8.491

JORDI SOLÉ TURA

Profesor Agregado de Derecho Politico
Universidad de Barcelona

DESARROLLO DESIGUAL, CONTINUIDAD Y DISCONTINUIDAD EN LOS APARATOS Y LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO.

Barcelona, septiembre de 1979

En 1976, Norberto Bobbio inició en las páginas de la revista italiana "Mondoperaio" una importante polémica sobre la teoría marxista del Estado. Su planteamiento inicial era si realmente existe tal teoría y lo menos que puede decirse es que tras leer los numerosos artículos publicados tras esta incitación inicial el status de la teoría marxista del Estado sigue siendo problemático.

No voy a entrar aquí en el análisis pormenorizado de los planteamientos iniciales de Marx y Engels (1) ni de las polémicas ulteriores en el seno de las diversas escuelas de inspiración marxista.

Me bastará señalar que el propio Engels sometió a un profunda crítica y a una profunda revisión estos mismos planteamientos iniciales (2) y que en el seno del movimiento obrero y socialista articulado en la II Internacional hubo de todo menos unanimidad en la apreciación de algunos de los elementos considerados como básicos de la "teoría marxista del Estado."

Así, por ejemplo, exponentes tan calificados de la teoría política de la II Internacional como Bernstein, Kautsky, Cunow y Renner se manifestaron abiertamente contrarios a la tesis engelsiana de la extinción del Estado, enlazando con posturas anteriores no marxistas, como la de Lassalle.

Lo mismo cabe decir de la polémica abierta en torno a la concepción de la "dictadura del proletariado", no sólo en su sentido estricto de poder de clase sino también en el de sus relaciones con la democracia política.

El planteamiento leninista de "El Estado y la revolución", [redacted] se realizó en función de las circunstancias específicas de la realidad rusa, pero posteriormente se convirtió -- por su traducción política en el desarrollo de la revolución rusa de 1917 -- en sinónimo de auténtica teoría marxista del Estado para todo el sector del movimiento obrero vinculado a los partidos comunistas, en contraposición [redacted] a los teóricos marxistas que habían "abandonado" dicha teoría o había "renegado" de ella.

Los acontecimientos posteriores (el hitlerismo; [redacted] el frentepopulismo; la crisis del capitalismo

en los años treinta; la aparición del Welfare State y de su base teórica, el keynesianismo; la II Guerra Mundial; la guerra fría y la división del mundo en dos bloques cerrados y antagónicos; el auge del anticolonialismo y del no alineamiento; las revoluciones china y cubana; el desarrollo del capitalismo monopolista; la crisis interna del movimiento comunista tras la ruptura entre la URSS y China y la invasión de Checoslovaquia; el proceso revolucionario surgido a partir de 1968; el reforzamiento y la complejidad creciente de las estructuras del Estado [redacted] y el debilitamiento de las instancias vinculadas a la legitimidad democrática y al sufragio, etc.) han dado lugar a nuevas y complejas discusiones en torno a los fundamentos de la teoría marxista del Estado, en función no sólo de las nuevas realidades políticas, económicas y sociales sino también de las aportaciones teóricas surgidas en otros ámbitos de reflexión.

Hay que reconocer, sin embargo, que pese a los esfuerzos y a las aportaciones de numerosos pensadores, muchos interrogantes siguen planteados. Así, por ejemplo, ¿cómo no preguntarse si se puede seguir considerando como un elemento fundamental de la teoría marxista del Estado una tesis como la de la extinción del Estado, desmentida hasta hoy por los hechos, tanto en el mundo capitalista, evidentemente, como en los países llamados del socialismo real ?

Quiero decir con ello que una reflexión marxista sobre el Estado no puede hacerse a partir de elementos teóricos considerados intangibles. Primero porque éstos no tienen un status definido en un cuerpo teórico global, claramente fijado. Segundo, porque muchos de ellos han sido y son invalidados por la práctica política de la lucha de las clases, a nivel nacional e internacional.

El núcleo básico de la concepción marxista del Estado consiste, obviamente, en reconocer que todas las relaciones sociales son relaciones de clase, que la lucha entre las clases es el motor de las transformaciones históricas y que el Estado no está por encima ni al margen de las luchas de clases sino que se sitúa en su centro mismo como el instrumento principal de dominación y de hegemonía de clase.

Pero una vez sentado esto hay que reconocer que, con frecuencia, las reflexiones sobre el Estado parten de una noción abstracta del mismo. Cierto que su esencia [redacted]

hay que buscarla
en la dominación de clase como actividad específica y definidora. Pero el problema consiste en identificar su realidad concreta, su realidad social e histórica. Y en este punto, creo que una gran parte de los teóricos han mostrado una escasa sensibilidad, rehuyendo el análisis específico del hecho social que llamamos Estado.

Yo no pretendo en estas breves consideraciones resolver el problema ni aportar elementos definitivos. Pretendo únicamente exponer algunas reflexiones, que me han sido sugeridas más por la práctica política -- y muy especialmente por la práctica de la transición del franquismo al sistema democrático en España-- que por el análisis abstracto.

El Estado como sistema desigual de aparatos e instituciones.

A modo de provocación conceptual se podría decir que la primera conclusión de una sólida teoría marxista del Estado es que el Estado no existe. El Estado es un concepto que resume la función global realizada por una serie de aparatos e instituciones. Esa función global es la de asegurar la dominacion de unas determinadas clases y reproducir las condiciones sociales de esa dominación.

Pero el Estado como tal, el Estado que opera en la realidad social sólo existe como un conjunto o un sistema de aparatos e instituciones, servido por un determinado personal.

El concepto sirve para captar la esencia del Estado. Pero lo que encontramos en la vida política real son estos aparatos e instituciones. Por eso se puede afirmar que el nivel conceptual es insuficiente para captar las contradicciones concretas del Estado.

Algunos autores han iniciado esta vía de reflexión. Así, por ejemplo, Joachim Hirsch escribe:

> " De modo general, el Estado burgués debe organizarse en el plano institucional para poder realizar estas relaciones (de clase) complejas y contradictorias,

necesarias para garantizar la dominación de clase burguesa frente a todas las clases. Esto significa que el Estado no está construído como una organización homogénea sino que se compone de una multitud de aparatos que mantienen entre si una relación compleja (..) Los antagonismos de clase y la concurrencia de los capitales se reflejan en el movimiento contradictorio de los diferentes aparatos que componen el Estado"(3).

También Ralph Miliband escribió hace ya algunos años:

"Hay un problema preliminar acerca del Estado al que rara vez se le presta atención y, sin embargo, tiene que ser considerado para enfocar con propiedad el examen de su naturaleza y del papel que desempeña: esto es, que "el Estado" no es una cosa, no existe como tal. El término "Estado" designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de aquéllo a lo que podemos llamar sistema del Estado".(4)

También las reflexiones de Althusser, Poulantzas y otros autores, con su distinción entre los diversos aparatos del Estado, va por este camino, aunque estén marcadas por su inicial concepción teórica de corte estructuralista.

Más recientemente, el propio Poulantzas ha prestado una creciente atención al hecho institucional del Estado, con un análisis circunstanciado de su materialidad y muy especialmente de la relación entre esta materialidad institucional, la organización del trabajo intelectual y del trabajo manual, el proceso de individualización, la ley y la nación.(5)

El mismo interés por la materialidad institucional del Estado experimenta un sector importante de los teóricos italianos y franceses, especialmente los vinculados a la revista "Democrazia e Diritto", en el primer caso y los

de las revistas "Pouvoirs" y "Economie et Politique" en el segundo.

Creo, sin embargo, que la mayoría de estos autores todavía no han sacado las debidas conclusiones teóricas y políticas de esta línea de análisis y que lo fundamental está por hacer. En realidad, si se quiere fundamentar una teoría del Estado en el auténtico sentido marxista -- es decir, en el sentido analítico y en el sentido de práctica política -- es preciso analizar el Estado en su realidad concreta, estudiar las contradicciones que presentan todos y cada uno de los aparatos y las instituciones del Estado y ligar esas contradicciones con el tipo de poder de clase que representan y que reproducen. Y esto hay que hacerlo no en general, sino caso por caso, estudiando cada Estado concreto, en su realidad institucional contemporánea y en su trayectoria histórica.

Así, por ejemplo, todos los Estados liberal-democráticos actualmente existentes son un conjunto complejo y contradictorio de aparatos e instituciones, de cuerpos de funcionarios, de estructuras centrales y periféricas. Este conjunto se ha formado por la superposición de instituciones procedentes de momentos históricos diferentes, sin que la creación de nuevas instituciones haya significado la desaparición de las anteriores en muchos casos. En general, la administración pública ha asumido nuevas tareas y nuevas funciones, especialmente con el crecimiento de su intervencionismo en el terreno económico-social, a menudo sin eliminar -- o eliminando parcialmente -- las funciones y las tareas de fases anteriores.

A ello hay que añadir el impacto producido por el desarrollo de la internacionalización del capital. A los centros de decisión y administración "nacionales" se han superpuesto centros de decisión y administración "supranacionales" que, en la mayoría de los casos, son simples prolongaciones de instituciones políticas, militares y económicas de las potencias hegemónicas. Estos centros de decisión no sólo escapan a la jurisdicción de los Estados "nacionales" sino que les imponen graves servidumbres y condicionan el funcionamiento de muchas de las instituciones tradicionales.

Todo esto debe ser examinado, además, Estado por Estado. Esas contradicciones no se manifiestan de igual modo ni tienen el mismo peso en un Estado liberal - democrático de tradición

consolidada que en un Estado autoritario o en un Estado surgido de la democratización parcial de un Estado autoritario.

Es más, los aparatos y las instituciones que constituyen el Estado no se han forjado históricamente con los mismos ritmos (ni siguiendo las mismas pautas). En cada uno de ellos se manifiesta de manera desigual la lucha de clases. Algunos de estos aparatos tienen mayor continuidad que otros. Algunos proceden del Estado absoluto y se insertaron en el Estado liberal-democrático mediante unos retoques parciales (y a veces meramente formales). Otros son aparatos forjados de nueva planta. Unos son particularmente impermeables a la lucha de las clases populares; otros son más permeables. Baste considerar, por ejemplo, la distinta permeabilidad de dos aparatos como el militar y el escolar.

El Estado es todo esto a la vez. Pero, al mismo tiempo, tiene una articulación distinta -- y en consecuencia una distinta capacidad de acción o de resistencia -- según la forma histórica adquirida en cada país.

Por eso se puede decir que el Estado es un conjunto de aparatos e instituciones desigual. Desigual por la distinta contextura y la distinta permeabilidad de cada uno de ellos. Desigual, también, por las diferencias en sus ritmos de formación histórica.

Continuidad y discontinuidad de los aparatos y las instituciones del Estado.

Este último es un tema particularmente importante. En realidad cabe preguntarse hasta qué punto los distintos tipos de Estado son realmente distintos, en el sentido de la discontinuidad histórica.

Ya Marx en El 18 Brumario de Luis Bonaparte observaba los profundos elementos de continuidad entre el Estado absoluto y el Estado liberal.

> "Este poder ejecutivo -- escribía --, con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa maquinaria de Estado, un ejér-

cito de funcionarios que suma medio millón de hombres, junto con un ejército de otro medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo dela sociedad francesa y le tapona todos los poros, surgió en la época de la monarquía, de la decadencia del régimen feudal,que dicho organismo contribuyó a acelerar. (subrayado mío, J.S.T.). Los privilegios señoriales se convirtieron en otros tantos atributos del Poder del Estado, los dignatarios feudales en funcionarios retribuídos y el abigarrado mapa-muestrario de las soberanías medievales en pugna en el plan reglamentado de un poder estatal cuya labor está dividida y centralizada como en una fábrica. La primera revolución francesa, con su misión de romper todos los poderes particulares, locales, territoriales, municipales y provinciales para crear la unidad civil de la nación tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización; (id.id.) pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder del gobierno. Napoleón perfeccionó esta máquina del Estado. (id. id.) La monarquía legítima y la monarquía de julio no añadieron nada más que una mayor división del trabajo,que crecía a medida que la división del trabajo dentro de la sociedad burguesa creaba nuevos grupos de intereses y,por tanto, nuevo material para la administración del Estado. Cada interés común se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía a ésta como interés superior, general, se sustraía a la propia actuación de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno, desde el puente, la casa-escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades de Francia. Finalmente, la república parlamentaria, en su lucha contra la revolución, vióse obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del

poder del gobierno. Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destrozarla. (6). (Cid. id.)

Marx plantea aquí un problema fundamental: el de la continuidad entre los aparatos y las instituciones fundamentales del Estado absoluto y del Estado liberal. Cierto que esta continuidad no fué ni mucho menos total, y que las revoluciones burguesas introdujeron profundos elementos de discontinuidad, tanto en los principios de legitimación como en la organización de algunas de las instituciones fundamentales(Parlamento, sistema jurídico, [illegible], sistema fiscal, organización del ejecutivo, etc.).

Pero en lo relativo a la estructuración administrativa, a la estructura militar y otros elementos básicos de la organización del Estado, el Estado liberal desarrolló, como dice Marx, ".. lo que la monarquía absoluta había iniciado". Y cada proceso revolucionario ulterior reforzaba la máquina del Estado, es decir, reforzaba aparatos e instituciones que hundían sus raíces en períodos anteriores.

Sabido es, por lo demás, que los mismos mecanismos del sistema parlamentario (principio de responsabilidad del ejecutivo ante el Parlamento, facultad de disolución del Parlamento por el ejecutivo, etc.) fueron el precipitado jurídico de un largo proceso político en el que estos principios fueron inicialmente simples manifestaciones de una relación de fuerzas entre sectores diversos de los grupos dominantes. Este proceso político surgió de las entrañas mismas del Estado absoluto en Gran Bretaña y en la práctica -- no tanto en la teoría -- no culminó hasta muy avanzado el siglo XIX.

Un claro ejemplo de esta [illegible] continuidad y discontinuidad entre el Estado absoluto y el Estado español lo ofrece la historia de la construcción del Estado español contemporáneo. Si la Revolución Francesa de 1789 pudo aparecer como un gran momento de discontinuidad y, en este sentido, pudo [illegible] servir de base a la teoría de la totalª

discontinuidad entre el Estado absoluto y el Estado liberal-burgués, en el caso español la ausencia de un proceso revolucionario radical permite ver las cosas con mayor claridad.

Así, por ejemplo, es un hecho que el Estado español contemporáneo no ha sido construído bajo la dirección de una auténtica burguesía liberal, sino bajo la dirección de un bloque oligárquico en el que la nobleza feudal desempeñó un papel predominante. Con la desamortización agraria que va de los años treinta a los años cincuenta del siglo XIX, esta nobleza perdió sus privilegios jurídicos propiamente feudales, pero conservó intactas y hasta acrecentó sus posiciones de poder económico y social.

Esta nobleza no sólo no chocó con el liberalismo sino que lo asumió, lo protagonizó y lo dirigió. Ella fué el núcleo principal de la "nueva oligarquía" o del "relevo de oligarquías" descritos por los historiadores.

Junto a ella se desarrolló una burguesía fundamentalmente especuladora, una burguesía que se aprovechó de la desamortización para adquirir tierras a bajo coste y que explotó a fondo el negocio del Estado a través de las concesiones de obras públicas y del manejo del crédito, una burguesía que funcionó más como enlace y proyección del capital bancario extranjero que como burguesía portadora de un proyecto propio de sociedad.

Unicamente en Cataluña y más tarde en el País Vasco se desarrolló una burguesía industrial. Pero por su relativo peso específico fué incapaz de impulsar la construcción de una auténtica sociedad industrial y ocupó un lugar subordinado en el bloque de las clases dominantes. (7)

Esta correlación de fuerzas hizo que la continuidad entre los aparatos y las instituciones del Estado liberal español y el Estado de la monarquía absoluta fuese más claro y más patente que en otros países. El estudio del desarrollo desigual de las instituciones y los aparatos del Estado español, uno por uno, y en su interrelación, demuestra todo esto con gran claridad. Un estudio reciente sobre los orígenes del Consejo de Ministros, por ejemplo, demuestra con claridad la continuidad

entre esta decisiva institución del sistema parlamentario y la Junta Suprema de Estado, creada a finales del siglo XVIII. (8)

Se podrá argüir, quizá, que el caso español es especial, por la continuidad misma de su estructura social. Pero yo creo que con las debidas salvedades y diferencias, el elemento de continuidad existe en todos los Estados liberal-burgueses surgidos de las monarquías absolutas, incluso en aquellos casos en que, como el francés, el corte parece ser más claro y radical. El párrafo anteriormente citado de Marx es muy lúcido al respecto y un mínimo conocimiento de la historia de las instituciones francesas confirma este análisis.

Cabe preguntarse, de todas maneras, si esto no se debe a que entre el Estado de la monarquía absoluta y el Estado liberal burgués la continuidad se explica por una cierta continuidad de las relaciones de producción y de la estructura de clases resultante. A "sensu contrario" un proceso revolucionario anticapitalista, una revolución socialista, sí debería producir un corte radical, una discontinuidad absoluta en los aparatos y las instituciones del Estado. Tal era, por lo demás, el corolario del análisis de Marx en el 18 Brumario y su teorización de la dictadura del proletariado como sistema de poder político radicalmente distinto por su contenido de clase y por sus instituciones.(9). Tal era también la conclusión (y la aspiración) de Lenin en El Estado y la revolución.

El hecho es, sin embargo, que el primer gran proceso revolucionario socialista -- la Revolución rusa de 1917 -- no dió, en lo referente a la estructura estatal, los resultados que Marx y Lenin habían esperado. El comunismo de guerra, la N.E.P. y, sobre todo, la colectivización agraria y el proceso de industrialización de los años treinta, configuraron un Estado fuertemente centralizado y jerarquizado en el que eran y son todavía perceptibles fuertes elementos de continuidad respecto al pasado.

¿Como entender, sino, la angustiada reflexión de Lenin sobre la aplastante burocratización del aparato

12

de Estado soviético [redacted] ya en los mismos años del comunismo de guerra ?

La evolución [redacted] del pensamiento de Lenin y de [redacted] Bujarin en los últimos [redacted] años de la vida del primero es altamente significativa.

> "Nuestro aparato estatal -- escribía Lenin en marzo de 1923 -- se encuentra en un estado tan lamentable, por no decir detestable, que primero debemos reflexionar profundamente en la manera de luchar contra sus deficiencias, recordando que las raíces de éstas se hallan en el pasado, el cual, a pesar de haber sido [redacted] subvertido, no ha desaparecido por completo, no ha quedado en la fase de una cultura perteneciente a tiempos remotos"(10)

Lenin sacaba de esta reflexión [redacted] la necesidad de avanzar hacia una auténtica revolución cultural y de reforzar los controles antiburocráticos, pero también sacaba la conclusión de que para edificar el nuevo Estado había que proceder con más lentitud, no forzando los ritmos superestructurales (que habían provocado, entre otras casas, la entrada masiva en los aparatos y las instituciones del nuevo Estado de funcionarios y militares del sistema zarista):

> "..En lo que se refiere al problema del aparato estatal -- decía -- debemos sacar ahora [redacted] de la experiencia anterior la conclusión de que sería mejor ir más despacio".(11)

Ir más despacio, en este sentido, significaba poner las esperanzas en que una transformación social en profundidad acabaría incidiendo desde abajo en las instituciones del nuevo Estado y adecuándolo a la nueva estructura de la sociedad. Era, pues, exactamente lo contrario de la concepción jacobina, centralizadora y superestructuralista de [redacted] Trotski, adoptada más tarde por Stalin. Para Lenin, la continuidad entre el nuevo Estado bolchevique y el Estado zarista sólo podía romperse por vía evolutiva, a través de la consolidación de una nueva estructura social y de un profundo cambio cultural.

También Bujarin vió con claridad el problema. Ya en diciembre de 1921 denunció el irracionalismo económico del comunismo de guerra vinculándolo a la supercentralización burocrática. Se había establecido un aparato universal para controlar toda la economía de un país campesino y éste resultaba [redacted] económicamente"menos racional que la anárquica estructura,mercantilista".(12):

> "Al abarcar demasiado -- escribía Bujarin -- ha creado un colosal aparato administrativo. Para cumplir las funciones económicas de los pequeños productores, de los pequeños campesinos, etc. se requieren demasiados funcionarios y administradores. El intento de sustituir todas estas pequeñas figuras por chinóvniki (burócratas) estatales -- llamadlos como queráis pero, de hecho, son chinóvniki estatales -- produce un aparato tan colosal que el gasto de su mantenimiento resulta incomparablemente mayor que los costes improductos derivados de la condición anárquica de la pequeña producción; en consecuencia toda esta forma de administración, todo el aparato económico del Estado proletario no facilita sino que impide el desarrollo de las fuerzas de producción. En realidad corre en dirección opuesta a lo que se pretendía y por eso una necesidad férrea impele a que se rompa.. Si el mismo proletariado no lo hace entonces lo derrocarán otras fuerzas".(13).

De ahí que Cohen pueda hablar del reformismo y del gradualismo de Lenin en sus últimos años y de Bujarin. Es conocida la batalla que éste libró contra [redacted] la burocratización del Estado y su insistencia en la necesidad de un desarrollo gradual [redacted] desde abajo, que permitiese modificar las estructuras sociales y llevar a cabo una auténtica revolución cultural sin dirigismos ni imposiciones desde el Estado-[redacted] vértice. Y en 1928, ya al borde de la derrota de sus planteamientos frente al estatismo desenfrenado de Stalin, [redacted]

14

constataba, como explica Cohen, que

".'Los funcionarios del partido se están convirtiendo en chinóvniki'. Al igual que los funcionarios provinciales del antiguo régimen (subrayado mío, J.S.T.) adoptaban una actitud de ídolos burocráticos..." (14)

A reservar de un estudio más circunstanciado, creo que se puede concluir, pues, que el curso que se imprimió a la construcción del Estado soviético, primero por los avatares de la guerra civil y de la reconstrucción y luego por la opción stalinista de una industrialización acelerada y una colectivización forzada del campo, modificaron totalmente los supuestos leninistas de El Estado y la revolución y crearon un Estado jerárquico, supercentralizado y omnipresente, en cuya estructura y en cuyos hábitos internos subsistieron importantes elementos de continuidad con el Estado zarista y las mentalidades prerrevolucionarias. Los exhaustivos análisis de E.H. Carr(15) y de Ch. Bettelheim(16), así como las aportaciones teóricas de otros autores (17) documentan suficientemente este extremo y permiten, a mi entender, llegar a importantes conclusiones sobre el tema de la continuidad de los aparatos y las instituciones del Estado, incluso en los casos históricos de revolución social profunda.

En todo caso, ésta no es una afirmación absoluta, en el sentido de que la continuidad sea también absoluta en todos los casos. La continuidad y la discontinuidad de los aparatos y de las intituciones del Estado están presentes en todo proceso de transformación, en interrelación dialéctica y hay que analizarlos caso por caso.

~~En este sentido es especialmente interesante examinar el proceso de transformación de los Estados nazi-fascistas en Estados democráticos, pues también aquí el núcleo de la continuidad no sólo es teóricamente constatable sino que ayuda a comprender la complejidad de las transiciones y las contradicciones presentes en éstas.(18)~~

La transición del franquismo a la democracia en España.

Hasta aquí me he referido a la continuidad y la discontinuidad de los aparatos y las instituciones del Estado en el paso de una formación social a otra.

Pero hay otro nivel de análisis, igualmente importante: el paso de un régimen político a otro en el seno de una misma formación social y dentro de un mismo sistema de relaciones de producción.

Es especialmente interesante, por ejemplo, examinar la transición de los regímenes nazi-fascistas a los regímenes democráticos. El hecho de la continuidad no sólo es teóricamente constatable sino que es un elemento fundamental para comprender la complejidad de las transiciones (en cada caso concreto) y la profundidad de las contradicciones resultantes hasta nuestros días.

El caso italiano, por ejemplo, ha sido estudiado con particular profundidad por algunos autores, entre los cuales quiero citar únicamente a Giorgio Amendola (18). La especificidad del caso italiano (como el del francés) radican en el contexto histórico nacional e internacional de 1944-45 y tiene como elemento principal el hecho de que el hundimiento del sistema fascista se produjo por una conjunción de causas internas y externas, entre las cuales estas últimas -- los factores internacionales -- tuvieron un peso determinante.

El caso español, en cambio, es totalmente distinto. El sistema franquista no se ha hundido súbita y totalmente, no ha dejado un vacío político radical ni ha desaparecido como resultado de ningún conflicto bélico internacional. Ha desaparecido por razones internas, como resultado de una larga y compleja presión civil en la que el factor decisivo ha sido el desarrollo del movimiento obrero y popular y también el auge de los nacionalismos democráticos. También ha sido decisivo el impacto de la crisis económica, una crisis en la que han confluído los efectos de la crisis internacional y el agotamiento del modelo de desarrollo impulsado en la última década del franquismo.

Lo importante a los efectos del presente análisis es que el sistema franquista se ha hundido de manera parcial y desigual. Algunas de sus instituciones específicas han desapare-

16

cido -- como las Cortes orgánicas y corporativas, el sindicato vertical, el Movimiento Nacional como partido único, etc. Pero los aparatos fundamentales del Estado franquista o bien subsisten íntegramente o bien han experimentado cambios parciales, con una introducción de elementos democráticos insuficiente todavía para modificar su funcionamiento global.

El proceso llamado de "reforma política" se ha caracterizado desde el punto de vista político-institucional por los siguientes elementos:

1. La Monarquía instaurada por el propio franquismo se ha mantenido como institución fundamental, pero ha modificado su principio de legitimación a lo largo del proceso. El rey fué nombrado como sucesor por el propio Franco, le sucedió a su muerte, conservando íntegro, en un primer momento, el sistema institucional, pero se ha mantenido a lo largo del proceso de democratización, hasta pasar a la nueva Constitución de 1978 como Monarquía parlamentaria, legitimada por el referéndum constitucional.

2. La reforma realizada desde el propio sistema de poder consistió en un primer momento en desmantelar las instituciones específicamente franquistas -- como las mencionadas más arriba --, en admitir gradualmente la legalidad de los partidos políticos y de las centrales sindicales y en substituir las Cortes corporativas por un parlamento bicameral elegido por sufragio universal. El 15 de junio de 1977 se celebraron las primeras elecciones democráticas y éstas configuraron unas Cortes democráticas que asumieron el doble carácter de parlamento constituyente y de parlamento ordinario. La tarea principal de este Parlamento fué la elaboración de una Constitución -- la de 1978 --, redactada y aprobada por consenso de todos los grupos parlamentarios significativos (desde el partido del gobierno, U.C.D., hasta los comunistas) y refrendada por el pueblo español.

3. Al mismo tiempo se desmanteló el sindicato vertical y fueron reconocidas las centrales sindicales democráticas. Se celebraron elecciones sindicales, pero todavía hoy, cuando han transcurrido dos años y medio desde las primeras elecciones políticas, no está claramente definido el estatuto

del movimiento sindical en las empresas y los sindicatos encuentran graves limitaciones para su consolidación.

4. Los Ayuntamientos nombrados por el franquismo por vía autoritaria subsistieron durante toda la primera legislatura y no han desaparecido hasta la celebración de las primeras elecciones municipales el 3 de abril de 1979. Esto significa que junto a las Cortes elegidas democráticamente han subsistido durante un año y medio de período constituyente los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales del franquismo.

5. La Administración pública sigue estructurada exactamente igual que bajo el franquismo, dirigida por las mismas personas, con los mismos métodos, [redacted] y la misma organización en cuerpos altamente cerrados. La crisis del sistema [redacted] del funcionariado se produce, en todo caso, de manera muy desigual. Es notoria, por ejemplo, en el sistema educativo y es prácticamente inexistente en los altos cuerpos del Estado.

6. Los medios de comunicación de masas de carácter público -- especialmente la poderosa Televisión -- siguen funcionando con las mismas estructuras, los mismos criterios y el mismo personal que bajo el franquismo. El proceso de democratización de estas instituciones ha sido muy lento, muy contradictorio y muy parco en resultados.

7. El Ejército y las Fuerzas de Seguridad siguen prácticamente estructurados como lo estaban bajo el franquismo. Muchos de sus responsables son los mismos [redacted] que en el período franquista y, en todo caso, la renovación de cuadros dirigentes se está haciendo con lentitud y con enormes contradicciones. De hecho, el Poder Ejecutivo no controla plenamente a ambas instituciones. La relación entre éstas y los partidos políticas es muy limitada (y en muchos casos inexistente) y puede decirse que la vía principal por la que el Ejército y las [redacted] Fuerzas de Seguridad se incorporan o se acercan al sistema democrático es la institución monárquica , no el sistema de partidos ni la [redacted] nueva legitimidad que éstos encarnan.

8. El centralismo burocrático, rasgo fundamental del

18

Estado español contemporáneo que el franquismo llevó a sus últimas consecuencias antidemocráticas, ha empezado a modificarse lentamente bajo la presión de los nacionalismos periféricos y de la acción de los grandes partidos democráticos. De este modo se han puesto en marcha unos procesos llamados de "preautonomía" o de "autonomía provisional", que configuran ya lo que puede ser en el futuro un mapa de las nuevas estructuras autonómicas previstas por la Constitución de 1978.

El proceso se ha acelerado últimamente con la aprobación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña pero es indudable que todo ello no se ha traducido, todavía, en una auténtica descentralización de las instituciones y los aparatos del Estado. Algunos de éstos, por lo demás (como el Ejército) están expresamente excluídos de toda descentralización.

Este es un proceso de largo alcance y de enorme complejidad que va a constituir en los años venideros el eje principal de la lucha por una auténtica reestructuración democrática de los aparatos del Estado.

9. Los movimientos de masas, que en el último período del franquismo habían alcanzado un notable desarrollo, especialmente en Cataluña, en el País Vasco y en Madrid, se encuentran desde 1977 en una situación contradictoria, pues una parte de sus objetivos y de sus medios de acción han pasado a los partidos políticos y los sindicatos y otros no. En todo caso, queda por definir su auténtico papel en el proceso de introducción de elementos de democracia de base en el conjunto de los aparatos estatales.

10. El terrorismo de ETA y otros terrorismos de significación muy dudosa no inciden sobre los aparatos del Estado que han sido menos modificados (o inciden sobre ellos, en todo caso, en el sentido de reforzar su tendencia al inmovilismo). En cambio, afectan muy directamente a la estabilidad y a la operatividad democráticas de las instituciones más renovadas y a los aparatos más vinculados a la nueva legitimidad democrática.

La transición española a la democracia es, pues, un proceso [redacted] de cambios desiguales. La desaparición de las instituciones [redacted] introducidas por el franquismo en el sistema de aparatos e instituciones del Estado español ha dejado al descubierto la especificidad de éstos, especificidad forjada históricamente de manera también desigual, desde el Estado de la monarquía absoluta. Pero el franquismo propiamente dicho fué [redacted] algo más que una serie de instituciones superpuestas a la del Estado liberal anterior a 1939. El franquismo modificó en parte la composición de la clase gobernante (superponiendo a la anterior nuevos sectores surgidos de las fuerzas que ganaron la guerra [redacted] civil y del personal vinculado a la nueva burocracia política y económica). Fué también una ideología: la ideología del nacionalismo tradicional, centralista e integrista. Pues bien, este personal y esta ideología subsisten parcialmente [redacted] en las estructuras del nuevo régimen democrático. Una parte del mismo ha ocupado, incluso, la dirección del [redacted] del proceso de transición democrática -- mientras otro sector pretendía mantener un "franquismo reformado" y otro se enquistaba en la defensa del franquismo puro y simple.

Creo que bastan estas consideraciones para documentar la calificación de proceso de cambios desiguales. En este proceso es perfectamente visible la estructura del Estado como conjunto de aparatos e instituciones desigualmente formado en el proceso histórico contemporáneo y es perfectamente visible, también, la continuidad y la discontinuidad de estos [redacted] aparatos e instituciones como elemento de [redacted] análisis y como condicionante y estímulo a la vez de la práctica política de las clases en presencia.(19)

20

A modo de conclusión. Los elementos de análisis aportados hasta aquí son, indudablemente, insuficientes. Se limitan a abordar el aspecto institucional del Estado y dejan conscientemente de lado el examen de las relaciones y los conflictos de las clases sociales en presencia, así como la correlación entre la crisis económica y la crisis política. Pero creo que, en mismos, permiten establecer que sin una reflexión a fondo sobre el tema del desarrollo desigual de los aparatos y de las instituciones del Estado y sin una justa apreciación de los elementos de continuidad y de discontinuidad entre estos aparatos e instituciones no es posible captar la auténtica realidad del Estado ni es posible fundar una verdadera estrategia de cambio revolucionario.

Creo que la experiencia de la formación histórica del Estado liberal-burgués y también la experiencia de la formación de los Estados de transición al socialismo o de socialismo real, según la más reciente denominación de los mismos, invalidan definitivamente toda pretensión de corte radical, de superación total y absoluta de un determinado tipo de Estado (el liberal-burgués, por ejemplo) y su sustitución ex novo por otro tipo de Estado (el socialista), según ha sido una larga tradición del movimiento socialista y del movimiento comunista, especialmente en la formulación del concepto de "dictadura del proletariado".

Yo mismo he escrito en otro lugar,

> "El Estado liberal-democrático no ha sido forjado exclusivamente por la burguesía. En primer lugar porque no se puede hablar sin más de "la burguesía" como categoría social perfectamente establecida. Han existido y existen "burguesías", clases dominantes y categorías más o menos diferenciadas. La relación entre ellas y el Estado, así como la relación entre las propias clases dominantes, no se pueden reducir a esquemas simples, sino que transcurren por canales complejos y contradictorios. El Estado tiene una dinámica propia que la confiere una innegable autonomía. Esta puede ser más o menos relativa, pero es imperdonable no tenerla e cuenta al definir una correcta estrategia de transformación social. Como imperdonable es, también, ignorar las con-

tradicciones entre las propias clases y categorías dominantes.

El Estado no es un aparato cerrado y totalmente homogéneo. Lo que denominamos Estado, lo que existe en la realidad social, es un conjunto de aparatos e instituciones unificados por la función social de la dominación y organización. Esos aparatos y esas instituciones se han forjado históricamente de manera desigual, reflejan también desigualmente los resultados históricos de de la lucha de clases y, en definitiva, son desigualmente permeables a las influencias de esa lucha.

Las clases dominadas no viven ajenas al Estado. Al contrario, toda su existencia, todo su desarrollo, están atravesados por la presencia de los aparatos del Estado. No es posible, por consiguiente, ver el Estado como una fortaleza amurallada en territorio enemigo. Las masas populares no pueden forjar los instrumentos de su propio poder político al margen del Estado, esperando el momento del asalto final. Toda la vida colectiva, toda la organización de las clases dominadas transcurre y se desarrolla en el ámbito ocupado por los aparatos del Estado"(20)

Si tenemos en cuenta, además, que no existe una trasmutación mecánica de la crisis económica en crisis política (según creía también una tradición profundamente enraizada en el marxismo de la II Internacional y en el de la III)(21), deberemos llegar a la conclusión de que hoy, en los países de capitalismo desarrollado y Estado liberal-democrático consolidado, carece de sentido contraponer radicalmente una estrategia "revolucionaria" a una estrategia "reformista":

" Si no hay revolución que se pueda preparar al margen del Estado, si la propia organización del proletariado y sus aliados se hace en el seno del Estado e incide en la estructura de sus instituciones, es evidente que toda revolución entraña una reforma, que la forja misma del bloque social y político que ha de realizar la revolu-

ción es ya un factor de reforma de las instituciones del propio Estado capitalista.

Cabe hablar, pues, de una reforma reformista y de una reforma revolucionaria".(21).

En este sentido, la apreciación correcta de todas y cada una de las contradicciones existentes entre los aparatos y las instituciones de cada Estado concreto, el análisis circunstanciado de su desarrollo desigual y de su diferente permeabilidad, históricamente establecida, a la lucha de las clases sociales, así como la justa evaluación de los elementos de continuidad y discontinuidad existentes en cada Estado, son elementos que deben constituir el núcleo fundamental de toda estrategia de cambio revolucionario. Sin este esfuerzo analítico la estrategia se convierte en una mera acumulación de principios abstractos que la práctica se encargará de reducir a la nada. Esta es la grandeza y la servidumbre del análisis político, si no se quiere desvincular de su correlato indispensable: la práctica política.

NOTAS.

1. Cfr. el excelente análisis de Fernando CLAUDIN, Marx, Engels y la revolución de 1848, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1975.

2. Cfr. espedialmente la "Introducción" de ENGELS a la edición de 1895 del folleto de MARX, Las luchas de clases en Francia y su reconsideración de la validez de instituciones como el sufragio universal, así como su reexamen de los supuestos de la acción revolucionaria de las masas.

3. J. HIRSCH, "Remarques théoriques sur l'Etat bourgeois et sa crise", en N.POULANTZAS et al. La crise de l'Etat, P.U.F., Paris, 1976, p. 111.

4. R.MILIBAND, El Estado en la sociedad capitalista, Ed. Siglo XXI, [illegible] Méjico, 1970, p.50.

5. Cfr. N.POULANTZAS, Estado, poder y socialismo, Ed. Siglo XXI Madrid, 1979, esp. pp. 59-144.

6. K.MARX, "El 18 Brumario de Luis Napoleón", en MARX-ENGELS, Obras escogidas, Moscú, Ed. Lenguas Extranjeras, T.I,p.339-340

7. Para un análisis más detallado de este proceso, cfr. J.SOLE TURA y E. AJA, Constituciones y períodos constituyentes en España(1808-1936), Ed. Siglo XXI, Madrid, 1977, esp.p.118 - 144.

8. Cfr. J.A.ESCUDERO, Los orígenes del Consejo de Ministros en España, Ed. Nacional, Madrid, 1979, dos vols.

9. Cfr. al respecto, K.MARX, La guerra civil en Francia, enMARX-ENGELS, ed. cit. T.I, pp. 491-571.

10. V.I. LENIN, "Más vale poco y bueno" en OBRAS ESCOGIDAS, Moscú, Ed. Progreso, T. III, p.825.

11. V.I. LENIN, ibid.

12. Cfr. S.F. COHEN, Bujarin y la revolución bolchevique, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1976, p. 199.

13. Citado por S.F. COHEN, op. cit. p. 199.

14. S.F. COHEN, op.cit. p.432.

15. Cfr. E.H.CARR, La revolución bolchevique, Alianza Editorial Madrid, 1972, 9 vols.

16. Cfr. Ch. BETTELHEIM, Las luchas de clases en la URSS, Ed.Siglo XXI, Madrid, 1976, 2 vols.

17. Cfr. por ejemplo, [redacted] R.BAHRO, La alternativa. Contribución a la crítica del socialismo realmente existente. Ed. Materiales, Barcelona, 1979.

18. Cfr. G. AMENDOLA, "La continuidad del Estado y los límites históricos del antifascismo italiano", publicado en el volumen El marxismo y el Estado (N.BOBBIO,P.INGRAO,J.SOLE TURA, et al.), Ed. Avance, Barcelona,1977, p.269 ss.

19. El análisis de este [redacted] proceso en su conjunto está por hacer. Como aportaciónes específicas,cfr. el volumen La izquierda y la Constitución (varios autores), Ed. Taula de Canvi, Barcelona, 1978; el número especial de la revista "Pouvoirs", L'Espagne démocratique, Nº 8, Paris, 1979 y J.SOLE TURA, Los comunistas y la Constitución, Forma Ediciones, Madrid, 1978.

20. J.SOLE TURA, "El Estado como sistema de aparatos e instituciones" en El marxismo y el Estado, ed. citada, p. 25.

21. Cfr. al respecto el volumen ya citado de N.POULANTZAS, Ch. BUCI-GLUCKSMANN et al. La crise de [redacted] l'Etat.

22. J. SOLE TURA, "El Estado como sistema....", loc. cit.p.22-23.