tal como lo plantea Mann (1993: 9, 51-53, 55), el Estado debe ser analizado a partir de sus rasgos organizacionales en lugar de centrarse en su elite, pues eso lleva al riesgo de reificar la autonomía estatal.

En el resto de esta sección se analizan los efectos políticos derivados de las características propias de la burocracia. En primer lugar, se presta atención a la forma en que ellas pueden llevar a la autonomización estatal. Con posterioridad, se pasa a estudiar cómo esas mismas características, junto a una serie de prescripciones éticas sobre las funciones de la administración del Estado, pueden materializarse en reformas administrativas que buscan que la acción del Estado, especialmente su burocracia, no goce de márgenes de discrecionalidad. Al contrario, la burocracia puede llevar a que la acción estatal esté restringida por normas racional-legales. Este resultado, en lo que queda del libro, es denominado neutralización del Estado.

La burocracia y la autonomización del Estado

La burocracia es un tema central en la literatura sobre autonomía del Estado. El trabajo de Weber es el punto de partida en este tópico (aunque Poulantzas lo combina con notas de Marx, Engels y Lenin respecto al tema). Mientras el enfoque estadocéntrico identifica a la burocracia como una fuente de la autonomía del Estado (Skocpol, 1979, 1985; Rueschemeyer y Evans, 1985; Evans, 1995), Poulantzas (1978: 351) afirma que ésta radica en la burocracia

En lo que no concuerdan es en el grado de autonomía lograda. Desde una mirada estadocéntrica se afirma que los funcionarios del Estado, si provienen de una clase distinta de la dominante, pueden hacer uso de los medios administrativos del Estado para actuar autónomamente (Trimberger, 1978; Skocpol, 1979; Kaplan, 1985). Para Poulantzas (1978: 357-358), en tanto, no existe posibilidad de una autonomía total, aun cuando sus funcionarios no provengan de la clase dominante, pues el poder que la

burocracia concentra no es propio, sino social, lo que le impide actuar como una clase social, salvo en situaciones excepcionales, como el bonapartismo, o en períodos en los que ocurren catástrofes. El rol de la burocracia, en su opinión, es soportar la forma que adquiere el Estado capitalista.

Para entender por qué la burocracia lleva a la autonomía del Estado, es necesario mirar a las características del cuadro administrativo en la tipología de dominación de Weber. Las características de ese cuadro, en particular las normas que regulan su funcionamiento y los orígenes sociales y las relaciones que establecen con el señor, son de vital importancia, pues de ellas depende donde radica el poder. Ni en la dominación carismática ni en la tradicional, el cuadro administrativo cuenta con definiciones claras respecto a sus funciones y competencias. Al contrario, importa más la lealtad mostrada al señor (Weber, 1992: 182-185). En esta indefinición, se da una lucha entre el señor y la nobleza respecto al control de la administración del Estado. El señor, más que un grupo especializado, necesita un cuerpo proveniente de grupos sociales diferentes a la nobleza, para así procurar fidelidad y evitar que el cuadro administrativo se apropie de los medios administrativos, es decir, debe luchar contra la estamentalización, porque ella va en directo detrimento de su propio poder (185, 708, 772-773, 784)

En el caso de la dominación racional legal, el problema de la estamentalización no existe, ya que una de las características de la burocracia⁹ es la separación de los funcionarios respecto a la propiedad de los medios administrativos. Tampoco importa la lealtad al señor, porque el dominio se ejerce en base a derechos instituidos de modo racional. Quien obedece, no sigue a una persona sino que al “cosmos de *reglas* abstractas” que es el derecho. Por su parte, el cuadro administrativo también está sujeto al derecho para ejercer el dominio. En él, encuentra delimitadas las competencias a su cargo (sus deberes objetivos), la jerarquía que lo ordena, la retribución monetaria que permite su separación respecto a los medios de administración, así como los criterios que rigen su selección y promoción (Weber, 1992: 173-175).

La autonomía de la burocracia estatal ocurre gracias a la imposición de criterios de organización y funcionamiento basados en una lógica racional-legal, que aíslan a la burocracia de a la sociedad (Evans, 1995). Además, la burocracia concentra una serie de funciones que evitan que las decisiones de carácter económico sean tomadas sin pasar

⁹ Aunque se refiere solamente a la burocracia, para Weber la dominación racional-legal también puede ejercerse a través de otras formas, como el nombramiento de funcionarios por suerte o elección, o a través del Parlamento, comités y otras formas. El punto central para que exista dominación racional-legal es que la “...competencia esté fundada en reglas estatuidas” (1992: 708).

por manos de las autoridades estatales (Wallerstein, 1979: 192).

La interpretación de la autonomía basada en los rasgos organizacionales de la burocracia ha sido un foco de discusión dentro de la literatura. Por una parte, Gouldner (1954: 20) afirma que uno de los grandes problemas de Weber es creer que la burocracia es neutral a la cultura y afirmar que existen fines de la burocracia. En ese sentido, plantea que es necesario entender de quién son los intereses que son presentados como propios de la burocracia. En ese sentido, generalmente se retoman las definiciones de Marx en el sentido que la burocracia es un instrumento cuyo fin es mantener el status quo, y que además está formada por un grupo social, los funcionarios, que tienen una posición parasitaria, al no formar parte del proceso productivo (Mouzelis, 1967: 8; Lefort, 1984: 20).

A pesar de estas críticas a la mirada organizacional impulsada por Weber, es un hecho que la lógica racional-legal lleva a que la burocracia se separe de quienes tienen a cargo la dirección política del Estado. De esta forma, como se muestra a continuación, la burocracia no solamente puede impulsar la autonomización, sino que también la neutralización del Estado.

El Congreso y el control del Ejecutivo sobre la administración pública

Weber, junto con destacar la superioridad burocrática y proclamar su avance como un proceso irreversible (1992: 1060, 1072-1073), se detuvo en una cuestión que le preocupaba: el creciente poder que la burocracia logra tomar, gracias a su especialización y la incapacidad de personas externas para tratar de igual a igual con ella temas que requieren conocimiento especializado (p. 178).¹⁰ Por esto, se preguntó cómo ejercer control, de forma de salvaguardar la libertad individual frente a la creciente burocratización (1992: 1075).

Éste es un tópico que ha aparecido recurrentemente en los estudios sobre burocracia. La literatura, a partir del hecho que los funcionarios estatales pueden no seguir las normas o reinterpretarlas (Riggs, 1963: 151; Peters, 2001: 225), se ha preguntado si la burocracia es un instrumento o si es una autoridad en sí misma (Jacoby, 1973: 159; Heady, 2000). Así, el análisis ha traspasado el ámbito meramente

¹⁰ Existe una vertiente reciente en el estudio de la autonomía estatal que plantea, al igual que Weber, que las discusiones sobre temas públicos, cada vez más, se remiten a cuestiones técnicas que requieren de conocimiento experto. Así, los funcionarios del Estado se liberan de presiones, pues la sociedad es incapaz de participar en discusiones de políticas. Véase DeCanio (2000, 2006, 2010).

administrativo, expandiéndose a temas como la relación entre instituciones del Estado y los efectos de la burocracia sobre funcionamiento de los sistemas políticos. Se ha planteado que a mayor poder burocrático hay menos democracia (La Palombara, 1963: 22), y en un contexto de administración para el desarrollo se ha destacado la necesidad de contar con un “crecimiento balanceado”, en el que las instituciones no burocráticas no se vean ahogadas y puedan ejercer un control efectivo sobre la burocracia (Riggs, 1963: 120).

Aquí importan dos formas de control sobre la burocracia. La primera de ellas es el control parlamentario. A ello se suma el intento por establecer prescripciones sobre los roles que le caben a la burocracia dentro del juego político y a los políticos en el ámbito administrativo. Esas ideas fuerza importan porque pueden materializarse en reformas administrativas que tienen como resultado la neutralización estatal. En esta sección, la atención se centra en el control parlamentario.

En su relación con el Ejecutivo, el Congreso puede llevar adelante tanto una política negativa, como una positiva. La primera se da en contextos en que no tiene capacidades para controlar la marcha del gobierno, por lo que sus únicas posibilidades de influencias provienen de la negación de los presupuestos y las leyes. Sin embargo, cuando el parlamentarismo está instituido, puede ejercer una acción positiva. En la medida que el Ejecutivo dependa de su consentimiento y exista una selección parlamentaria de los jefes de gobierno, el Congreso es capaz de llamarlos a informar a comités, pudiendo hacer efectiva su responsabilidad y controlar su acción (Weber, 1992: 1095). A esta capacidad, Weber la llamó “derecho de encuesta”. A través de este derecho, los parlamentarios están en condiciones de estar al tanto de conocimientos profesionales y de hechos propios del ámbito administrativo, y así ejercer influencia en la marcha de la burocracia (1099-1100; véase también Riggs, 1963: 145). Gracias a ello, dice Weber, es posible ejercer un control sobre la burocracia y darle un carácter público a la administración (1992: 1110-1111).

Esta estrategia ha sido ensayada, con éxito, en Estados Unidos. Durante el siglo XX norteamericano, se vivió una lucha entre el Ejecutivo y el Congreso en torno al control de la administración pública (Rosenbloom, 2000; Cejudo, 2005). Ella enfrentó a dos poderes que buscaban obtener para sí la hegemonía sobre un aparato administrativo al que se veía crecer con el *New Deal*. Las agencias estatales obtuvieron la capacidad de dictar normas relativas a su sector de intervención. Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, el Congreso intentó establecer mecanismos de control. A través de la

Ley de Procedimientos Administrativos, de 1946, se estableció, y en base a su nueva capacidad de dictar normas, la concepción de las agencias públicas como extensiones del Congreso. El mismo año, mediante la Ley de Reorganización Legislativa, se reformó la organización del trabajo parlamentario, en particular la estructura de comités, y se establecieron equipos profesionales de apoyo parlamentario, logrando así el Congreso poder controlar la marcha administrativa (Rosenbloom, 2000; Cejudo, 2005: 743-744; Ferraro, 2006: 86).

El esfuerzo realizado en Estados Unidos tiene la implicancia de entender que la administración pública no es parte del poder Ejecutivo, sino que es una esfera distinta, y que por lo mismo debe estar bajo la tutela del Congreso (véase Rutgers, 2000). El que se inste al control de la administración a través del Congreso no es algo casual, sino que tiene que ver con ciertas características propias del Congreso como institución. Éste, más que una entidad estatal es un espacio donde habita la sociedad civil (Jocelyn-Holt, 1999a), y en el cual los dominados dan su aceptación a la dominación ejercida por el Estado (Weber, 1992: 1095).

El concebir al Congreso como un espacio no estatal tiene dos consecuencias para el análisis que se desarrolla en este libro. La primera tiene relación con el concepto de autonomía estatal. Si el Congreso es un espacio de presentación social, especialmente de la clase dominante, en circunstancias en la que el ejercicio de la política se encuentra limitado, como en el Chile decimonónico, entonces la autonomía del Estado debe ser entendida como algo que se aloja en el poder Ejecutivo (véase sobre este punto Miliband, 1977: 84), pues es ahí donde el Estado impulsa acciones o cumple funciones que afectan los intereses de la clase dominante. Esta cuestión es fundamental para argumentar que el conflicto entre Balmaceda y el Congreso fue una disputa en torno a la capacidad del Estado para actuar autónomamente.

La segunda consecuencia es que la relación Ejecutivo-Congreso más que una cuestión tipo interinstitucional, debe ser entendida como un intercambio entre Estado y sociedad. En el caso que ambos espacios estén dominados por distintas fracciones, lo que se da es una lucha entre éstas por el control del Estado (el Ejecutivo). El Congreso puede, en este escenario, actuar como un instrumento para controlar que el Estado no actúe contra la clase dominante (Poulantzas, 1978: 303-305, 313). Así, un mayor control parlamentario de la acción estatal y su aparato administrativo pueden llevar a una neutralización del Estado.

El control burocrático a partir de prescripciones normativas

La burocracia ha sido rodeada por una serie de prescripciones que han buscado neutralizar su capacidad para actuar autónomamente. Como plantea Mann (1993: 481-482), el crecimiento de la infraestructura estatal solamente ha sido posible en la medida que se lo ha hecho compatible con una ideología que propugna la libertad individual y la neutralidad del Estado. En lugares como Gran Bretaña, el Estado pudo hacerse cargo de problemas sociales sólo en la medida que fue capaz de presentar sus medidas centralizadoras bajo una justificación de orden moral.

La principal prescripción que se ha utilizado para frenar a la burocracia es la llamada “dicotomía política-administración”. Ella es objeto predilecto de los teóricos de la administración pública, pues tiene implicancias prácticas tanto para la actuación de la administración como para el desarrollo disciplinario (sobre el debate reciente respecto a estos temas véase como ejemplo, Rutgers, 2000, 2001; Overeem, 2005, 2010; Svava, 2006). No obstante, este debate no sólo es foco de atención de comunidades académicas. También se desarrolla en el ámbito político, sobre todo en el terreno de las evaluaciones que los actores políticos hacen sobre la marcha administrativa. La dicotomía entrega definiciones claras respecto a qué es, o más bien qué deben ser, la política y la administración. Aunque existen varias versiones, cuyas características responden a las características culturales en las cuales operan (véase Rutgers, 2000: 290-292, 297-300; Overeem y Rutgers, 2003: 162-176), lo que es común es que cada una de las variantes de la dicotomía es que entregan a los actores políticos elementos a través de los cuales pueden establecer la “pertinencia” de la relación que se da en un momento determinado entre estas dos esferas (Overeem y Rutgers, 2003: 161).

Para Overeem (2005: 311-313, 322), el objetivo central de la dicotomía es la neutralidad política. En su opinión, ella se logra si se delimita qué es política y administración, de forma que los funcionarios actúen imparcialmente en los asuntos políticos. Sin embargo, éste no es el único resultado que se puede lograr. La dicotomía, en una versión cercana al movimiento de la administración científica, fue usada en los Estados Unidos, durante la década de 1930, para alejar a los políticos de la administración (Svava, 1998: 51-54). En cambio, en los escritos de Weber la distinción entre una esfera política y otra administrativa apunta a la cuestión del control de la administración. La solución de Weber apunta a identificar al funcionario como un ejecutor de medidas decididas por otros. Así, se lo aleja de la política y se establece su

dependencia respecto a ella, pues en ella está el campo de decisión. En su opinión, el control sobre la burocracia es deseable porque ésta “...ha fracasado por completo allí donde se le han confiado cuestiones políticas” (1992: 1076, 1099).

En el capítulo 5, principalmente, se verá que esta discusión no fue ajena al Chile de la década de 1880. En un contexto de creciente actuación del Estado y de rechazo al poder presidencial, surgió tanto en el mundo político como en el académico una serie de posturas que, a partir de la separación entre política y administración, buscaron limitar la injerencia presidencial en la administración pública, a partir de la demarcación de esferas de acción y del impulso de reformas de carácter burocrático.

La neutralización a través de reformas burocráticas

Anteriormente se planteó cómo la burocracia puede llevar a autonomización del Estado. La adopción de la burocracia puede, al mismo tiempo, limitar la posibilidad de la aparición de la autonomía. El resultado puede ser la inhibición del uso político de la burocracia, por parte de actores como el Ejecutivo, así como la limitación de las actuaciones de los funcionarios a ámbitos meramente administrativos. Esta amplia gama de efectos responde al hecho que la burocracia es incapaz de generar efectos políticos por sí misma. Estos, más bien, dependen de las orientaciones que ella recibe (Weber, s/f: 88; Letelier, 1917).

Algunos rasgos propios de la burocracia, como el que los funcionarios sean nombrados y promovidos en base al mérito, que tengan a su cargo solamente la ejecución de medidas decididas en el ámbito político, y que no se involucren en cuestiones política, son fundamentales para lograr la neutralidad política de la administración (Overeem, 2005). De igual forma, la especialización del personal administrativo puede llevar a una fragmentación del servicio civil y una redistribución de poder entre Ejecutivo y Congreso, aumentando el control que el segundo tiene sobre la administración pública (2005: 741).

Lo que Bernard Silberman (1993) ha calificado como estrategia de racionalización con orientación profesional es un ejemplo de neutralización del Estado. Esta estrategia avanza en la especialización de la gestión del Estado a través de la contratación de profesionales altamente especializados. Así, por una parte, se cuenta con un grupo de funcionarios capaz de cumplir sus funciones y, al mismo tiempo, se evita la conformación de una burocracia autónoma, pues los criterios de actuación son

controlados desde fuera del Estado por las comunidades profesionales. Igualmente, el ingreso del personal es más flexible, eliminando la posibilidad del surgimiento de un monopolio estatal del conocimiento especializado. Así, también se termina neutralizando al Estado (Silberman, 1993: 12-14, 72-74).

Este tipo de reformas, según Silberman, se desarrolla en contextos en los que existen partidos políticos luchando por el poder a través de elecciones regulares, como lo son los casos por él analizados, Estados Unidos e Inglaterra durante el siglo XIX. Un factor importante en el avance de este tipo de reformas es la crítica que la oposición hace de la corrupción en el nombramiento de funcionarios públicos y la presión que ejerce para avanzar hacia formas de racionalización del Estado que permitan su control (Silberman, 1993: 70-71).

La racionalización de orientación profesional hace que el Estado se presente frente a la sociedad a partir de los criterios de “cientificidad” y “neutralidad”. Así, la autoridad estatal descansa en la experticia y no en la arbitrariedad y la coerción (Silberman, 1993: 420-421). Esto no es solamente un cambio retórico, con el objeto de legitimar la acción del Estado frente a la sociedad. En la medida que esa “cientificidad” está dada por conocimientos que no son monopolio estatal, sino que de un grupo social (los profesionales), la actuación del Estado puede verse limitada a lo aceptado por el cuerpo de conocimiento que conforma la ciencia en cuestión, y de esta forma la sociedad puede llamar al orden al orden, cuando se abandona el campo de lo “científicamente aceptado”.¹¹

En esta sección se ha mostrado que la burocracia y la racionalización de la gestión estatal en general, no sólo le entregan al Estado capacidad para poder imponerse frente a la sociedad. Dado el hecho que se basa en una actuación sujeta a normas racionales, su avance puede significar un control de la acción estatal. Éste puede ser impulsado por sectores políticos que, desde fuera del poder, buscan limitar la capacidad de quienes están a cargo del Ejecutivo de controlar la burocracia y sacar provecho político de esta situación. En la medida que estos esfuerzos establezcan prescripciones sobre los límites de las esferas la política y la administración, y se impulse el control parlamentario, la

¹¹ La incorporación de conocimiento especializado a la gestión del Estado también tiene implicancias para el balance entre partidos políticos. Silva (2008), a partir del análisis de la política chilena desde la década de 1920 en adelante, especialmente en los períodos donde el país ha vivido en democracia, ha planteado que en contextos de polarización política y de una relativa igualdad de fuerza entre partidos, el estamento de tecnócratas a cargo de la gestión estatal se ha constituido en una especie de campo intermedio entre las fuerzas políticas. Además, plantea que debido a que estos tecnócratas han gozado de un grado de autonomía, han podido asegurar la consecución de objetivos políticos buscados por los partidos.

instauración de una burocracia puede llevar a la neutralización estatal.

LAS CAUSAS DE LA BUROCRATIZACIÓN

La burocratización ha sido explicada, principalmente, como un fenómeno que se manifiesta cuando en la sociedad se encuentran presentes ciertas condiciones que hacen que la adopción de la burocracia sea conveniente. Sin embargo, más allá del reconocimiento general del rol que cumple la complejización de las sociedades, no existe algo similar a una teoría acabada. Eso sí, es posible identificar dos vertientes: una que se centra en cuestiones de orden social, y una segunda que coloca su atención en factores políticos.

Ni siquiera Weber fue tajante en esta cuestión. Aunque su análisis se centra de manera principal en cuestiones sociales, también reconoce que la burocratización responde a intentos de los señores patrimoniales por librarse de la presión de sectores sociales poderosos (Weber, 1992: 782-783, 826; véase también Trimberger, 1978: 44-45, 54; Skocpol, 1979: 47-48). Incluso, plantea la necesidad de desarrollar una agenda futura de investigación dedicada a responder si las estructuras administrativas son determinadas económicamente, políticamente, o por lógicas autónomas relativas a las estructuras técnicas (s/f: 119).

Explicaciones sociales de la burocratización

La burocratización es un fenómeno que ha sido descrito por ser de carácter gradual y permear a todas las instituciones sociales (Mouzelis, 1967: 18). Tiende a la imposición de un marco social homogéneo en el cual imperan ciertas características organizacionales. Entre ellas, destacan el aumento del número de autoridades y agencias, la organización de la producción y los servicios, especialmente en el campo industrial (Torstendahl, 1991: 193), el aumento del trabajo asalariado, la proliferación de la subdivisión funcional dentro de las organizaciones, la internalización de departamentos a las estructuras organizacionales (Bendix, 1963: 211), la reglamentación y la aparición de una estructura de autoridad (Lefort, 1984: 20).

Gouldner (1954), a partir de un estudio de caso, identificó una serie de características que llevan a la instalación de normas burocráticas en las organizaciones. Sin embargo, estos procesos no ocurren en el vacío. La literatura, partiendo por el

mismo Weber, sitúa a la burocratización en un contexto de cambio social. Torstendahl (1991: 60-61) la define como un cambio en los sistemas sociales a través de un cambio administrativo, y plantea que para que ello ocurra, se requieren ciertas condiciones sociales. Jacoby (1973: 9), citando a Alfred Weber, afirma que la burocracia surge cuando se requiere de una agencia central que sea capaz de enfrentar problemas. El mismo Jacoby (1973: 197), acepta la importancia del entorno y afirma que la burocratización es un fenómeno social, tanto en el ámbito público como el privado, de pérdida de contacto entre las personas y de surgimiento de un tercer actor que interviene en las relaciones sociales.

La burocracia no puede actuar en cualquier estructura social. Aunque en las sociedades tradicionales existen ciertos pasos hacia la burocratización, lo cierto es que este proceso no logra avanzar totalmente (Skocpol, 1979: 161). Ello se explica por el hecho que la burocracia y la lógica racional que le da forma, se contraponen a la tradición y los privilegios propios de las formas de dominación tradicional. Al contrario, la burocracia actúa en un contexto de igualdad ante la ley (Silberman, 1993: 45-47), y se arroga para sí una serie de funciones sociales que antes estaban en manos de los privilegiados (Jacoby, 1973: 18).

Para Weber, el avance de la burocracia es un fenómeno constante, pero no inevitable, que se funda en su superioridad en comparación con otras formas de organización (s/f: 47; 1992: 816). Afirma que “El mecanismo burocrático es a las demás organizaciones como la máquina es a los modos de producción no mecanizados”, dado el hecho que es capaz de ofrecer una serie de ventajas:

Precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo. La burocracia planificada es, en los mencionados aspectos, comparativamente superior a las restantes formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional. Incluso, tratándose de tareas complejas, el trabajo burocrático a sueldo resulta no sólo más preciso sino también, en última instancia, menos costoso que el servicio ad honorem formalmente no remunerado (Weber, s/f: 47-48).

Aunque no reconoce un sólo camino que lleve a la burocratización, Weber sí establece un patrón que explica este proceso. En su opinión, “...las progresivas exigencias que se plantan a la administración se deben a la complejidad cada vez mayor de la civilización...” (s/f: 43). A partir de esta idea, enumera una serie de factores que

impulsan la burocratización.

El primero es de orden político-militar. La eliminación de enemigos internos y externos, una cuestión clave en la formación del Estado (véase Tilly, 1985, 1990), ha implicado la conformación de ejércitos, que, por una parte, han llevado a la especialización y profesionalización de la actividad militar (Weber, 1992: 765; Mann, 1993: 422) y, por otro lado, han generado un impulso en el ámbito civil, pues la necesidad de financiar la guerra ha llevado al desarrollo de la hacienda pública (Weber, s/f: 42; véase también Trimberger, 1978: 65-75; Skocpol, 1979: 50).

La profesionalización militar, sin embargo, no implica que la burocratización lleve a un Estado militar. Si bien ello ocurrió en una primera etapa del proceso de burocratización de los Estados europeos, durante el siglo XIX el foco civil del Estado moderno fue el que, finalmente, se impuso. Aumentó el número de empleados civiles, se impulsó la burocratización –salvo en los altos puestos–, y el peso del gasto civil fue mayor al militar, concentrándose el Estado en desarrollar nuevas funciones, como la educación, junto hacer crecer la infraestructura estatal, los medios de comunicación materiales y simbólicos, industrias y los programas de bienestar social. Este crecimiento, en todo caso, no fue sostenido durante todo el siglo (Mann, 1993: 370, 375, 392, 447, 467, 472-473; Tilly, 1990: 115, 122; Raadschelders, 1998: 144).

La burocratización también se ve impulsada por factores económicos. Weber (1992: 765) propone varias explicaciones al respecto. En primer lugar, señala que lo que llama las clases sociales dominantes son irremplazables en la economía, cuestión que tiene como consecuencia que el personal del Estado sea elegido de otras clases, promoviéndose así la profesionalización de la gestión estatal.

Por otro lado, considera que la monetarización de las sociedades tiene efectos en el Estado (Weber, 1992: 761; Tilly, 1990). En la medida que existe una economía monetaria, es posible levantar sistemas metódicos de contribuciones, los que requieren de una estructura burocrática que los administre. Ello puede explicar, por ejemplo, que gracias al comercio surjan burocracias patrimoniales centralizadas (Weber, 1992: 830-831).

Otro punto relativo al rol de la economía en la burocratización dice relación con el hecho que la burocracia surge de la mano con el capitalismo. Weber, Marx (véase Poulantzas, 1978: 346), Braudel (1984a) y Wallerstein (1979), han planteado esa relación. Para Weber (1992: 1050), un Estado racional, fundado en el derecho y una burocracia profesional, es el único que puede surgir bajo el capitalismo. La aparición

conjunta entre una economía capitalista y una burocracia está dada porque ambas surgen cuando en una sociedad existe la posibilidad de hacer cálculos (Weber, 1992: 833; Blau, 1974: 45-46).

Otro factor a considerar para Weber es el surgimiento de ciertas condiciones sociales que llevan hacia la burocratización, como por ejemplo el nivel de riqueza de una sociedad (s/f: 44). La burocracia también gana terreno gracias a aumentos intensos y cualitativos de las tareas administrativas a cargo del Estado (s/f: 35-42) y por la imposibilidad técnica de otras formas de administración, como el gobierno de notables, de enfrentar nuevos desafíos provenientes de la urbanización. A ello se agrega que, en ciertas circunstancias, los vasallos piden al señor que cree delegaciones capaces de enfrentar el “desarrollo general económico y cultural” (1992: 805, 826).

Finalmente, Weber asocia la burocratización a la existencia de una serie de elementos funcionales y técnicos. Entre los primeros se encuentra la demanda por orden y protección. Cuando se logran estos objetivos, gracias a la función de policía, se asegura la existencia de una sociedad pacificada, lo que permite avanzar hacia una creciente burocratización. En particular, el Estado pasa a tomar funciones que antes estaban en manos de privados, como el aseguramiento de derechos y el impulso de políticas de seguridad social (s/f: 44).

Los elementos técnicos, por su parte, apuntan a los medios de comunicación, no solamente de transporte, como las vías terrestres y marítimas, sino que también a los que permiten la transmisión de información (en los momentos que escribe Weber, principalmente, el telégrafo y el teléfono). Para él, la posibilidad de comunicación en el territorio es una cuestión fundamental, aunque no suficiente, para la burocratización y para que el Estado pueda ser administrado de forma burocrática (s/f: 45-46). Entre los elementos técnicos también debe colocarse el aumento del uso de la escritura y el cálculo. Gracias a ellos, pueden surgir oficinas de hacienda, las que se transforman en núcleos de los cuales brota una administración centralizada y burocrática (1992: 828).

Los factores identificados por Weber han sobrevivido al paso del tiempo. La literatura sigue concibiendo a la burocratización como un efecto de la complejización social (Blau, 1974: 17). Se ha planteado que el impulso de reformas institucionales del Estado es fruto de momentos de crisis, es decir eventos disruptivos que cambian la capacidad del Estado para ejercer coerción o que mueven las fronteras de lo legítimo, de conflictos intra e interclase, y por la complejidad social que afecta capacidad de coordinación y comunicación (Skowronek, 1982: 10-11; véase también Rueschemeyer y

Evans, 1985: 62; Silberman, 1993: 19-20). También se ha destacado que la burocracia es superior a otras formas de gestión, pues permite aumentar los niveles de racionalidad de las decisiones y la capacidad de control y predictibilidad de las mismas. Por último, sigue vigente la tesis que afirma que la burocracia surge cuando existen estructuras y valores sociales que hacen posible su aparición (Silberman, 1993: 20-26).

Como se ha visto, la burocratización no es solamente un fenómeno intraorganizacional. Al contrario, las formas que las organizaciones toman dependen del entorno en el que se encuentran insertas. La complejización de las relaciones sociales y el progreso material de las sociedades son elementos que permiten explicar el por qué la burocracia va ganando terreno.

La burocracia es un tipo ideal, lo que implica que es una construcción que toma en consideración ciertos rasgos observados de forma empírica y son desarrollados en un nivel de abstracción capaz de aplicarse en diferentes ámbitos. Por lo mismo, la burocratización no es un fenómeno que ocurre en plenitud. Es decir, no existen organizaciones que adopten todos los rasgos de la burocracia. Más bien, es posible observar ciertas características burocráticas, que permiten entender grados de burocratización en las sociedades y organizaciones (Blau, 1974: 41). A partir de esa idea, en el capítulo tercero, los factores identificados por Weber mostrarán ser útiles para explicar el proceso de burocratización desarrollado en Chile durante la década de 1880.

Una explicación política de la burocratización

Una perspectiva política del fenómeno de la burocratización se encuentra en los trabajos de Trimberger (1978) y Skocpol (1979). Aunque su foco de atención es el desarrollo de revoluciones, desde arriba y sociales, respectivamente, en ellos está presente el argumento que las burocracias fueron instaladas por funcionarios del Estado para debilitar a las clases dominantes de los casos que ellas analizan. Ambas argumentan que la burocracia se constituye en un instrumento a través del cual se puede terminar con las sociedades tradicionales.¹²

¹² La burocracia, según esta mirada, permite dismantlar el antiguo régimen porque tiene la capacidad de ordenar a la sociedad, y porque tiene la característica de perdurar en el tiempo, una vez que es instaurada, así como funcionar sin importar si existen revoluciones o invasiones (Weber, 1992: 178; s/f: 83; véase también Skocpol, 1979: 162-166). Para Weber (1992: 39; s/f: 83, 91), el cuadro administrativo en general y la burocracia en particular, son capaces de transformar las relaciones sociales en una asociación, es decir, una relación "...con una regulación limitadora hacia fuera... [cuyo] orden está garantizado por la

Una interpretación más desarrollada de la burocratización como un fenómeno político es propuesta por Bernard Silberman (1993) en *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Interesado en el fenómeno de la racionalización de la gestión del Estado y en la causa de las diferentes versiones que este fenómeno ha seguido en los casos de estudios por él seleccionados, Silberman parte por cuestionar la capacidad explicativa de los factores sociales antes mencionados. Al respecto, argumenta que ni la división del trabajo, ni el nivel de desarrollo económico existente en una sociedad, ni la fuerza del Estado, ni la cultura política de los distintos países tiene una gran capacidad explicativa respecto a los tipos de burocratización resultantes en diferentes países. El tipo de división del trabajo y el nivel de desarrollo económico en una sociedad no resultan una explicación confiable, si se tiene en consideración que Japón inició su burocratización a la par de su despegue industrial, mientras Estados Unidos y Gran Bretaña lo hicieron en una fase avanzada del desarrollo económico. La fortaleza del Estado tampoco funciona como factor explicativo, si se piensa que Gran Bretaña es un Estado fuerte y no tiene una burocracia tradicional, y Japón no lo es y si la tiene. Por último, la cultura política como explicación del tipo de burocratización existente no es capaz de contestar por qué Alemania, Francia y Japón, siendo países con culturas distintas, tienen burocracias similares. Por ello, Silberman afirma que las explicaciones deben buscarse en la política de las sociedades (1993: 8-9).

En su opinión, la racionalización de la gestión estatal es un proceso impulsado por quienes están en el poder para reducir la incertidumbre existente en un contexto marcado por el cambio político. Buscando explicar las diferencias en el camino seguido por Japón, Francia, Estados Unidos e Inglaterra, en el siglo XIX, Silberman construye un modelo en el que considera el cambio en el liderazgo político en momentos de alta y baja incertidumbre (cambios revolucionarios y cambios por resultado de elecciones, respectivamente). Para cada uno de ellos, reconoce una estrategia de racionalización: una con rasgos organizacionales y otra con de tipo profesional.

Cuando se reemplaza un régimen patrimonial, el proceso de toma decisiones existente, basado en información sustentada en la costumbre, no entrega certezas a los

conducta de determinados hombres [un dirigente y, eventualmente, un cuadro administrativo]...” (1992: 39). Es decir, logra imprimir racionalidad a la estructura social e imponerse sobre la sociedad en los ámbitos que pretende ocupar. En casos en los que la clase dominante es dependiente del Estado y sus altos puestos no son ocupados por miembros de ella, la acción estatal es capaz de impulsar el debilitamiento del antiguo régimen desde el Estado (Trimberger, 1978: 14-31, 41, 44-45, 60-61, 105; Skocpol, 1979: 100-109).

nuevos líderes, por lo que deben impulsar reformas administrativas que tiendan a una mejora de la información. Así, se apunta a la conformación de una estructura burocrática, que busca la diferenciación institucional, la obtención de autonomía para los líderes políticos y la especialización administrativa. Ello lleva a formar un aparato con rasgos weberianos.

Por su parte, la racionalización del Estado basada en una orientación profesional se da en un contexto en que existen reglas claras de sucesión políticas (elecciones), pero en el que la variación de las preferencias de los electores da un cierto margen de imprevisibilidad. En momentos en que existen cambios de liderazgo, para reducir la el rango de cambio en las decisiones, los líderes políticos sacan ciertos temas de la arena pública, para dejarlos en el ámbito administrativo. Sin embargo, para evitar la autonomía del aparato administrativo, en lugar de seguir la estrategia organizacional, se da prioridad al reclutamiento de profesionales y el ingreso lateral de expertos con conocimientos específicos, evitando así la especialización del personal a través de la carrera administrativa, pues ella genera una autonomía del personal del Estado.

La teoría de Silberman es bastante precisa en plantear que de las características de la estructura del Estado se derivan efectos de orden político. Este punto permitirá entender el por qué las reformas administrativas impulsadas por Balmaceda provocaron resquemores en la oposición. Sin embargo, esta perspectiva, al ser solamente política, limita su capacidad explicativa. Por una parte, al entender el surgimiento de burocracias únicamente en momentos bastante específicos, en los que ocurren cambios del liderazgo político, se está negando la posibilidad que ocurran cambios incrementales u otros realizados en momentos de estabilidad. En segundo lugar, no repara en que la administración del Estado es plural (Mann, 1993: 67-68). Así, es posible que existan solamente reformas parciales, y que en el aparato estatal convivan agencias públicas con características organizacionales con otras de tipo profesional. Por último, no es capaz de dar una respuesta al proceso de burocratización ocurrido en Chile en la década de 1880, en el que no ocurrió un cambio de elites gobernantes y se avanzó en lo que Silberman llama una orientación organizacional. Ello lleva a invertir la lógica de esta teoría, saliendo del campo político para encontrar las causas de la burocratización en los factores que él considera inútiles para los fines de su estudio.

CONCLUSIONES

En esta sección, se retoman algunas cuestiones tratadas con anterioridad, de forma de establecer algunos puntos que tienen utilidad para el análisis que se realiza en los capítulos restantes. En ellos, estas cuestiones se verán aplicadas al proceso político que finalizó en la guerra civil de 1891. De momento, aunque se hacen referencias periféricas al caso chileno, lo que importa es colocar el acento en el orden teórico.

Un primer punto a destacar es que el Estado no es ni un actor completamente autónomo ni tampoco es un mero instrumento bajo control de la clase dominante. La relación entre Estado y sociedad es mucho más compleja, y está marcada por una especie de influencia mutua entre estas dos esferas sociales. El Estado cumple un rol central en la sociedad, por ejemplo, llevando a cabo la función de dar cohesión a la formación social, garantizando el orden a la sociedad y extrayendo recursos de ella. Esto, sin embargo, no significa que el Estado logre dominarla. Incluso, las capacidades y el grado de autonomía estatal dependen de las características de la estructura social y de las relaciones y cohesión de las clases sociales.

En segundo lugar, se ha visto que, de acuerdo al marxismo estructuralista, el Estado tiene un sesgo a favor de la economía capitalista y la fracción dominante del llamado bloque de poder. Es quien genera las condiciones que permiten el dominio de clases, participando activamente en su cohesión, junto con mediar en los conflictos sociales, dándole respuestas a las demandas de las clases dominadas. Esto no solamente se aprecia en el Estado del capitalismo avanzado al que hace referencia el enfoque de la autonomía relativa, sino que también al Estado latinoamericano del siglo XIX, el que tuvo como principal función aglutinar a las distintas facciones económicas y territoriales y a los caudillos que surgieron tras la separación de las colonias americanas de la Corona española (Carmagnani, 1984). El punto sirve para dejar en claro que el Estado es un elemento clave para entender la política del período, por más que el sistema político haya sido oligárquico y liberal.

Un tercer punto, quizás el más importante para entender el conflicto de 1891, es que el Estado, por más que materialice la dominación de una clase social, tenga un sesgo estructural en su favor, y construya un consenso básico entre elites locales en conflicto, como en América Latina durante el siglo XIX, no favorece de igual forma a toda la clase dominante. Como plantea Poulantzas, dentro del bloque de poder existe una fracción dominante, que es la que se ve favorecida por la acción estatal. Por ello, el

Estado no es visto de igual forma por distintos sectores. Ello lleva, por una parte, a entender por qué el control sobre el aparato estatal puede convertirse en un tema central de debate en un país como el Chile del siglo XIX, en el que un grupo, aparentemente homogéneo, controlaba la política nacional. Por otra parte, lleva a prestar atención a los diferentes efectos que las políticas estatales tienen en las actividades económicas desarrolladas por las fracciones de esta clase (sobre eso, véase Zeitlin, 1984).

Poulantzas (1978) afirma que un cambio en la hegemonía dentro del bloque de poder puede llevar a cambios en la forma del Estado. Este argumento puede resultar útil para explicar la lucha por el Estado dentro de la elite chilena. Si se tiene en consideración el cambio de correlación de fuerzas que se dio, principalmente a partir de 1874, entre conservadores –que casi desaparecieron del Congreso, en la década de 1880– y sectores liberales, puede entenderse por qué, en la década de 1880, al menos discursivamente, el Estado fue considerado por los gobernantes como un factor de modernización económica y social.

Los dos últimos puntos a destacar tienen relación con el contexto socioeconómico existente en Chile durante la década de 1880. El primero de ellos se centra en la existencia de una serie de condiciones que permitieron la burocratización que se desarrolló en esa época. Este tema es tratado con detenimiento en el capítulo cuarto. De momento, basta señalar que la burocratización avanza en contextos en los que se requiere enfrentar problemas que deben ser resueltos por una agencia estatal centralizada, capaz de obligar a los actores sociales a actuar de cierta manera, o para enfrentar problemas de gestión, principalmente de coordinación, asociados con cambios cualitativos en las tareas a cargo del Estado. Este proceso de burocratización no es invisible a la política. Por una parte, puede llevar al aumento de la autonomía del Estado, generando, además, reacciones adversas en sectores políticos fuera de la gestión del poder. Puede decirse que la lucha por el Estado y su autonomía encuentra en el campo de la burocracia su expresión más palpable. Incluso más, como se muestra más adelante, en contextos en el que el conflicto por la autonomía estatal ya existe, el proceso de burocratización puede llevar a la radicalización del problema.

La última cuestión es la relativa al efecto que tiene en la autonomía estatal la aparición de un Estado con características rentistas. Esto provoca una liberación estatal de las restricciones que impone el capitalismo a su acción, gracias a la existencia de una renta que hace que la subsistencia y desarrollo del Estado no dependa de su capacidad de extraer recursos de la sociedad. Esta cuestión es fundamental para entender la guerra

civil de 1891, pues gracias a la guerra del Pacífico, Chile obtuvo territorios ricos en salitres, los que gatillaron dos efectos: 1) La independencia financiera del Estado chileno respecto a su economía; y 2) El surgimiento de un importante fondo fiscal a través del cual financiar políticas económicas, el cuál abrió la lucha entre diferentes fracciones. Esta cuestión, junto a la creciente burocratización del Estado son dos factores que deben comenzar a ser incorporados en el análisis del conflicto político chileno durante el gobierno de Balmaceda y el desenlace armado que tuvo en 1891.