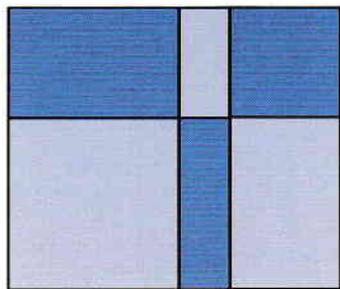


Biblioteca América Latina: actualidad y perspectivas



*Pablo González Casanova*  
(coordinador)

---

**El Estado en América Latina**  
**Teoría y práctica**

universidad  
de las  
naciones unidas



MARCOS KAPLAN

Desde su formación, pasando por su ascenso y conversión en actor central de las naciones y su desarrollo, el Estado de los países latinoamericanos ha sido objeto de esfuerzos de reflexión sobre su naturaleza y estructuras, sus funciones y problemas; de defensa y crítica; de diseño y aplicación de proposiciones organizativas y operativas que le atañen. En una primera fase, por más de un siglo, dichos esfuerzos aproximan o confunden los enfoques políticos y los jurídico-constitucionales, las críticas y análisis y las proposiciones, todo como parte de la praxis del mismo tipo de actores y como dimensiones estrechamente interrelacionadas.

Desde las primeras décadas del siglo xx el estudio del Estado se va dando a partir y a través de una triple disociación. En el plano de los *actores*, se disocian los papeles y las acciones de políticos, intelectuales, ideólogos y expertos profesionales. Respecto a los *enfoques* y la selección de *niveles* y *aspectos*, se tiende a diferenciar y a contraponer los sociopolíticos y los constitucional-jurídicos. En cuanto a las *premisas* y *orientaciones políticas*, puede distinguirse entre quienes comparten en mayor o menor grado la aceptación de los sistemas existentes (como paradigmas a mantener o mejorar, o como modelos externos a imitar y realizar en el propio país) y quienes intentan combinar —en la praxis profesional y en la política— el diagnóstico crítico y la transformación del respectivo sistema con la incorporación de componentes utópicos en función de algún modelo alternativo.

Estas distinciones son en parte analíticas y en parte reales. Los tres planos de diferenciación se intersectan e interrelacionan. La defensa del orden político-jurídico, o bien la propuesta de reformarlo, pueden acompañarse con el intento de fundamentación y legitimación mediante el recurso a las ciencias sociales. La crítica y el diagnóstico de tipo sociopolítico pueden incluir un perfil propositivo que se identifique o se complemente con fórmulas constitucionales. Las propuestas de reforma dentro del sistema pueden dirigirse hacia un proyecto que lo transforme.

La tendencia sin embargo apunta, y así seguirá durante largo tiempo, hacia la triple disolución. Quienes investigan o formulan alternativas no actúan en la arena política; quienes actúan, ya sea en el Estado o en la lucha por ocuparlo, no prestan demasiada atención a la teoría política ni a la doctrina constitucional como instrumentos de acción importantes. Los juristas que se ocupan del Estado tienden, o a la defensa e ilustración de un derecho constitucional como expresión deseable de un orden aceptado en lo esencial, restrin-

giéndose con ello a ejercicios de hermenéutica y de perfeccionamiento formal; o bien, por el contrario, acusan a determinados gobiernos de incumplimiento y violación de un orden aceptable y sólo necesitado de cumplimiento efectivo; o también rechazan el ordenamiento jurídico existente, a la espera del advenimiento de otro superior como producto y reflejo de alguna transformación radical prevista.

La disociación se refuerza incluso en la época reciente, de creciente intensificación del intervencionismo y autonomización del Estado, cuando se van dando simultánea pero separadamente el aumento cuantitativo y el cambio cualitativo de la profesionalización (juristas y científicos sociales, políticos y funcionarios públicos); la densidad institucional y el incremento productivo de las ciencias humanas y sociales; los esfuerzos de investigación y de crítica del Estado, y los proyectos para su consolidación, su reforma o su transformación integral. Sólo recientemente y de manera aún insuficiente aparecen tendencias y esbozos de integración de las dimensiones disociadas entre la ciencia política (y otras disciplinas sociales) y el derecho público, el diagnóstico crítico y la propuesta de alternativas, los esfuerzos teóricos y los pragmático-operativos.<sup>1</sup>

#### EL MODELO CLÁSICO

Desde la emancipación hasta el comienzo del siglo xx se registra el surgimiento y la consolidación del modelo clásico de Estado oligárquico, que expresa y refleja la situación de dependencia en el orden mundial y la división internacional del trabajo estructurados por Europa Occidental y Estados Unidos; la economía y el tipo de desarrollo primario-exportador; una sociedad jerarquizada y rígida; una cultura híbrida, de cosmopolitismo y nacionalismo. El Estado oligárquico se estructura a partir de condiciones de conflicto y desequilibrio generalizado, a través de un largo período de guerras externas y civiles, de anarquía y caudillismo.<sup>2</sup>

El Estado no es producto del contexto en que surge ni simple instrumento de la nueva oligarquía, sino que preexiste al nuevo orden y al sistema de dominación posrevolucionario como su productor y organizador. La nueva élite gobernante se hace a sí misma cuando asume el proceso de construcción del orden político y el Estado. Se diferencia de la nueva oligarquía, la coproduce y coorganiza, es factor decisivo en la solución de la cuestión de la hegemonía; la comparte con aquélla, utiliza su control del Estado para integrarse en ella. El Estado se va desarrollando como maquinaria político-administrativo-militar, con estructuras propias, institucionalización progresiva, disponibilidad de un espacio público autónomo. Ejerce la supremacía y la tutela sobre una sociedad civil larvada o débil, existente apenas como coextensa de la oligarquía y de su

<sup>1</sup> Véase Marcos Kaplan, *Estado y sociedad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 3a. edición, 1983.

<sup>2</sup> Véase Marcos Kaplan, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu, 3a. edición, 1983.

periferia subordinada, extraña a mayorías desprovistas de instrumentos y mecanismos eficaces de representación y participación, todo dentro de un mercado político restringido.

Esta élite pública de intelectuales, políticos, ideólogos, administradores y militantes tiene a su cargo la elaboración y aplicación del modelo de *Estado liberal-oligárquico*. Su teorización, su cristalización constitucional, sus prácticas desplegarán desde sus orígenes una serie de ambigüedades y oscilaciones entre el ser y el deber ser, la forma y el contenido, la intención proclamada y el resultado producido.

Los principios inspiradores y los componentes esenciales del modelo provienen del pensamiento ilustrado (Rousseau, Montesquieu), las tradiciones revolucionarias de Francia y Estados Unidos, el librecambismo y las instituciones de Gran Bretaña, el constitucionalismo de Guizot y Constant, el utilitarismo de Bentham, la filosofía social de Saint-Simon y Leroux, el positivismo. Se importa y aplica sobre todo el prototipo europeo y norteamericano de Estado independiente, centralizado, republicano, democrático-representativo, bajo el imperio del derecho, con división de poderes y consagración solemne de los derechos y garantías individuales a las esferas política y civil. Las élites públicas y la oligarquía nativa adoptan este modelo por el prestigio de los países de origen como paradigmas de poder y progreso, la inexistencia de un modelo alternativo superior, la formación intelectual y la enajenación cultural de quienes tienen a su cargo la elección y el cumplimiento del proyecto histórico, el papel legitimador del liberalismo político para el nuevo orden y el estilo de desarrollo adoptado, y la confianza en las estructuras de poder como limitativas de los alcances de la democracia formal.

El nuevo orden político-estatal se instaura y despliega para asegurar las condiciones de estabilidad y seguridad requeridas por la hegemonía de las élites públicas y de los principales grupos oligárquicos, el modelo elegido de economía y desarrollo liberales y de integración en el orden mundial y la división internacional del trabajo, la legitimidad a través del consenso de las mayorías subalternas y dominadas respecto a un Estado centralizado y eficaz pero no excesivamente intervencionista.

El Estado se estructura y se institucionaliza: crea un orden político-militar y una legalidad a través de un denso flujo de constituciones, códigos y leyes que se superponen a fuerzas, estructuras y dinámicas que en parte rechazan, en parte refractan y deforman las formas político-jurídicas del sistema. Las constituciones y las leyes se formulan y se acatan pero no se cumplen, o se despliegan en la realidad con modalidades que se apartan del prototipo formal y de sus justificaciones teóricas e ideológicas.<sup>3</sup>

La dependencia externa, la concentración de los principales instrumentos de poder en minorías nacionales y extranjeras y la marginación de las mayorías restringen la vigencia de los principios de autonomía y centralización del

<sup>3</sup> Sobre el desarrollo del constitucionalismo véase Tulio Halperín-Donghi (selección, prólogo y cronología), *Proyecto y construcción de una nación (Argentina 1846-1880)*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1980; Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, "Derecho constitucional", en *Introducción al derecho mexicano*, t. I, México, UNAM, 1981; Luis Carlos Sáchica, *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Temis, 1980.

Estado, de soberanía popular y democracia representativa. Compartido en su enajenación, su control y su uso por élites públicas y nuevas oligarquías el Estado adquiere las características de autocracia unificadora o de democracia con participación restringida, o bien resulta un híbrido de ambas.

La división y el equilibrio de poderes y espacios sociales son desvirtuados por las tendencias a la centralización y predominio del ejecutivo, al presidencialismo y a la autocracia personalizada, en detrimento del parlamento y de la magistratura. La magistratura judicial no ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes y actos administrativos, es tímida y complaciente frente a los otros poderes, se resiste a juzgarlos, a invalidar sus actos y a limitar su discrecionalidad, se declara incompetente en materias políticas, acepta las delegaciones de poder en favor del presidente e interpreta extensivamente sus facultades y sus avances sobre las libertades públicas y los derechos locales, tolera y convalida los gobiernos *de facto*.

La vigencia formal del federalismo evoluciona hacia la centralización y el autoritarismo de hecho. La autonomía municipal y las libertades locales tienen un reconocimiento limitado y una vigencia incierta. Las declaraciones constitucionales sobre derechos y garantías se refieren sobre todo, en letra y en aplicación, a las instituciones y prácticas del capitalismo liberal; se aplican a las relaciones de las élites gobernantes y los grupos dominantes entre sí, y con estados e inversionistas extranjeros; no se aplican casi a las relaciones entre otros públicos y privadas y grupos mayoritarios, ni entre los centros modernos y las regiones subdesarrolladas del interior; la mayoría de la población carece de protección jurídica efectiva.

El régimen constitucional y jurídico como conjunto de normas positivas resulta así formalmente *válido* y *vigente*, y goza de un primer nivel de *legitimidad legalizada*. La fundamentación filosófica que lo inspira le otorga además un cierto grado de *legitimidad justa*. Su *legitimidad por eficacia* se ve en cambio variablemente restringida y debatida por la convergencia o divergencia de diversos factores y circunstancias.

El modelo político en su cristalización constitucional-jurídica ha sido creado y aplicado, como ya se vio, por élites públicas y órganos estatales a partir y a través de intereses y valores dominantes, y en función de la instauración y conservación de un sistema determinado de dominación y explotación. Como tal es realmente aceptado y vivido por las élites públicas y oligárquicas. El modelo vigente es en cambio impuesto a las clases, grupos y regiones fuera de la constelación de poder, las cuales lo aceptan pasivamente o se resisten y lo rechazan cuestionando su eficacia y aun su vigencia con grados variables de energía y éxito.

El régimen constitucional y jurídico, por su configuración y funcionamiento, va limitando su eficacia como orden formalista y aislado. Constitucionalismo y juridicidad tienden en efecto a restringirse a lo normativo, lo formalista y lo ritual; a fetichizarse para la pura conservación y el inmovilismo obstinado; a dissociarse así de fuerzas, estructuras y dinámicas de la sociedad. Las instituciones y las corporaciones de especialistas del constitucionalismo y la legalidad se vuelven ciegas y sordas respecto a dimensiones enteras de la

realidad nacional, a nuevos problemas, a disonancias y tensiones entre la legitimidad formal y la legitimidad eficaz, a las exigencias de cambio.

A la inversa, el modelo político-estatal, el constitucionalismo y la legalidad del liberalismo suponen e incorporan premisas y componentes valorativos y normativos con un potencial favorable a la crítica, la innovación y la transformación de la sociedad, al cambio del ser en función del deber ser, que nuevas fuerzas y tendencias pueden aprovechar para su actualización y realización concretas a través de una reinterpretación de los preceptos formales que los adecue a realidades y exigencias corrientes.

Una primera manifestación de esta posibilidad se halla en la carencia de una verdadera teoría del Estado en la concepción liberal clásica y en la consiguiente incapacidad para deducir un criterio preciso sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad y la delimitación del ámbito de acción del primero respecto a la segunda. En principio, el Estado de derecho liberal-burgués, guardián de la democracia y garante de las libertades esenciales sobre las que se funda, debe limitarse a mantener el orden natural de economía y sociedad autorregulado por el mercado. La separación entre lo económico (autónomo) y lo político, lo privado y lo público, es en principio un criterio de delimitación para el Estado. Éste no debe interferir en las acciones individuales que, dejadas en libertad y operando en el mercado, hacen coincidir el interés y el bienestar privados y públicos. El Estado debe restringirse a lo que se supone indudablemente público, sobre todo lo referente al orden y la seguridad, así como a lo necesario para lograr tales fines.

Esta premisa sin embargo resulta insuficiente porque no puede impedir que el Estado liberal despliegue su tendencia a asumir una gama siempre extensible de intervenciones y poderes, tendencia que parte ante todo de los límites, carencias y disfuncionalidades del mercado. El Estado debe intervenir para implantar las precondiciones de la propia economía de mercado y de su crecimiento. El mercado es capaz de autorregular las actividades económicas privadas, pero no el conjunto de la economía que en parte sigue bajo el control político como dominio público (*v. gr.*, la infraestructura económica y social). Las imperfecciones, insuficiencias, vicios intrínsecos y efectos perversos del mercado requieren del Estado acciones de corrección, y sus perturbaciones artificiales acciones de restauración. A ello se agrega el hecho de que el Estado moderno se define, en su legitimación misma, como "protector" de la libertad y propiedad del individuo, como portador de derechos y fuente de soberanía, y encargado por lo tanto de otorgar seguridad y reducir incertidumbres.

Como resultado del movimiento democrático e igualitario que asciende desde fines del siglo xviii, la protección del Estado tiende a ampliarse: de los derechos cívicos (sufragio) se prolonga hacia derechos económicos y sociales. Esta tendencia es reforzada por el despliegue del propio modelo de Estado liberal y por su práctica, tendientes ambas al establecimiento de vínculos directos de aquél con individuos liberados de la pertenencia a relaciones y formas de sociabilidad y solidaridad, adviniendo entonces la necesidad y posibilidad de intervención del poder público mediante acciones positivas (reglamentación de relaciones sociales, servicios públicos, redistribución de ingresos). Ello puede llevar a intervenciones y ejecuciones públicas contrarias a intereses

y voluntades dominantes, pero fieles a las exigencias de cumplimiento de las promesas (explícitas e implícitas) de los modelos de desarrollo, sistema político y Estado.<sup>4</sup>

En segundo lugar, en efecto, el liberalismo originario puede ser reinterpretado buscando reforzar o desplegar más plenamente su correlato democrático. En su forma clásica, es decir, tal y como surgiera en Europa Occidental, el liberalismo en sentido estricto es en parte concomitante y en parte coincidente con el componente y el dinamismo democráticos, pero entre el uno y los otros existen tensiones, contradicciones y conflictos actualizables en la doctrina y en la práctica políticas. El dilema liberalismo-democracia puede por una parte conducir hacia una mayor utilización del Estado de derecho para una oposición legítima al poder, a los medios de dominación de clase, de gobierno y administración de justicia, y también para aumentar la conciencia y el ejercicio efectivo de libertades políticas y civiles.<sup>5</sup>

Por otra parte, el dilema puede desembocar en el esfuerzo del liberalismo conservador en detrimento de la democracia, bajo las formas del *cesarismo democrático* como Estado encarnado en un *autócrata unificador y civilizador* o *gendarme necesario* (régimenes porfirista de México, gomecista de Venezuela).<sup>6</sup> (Ello prefigura un fenómeno que recientemente se ha desplegado en plenitud, bajo diferentes formas y signos; véase *infra*.) Se afirma la necesidad de un Estado fuerte encarnado en el autócrata de personalidad excepcional e identificado con la nación, cuya supervivencia y progreso garantiza. La justificación legitimante se da en lo pragmático-político y en lo jurídico-formal, a través de intelectuales-políticos y de debates periodísticos, parlamentarios y electorales.

La autocracia no osa decir su nombre; se identifica con el derecho, la democracia, la república; condena los regímenes despóticos; utiliza los instrumentos y mecanismos que le permitan proclamar que su autoridad proviene del pueblo. Se promueve el dictado de constituciones y leyes (y su culto) al tiempo que no se las cumple.

La democracia es proclamada como el mejor principio de gobierno, pero debe distinguirse la teorización abstracta y la forma de la aplicación práctica y la sustancia, ya que la democracia sólo es posible para pueblos suficientemente desarrollados. Es inconveniente en países de población heterogénea, aislada e ignorante; como clases ricas y pobres incapacitadas para el gobierno, y clase media inexistente o débil; y con graves carencias de transporte y educación. La autocracia se presenta como patronato o tutor de una población en mino-

<sup>4</sup> Véase Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-Providence*, París, Éditions du Seuil, 1981.

<sup>5</sup> Esta problemática fue claramente planteada en un temprano esfuerzo de teorización sobre el Estado por Silvio Frondizi, *El Estado moderno*, Buenos Aires, Losada, 1941.

<sup>6</sup> Véase el clásico de Laureano Villenilla Lanz, *Cesarismo democrático*, Caracas, Garrido, 1959; Domingo Alberto Rangel, *Los andinos en el poder*, Caracas, Vadell Hnos., 1975; José C. Valadés, *El porfirismo—Historia de un régimen—El nacimiento (1876-1881)*, México, UNAM, 1971; Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México—El porfiriato—La vida política mexicana, Parte segunda*, México-Buenos Aires, Hermes, 1972; Luis González, *El liberalismo triunfante*, en *Historia general de México*, tomo III, México, El Colegio de México, 1976; E. Gaillo y R. Cortés Conde, *Historia argentina. 5. La República conservadora*, Buenos Aires, Esada, 1972.

ridad, para proteger sus intereses hasta que alcance la madurez y pueda constituir una nación y un Estado. La dictadura es indispensable para superar el atraso, la inseguridad, la anarquía y la guerra, creando las condiciones de paz, orden, crecimiento, prosperidad, estatus respetable en el orden internacional, que son prerequisites de la democracia y el buen gobierno. (Esta alternativa, y el debate al respecto, han resurgido hoy en las controversias teóricas y políticas sobre el dilema entre, por una parte, las tensiones y conflictos creados por el desarrollo político, la democracia, el pluralismo y, por la otra, el crecimiento, la modernización, la acumulación de capitales, el despegue.)<sup>7</sup>

#### LA FASE DE TRANSICIÓN

Las tensiones y disonancias en el modelo liberal-oligárquico de Estado, en sus formulaciones teórico-políticas y constitucionales y en sus prácticas, se van acentuando en la *fase de transición* que se extiende desde principios del siglo xx hasta 1930. Las modificaciones en las modalidades de inserción de América Latina en un sistema internacional cambiante, el crecimiento y diversificación de la estructura socioeconómica, el aumento cuantitativo y la transformación cualitativa de las clases medias y populares, sus presiones en favor de la participación ampliada y de cambios cultural-ideológicos, se manifiestan en variaciones considerables del equilibrio de poder y del sistema político. La ampliación de la democracia formal va acompañada por cierto énfasis nacionalista, algún progreso en la modernización, un reformismo gradualista compatible con el orden tradicional. Estas tendencias se concretizan con la llegada al gobierno del batllismo uruguayo, el radicalismo argentino, el alessandristismo chileno, la Reforma Universitaria, la Revolución mexicana, el nacimiento y avance del vanguardismo brasileño y del aprismo peruano.<sup>8</sup>

El Estado se modifica en cuanto al reclutamiento de su personal, estructura, modalidades de funcionamiento, funciones y poderes. Las instituciones tradicionales son modificadas y se crean otras nuevas. La legislación aumenta en número y diversidad. Surgen restricciones al funcionamiento del sistema liberal, por la regulación del contrato, de las relaciones capital-trabajo, el derecho de propiedad, los movimientos internacionales de capitales. Se autoriza un mayor grado de legalidad para el sindicalismo. Nuevas constituciones buscan incorporar y sistematizar algunas de las innovaciones. Se destaca entre ellas la Constitución mexicana de 1917, expresión simultánea de los intereses y derechos de los sectores participantes en la Revolución; pacto jurídico de su alianza; programa del nuevo poder; consagración de una forma de Estado y fijación de sus marcos, metas e instrumentos. La Constitución mexicana con-

<sup>7</sup> Recuérdense las declaraciones del general Porfirio Díaz al periodista J. Creelman, publicadas en el *Pearson's Magazine*, en marzo de 1908 y reproducidas en Ralph Roeder, *Hacia el México moderno: Porfirio Díaz*, vol. 1. México, Fondo de Cultura Económica, 1973 (considérese la apología retrospectiva de Roeder, pp. 1-21).

<sup>8</sup> Véase M. Kaplan, *Formación del Estado...*, cit.

tribuye y legitima al Estado como institución con papel central y función hegemónica en lo político, militar, socioeconómico y cultural-ideológico; como ente supremo con facultades y obligaciones de intervención amplia y profunda en la dirección y estructuración de la sociedad.<sup>9</sup>

En esta transición se produce un primer agrietamiento en la vigencia del tipo de crecimiento y de dominación, y un avance considerable en la participación democrática. Llegadas al gobierno, las clases medias se desplazan sin embargo hacia el reformismo gradualista, el acomodamiento con la oligarquía y el sistema, la búsqueda de coparticipaciones en el poder, el respeto y refuerzo del orden tradicional. Los representantes políticos de las clases medias abandonan su alianza con sectores obreros y populares. En el proceso, las clases medias dejan de ejercer un papel dinámico, y lo mismo hace el Estado, al que controlan parcialmente. El nacionalismo es remplazado por la complacencia hacia potencias e inversiones extranjeras. La política exterior es errática y oportunista.

El intervencionismo estatal se atenúa y desvirtúa. El Estado no adquiere posiciones clave en la economía y en la sociedad; renuncia a resortes decisivos para su uso efectivo, o permite que la oligarquía lo utilice. No llega a convertirse en agente de acumulación para un desarrollo autosostenido; sus recursos e instrumentos sirven a grupos privilegiados de las clases medias y de la oligarquía. El Estado opera cada vez menos como árbitro entre clases y grupos; contribuye a la redistribución regresiva del poder y la riqueza; consolida el *status quo*. Al principio su política impulsa poco la participación democrática y luego la frena manteniendo trabas o creando otras (negación del voto a los analfabetos y mujeres, fraude, represión). La participación de los sectores populares en los beneficios del sistema resulta en general limitada, y particularmente en cuanto al sistema de decisiones, la sindicalización, la distribución del ingreso, el acceso a la educación, la salud, la seguridad social.

#### EL ESTADO EN LA CRISIS ESTRUCTURAL (1930-1984)

Los principales países de América Latina disponen ya de un Estado como ocupataria político-administrativa encarnada en una élite pública más o menos dissociada de lo que equivaldría a una sociedad civil y con la pretensión de tutelarla, controlarla y dominarla, estructurarla y orientarla en lo económico, someterla en lo cultural-ideológico. En esta disponibilidad entre efectiva y potencial para la supremacía, el Estado entra en la fase contemporánea de crisis estructural permanente que se abre desde la década de los treinta y se despliega hasta el presente.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Véase Jorge Carpizo, "Derecho constitucional", en *Las humanidades en el siglo xx. El derecho*, México, UNAM, 1976.

<sup>10</sup> Véase Jorge Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967; Antonio García, *Atraso y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, Buenos Aires, El Ateneo, 1972; Comisión Económica

Desde 1930, y sobre todo desde 1945, los países de América Latina se reinsertan en el nuevo orden internacional caracterizado por la interdependencia asimétrica, la concentración del poder, la nueva división mundial del trabajo, cara externa indisociable de la adopción y aplicación interna de un modelo de desarrollo neocapitalista-periférico y de modernización superficial.

La *interdependencia asimétrica* se traduce en crecientes diferencias de estructura y de ubicación en el sistema jerarquizado de dominación-explotación entre países centrales-desarrollados y subdesarrollados-dependientes. La polarización es protagonizada por dos superpotencias que están a la cabeza de bloques, en confrontación planetaria, y cuyas relaciones fluctúan entre (o combinan) el equilibrio del terror, la coexistencia pacífica y la tendencia al condominio imperial sobre el mundo. América Latina se incorpora casi totalmente a la hegemonía de Estados Unidos. La nueva constelación de *dominación-dependencia-desarrollo desigual y combinado* se expresa en los factores, mecanismos e indicadores de una brecha que comprueba la situación de inferioridad de los países latinoamericanos y la permanencia de su baja capacidad para la autonomía (en cuanto al modelo de desarrollo, sociedad y régimen político) y el manejo de las relaciones internacionales.<sup>11</sup>

La interdependencia asimétrica y la concentración del poder mundial se entrelazan con la *nueva división internacional del trabajo*,<sup>12</sup> quizás una mutación del capitalismo en marcha desde hace décadas. Sus principales factores, componentes y efectos son:

a) La aceleración y profundización estructural en los centros capitalistas desarrollados (conglomerados, Tercera Revolución Científica y Tecnológica, dificultades en las condiciones de acumulación, combinación de la consolidación en los centros y la expansión internacional).

b) Nuevo avance en la internacionalización del capital, bajo la forma de corporaciones inter o supraterritoriales.

c) Identificación de la nueva división internacional del trabajo (NDIT) con un proyecto histórico de los centros capitalistas mundiales, tendiente a la reestructuración, a cualquier costo, de éstos y de su periferia planetaria. La transnacionalización como clave y principio regulador, motor y eje organizativo de la NDIT exige:

para América Latina (CEPAL), *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1963; UNESCO, *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina*, dos volúmenes, Lieja, UNESCO, 1962.

<sup>11</sup> Véase Marcos Kaplan, "La concentración del poder político a escala mundial", en *El Trimestre Económico*, núm. 161, México, enero-marzo de 1974, y "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en Jorge Castañeda (comp.), *Derecho económico internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

<sup>12</sup> Véase Marcos Kaplan, *Estado y sociedad en América Latina*, México, Oasis, 1984, cap. II; Folker Fröbel, Jürgen Heinrichs y Otto Kreye, *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, México, Siglo XXI, 1981; *Vers une nouvelle division internationale du travail*, número especial de la *Revue d'économie Industrielle*, núm. 14, París, 4o. trimestre de 1980. Un esbozo temprano de este fenómeno se encuentra en Silvio Frondizi, *La integración mundial, última etapa del capitalismo. Respuesta a una crítica*, Buenos Aires, ADI, 1947.

• Un liderazgo compartido entre los poderes corporativos y políticos para la unidad de mando del sistema.<sup>13</sup>

• La concentración y centralización de los instrumentos y mecanismos de poder y decisión (ciencia y tecnología, teleinformática, financiamiento y servicios, ideología, coacción).<sup>14</sup>

• Redefinición del modelo global de organización y funcionamiento tanto del sistema internacional como de los países.

• Integración de la economía y la política mundiales, en un sentido de interdependencia y cooperación creciente, como precondition y rasgo de la variedad de desarrollo elegida. Ello requiere la redefinición de los objetivos de cada país para armonizarlos con los del modelo mundial, así como el incremento de los vínculos entre países y entre sus políticas internas y externas.

• Asignación de un papel primordial a las empresas transnacionales en los procesos internacionales y nacionales: el de estadistas mundiales al servicio de la humanidad.

• Tendencia a la revisión restrictiva del principio de soberanía (contra las fronteras, los nacionalismos, los estados).

a) Avance de una constelación de factores, mecanismos y propósitos de tipo *concentrador y marginador* (privilegio de actividades, sectores y ramas, clases y grupos, regiones y países; fenómenos de *apartheid* de hecho y de derecho; tendencias a la decadencia y a la extinción grupales y nacionales), con su correlato interno.

#### *Regimiento económico, cambio social, crisis política*

A la inserción internacional corresponden, como dos caras inseparables de una misma realidad estructural-dinámica, un *proyecto de desarrollo neocapitalista periférico* y una *vía de modernización superficial* que se organizan y operan con la siguiente combinación de factores, rasgos y efectos:<sup>15</sup>

[ ] Asociación estrecha, como constelación predominante, entre grandes transnacionales y empresas nativas, en coexistencia con otra entre empresas de productividad y rentabilidad bajas, y aquellas de núcleos y áreas de economía atrasada y arcaica.

[ ] Regimiento de la NDIT, organización especializada de la producción primaria e industrial, primero como sustitución de importaciones para el mercado

<sup>13</sup> Véase Holly Skliar (comp.), *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, South End Press, 1980.

<sup>14</sup> Véase Université de Vincennes, *La nouvel Ordre Intérieur*, París, Éditions Alain Moreau, 1980; Alain Biher y Jean-Marie Heinrich, *La néo-social-démocratie ou le capitalisme autogéré*, Paris, Le Sycomore, 1979.

<sup>15</sup> Desarrollo más ampliamente este punto en M. Kaplan, *Estado y sociedad en América Latina*, cit. cap. III; véase Ernest Mandel, *La troisième âge du capitalisme*, 3 volúmenes, 10/18, Paris, Union Générale d'Édition, 1976; Henri Lefebvre, *La survie du capitalisme*, Paris, Autotempos, 1973.

interno afluyente de grupos urbanos medios y altos, y luego también para la exportación.

□ Diseño y realización del proyecto y de su estrategia, como resultado de la acción convergente de élites políticas, tecnoburocráticas y empresariales de los países, y definición del crecimiento cuantitativo y la modernización superficial como desarrollo; envío de misiones al exterior; asesoramiento y financiamiento de grandes potencias y organismos internacionales; convocatoria masiva de técnicos extranjeros.

□ Financiamiento merced a los recursos de exportación y a los aportes masivos de los centros capitalistas avanzados (préstamos, inversiones, donaciones), en lugar de la movilización del ahorro local para un proceso autónomo de acumulación de capitales y de tecnología localmente generada y controlada.

□ Combinación del uso de mano de obra abundante y sumisa, de tecnología capital-intensiva de importación y de un fuerte proteccionismo estatal.

□ Carácter *reclasificador*, *concentrador* y *marginador* del proyecto y vía de desarrollo. La posibilidad de un desarrollo total y autocentrado es sustituida por un crecimiento parcial y dependiente y una modernización superficial. Sus beneficios, los de la gran industria y de la sociedad urbana, de la afluencia y del consumismo, de la sofisticación cultural y de la transferencia tecnológica, son monopolizados por minorías nacionales y extranjeras. El crecimiento sufre distorsiones y límites en su vigencia y avance; presupone y refuerza la redistribución regresiva del ingreso, el descenso de los niveles de ocupación, remuneración, consumo y bienestar de masas. Las mayorías son condenadas, de un modo creciente, a la frustración de sus necesidades y expectativas, a la reducción de su participación, a la destrucción de sus modos de existencia, opciones y posibilidades de progreso. La reclasificación, la concentración y la marginación se dan en el ámbito internacional (ampliación de la brecha entre países centrales y periféricos, y en la región) y también en el nacional (entre ramas, sectores, polos urbanos y regiones, clases y grupos, en detrimento de las mayorías). El proyecto y su realización (como la *NDIT*) presuponen e inducen la vigencia de un orden sociopolítico que refuerce la falta de participación, la apatía y sumisión de las clases y grupos populares.

Así, en los países de la región ha venido operando un conservadurismo modernizante que se identifica con la ideología y la política del *desarrollismo neocapitalista-periférico*. Éste adopta una visión del subdesarrollo y el desarrollo que se caracteriza por la parcialización, la banalidad y el mecanismo. Se propone lograr el desarrollo por la imitación *pari passu*, rasgo por rasgo y secuencia por secuencia, del paradigma de evolución capitalista occidental, reinterpretado con las modificaciones impuestas por la modernización, el ajuste a la *NDIT* y la subordinación hacia los centros.<sup>16</sup> El desarrollismo neocapitalista-periférico irrumpe y se impone como constelación totalizante y reguladora, bajo la forma de un *modelo productivista-eficientista-consumista-disipatorio* impregnado y regido por la idea del *crecimiento*, postulado como ilimitado, unidimensional y unilineal, fundamental o exclusivamente material, económico,

<sup>16</sup> Véase Marcos Kaplan, *Modelos mundiales y participación social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

cuantificable. El crecimiento es o debe ser necesario, incontrolado, deseable, indistinguible de una noción de progreso legitimadora, a la vez medio y fin en sí mismo, ideología y estrategia. Las consecuencias de la idea de crecimiento se agrupan y definen en tres grandes órdenes: reduccionismo, fatalismo conformista, selectividad destructiva.

El crecimiento diversifica y complica las otras fuerzas y estructuras, y la sociedad global, con tendencia a una creciente heterogeneización. El neocapitalismo periférico penetra y se impone como modo de producción, pero coexiste con los componentes y formas de producción y distribución, las especializaciones y actores sociales, los sectores y regiones, de tipo no capitalista o de capitalismo arcaico; el primero se entrelaza simbióticamente con las segundas, las subordina, transforma y utiliza. La heterogeneidad, la fragmentación e hibridez, la transición de fuerzas, estructuras y sistemas, se vuelven permanentes.

Viejos y nuevos patrones de estratificación y movilidad sociales se superponen y entrelazan. Nuevas clases y capas sociales emergen —sobre todo en las ciudades—, coexisten y se entrecruzan con las tradicionales, y con otras híbridas e informes. Se generalizan las situaciones y dinámicas complejas, sometidas a determinaciones múltiples y contradictorias. La transición entre dos fases históricas no es consecuencia de la acción deliberada de una clase, grupo, élite, que presione sobre el Estado, lo controle o use en función de alguna estrategia transformadora. Ningún grupo promueve deliberadamente los cambios, o aprovecha su aparición, o tiene conciencia de lo que ocurre y sus implicaciones. Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a los países latinoamericanos y a sus centros de decisión (crisis económicas, políticas y militares, *NDIT*, confrontaciones entre superpotencias y bloques); o como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor del sistema tradicional y de los grupos gobernantes y dominantes.

Debilitada su hegemonía, perdido en parte su poder político, la oligarquía conserva otros poderes y los usa para controlar y manipular clases y grupos, instituciones y organizaciones, partidos y gobiernos. Por autotransformación adaptativa se convierte en nueva élite oligárquica, y se muestra —como la sociedad tradicional— flexible y permeable para absorber elementos del cambio, privarlos de intensidad, rapidez y profundidad, conservar lo esencial de sus intereses y del sistema.

En contraposición, se produce la aparición tardía, la debilidad, el apaciguamiento, la falta de proyecto, de estrategia y política propias, de grupos que deberían haber estado —o que en grado variable lo estuvieron— interesados en el crecimiento, la modernización, el cambio, la democratización, la autonomía internacional: empresariado nacional *stricto sensu*, clases medias, intelectuales, trabajadores y marginados urbanos, grupos campesinos. Todos, o por lo menos algunos de sus sectores, pasan en diferentes grados de la pasividad y sometimiento a la actividad, la crítica, la impugnación; desafían, con diferentes modalidades y alcances, la dominación tradicional. Sin embargo, ni han podido efectuarla seriamente, ni mucho menos destruirla para imponer una hegemonía alternativa. El Estado y las élites públicas, la clase económica y

socialmente dominante, han perdido en parte la capacidad para regir la nación, sin que esto signifique que tal capacidad haya sido ganada por las clases intermedias y dominadas.

La etapa de 1930 al presente se caracteriza en lo sociopolítico por la *normalización de la excepcionalidad*, la *permanencia de la transición*. Los procesos de cambio tienen un carácter sorpresivo y desigual-combinado; entrelazan elementos de progreso, estancamiento y regresión, fuerzas y formas históricamente heterogéneas, sin una reestructuración total que integre los diversos componentes y dinamismos bajo el signo de una racionalidad alternativa.

La diversificación y complejidad de clases y grupos, con fuertes diferencias en intereses, en capacidad para reorientarse y reorganizarse políticamente, en intensidad, ritmo y sentido de su accionar, van acompañadas de proliferación y confusión de ideologías. Coexisten, se confrontan y se entrelazan diversas variedades de conservadurismo tradicional, liberalismo democrático-burgués, desarrollismo, nacional-populismo, socialismo (reformista, revolucionario), neofascismo. El desarrollismo tiende a predominar como ideología difusiva, permeadora y más o menos integradora de las otras. También híbridas y contradictorias resultan las formas de conciencia, las pautas y modalidades de comportamiento social.

En el mismo proceso, los partidos políticos se vuelven rutinarios y escleróticos, no se ajustan a los cambios rápidos y condiciones nuevas, reducen o pierden su representatividad y su capacidad de acción respecto a clases y fracciones, a grupos e instituciones, a conflictos y procesos, a la sociedad global. Clases y grupos tienden a perder cohesión, conciencia unificada, representación eficaz, aptitud para formular e imponer sus intereses, sus proyectos, y para constituir y hegemonizar amplias coaliciones.

Se multiplican las trabas y perturbaciones para las formas racionales de acción política, y para el amplio consenso sobre fines y tareas nacionales; las divergencias irreductibles, las situaciones de incoherencia, de oposiciones empatadas y parálisis. Se ven dificultadas e impedidas la formulación clara de los problemas y las opciones, las decisiones operativas, las acciones decisivas, en las cuestiones básicas del desarrollo. Predominan las situaciones de equilibrio inestable y de empate insoluble entre clases, fracciones, grupos, órdenes institucionales y partidos que, al tiempo que sufren sus propias crisis, contribuyen a generar otras sin estar en condiciones de solucionarlas.

Dos grandes vertientes confluyen en este proceso general para desplegar la *crisis política*, a la vez orgánica y endémica.<sup>17</sup> El crecimiento neocapitalista desplaza y disuelve formas anteriores de dominación, explotación y organización e instaura sus propias bases y condiciones de existencia y reproducción. Masas

<sup>17</sup> Elaboro más ampliamente el tema en *Estado y sociedad...*, cit., cap. v. También en Marcos Kaplan, "¿Hacia un fascismo latinoamericano?", en *Nueva Política*, núm. 1, vol. 1, México, 1976. Valiosos análisis sobre las raíces y el despliegue de la crisis política pueden hallarse en José Luis Romero, *Las políticas en Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, 1946, actualizada en 1969; Silvio Frondizi, *La crisis de la democracia*, Buenos Aires, Praxis, 1952. Un cuadro histórico comparativo de la crisis política está proporcionado por Pablo González Casanova (coord.), *América Latina: historia de medio siglo*, 2 vols., México, Siglo XXI, 1977 y 1981.

de población, de viejas y nuevas clases medias y populares del campo y la ciudad, son liberadas de jerarquías tradicionales, reestructuradas y movilizadas, llamadas a multiplicar sus necesidades y expectativas, a exigir la satisfacción de sus demandas y mayores espacios de participación. Todo ello, por otra parte, es obstaculizado o bloqueado por la naturaleza del modelo y la estructura social y de poder. El neocapitalismo privilegia ciertas empresas, ramas, zonas, regiones, en desmedro de las restantes; despliega su dinámica marginalizadora; genera y multiplica tensiones y conflictos. Las estructuras sociales y de poder siguen reservando los centros de decisión y acción política a la nueva élite oligárquica y a los órdenes institucionales aliados. La acumulación de la gran empresa exige una alta concentración del poder y un orden autoritario.

La élite oligárquica y sus aliados internos y externos encuentran dificultades crecientes para asegurar la reproducción del sistema. La clase económica y políticamente dominante se divide en fracciones competitivas que hallan obstáculos para resolver el problema de la hegemonía. El congelamiento estructural de la participación no impide totalmente las movilizaciones populares, más bien las refuerza y acelera; genera tensiones y conflictos de absorción y control débiles. La crítica y la impugnación tienden a aumentar en número y en virulencia.

La creciente entropía del sistema se manifiesta en situaciones recurrentes o permanentes de conflicto social, inestabilidad política, reducción de la legitimidad y del consenso, insuficiencia de la coerción, vacío de poder, crisis de hegemonía. Ello se expresa y moviliza especialmente a través de una extrema proliferación de ideologías (nacionalismo, populismo, desarrollismo, socialismo) o sus variaciones e híbridos) y de movimientos, partidos y regímenes (democrático-liberales, de centro-izquierda, desarrollistas, bonapartistas, de izquierda reformista o revolucionarios) que aparecen a la vez como reflejo, continuidad e intento de superación de la crisis.

Los intentos políticos —salvo el caso de Cuba— no destruyen el sistema político tradicional; lo afectan, pero también lo preservan y refuerzan. La élite oligárquica, la derecha nacional e internacional aceptan, y en algunos casos aprovechan, estos experimentos como imposición inevitable, mal menor, alternativa provisoria. Al mismo tiempo, los siguen juzgando demasiado representativos o tolerantes de las clases populares y de sus necesidades; excesivamente hostiles u hostiles hacia la gran empresa privada y el proyecto neocapitalista; poco compatibles u opuestos respecto a los regímenes de conservación o regresión; instrumentos inconscientes o cómplices deliberados de un proceso destructor del sistema.

Esta gama de movimientos, partidos y regímenes contribuye a dificultar, al mismo tiempo, el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica, su renacimiento bajo formas y con bases e instrumentos diferentes, la democracia liberal de participación ampliada. A la nueva élite oligárquica, a los grupos y órdenes institucionales que coinciden y se alían con ella, se les plantea una contradicción entre las exigencias del proyecto y los rasgos y efectos de la crisis política. Una y otros combinan la percepción realista de los riesgos y desbordes de masas, la reacción anticipatoria para impedir la actualización de las amenazas, el pánico paranoico. Van desarrollando los elementos nece-

sarios para resolver definitiva y favorablemente el problema de la hegemonía mediante soluciones autoritarias o neofascistas.

### *Intervencionismo y autonomización del Estado*

En el contexto sociohistórico ya caracterizado, el Estado y los grupos políticos y administrativos que lo encarnan y controlan van aumentando sin cesar sus intervenciones y funciones, sus ámbitos y actividades, sus poderes e instrumentos, sus tendencias al monopolio político y a la autonomía respecto a la sociedad, las clases y los grupos. Estado y élites político-administrativas se convierten en el actor central de la sociedad, en el factor decisivo de su estructuración, su reproducción y sus cambios.

Preexistente a los cambios y crisis de la etapa contemporánea, el Estado se encuentra más disponible y apto que cualquier otro gran actor social para asumir los desafíos y tareas que las nuevas situaciones plantean. Su intervencionismo y autonomización crecientes son a la vez productos y (sobre todo) productores de las situaciones, estructuras y dinámicas en surgimiento.

Instancia ubicada fuera de la sociedad y sobre ella, libre de las coacciones del mercado, la competencia y la valorización del capital, el Estado puede ante todo asumir tanto la garantía de las condiciones generales de instauración, organización, reproducción y crecimiento del neocapitalismo periférico, como la regulación de sus tensiones, conflictos y tendencias entrópicas. Es decir, todo lo que no puede resultar de un proceso espontáneo y autorregulado, identificado con el mercado y la iniciativa privada; todo lo que la gran empresa no quiere ni puede asumir. Esta acción del Estado comienza por complementar o suplir a la gran empresa privada, pero tiende a expandirse —y con ello su automatización— más allá de este primer horizonte por la necesidad de atender en grado variable las demandas y presiones de los grupos mayoritarios, por una dinámica de autoacumulación de poder y por el mismo cumplimiento de sus funciones.

El Estado asume ante todo *funciones de organización colectiva y políticas socioeconómicas*, destinadas a la regulación de la disponibilidad y uso de recursos, de la jerarquización de necesidades, de la fijación de fines y opciones; a los servicios públicos, infraestructura, actividades de base y avanzada; la participación considerable en la producción y compra-venta de bienes y servicios, en la inversión directa y en el apoyo a la inversión privada; al mantenimiento del nivel de ocupación e ingreso y de consumo de la población (empleo burocrático, servicios y transferencias sociales). Parte esencial de estas funciones es el financiamiento público de la producción, el enfrentamiento del peligro de sobreacumulación para la gran empresa, a través de mecanismos de desvalorización del capital social que socializan los riesgos y pérdidas del sector privado, aumentan sus beneficios y tasas de acumulación, descargan los costos de la operación sobre empresas no monopolistas y clases medias y populares (impuestos, inflación).<sup>18</sup>

<sup>18</sup> He tratado más ampliamente esta problemática en *Problemas del desarrollo y de la in-*

Para el cumplimiento de sus crecientes funciones y con relación al proceso de autoacumulativo de poder, el Estado refuerza y ajusta su *aparato político-administrativo de dominación* y sus funciones de *coacción social*. Con el aumento de la gama de problemas, grupos, conflictos y crisis que se vuelven objeto del Estado, su aparato se expande y complica en lo que se refiere a personal y poderes, recursos y ámbitos. El Estado modifica sus instituciones tradicionales y crea otras nuevas. Unas y otras entrelazan burocracias públicas y empresariales, partidos y sindicatos, administraciones semigubernamentales o formalmente independientes, formas de semiplaneación, modalidades de participación política y administrativa de las fuerzas armadas y de la tecnoburocracia. A través de este proceso, el Estado aumenta y refina las élites públicas, las técnicas de gobierno y gestión, las instituciones e instrumentos de intervención, las modalidades de control y promoción. La maquinaria estatal y sus gastos se hipertrofian. El Estado se centraliza como aparato, como actor y como foco de poder, redefine su naturaleza y su funcionamiento adquiere un carácter difuso que desborda su formalismo institucional, sufre perturbaciones en su diferenciación, se segmenta y complica en su seno, ve obstaculizadas sus políticas.

Este aparato es parte y posibilidad de éxito de las funciones de *coacción social*. El Estado refuerza su monopolio de la violencia, de los medios de coerción y control, de decisión y dirección de la sociedad, de regulación de clases y grupos. Un *subsistema de control* mantiene a clases y grupos dentro de los límites compatibles a los requerimientos del sistema, y regula las demandas, en cuanto a número, alcance y formas, a través de la combinación de coacción directa e inducción del consenso (activo y pasivo). El Estado tiende al encuadramiento ideológico y político, administrativo y policial de la nación; amplía su intervención en la existencia privada y en la cotidianeidad personal; supervisa, presiona y politiza a las instituciones, privándolas de autonomía.

El crecimiento global y la centralización totalizante del poder se despliegan a través del ascenso del Ejecutivo en detrimento de las otras ramas y poderes del gobierno; del uso monopolista y sesgado de la información y de la comunicación de masas; de la tecnificación de la vida política y administrativa; del ascenso de la tecnoburocracia, de la militarización del poder y de la represión. En consecuencia, el Estado subordina y masifica a la sociedad, la atomiza y mecaniza; la convierte en cuerpo amorfo, sin órganos de expresión o participación, ni de autorregulación y control del Leviatán; supervisa, manipula y uniformiza clases, grupos, instituciones y regiones.

Trágico en instancia *arbitral* sobre clases, grupos e instituciones, el Estado regula sus relaciones y conflictos, impone formas de compromiso. Proporciona las sedes, marcos y mecanismos para la unificación política de las fracciones dominantes, y para las soluciones a la hegemonía. En relación con las clases medias y populares, el Estado crea y garantiza por una parte las condi-

*Integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila, 1968; *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila, 1969; *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Montevideo, Tierra Nueva, 1972; *Aspectos del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1981, y *Estado y sociedad en América Latina*, cit. Véanse Octavio Ianni, *Estado e planejamento economico no Brasil (1930-1970)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971; Tilman Everts, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI, 1979.

ciones de dominación y explotación; por otra, bajo presiones nacionalistas, populistas, desarrollista-liberales o de izquierda, cumple intervenciones favorables a las clases mayoritarias y sus expresiones políticas con miras al logro de consenso en favor del equipo gobernante, de la fracción hegemónica y del sistema (regulación de la explotación excesiva, satisfacción de necesidades populares). El Estado regula el ascenso y la incorporación de grupos subalternos y dominados, limita su participación en el poder y el ingreso, crea lealtades nacionales para la integración interna y las relaciones exteriores.

A través de sus *funciones cultural-ideológicas*, el Estado es productor de recursos humanos, de informaciones organizativas (el saber qué y el saber cómo sociales) y de reglas generativas (normas, valores, modelos de personalidad y de conducta) para la socialización, la regulación y la integración de grupos e individuos. Los modos específicos de construcción y desarrollo del Estado, de sus relaciones con la sociedad, su lógica y su accionar tienen un papel determinante en la función y el comportamiento de los intelectuales; en sus dilematizaciones como guardianes y reproductores del sistema, servidores del poder público, proclives a la alianza orgánica con grupos dominados, o portadores de un proyecto propio de subversión revolucionaria.<sup>19</sup>

Las *relaciones internacionales* manejadas por el Estado están condicionadas por la dependencia externa y la instauración y avance del neocapitalismo periférico. Rara vez, sin embargo, es el Estado mero instrumento pasivo de grupos e intereses extranjeros; antes bien, tiende a asumir el papel de mediador y árbitro entre grupos internos y externos, entre la sociedad nacional y las metrópolis, entre la autonomía y la dependencia. Sus políticas, aunque vacilantes y erráticas, canalizan hacia el exterior fuerzas y tendencias internas que pudieran amenazar al sistema, y proveen bases nacionales movilizables para reforzar la capacidad de maniobra de las élites gobernantes respecto a estados y corporaciones de potencias hegemónicas y países desarrollados. Las reivindicaciones nacionalistas y las demandas de un nuevo orden internacional buscan, al mismo tiempo, la renegociación de la dependencia, el logro de ventajas dentro del actual sistema mundial y el fortalecimiento de la autonomía del Estado.<sup>20</sup>

En el despliegue de las funciones y actividades indicadas, el Estado se coloca por encima de la sociedad del neocapitalismo periférico por encima de clases, grupos y procesos; proporciona condiciones y garantías de existencia y reproducción a un sistema incapaz de lograrlas por el funcionamiento espontáneo o por la acción exclusiva de una fracción o clase dominantes, de empresas privadas, del mercado.<sup>21</sup>

Unidad global resultante de relaciones entre las partes que lo han generado y las que lo constituyen, pero con cualidades y capacidades propias, el Estado

<sup>19</sup> Véase Marcos Kaplan, *la ciencia política latinoamericana en la encrucijada*, Santiago de Chile, Cormorán, 1970; *La investigación latinoamericana en ciencias sociales*, México, El Colegio de México, Jornadas 74, 1973; *Estado, cultura y ciencia en América Latina*, Tokio, The United Nations University, 1981.

<sup>20</sup> Véase la nota 11, y Marcos Kaplan, "Aspectos políticos del diálogo Norte-Sur", en *Comercio y Desarrollo*, núm. 18, vol. II, año IV, México, Secretaría de Comercio y "El nuevo orden político internacional", en *Nueva Sociedad*, núm. 55, Caracas, julio-agosto de 1981.

<sup>21</sup> Sobre la autonomía del Estado latinoamericano, véase M. Kaplan, *Estado y sociedad*, cit., y *Estado y sociedad en América Latina*, cit.

tiende a intervenir en las condiciones que lo generan, las estimula y desarrolla, dependiendo así en su propio avance. El Estado aumenta sus funciones, poderes y capacidades; se vuelve cada vez más organizador y controlador; estimula metamorfosis y metasistemas que operan como evolutivas; se hipertrofia, acumula y centraliza poderes y recursos; incrementa sus intereses propios como institución y grupo. Epicentro más que epifenómeno de la sociedad, el Estado se separa cada vez más de ella, y al mismo tiempo la penetra e impregna, establece con ella una red de relaciones simbióticas y parasitarias.

El avance del estatismo se entrelaza y nutre con el refuerzo y la autonomización del personal político y administrativo, sobre todo la tecnoburocracia civil militar. El neocapitalismo periférico suscita particularmente la politización, la tensión entre sociedad y política, la tendencia de ésta a la autonomización y monopolio de la iniciativa y el poder de decisión sociales, al mismo tiempo que la penetración e injerencia en la sociedad. Las estructuras estatales se estatizan, su personal se profesionaliza y desarrolla intereses y poderes propios, está más condicionado y determinado por su actuación al servicio del Estado que por cualquier otra circunstancia, incluso las filiaciones y relaciones familiares (de origen o de apoyo).

Lo anterior es igualmente cierto para el otro sector estatal que, junto con los altos dirigentes y cuadros políticos, integra la *élite* gobernante, es decir, la *burocracia administrativa*, como capa social específica y tipo de organización. Ella cumple funciones de mediación y regulación respecto a clases y grupos, establece relaciones de poder con unas y otros, los hace depender del Estado y de sí misma para su existencia y satisfacción de intereses. Una parte de la burocracia se recluta en sectores no dominantes (medios y populares), que encuentran en la función pública posibilidades de vida, de ascenso y de participación. Ciertos grupos burocráticos cambian su mentalidad y su perspectiva respecto a la sociedad y a los grupos mayoritarios, los toman en cuenta y organizan para mejor controlarlos y manipularlos, los convierten en base y clientela. En la burocracia y alrededor de ella se generan subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan su expansión autónoma.

Como expresión extrema de esta tendencia, las *fuerzas armadas* se politizan, asumen la tutela de la nación, tienden a convertirse en élite tecnoburocrática que converge con sectores de la tecnoburocracia civil en acuerdos y alianzas. La tecnoburocracia civil-militar esboza una conversión en sociedad independiente del Estado, y tiende a colocarse por encima de éste como centro autónomo de intereses y decisiones.<sup>22</sup>

El sistema dinámico en sociedades conflictivas y cambiantes, mediador y árbitro, el Estado es afectado por clases e instituciones, por sus intereses y proyec-

<sup>22</sup> Véase Marcos Kaplan, "Las fuerzas armadas en la crisis argentina", en *Ruedo Ibérico*, núm. 7, París, junio-julio de 1966, y "Militarismo, armamentismo, dependencia: el caso de América Latina", en *América Latina*, núm. 11, Moscú, Academia de Ciencias de la URSS, Instituto de América Latina, 1980. Se verá siempre con provecho: Luis Mercier Vega (ed.), *Fuerzas armadas, poder y cambio*, Caracas, Tiempo Nuevo, 1971; Carlos S. Fayt, *El ejército armado—Dinámica del proceso político argentino (1960-1971)*, Buenos Aires, Ediciones Pannedille, 1971.

tos, sus movimientos y conflictos; debe recurrir a estrategias y tácticas que mantengan su supremacía. El Estado y las élites político-administrativas deben en parte presentarse como instancia autónoma y superior, como fuerza dominante respecto a la sociedad, sus clases y grupos, y en parte también funcionar como tal. Las divisiones de la clase dominante en fracciones competitivas, su incapacidad para alcanzar conciencia y voluntad unificadas, la obligan a recurrir y someterse a las élites públicas como "apoderados especializados en la razón de Estado". A través del Estado, la clase dominante se estructura a sí misma, resuelve problemas de hegemonía y aun halla defensa contra enemigos y amenazas del interior y del exterior.

El bloque de poder no es monolítico sino heterogéneo; resulta minado por contradicciones entre fracciones y órdenes institucionales, erosionado por las presiones de otras clases y grupos y diversos movimientos sociales. Diferentes sectores y ramas del Estado pueden volverse sede del poder de representantes de clases o fracciones no dominantes pero en competencia por el control de aquél. El fortalecimiento del Estado y de su autonomización requiere una neutralidad que medie entre lo aparente y lo real, que resulta más eficaz cuanto más sus dirigentes y cuadros piensan y actúan a partir de sus propias categorías ideológico-políticas —que funcionan como mediaciones— y cuanto más convencidos están de su propia imparcialidad.

La democratización del proceso de reclutamiento político hace operar mecanismos de promoción individual y grupal, los cuales, dentro de límites variables, abren los organismos del Estado a individuos provenientes de niveles medios o inferiores. Competencias y conflictos dentro de la clase dominante favorecen la presión de las clases subalternas y dominadas, el aumento de su capacidad de influencia y negociación, el flujo de medidas que las benefician. El Estado arbitra entre grupos de la clase dominante, y entre ésta y las clases medias y populares, sobre todo cuando están en juego la coherencia, la estabilidad y la sobrevivencia del sistema.

De este modo, el Estado toma sus decisiones y despliega sus acciones de acuerdo con un orden de prioridad de actores, intereses y objetivos, que tiende a favorecer: 1] a la propia élite gubernamental; 2] a las exigencias de la racionalidad global del sistema; 3] a las fracciones más fuertes de la clase dominante; 4] a la clase dominante en su conjunto; 5] a fracciones y grupos de las clases subalternas dominadas.

#### *El neofascismo como caso límite*

Grados extremos de autonomización del Estado se han dado en América Latina, como el México posrevolucionario, la llamada "Revolución peruana", la Cuba posterior a 1959, por una parte; y por la otra los regímenes del Cono Sur (Brasil, Chile, Argentina, Uruguay), estos últimos configurativos de un neofascismo. Este tipo de régimen se manifiesta y se realiza menos por sus formas externas que por sus premisas, contenidos y significaciones, así como por su método y su estilo. Sus principales rasgos definitorios, como régimen espe-

cial y como esbozo de un tipo de Estado emergente en la región, son los siguientes:

1) En su génesis y despliegue este régimen se presenta como solución final a las contradicciones entre las exigencias del neocapitalismo periférico y la política permanente deteniendo la entropía y promoviendo la realización de las posibilidades del sistema mediante el ajuste violento de lo social y lo ideológico al tipo de dominación y de crecimiento que se busca.

2) En cuanto al sistema de alianzas y mecanismos de legitimación, la hegemonía es compartida por las fuerzas armadas (en posición de supremacía última) y sectores de la élite oligárquica, en alianza prioritaria con empresas transnacionales, y en alianza secundaria con sectores de la tecnoburocracia civil y otros estratos de la clase media.

El neofascismo del Cono Sur ni necesita ni puede reproducir todos y cada uno de los rasgos, secuencias y resultados del fascismo europeo. Se trata de un fenómeno incipiente, subdesarrollado y (en menor grado) dependiente, como los países donde emerge; tan desigual y combinado como la estructura y la dinámica de éstos. Al papel promotor y usufructuante del gran capital en el fascismo europeo corresponde en América Latina la alianza entre fuerzas armadas, élite oligárquica y transnacionales destinada a la implantación y avance del neocapitalismo periférico. Las fuerzas armadas no han sido destruidas o desmanteladas por una derrota previa en la guerra internacional ni por subversiones internas; conservan en plenitud su integridad y su capacidad ofensiva. Son además hostiles a la participación política de la población, inadmisibles en condiciones de control autoritario y manipulación vertical, y asumen la función de partido único. Al partido militarizado del fascismo europeo corresponde el político armado, el militarismo politizado y de hecho partidista del neofascismo latinoamericano.

3) El Estado, en la forma en que lo prepara y asume el régimen neofascista, niega a priori a la legitimación democrática liberal; se autolegitima por la propia fuerza, por el éxito en la represión, por el sentido de cruzada y la proyección de la misión histórica, por una ideología desarrollista-cientificista-tecnocrática.

4) Reestructurados su aparato y personal, sus funciones y modos de operar, el Estado se autoproclama actor supremo de la sociedad y asume un autoritarismo extremo. El orden y la unidad interna son garantizados como premisas del desarrollo hacia la grandeza nacional, contra la conspiración de los enemigos internos y externos. Se regulan y suprimen las demandas disfuncionales y peligrosas y se niega todo lo que sea pluralismo político, participación ampliada, influencia popular, con lo cual se enfila hacia la extirpación de la instancia política.

5) El neofascismo usa en un grado sin precedentes las formas simbólicas del

Ver M. Kaplan, "¿Hacia un fascismo...?", cit.; Florestan Fernandes, "Notas sobre el fascismo en América Latina", en su volumen *Poder y contrapoder en América Latina*, Río de Janeiro, Zahar Editores, 1981; Sergio Vilar, *Fascismo y militarismo*, Barcelona-Buenos Aires, Trilce, Grijalbo, 1978.

poder, las técnicas y aparatos de información y comunicación de masas y de control social.

e] *Enlace entre la militarización del poder y la universalización de la represión.* Las fuerzas armadas politizadas y autonomizadas se erigen en dirección suprema y agencia integradora de la sociedad; le imponen una disciplina militar; convierten la violencia en la solución de todo problema. La represión se universaliza en lo que se refiere a sus objetivos y destinatarios, a sus formas y a los niveles y aspectos que afecta. Sus medios aumentan en número, refinamiento y eficacia. Se rompe más aún el equilibrio entre las represión estatal (la oficial y la paralela) y la capacidad defensiva y ofensiva de los grupos e instituciones de la sociedad civil. En convergencia con las formas simbólicas de poder, se busca el bloqueo de la racionalidad y la conciencia sociopolíticas; la descalificación de oposiciones y alternativas; la destrucción de las organizaciones y movimientos y de las formas de movilización populares; la generalización del conformismo, la evasión, la sumisión y la apatía de las mayorías; el encuadre y la atomización, la subordinación e impotencia de lo que haya preexistido como sociedad civil.

El orden democrático-liberal es destruido. A la ruptura definitiva de la división y equilibrio de poderes en favor del Ejecutivo —con la desaparición de derecho o de hecho de los órganos legislativos y judiciales—, al rechazo intransigente de todo lo que tenga que ver con el principio de la soberanía popular, se agrega la violación general y sistemática de los derechos civiles y políticos y de las garantías individuales (derechos a la vida, a la libertad personal, a la integridad y seguridad individuales, al juicio justo y al debido proceso; de opinión, expresión e información; laborales y sindicales; políticos; de grupos étnicos y confesionales).<sup>24</sup>

f] El Estado del neofascismo se entrelaza e interactúa con el modelo de crecimiento neocapitalista-periférico y de articulación dentro de la nort. El primero encuentra en el segundo su presupuesto, pero sobre todo lo posibilita y lo vuelve indispensable para su realización; se autolegitima con ese modelo de crecimiento, pero sobre todo lo usa para sus propios fines, dentro y fuera de la sociedad nacional.

La élite militar y sus aliados en el Estado se identifican con un proyecto propio de dominación interna y de hegemonía regional. A la militarización contra la subversión interna corresponde la cruzada en el plano internacional. La lógica del neofascismo lleva al conflicto externo. La nación debe estructurarse para el éxito del proyecto dentro y fuera del país, incluso la hegemonía en la región.<sup>25</sup>

La proyección externa es parte de la disponibilidad por el neofascismo de *mecanismos inherentes de autorrefuerzo y autopreservación*, incluso el logro

<sup>24</sup> Véanse Jorge Tapia Valdés, *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad en el Cono Sur*, México, Nueva Sociedad/Editorial Nueva Imagen, 1980; Organization of American States/Inter-American Commission on Human Rights, *Report on the situation of human rights in Argentina*, Washington, D. C., CIDH, 1970.

<sup>25</sup> Véase Marcos Kaplan, "La guerra de las Malvinas—Aspectos políticos y jurídicos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 49, año xvii, nueva serie, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-abril de 1984.

de apoyo subordinado y de consenso pasivo o resignación apática por parte de sectores de las clases medias y populares.<sup>26</sup>

### *Restricciones y límites de la autonomía estatal*

Siempre presente y fluctuante, susceptible de extrema latitud, la autonomía del Estado y de la élite pública no deja de sufrir restricciones ni de mantenerse dentro de ciertos límites.<sup>27</sup>

El peso de las coordenadas del sistema —sus leyes de estructuración, reproducción y funcionamiento—, como factores que finalmente condicionan y determinan al Estado, restringen su papel y sus funciones, los alcances y resultados de sus políticas y acciones. Las coordenadas se refieren a la inserción subordinada en el orden mundial y a las fuerzas, estructuras y procesos de tipo interno. Así, por una parte, los centros de poder externos a los países de la región toman decisiones fundamentales que, en sí mismas y en sus consecuencias, escapan a la esfera de acción de los estados latinoamericanos, frenan o limitan la formulación y la exitosa realización de políticas autónomas en lo referente al desarrollo nacional, a los intentos de cooperación e integración regionales y de modificación progresiva del orden internacional.

Por otra parte, las estrategias, políticas y empresas del Estado promueven el crecimiento neocapitalista y la acumulación y rentabilidad de la gran empresa privada, pero a partir de una posición y una definición autónoma a la realidad problemática y las soluciones, y creando límites y coacciones negativas a la concentración del capital y a las fracciones de la clase dominante. Estas aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y provisoria; le trasladan problemas, cargas y costos al tiempo que le niegan los recursos e instrumentos necesarios para lograr soluciones y superar crisis; utilizan los fracasos del poder público para exigir la supresión de su injerencia en la economía de la sociedad. Así, el Estado y las élites públicas, ligados a un orden determinado, sometidos a sus coacciones, ven limitado su campo de acción. Uno y otros encuentran difícil y peligroso actuar contra las leyes de valorización y acumulación del capital, y contra determinadas relaciones clasistas y políticas; no logran desplegar una actividad tan autónoma como para desarrollarse fuera de las coordenadas y coacciones del sistema a partir de criterios externos a los de la acumulación y la rentabilidad privadas; no terminan de dominar el campo social y político en que participan, y deben plegarse a sus condiciones, tratando de compensar y regular *a posteriori* los dinamismos, desequilibrios y conflictos.

Esta situación se explica y refuerza además por la intervención de otros factores y circunstancias que contribuyen a la limitación de la autonomía estatal.

<sup>26</sup> Véase M. Kaplan, "¿Hacia un fascismo...?", cit., y "Militarismo, crisis política y relaciones internacionales en la América Latina contemporánea", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 39, año xii, nueva serie, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1980.

<sup>27</sup> Acerca de los límites de la autonomía del Estado, véase M. Kaplan, *Estado y sociedad...*, pp. 177-178.

1. Restricciones a la promoción individual y a la democratización efectiva del reclutamiento del grueso de dirigentes y cuadros públicos.

2. Influencia de factores y mecanismos de cohesión y regulación de los grupos gobernantes y administrativos: por un lado, identidad respecto a condiciones y prácticas profesionales; por otro, medios de sociabilidad, de educación, de información y de comunicación de masas como agentes de adoctrinamiento conservador y de imposición de tabúes políticos.

3. Red de vínculos familiares, económicos, sociales e ideológicos entre los miembros de la clase económica y socialmente dominante y los dirigentes políticos y administrativos.

4. Control por representantes de la fracción hegemónica, de la clase dominante y de órdenes institucionales como las fuerzas armadas, sobre las ramas, órganos y aparatos del Estado que tienen un papel clave en el sistema de decisiones y que predominan sobre las restantes.

5. Llamadas al orden de la clase dominante al personal público sobre los costos y riesgos de una excesiva autonomía (retracción interna o evasión externa de capitales, desequilibrios monetarios, inflación, desabastecimiento, operaciones de desestabilización política, golpes de Estado, llamado al apoyo externo).

6. Temor de las élites políticas y administrativas a una movilización de masas que podría propugnar la autonomía del Estado y extenderla más allá y contra los intereses y voluntades de la fracción hegemónica y de las clases dominantes nacionales y extranjeras, pero que podría desbordarse incontroladamente y amenazar el orden jerárquico, siempre más o menos autoritario-vertical, sobre el cual todo Estado se funda y al cual expresa.

Aun frente a las coacciones que lo restringen y frustran el Estado trata de mantener su autonomía. Sus estrategias y políticas refuerzan a grupos socio-económicos dominantes, afectan y marginalizan a las mayorías. Se multiplican las tensiones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado y reducen su capacidad de manejo y solución. La centralización y el intenso ejercicio del poder por el Estado, con el refuerzo del peso relativo de la coerción y del control respecto a la persuasión y el consenso, vuelven a revelar la contradicción entre la acumulación y la concentración de sus beneficios en una minoría cada vez más restringida, por un lado, y los prerequisites y componentes de la legitimidad democrática, por el otro.

El Estado tiende a inhabilitarse como agente de cambio. Las políticas y acciones para el desarrollo suelen ser rechazadas o postergadas por estados poco representativos, carentes de sustento en una sólida trama de fuerzas sociales innovadoras, presionados por minorías conservadoras, de legitimidad y consenso menguantes, enajenados por dificultades inmediatas y por la preocupación de la supervivencia día por día. Las intervenciones del Estado suelen caracterizarse por la improvisación, la presión de coyunturas y emergencias; se integran mal, resultan inorgánicas y contradictorias; alimentan la irracionalidad y la anarquía de la actividad gubernamental.

El Estado usa poco y mal los instrumentos y entes que están en sus manos; tiende a la autoabdicación de posibilidades y poderes; no proporciona suficientemente los impulsos, los valores y normas, las opciones y programas que re-

queriría una estrategia para el desarrollo y su planificación democrática. Adopta una postura limitativa respecto a su propio papel como regulador mínimo y abre brechas con relación a los problemas, necesidades e intereses de la sociedad y sus principales clases y grupos. Sus políticas oscilan entre un sesgo *nacional populista-estatizante* y otro *elitista-privado-neocolonialista*, o bien su combinación en proporciones variables. Mucho queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses predominantes. La coexistencia entre el sector público y el privado es difícil y tiende al fortalecimiento del segundo en detrimento de la autonomía, gravitación y eficacia del Estado.

Meramente intervencionista, "dirigista", planificador a veces, el Estado busca y a la vez se ve obligado a un injerencia continua para operar respecto a intereses inconciliables, problemas difíciles y conflictos insolubles, fines divergentes y lo hace con medios insuficientes e inadecuados, a través del uso de métodos e instrumentos, el cumplimiento de actos, unos y otros mutuamente contradictorios. Al mismo tiempo carece de criterios ciertos y capacidad efectiva para la percepción, evaluación y decisión respecto a los principales problemas y conflictos. Convergen aquí las características de los emisores sociales y las del Estado receptor.

La información referente a necesidades y demandas, conflictos y requerimientos, de clases, grupos e instituciones y del sistema como un todo, es generada y transmitida de manera indirecta y refractada por una sociedad opaca y contradictoria, a través de mediaciones y apariencias distorsionantes, de manipulaciones con frecuencia enigmáticas o indescifrables en cuanto a las causas, causalidad, despliegue e implicaciones de los problemas y conflictos. Dados el proceso de cambio, la crisis estructural permanente, la falta de solución perceptible a la hegemonía, ninguna clase o fracción domina total y exclusivamente al Estado ni lo usa irrestrictamente en función de sus intereses y estrategias. Clases y fracciones, grupos e instituciones, organizaciones y movimientos pugnan dentro del Estado y por encima de éste; lo desgarran, lo irracionalizan y paralizan. Expandido y diversificado el Estado en sus estructuras, funciones y territorios, sus principales componentes (facciones, órganos, entes) tienden a la autonomización dentro del conjunto, a la competencia o al mutuo desconocimiento, a la incoordinación. Se generalizan con ello las duplicaciones y despilfarros, la anarquía y la ineficiencia.

El aparato y el personal del Estado se hipertrofian y devienen heterogéneos en una dialéctica de centralización y dispersión. La primera se despliega como una acumulación excesiva del poder y de la autoridad en el gobierno central y en el núcleo ejecutivo, así como en los altos niveles administrativos, en detrimento de los poderes legislativo y judicial, la opinión pública, lo que exista de sociedad civil, las mayorías nacionales. Hipercentralización del poder y tendencia al autoritarismo vertical alimentan la irracionalidad, la ineficacia, la parálisis y se entrelazan con la tendencia a la dispersión. En el seno del aparato estatal proliferan grupos políticos y administrativos con un control feudal sobre ramas, órganos, entes y empresas. Están en correspondencia con clases, grupos, sectores de la sociedad y sus organizaciones, a través de una red de relaciones, servicios y apoyos mutuos, y de formas específicas de corporativización y clientelismo.

En contradicción con la centralización excesiva y la tendencia al autoritarismo vertical, la dinámica de dispersión limita la flexibilidad y eficacia del Estado; lleva a la continua y asistemática agregación de entes, mecanismos y responsabilidades al aparato tradicional en una búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas, en número excesivo con respecto a las funciones y objetivos, sin reglas para la cohesión y el ajuste propios de una administración eficiente.

El Estado, como institución-grupo-aparato, se vuelve cada vez más heterogéneo y contradictorio; sufre la restricción y deformación de sus decisiones y del accionar de sus estrategias y políticas; se define, opta, actúa, en gran medida a ciegas, por tanteo, a través del ensayo y el error, en choque con la constelación de contradicciones y conflictos. Imposibilitado para satisfacer a todos y en todo, el Estado busca equilibrios precarios entre los intereses definidos como generales para él mismo y para la sociedad, y los intereses particulares de clases y grupos. Soluciones insuficientes, resultados ambiguos e insatisfactorios, fracasos y crisis, se suceden y entrelazan.

El "Leviatán criollo" parece coronarse y entrar en crisis simultáneamente. Una multiplicidad de fuerzas y tendencias del interior y del exterior lo erosionan y disgregan, lo amenazan en su esencia y su supremacía y eficacia, pero parecen al mismo tiempo crear contratendencias para su mantenimiento. La declinación o desaparición del Estado como protagonista central no parece perfilarse en el horizonte histórico de América Latina. La crisis del Estado no deja sin embargo de existir y desplegarse, y se manifiesta en la teorización tanto política como constitucional, así como en las propuestas que aquéllas inspiran o adelantan, en sus contribuciones y en sus insuficiencias.

#### *La dimensión constitucional y jurídica*

La crisis del Estado se manifiesta también como crisis del constitucionalismo democrático-liberal; como desajuste entre las formas y contenidos de aquél, y las realidades socioeconómicas, cultural-ideológicas y políticas que fueron sus presupuestos y condicionantes y que se han ido modificando por el impacto de las fuerzas y dinámicas arriba analizadas. Las respuestas a la crisis son tan diversas como las tendencias, conductas y propuestas que despliegan al respecto los doctrinarios políticos y constitucionalistas: juristas teóricos, investigadores, docentes, abogados practicantes, magistrados, funcionarios letrados, legisladores. Su amplio espectro se organiza en algunos tipos principales como los siguientes.<sup>28</sup>

Un primer tipo predominante de juristas concibe y aplica el derecho como conjunto formalizado de normas fijas y estáticas, a la vez autosuficiente y capacitado para la regulación impositiva de las realidades y problemas pertinentes, siempre en un sentido de justificación y defensa del orden existente.

<sup>28</sup> Véase M. Kaplan, *Problemas del desarrollo y de la integración...*, cit., Introducción. Elías Díaz, *Sociología y filosofía del derecho*, Madrid, Taurus, 1980, especialmente pp. 136ss. Elías Díaz, "El Estado democrático de derecho y sus críticos izquierdistas", en *Legalidad y legitimidad en el socialismo democrático*, Madrid, Civitas, 1977.

de los poderes e intereses dominantes. Esto conlleva la tendencia a divorciarse de las realidades y exigencias nacionales de desarrollo, de libertad y justicia, de emancipación humana y social.

Un segundo tipo se identifica con el cientificismo y el tecnicismo extremos, el abstraccionismo y el fetichismo formalista, que eluden la confrontación y el compromiso con realidades concretas y conflictos reales, así como el diálogo con las otras ciencias sociales.

Juristas de un tercer tipo se identifican consecuentemente con los principios y formas del constitucionalismo liberal; se empeñan en la ilustración y defensa de aquel contra quienes lo desvirtúan, violan o destruyen; exigen su aplicación y su adaptación a nuevos problemas y conflictos. No excluyen el diálogo con las ciencias humanas y sociales, ni la aplicabilidad del derecho democrático-liberal en el contexto de modelos y estilos alternativos de desarrollo, sociedad y Estado, si bien tal perspectiva les resulta secundaria.

Una cuarta categoría de juristas crítico-innovadores se caracteriza por la crítica a las contradicciones y límites del Estado de derecho democrático-liberal, su falta de aplicación efectiva y de universalización real; resiste los ataques que aquel sufre por tendencias y regímenes de tipo autoritario y regresivo. Esta categoría exhibe una diferenciación interna en dos grandes tendencias.

Los juristas (y politólogos) integrantes de una primera tendencia, identificada con versiones oficial-dogmáticas del marxismo (a las que luego haremos referencia), conciben el derecho (y al Estado) como superestructura determinada por una infraestructura socioeconómica, instrumento de dominación y explotación de una clase, mera forma de un contenido de bases y relaciones materiales. El derecho se ve privado así de sustantividad y autonomía, de trascendencia e influencia, como objeto de investigación y elaboración, y como instrumento de progreso sociopolítico y de transformaciones sistémicas.

El Estado de derecho es identificado con el capitalismo y la sociedad burguesa, su mejor forma político-jurídica. Las diferencias entre democracia y dictadura pierden importancia o desaparecen. Si todo Estado capitalista es dictadura de la burguesía, actuando a través de regímenes democráticos en situaciones normales y dictatoriales en las emergencias, la diferencia entre uno y otro es irrelevante mientras la infraestructura no cambie. Aunque resulten de hechos populares, los avances en la vigencia y universalización de los principios y normas del Estado de derecho son percibidos como retiradas tácticas y maniobras de recuperación de la burguesía y de su Estado.

Por otra parte, el Estado de derecho es considerado inútil y hasta inconveniente para una sociedad socialista. Identificado el Estado con el proletariado y la colectivización de la economía, quedarían automáticamente garantizados los derechos y libertades y los objetivos de la emancipación humana, y serían ineliminables el descontrol y la arbitrariedad del poder político, la dictadura burocrática y el totalitarismo. Se admite y propugna el fortalecimiento del derecho como normativismo autodefinido socialista, expresión del subjetivismo y el voluntarismo político-burocráticos, puro instrumento del Estado, sin criterios de certeza y legalidad, incapaz por lo tanto de controlar la arbitrariedad y el despotismo del poder, y de garantizar los principios y normas del sistema así como los derechos y libertades fundamentales.

En la otra tendencia, dentro de la cuarta categoría, un tipo de constitucionalista converge con un tipo de politólogo en el reconocimiento de un objeto compartido por sus disciplinas (el poder, la política, el Estado) y en la doble constatación del derecho como dimensión decisiva de la realidad y, a la vez, como instrumento de regulación de los problemas y conflictos sociopolíticos de una sociedad, pero también de su transformación. Se busca al mismo tiempo la recuperación del Estado de derecho orientada a una doble trascendencia: hacia la plena vigencia de sus principios y normas, contra todo lo que en los regímenes actuales tiende a restringirlos, desvirtuarlos o destruirlos; y hacia su universalización y despliegue infinito en el contexto de una sociedad socialista —y en función de ésta—, como garantía indispensable de la autenticidad del socialismo, de la democratización integral y de la emancipación humana.

El reajuste del orden político-constitucional clásico a las fuerzas, impactos y problemas de la crisis del Estado y la sociedad se ha dado excepcionalmente como autotransformación de aquél a partir de sus propios supuestos y mecanismos, como es el caso de la Constitución mexicana de 1917. En la gran mayoría de los casos, el constitucionalismo democrático-liberal es abiertamente suprimido, o bien subordinado y desvirtuado con aparente respeto de su vigencia, o ha resultado modificado en diversos aspectos y desequilibrado por la introducción de elementos discordantes o incompatibles respecto a sus contenidos y formas.<sup>29</sup>

El régimen constitucional del Estado latinoamericano contemporáneo ha debido enfrentar problemas, asumir finalidades y cumplir tareas como las siguientes:

1. *Autoinstitucionalización de un poder estatal cada vez más intervencionista y autoritario, de las relaciones sociales y de mando-obediencia en que se funda, y de las funciones que asume.*

La regulación del poder estatal, de su monopolio de la violencia legítima y del usufructo de la dirección y gestión se vuelve especialmente importante por el impacto de la dependencia externa en la soberanía estatal (reajuste de relaciones con los órganos de potencias hegemónicas, países desarrollados, multinacionales), de la marea de conflictos y las tendencias entrópicas del sistema, de la complicación de las relaciones Estado/sociedad civil por los avances del dirigismo y la planificación. Ello lleva a esfuerzos de institucionalización sobre todo en la siguiente gama de relaciones:

a) *Económicas*: modernización productiva y empresarial; dialéctica de los sectores (público, social, privado); lazos, flujos y conflictos internacionales;

<sup>29</sup> Sobre el caso del constitucionalismo mexicano, véase José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés (comps.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983; Sergio García Ramírez, "Naturaleza jurídica de los planes nacionales, globales, sectoriales e institucionales", en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981. Sobre otros casos nacionales, véase Héctor Fix Zamudio, "La Constitución y su defensa (ponencia general)", en *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984; L. G. Sachica, *Constitucionalismo colombiano*, cit.; Domingo García Belaúnde, "Cuarenta años de constitucionalismo peruano (1936-1976)", en *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 41, Lima enero-diciembre de 1977, 1-2-3, vol.; Allan Randolph Brewer-Carías, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos, 1976; Arturo E. Sampay, *La Reforma Constitucional*, La Plata, Laboremus, 1949.

b) *Sociales*: vínculos y conflictos entre clases y grupos, entre campo y ciudad, entre regiones;

c) *Culturales e ideológicas*: contradicciones de los requerimientos de la modernización y la democratización con las exigencias y tendencias sociales disgregantes y los conflictos amenazantes del orden;

d) *Políticas*: manejo de las nuevas formas de lucha de clases y de los movimientos sociales de nuevo tipo; reacciones compensatorias frente al agrietamiento de la legitimidad, a la brecha de consenso y al vacío de poder.

e) *Definición y redefinición de las reglas del juego social y político, y de la regulación y ejercicio del poder, v. gr.*, criterios de admisibilidad de la participación social y política; problemática de los grupos de interés y presión, y de los factores de poder, incluso las tendencias corporativizantes.

f) *Reorganización de las relaciones de dominación y explotación*: derechos individuales y colectivos, partidos políticos, sindicatos, actualización de códigos penales y militares.

g) *Legitimación de los regímenes de excepción*, con tendencia a identificarlos con la normalidad.

h) *Aumento del número de actividades y conductas definidas fuera del orden legal*, y contrarias a éste, susceptibles de ilegalización y represión.

i) *Atenuación de las fronteras entre el derecho público y el derecho privado*, con predominio y penetración del primero sobre el segundo.

j) *Imposición coactiva de una coherencia mínima a la heterogeneidad disgregante de intereses, iniciativas y conflictos de clases, grupos e instituciones, especialmente*:

1) *regulación e instrumentación de la disolución o de la integración subordinada de las relaciones y estructuras precapitalistas o de capitalismo arcaico primitivo, e instauración de otras requeridas para la implantación y avance del neocapitalismo;*

2) *contribución a la estructuración de los papeles, estatus, funciones y relaciones sociales de las principales clases y grupos, y de la forma de conjunto de la sociedad;*

3) *mayor control sobre comportamientos grupales e individuales, y sobre los disonancias dentro del sistema;*

4) *garantía de previsión y prevención para las unidades predominantes y móviles del neocapitalismo.*

k) *Instauración de la división y equilibrio de poderes* por el debilitamiento y subordinación del Legislativo y el Judicial respecto al Ejecutivo, o su desposesión *de jure* o *de facto*. En especial: <sup>30</sup>

a) *emplazo de la ley general e igualitaria por leyes altamente particularizadas, decretos, ordenanzas y actos administrativos que se aplicarán de un modo diferenciado según el estatus, es decir, según la clase, corporación, nacionalidad, filiación ideológica o política, etcétera;*

b) *absorción por el Ejecutivo, sus departamentos y órganos, de funciones legislativas y judiciales, y consecuentemente disgregación interna del ámbito*

<sup>30</sup> Véase Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

ejecutivo para dar lugar a la multiplicación de entidades y prácticas administrativas, policiales y sancionadoras;

c) desarrollo de los derechos administrativo y económico (civiles y penales).

### *Estado y ciencia política latinoamericana*

El estudio del Estado tiene ilustres precursores latinoamericanos en el siglo XIX y primeras décadas del XX. En esa época aparecieron importantes análisis de conflictos políticos, de organización nacional y de conformación jurídica de los nuevos estados.<sup>31</sup> Una segunda fase abarca parte del siglo XX hasta el fin de la segunda guerra mundial, y se caracteriza por la introducción de variedades del pensamiento marxista y tempranas expresiones de un pensamiento nacional-populista y desarrollista de variadas motivaciones (político-partidistas, intelectuales, profesionales), y la incorporación del Estado al campo problemático, aunque no como foco central. Se trata en algunos casos de inquietudes y actividades fuera de la academia institucionalizada, o en desplazamiento desde ésta hacia lo político. Se destacan las influencias de exiliados, y de nacionales aislados que avanzan con autonomía pero en enlace con los primeros.<sup>32</sup>

De 1945 al presente se registran tres tendencias entrelazadas: el avance del marxismo, en su variedad dogmática, con creciente influencia en los medios académicos, políticos y de organismos internacionales pero sometido luego a una crisis interna y a un despliegue de orientaciones heterodoxas y renovadoras; la recepción y progreso de las corrientes predominantes en la sociología y la ciencia política de Estados Unidos y Europa Occidental; la participación creciente de centros públicos internacionales de investigación y docencia (CEPAL, UNESCO, OEA, etcétera).<sup>33</sup>

El pensamiento marxista que aparece tempranamente en la región estará afectado de modo intenso y prolongado tanto por la carencia original de una teoría de la política y del Estado como por la primacía de la interpretación reduccionista y mecanicista del marxismo, en la cual confluyen el socialismo de la Segunda Internacional y, sobre todo, el stalinismo soviético. Este último impone una versión del marxismo definida por el dogmatismo, el escolasticismo, el autoritarismo de partido y de Estado, el determinismo simplificador y mecanicista lineal. En la sociología y la ciencia políticas, el predominio de la versión dogmático-reduccionista se manifiesta sobre todo en las siguientes dimensiones:

<sup>31</sup> Véanse José Luis Romero, *Las ideas políticas...*, cit.; A.-R. Brewer-Carías, *Cambio político...*, cit.

<sup>32</sup> Recuérdese por ejemplo, en el caso de Argentina, las contribuciones de Rodolfo Mondolfo, Renato Treves, Miron Burgin, Felix Weil. En la década de los cuarenta aparecen dos contribuciones originales e importantes a la Teoría del Estado, desde dos perspectivas opuestas: Silvio Frondizi, *El Estado moderno*, cit., y Arturo Enrique Sampay, *La crisis del Estado de derecho liberal-burgués*, Buenos Aires, Losada, 1942.

<sup>33</sup> Véanse M. Kaplan, *La ciencia política...*, cit., *Estado y sociedad*, cit., cap. II; Lorenzo Meyer y Manuel Camacho, "La Ciencia Política en México: su desarrollo y estado actual", en *Ciencias sociales en México—Desarrollo y Perspectivas*, El Colegio de México, 1979.

a) El enfoque centrado en el análisis de las relaciones *infraestructura-superestructura*, con la estricta determinación de la primera sobre la segunda y la ~~manipulación~~ *manipulación* de las mediaciones, de la autonomía y eficacia propia de los ~~componentes~~ *componentes* de la segunda.

b) La manifestación del reduccionismo en la variedad *estructuralista* o en la ~~estructuralista~~ *estructuralista*, o sus combinaciones, y la consiguiente imposibilidad de que ~~política~~ *política*, ideología, política, Estado y derecho se conviertan en objetos específicamente ~~teóricamente~~ *teóricamente* constituidos y empíricamente investigables, de la sociología ~~y de la ciencia política~~.

c) El dominio de un enfoque *causalizante-finalizante* que considera a los ~~fenómenos~~ *fenómenos* y fuerzas, a las estructuras y procesos del sistema político y del Estado, como encadenamientos de causas y de significados sobreimpuestos. El cambio ~~es concebido~~ *es concebido* como proceso meramente cuantitativo y mecánico-lineal, incapaz de crear lo nuevo. A sociedades, clases e instituciones se les atribuyen desde ~~una~~ *una* misiones de las cuales no tienen conciencia. Se suprime la historia, ~~el azar~~ *el azar* y lo inesperado, el azar y la coyuntura, la creatividad colectiva.

d) La primacía de una concepción *esencialista* de las clases (y también de ~~los~~ *los* ~~estados~~ *estados* e instituciones), como principio simple y exclusivo de explicación de ~~la~~ *la* ~~política~~ *política* y el Estado. Se ignora la diversidad de estructuras, de tendencias y ~~de~~ *de* ~~actitudes~~ *actitudes* y comportamientos, de proyectos y estrategias. El ~~concepto~~ *concepto* de clase es principio genético, filiator y evaluador de todo rasgo, ~~tendencia~~ *tendencia* y conducta de tipo ideológico y político. Las clases son sujeto sociohistórico primordial y único antagonismo relevante.

e) Ignorancia o subestimación de *lo social*, de la *sociedad civil*. Uno y otra ~~se~~ *se* ~~identifican~~ *identifican*, o con lo económico (el modo de producción, las actividades ~~de~~ *de* ~~clases~~ *clases* económicas, la suma de condiciones materiales de vida), o con lo ~~político~~ *político*-estatal; o bien son devaluados como residuo, lo que queda después de lo ~~político~~ *político* y lo político-estatal, siempre como producto o reflejo de aquéllos. ~~El~~ *El* ~~reconocimiento~~ *reconocimiento* o el desdén se dan en una triple dimensión temporal: hacia ~~el~~ *el* ~~pasado~~ *pasado*, es cuanto al papel independiente, coproductor y coorganizador de ~~la~~ *la* ~~sociedad~~ *sociedad* civil en el surgimiento y desarrollo de la economía capitalista y ~~de~~ *de* ~~la~~ *la* ~~sociedad~~ *sociedad* y la clase burguesa (en sus países-foco y eventualmente en los de ~~la~~ *la* ~~región~~ *región* latinoamericana); hacia el presente, como subestimación y desconocimiento respecto a la infraestructura de grupos populares (en el sentido amplio), ~~de~~ *de* ~~comunidades~~ *comunidades*, organizaciones, instituciones, como modos autónomos de ~~estructuración~~ *estructuración*, de organización y acción colectivas, con múltiples implicaciones ~~en~~ *en* ~~los~~ *los* ~~tipos~~ *tipos* de organización y funcionamiento de estados y regímenes políticos ~~y~~ *y* ~~hacia~~ *hacia* el futuro, por la postulación de un modelo alternativo de sistema ~~político~~ *político* y de Estado socialista que no necesitarían estructuras autónomas de ~~producción~~ *producción* y resistencia.

f) El *poder* y la *política* son considerados de un modo ambivalente: por una ~~parte~~ *parte*, como producto e instrumento de otras instancias; por la otra, como ~~instrumento~~ *instrumento* de manipulación en función del proyecto alternativo que se propone. ~~El~~ *El* ~~parámetro~~ *parámetro* ~~teórico~~ *teórico* ~~de~~ *de* ~~los~~ *los* ~~fenómenos~~ *fenómenos* de alienación de la política (separación y autoalienación respecto a la sociedad y las clases, especialización y profesionalización ~~de~~ *de* ~~las~~ *las* ~~élites~~ *élites* políticas y administrativas con intereses propios). Es ignorada también, a la inversa, la posibilidad de lo político como conjunto de actores y

actividades, de estructuras y procesos alrededor de los cuales las sociedades, los grupos y los individuos asumen, operan, organizan y modifican poderes y significados, confrontan y resuelven alternativas.

g] La aproximación al *Estado* oscila entre dos posturas. Para una es aparato, reflejo, o instrumento, con la sola función de conservación y represión; se entiende como sistema cerrado en el cual la mayoría de los actores sociales no pueden participar ni competir por su control, su reestructuración y su reorientación, ni por la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil. La otra, de fetichización y culto del Estado, lo presenta como panacea universal cuyo control y uso deberán conquistarse por la reforma o la revolución. La problemática de las relaciones sociedad civil-Estado, incluyendo la extinción del segundo, está ausente del debate y la investigación marxistas.

h] La *democracia* es ignorada o menospreciada. Incluida en programas de reivindicaciones, se la identifica sólo con su forma liberal-burguesa (interpretada de manera simplificada), expresión política de un capitalismo declarado inviable y condenado por la historia; se entiende como útil para preparar una revolución ineluctable que llevará fatalmente a un modelo de socialismo. Ficticia e irrealizada en la fase prerrevolucionaria, el advenimiento de lo que se define como socialismo la privan de importancia y necesidad.

i] La identificación de modelo y proyecto socialistas con el "socialismo realmente existe" lleva al despropósito de aplicar al régimen modelo el método y las categorías de análisis y evaluación usados para el capitalismo y los sistemas que lo precedieron. Se acepta la definición de aquél como socialismo con base en la autoproclamación de sus élites dirigentes, en la juridicidad formal, en la identificación de la estatización de medios de producción y planeación centralizada con la realización integral del socialismo. Estado y régimen político de países llamados socialistas no son analizados en lo que se refiere a sus modalidades reales de organización y funcionamiento, ni a sus presupuestos y resultados (control de los instrumentos y mecanismos de poder político, de información, de coacción y persuasión; determinación de quiénes y cómo asumirán ese control; modos de generación del plusvalor, y de distribución y uso del excedente). Una especie de esquizofrenia epistemológica obstaculiza los avances hacia una teoría del Estado universal respecto a sus fundamentos y alcances.

Desde los años cuarenta se desarrollan en el campo marxista una apertura hacia la independencia, la crítica y la creatividad, y esfuerzos tendientes a la constitución de una teoría de la política y el Estado. En ese punto han convergido las tendencias y esfuerzos de investigadores y militantes nacionales con las de otros ubicados en Europa (Occidental y Oriental) y Estados Unidos (Gramsci, Escuela de Frankfurt, Escuela de Budapest, Henri Lefebvre, Grupo Praxis de Yugoslavia, Escuela Lógica de *El capital* de Berlín, corriente de la *crisis fiscal del Estado*, Nicos Poulantzas). Todo esto ha ido acompañado por la influencia de escuelas identificadas con el esfuerzo de recuperación o renacimiento de la dogmática (capitalismo monopolista de Estado, Althusser).<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Véase Norberto Bobbio, *¿Qué socialismo? — Discusión de una alternativa*, Barcelona, Plaza y Janés, 1977; Elías Díaz, *Legalidad-legitimidad...*, cit.; M. Kaplan, "La teoría del

Las ciencias sociales de Europa Occidental han aportado dos modalidades al estudio del Estado. La más antigua y directa lo considera según una concepción jurídico-política que destaca el derecho constitucional, el derecho administrativo y la filosofía del derecho. La otra, más reciente e indirecta, mediada por estudiosos e instituciones de las ciencias sociales de Estados Unidos, impulsa en América Latina a los "maquiavelistas" (Pareto, Mosca, Michels) y a las Weber. La influencia de los primeros corrige en parte el reduccionismo economicista de los marxistas dogmáticos, sólo para caer en el reduccionismo marxista-elitista. La preocupación de Weber por el poder, la dominación del Estado influye en la investigación de las experiencias latinoamericanas de burocraticismo gubernamental y de movimientos y regímenes nacional-popular, desarrollistas y dictatoriales.

Las ciencias sociales del mundo anglosajón se interesan por el Estado de un modo tardío y fragmentario. Sus tendencias dominantes —híbridas de weberianismo, estructural-funcionalismo, teoría de los sistemas y cibernética— combinan dos orientaciones básicas.<sup>35</sup>

El empirismo hiperfactualista hace de la acumulación de datos un fin en sí, desdén la teoría, carece de una visión de conjunto, considera poco la relevancia o el significado más amplio de sus hallazgos. La selección de los problemas no por su importancia teórica o sociopolítica sino por la disponibilidad de medios técnicos adecuados, torna no investigables sectores graves de la realidad y sólo permite confirmar presunciones sobre sus aspectos más triviales.

La teorización abstracta, autopostulada como forma pura, inmune a contingencias ideológicas y a las derivadas de realidades contingentes, reivindica la objetividad, la impersonalidad, el desapasionamiento; se despreocupa de los detalles empíricos y de las significaciones. La fuerza de un conocimiento predominantemente riguroso se concentra en la combinación de elementos formales, en la estructuración y la sistematización, excluyendo o subvalorando la dialéctica real, la historicidad, los conflictos y las posibilidades. Se privilegia la búsqueda de principios internos de existencia, cohesión, estabilidad, equilibrio, autorregulación, para los individuos, grupos y estructuras y sobre todo para el sistema, a través de un formalismo que fetichiza formas y funciones. El modelo de equilibrio autorregulado debe permitir el descubrimiento de las condiciones de absorción o supresión de tensiones y conflictos.

La teoría abstracta combina un sentido atemporal o ahistórico con una concepción-ideología del cambio. Ésta se presenta en una versión economicista-burocrática (crecimiento escindido del desarrollo, reducido a la cuantificación y al gradualismo rectilíneo) y, en una versión politicista, como *teoría del desarrollo político*.

Las expresiones de la sociología y la ciencia política de América Latina que responden a las orientaciones indicadas adoptan una inadecuada teoría de la política y del Estado. Un modelo extraído de la experiencia occidental y estadounidense como paradigma para cualquier sistema político-estatal. Este marco

Estado en la América Latina contemporánea: El caso del marxismo", en *El Trimestre Económico*, núm. 198, vol. 1(2), México, abril-junio de 1983.

<sup>35</sup> Véase M. Kaplan, *Estado y sociedad*, cit., cap. 1.

de referencia provee los conceptos, las categorías y las proposiciones para el desarrollo político de los países latinoamericanos en cuanto estructuras y sistemas que maximizarían las posibilidades de aplicación de pautas deseables de organización y conducta (*political science* como *policy science*).

En algunas versiones del desarrollo político se afirma la correspondencia necesaria entre sus etapas y las del crecimiento económico, aquél dependiente de éste. Sistema político y gobierno no son considerados variable esencial del cambio; el papel del Estado en América Latina es ignorado o subestimado. En otras versiones, sistema político y Estado son reducidos a mecanismos institucionales abstractos, libres de condicionamientos y determinaciones, destinados al simple procesamiento de insumos y productos sociales. No se esclarece la naturaleza y mecánica del desarrollo político en los países-modelo, y menos aún en los latinoamericanos en desarrollo.

El Estado es ignorado u ocultado en cuanto a su naturaleza, papel y funciones. Resulta inexistente o es presentado como hecho social elemental, virtual o efectivamente presente en toda sociedad; se le declara neutral y se le desaparece del horizonte de la teoría y de la investigación empírica. Las cuestiones políticas y estatales son desviadas hacia enfoques y problemas de tipo filosófico, jurídico, económico, social. El Estado puede ser presentado como un grupo entre muchos otros; un poder dentro de una pluralidad de poderes y micropoderes. Puede ser también constreñido al concepto laxo de sistema político centralizado, a su vez presentado como propio de toda sociedad y época. Se lo puede reducir por la identificación con el gobierno o por el tratamiento tangencial con relación al personal político, la burocracia, las elecciones, los regímenes constitucionales, la diplomacia.

En otra variedad, el Estado aparece como ente especial y superior, afuera y encima del contexto social, el proceso histórico, los conflictos políticos. Se le presenta y trata como sistema abstracto, formalmente estructurado y con funcionalidad organizadora en la sociedad y al servicio de ésta.

Una tendencia de reciente predominio reintroduce al Estado, desde una perspectiva organicista y evolucionista, dentro de la *sociología de la modernización*. El Estado es aquí producto y aspecto, momento o desenlace, de un proceso de crecimiento (endógeno, uniforme, continuo, acabado), de modernización, industrialización y avance en la división del trabajo, que se despliega como dinámica de diferenciación lineal y necesaria de las estructuras de la sociedad, de su autonomización y universalización, y de la institucionalización de todo aquello que deriva de los cambios y los condiciona. La diferenciación aparece como variable independiente y explicativa, universalmente racionalizante. La reorganización y redistribución consiguiente de las fuerzas y estructuras de dominación proveen a cada sociedad de un centro político y de instrumentos y mecanismos de coordinación, y expanden la esfera política. El Estado nace y avanza a partir y a través de la cesión de poderes hasta entonces detentados por las estructuras políticas que coexisten autónomamente en las sociedades preestatales. Aquél es resultado necesario y solución a priori de conflictos y crisis emergentes de la diferenciación de estructuras internas en cualquier sociedad y época. Árbitro neutral y autónomo, el Estado reconcilia intereses opuestos; sustituye funcionalmente solidaridades comunitarias y con-

senas espontáneos. Bajo la forma y égida del Estado se cumple la unificación cultural y política de la nación, la diferenciación acabada entre lo político y público y lo social y privado. Producto y superestructura del crecimiento y la modernización, la industrialización y la racionalización de la sociedad, única forma posible del desarrollo político, por encima de diversidades culturales y de praxis históricas, el Estado se vuelve categoría universal y modelo único de organización política.<sup>36</sup>

La inspiración anglosajona ha influido de dos maneras en los intentos latinoamericanos por elaborar una teoría del Estado. La primera, vinculada a la sociología de la modernización, se ocupa escasamente del Estado, lo subsume en su propia problemática o lo trata de modo tangencial. La segunda intenta adaptar su enfoque originario a las condiciones específicas de algunos países de la región y, sobre todo, al impacto de los nuevos regímenes del Cono Sur; sus esfuerzos se han dirigido al estudio de regímenes políticos como los instituidos de burocrático-autoritarios, más que al tratamiento teórico del Estado y al análisis de sus prácticas como tal.<sup>37</sup>

Las *organizaciones públicas internacionales*, con sede o campo de acción en América Latina (CEPAL, UNESCO y otras), han ido incorporando la problemática del Estado a sus tareas de investigación y docencia de una manera gradual e incompleta. La preocupación casi exclusiva por la teorización y la búsqueda de condiciones favorables al crecimiento y la modernización es seguida luego por la constatación tanto de obstáculos a éstos y al cambio social, como de sus consecuencias negativas, obligando a la incorporación de contribuciones metodológicas y politológicas. Las estructuras de poder, la planificación, la integración regional, la dependencia externa, suscitan análisis, diagnósticos y modelos que, aunque dignos de interés y valiosos, tienen limitada capacidad de explicación y de regulación de los problemas del crecimiento y el cambio; no se comprometen con esfuerzos eficaces de diseño y aplicación de una estrategia para el desarrollo integral. La temática del Estado ocupa un lugar insignificante en las contribuciones de estos organismos, además de recibir un trato subordinado o indirecto.<sup>38</sup>

Desde los años cincuenta se ha registrado en América Latina un avance

<sup>36</sup> Véase Bertrand Badie y Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, París, Bernard Grasset, 1980, especialmente la segunda parte; Pierre Birnbaum, *La logique de l'État*, París, Fayard, 1982.

<sup>37</sup> La primera fase está representada sobre todo por Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Eude, 1962, y *Sociología de la modernización*, Buenos Aires, Paidós, 1971. Como intento de integración de orientaciones teórico-metodológicas de Europa Occidental y Estados Unidos, y en colaboración de una ciencia política aplicada a la especificidad de América Latina, destaca la obra de Helle Jaguaribe, sobre todo sus tres volúmenes: *Sociedad, cambio y sistema político. Desarrollo político: sentido y condiciones* y *Crisis y alternativas de América Latina: caminos a revolución*, Buenos Aires, Paidós, 1972. La tendencia originada en la ciencia política norteamericana, influida por los recientes regímenes del Cono Sur, se manifiesta en los trabajos contenidos en *The new authoritarianism in Latin America*, editado por David Collier, Princeton University, 1979.

<sup>38</sup> Véase *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Universitaria, 1969; Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, 1981; Aldo E. Solari y otros, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo

significativo en los intentos por construir una teoría del Estado y por investigar sobre su formación y desarrollo, su naturaleza y funciones, su estructura y modos de funcionamiento; sobre las implicaciones que para él y los respectivos países tienen las interrelaciones con los regímenes políticos que lo especifican y gobiernos que lo encarnan, y con la sociedad civil. Un vacío significativo, sin embargo, lo sigue constituyendo la cuestión de la ubicación del Estado y del derecho en un modelo alternativo de desarrollo.<sup>39</sup>

### *Hacia un nuevo Estado democrático de derecho*

La crisis del Estado es también la del constitucionalismo democrático-liberal, y la de un modelo de sociedad y desarrollo. La teorización, el análisis empírico, la acción política sobre tales cuestiones interrelacionadas son indisociables de la consideración de un modelo alternativo de desarrollo integral, de sociedad y sistema político, en el cual la democratización sea el eje, a la vez que el elemento motor, componente y resultado. Esto plantea la posibilidad de un Estado democrático de derecho. Un modelo de este tipo es *prospectivo* y *utópico-realista*. Como tal, muestra la historicidad y contingencia de lo existente, la posibilidad de alternativas creíbles, la dirección de los cambios a partir de las situaciones actuales. A partir del modelo prospectivo y utópico-realista se retrocede al presente para detectar los problemas y conflictos fundamentales, los actores y las fuerzas y sus tendencias, las variables clave de los cambios deseados, los procesos por los cuales ellas afectan a los actores y los resultados que se producen o pueden producirse.<sup>40</sup>

Un modelo alternativo es un conjunto de *respuestas sociales globales* en función de una nueva racionalidad, a su vez inserta en un sistema ordenado por un *eje axiológico dominante*. Éste determina las pautas y lineamientos de la nueva sociedad. Se postula una *sociedad democrática de plena participación*. La constituyen personas libres, iguales y creativas, como *sujetos* de la sociedad y de la historia que comparten la universalidad de la racionalidad, la libertad, la igualdad, la diversidad, la creatividad, la responsabilidad, la libre realización de sus necesidades y posibilidades. Sociedad y Estado se

<sup>39</sup> Véase Florestan Fernandes, "La estructura política de la autocracia burguesa", en Aldo Solari (editor), *Poder y desarrollo. América Latina. Estudios sociológicos en homenaje a José Medina Echavarría*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977; F. Fernandes, *Aportaciones sobre a "teoria do autoritarismo"*, São Paulo, Editora Hucitec, 1979; F. Fernandes, *Poder e contrapoder na América Latina*, Río de Janeiro, Zahar Editores, 1981; Antonio García, *¿A dónde va Colombia?*, Bogotá, Tiempo Americano, 1981; Jorge Graciarena, *Las ciencias sociales, la crítica intelectual y el Estado tecnocrático. Aporte para una discusión del caso latinoamericano*, en Aldo Solari (editor), *Poder y desarrollo...*, cit.; Octavio Ianni, *La formación del Estado populista en América Latina*, México, ERA, 1975; José Luis Vega G., *La formación del Estado nacional en América Latina*, San José, Costa Rica, ICAP, 1981; Francisco Weffort, *O populismo na política brasileira*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1978; Julius Cotler, *Clases, Estado y nación en el Perú*, México, UNAM, 1982; Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, ERA, 1967.

<sup>40</sup> Véase Marcos Kaplan, *Modelos mundiales y participación social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974; y "Planificación y cambio social", en J. F. Ruiz Massieu y Diego Valadés, *El nuevo constitucionalismo...*, cit.

basan en el reconocimiento y la garantía del ejercicio de tales derechos para todas las personas.

Autonomía y sociabilidad, afirmación individual y responsabilidad social, libertad e igualdad, se suponen y refuerzan mutuamente. La actualización de las necesidades y capacidades de cada persona configura y expresa las del conjunto de la sociedad, posibilita su manifestación y satisfacción. La libre realización de cada uno es condición de la libre realización de todos. La razón se realiza como acción cuando nadie es dominado ni explotado por nadie; cuando todos comparten con los otros, seres igualmente libres y racionales, el conocimiento de las mismas evidencias, valores y leyes en cuya elaboración y aplicación todos participan con plena responsabilidad. La libertad, la capacidad, la igualdad surgen y se mantienen en acto ejercitándose en la auto-afirmación y el autodesarrollo. Liberación y desarrollo son obra de los que desean y quieren liberarse y desarrollarse. Ello supone y exige el descondicionamiento y la desalienación de todos, y esto a su vez la reducción de las relaciones de mando-subordinación; de las formas de poder autoritario, vertical y estamental; de la primacía del beneficio y la dominación patronal y estatal; de todo ello en la empresa, la familia, la escuela, las instituciones, la administración y el gobierno, en todos los niveles y aspectos de la vida social.

La postulación de la libertad en relación indisoluble con la igualdad implica a su vez la vigencia de una misma ley para todas las personas y un mismo modo de aplicarla; el derecho de plena información, libre examen y participación restringida en las decisiones referentes a las actividades, al trabajo y su resultado, a las necesidades y finalidades individuales y colectivas. Supone también el derecho de cada uno a la expresión directa, a la crítica y la impugnación de la diferencia y la divergencia. Todo ello debe darse en los procesos de evaluación, organización y realización de actividades en los que una persona pueda estar implicada o que puedan afectarla.

El Estado democrático de derecho se identifica así con una recuperación y transcendencia del Estado de derecho clásico, por una universalización y efectividad de sus principios que presuponen las transformaciones interrelacionadas de la sociedad, del Estado y del régimen jurídico. Democracia y emancipación políticas se presentan como condición necesaria pero insuficiente para la democratización integral y la emancipación humana. Una *primera dimensión* es pues la *consagración de los derechos humanos y las libertades civiles, políticas y sociales de todos y para todos*, así como las *garantías de su realización efectiva*, como *supuestos y objetivos que el Estado no puede alterar ni desvirtuar*. Ello provee al Estado una legitimidad sustantiva y de fondo, democrática y meritatoria, en lo social y en lo político. La misma requiere del voto libre, racional y decisivo de todos, para elegir a legisladores, gobernantes y administradores. Se reconoce como necesario y legítimo el pluralismo conflictivo (de individuos, grupos, organizaciones, de fuerzas, estructuras y tendencias, en lo social, lo ideológico y lo político), las libertades de expresión, crítica y oposición como posibilidad para que individuos y minorías se vuelvan mayorías, para que las que lo son se legitimen democráticamente como voluntad de la población.

Esta primera dimensión no se concibe en términos puramente individualistas,

ya que presupone y exige la *redefinición de los límites y relaciones entre el Estado y la sociedad civil*. Ésta se densifica y autonomiza por la multiplicación de los polos y espacios de producción, intercambio y solidaridad, fuera de los correspondientes a la empresa y el mercado, por una parte, y al Estado por la otra. La multiplicación de grupos, estructuras, redes de solidaridad directa, ayuda mutua, asunción en común de necesidades y servicios, iniciativas locales, diversifica las formas transversales de sociabilidad y de socialización, la pertenencia y participación de los individuos. La sociedad se acerca a sí misma, se recupera a sí misma y recupera sus potencialidades, se autonomiza y dinamiza, al tiempo que amplía la libertad de los individuos.

La sociedad se reconstituye y se funda así a través de un proceso global y complejo de *libre diálogo y libre acuerdo*, sin coacciones externas, desde abajo hacia arriba, entre todos los habitantes, en todos sus aspectos, papeles y funciones (productores, consumidores, ciudadanos), y en todas las esferas de la existencia. Ello se da a partir y a través de una gama de múltiples formas de participación, de combinación de formas de democracia representativa y de democracia directa (autogestión, autogobierno, asambleísmo). Una *escala de estructuras participativas, autogestionadas, autogobernadas, federativas, ascendentes* va integrando individuos, grupos, regiones y otros espacios sociales, actividades, de lo local a lo nacional, hasta desembocar en el Estado y su planificación democrática.

Una segunda dimensión es dada por la *supremacía de la constitución y las leyes* como expresión de la voluntad general generada y expresada en los términos y condiciones de una democratización permanentemente radicalizada, y por medio de los diversos mecanismos de la soberanía y participación populares. Esta supremacía ejerce su imperio sobre el propio Estado, el personal y los órganos del gobierno, la administración, la judicatura, y todas sus actividades y realizaciones.

La tercera dimensión se refiere a la creación de condiciones para *impedir la concentración total del poder*, las tendencias al autoritarismo, al despotismo y al totalitarismo. Ello supone y exige por una parte un esquema de separación, distribución y equilibrio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en independencia coordinada. Por otra parte, se trata de promover de modo legitimado e institucionalizado un cierto grado de desestatización en favor de una socialización más flexible, dentro de los marcos de la indicada redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad. Ello implica la reducción de la demanda de intervención del Estado y de su injerencia; la desburocratización y la racionalización en la gestión de sus grandes funciones, servicios y unidades; su descentralización y acercamiento a los productores, consumidores y usuarios, ciudadanos; la transferencia de servicios públicos y actividades de interés colectivo o sectorial a grupos, asociaciones, instituciones no públicas de la sociedad civil (en sus aspectos productivos, administrativos, de procedimiento y hasta contenciosos). Este policentrismo democratizante del poder contribuye a la erección de diques al autoritarismo político-administrativo; impone la responsabilidad y reduce o suprime la arbitrariedad del gobierno y la administración y sus funciones, la actuación según la constitución y las leyes, y un adecuado control judicial.

El *parlamento* como institución representativa es a la vez mantenido pero transformado para la superación de sus limitaciones y su adecuada integración en el modelo y proyecto de sociedad y Estado. Es a la vez el órgano central de legislación; la garantía de las libertades (civiles, sociales, políticas); el representante de los componentes de la sociedad civil; la sede y el foro donde intereses y conflictos se expresan, confrontan y en parte se deciden, según las reglas del juego democrático. La democracia representativa se combina con las formas de la democracia directa (autogestión, autogobierno, asambleas de comisiones con mandato imperativo y revocable en todo momento por el pueblo surgiente). Ello y la redefinición de la naturaleza y papel de la sociedad civil en diálogo de igual a igual con el Estado, implican la posibilidad de una *multipolarización del derecho*. Éste puede dejar de centrarse en una bipolaridad individuo-Estado, o sector privado-sector público, e incorporar por el contrario la referencia a hechos sociales y reagrupamientos comunitarios a un sector social, de existencia y acción legitimadas, productor de formas de socialización no-estatales y jurídicamente normadas, así como de un derecho autónomo y no estatal en sentido estricto, pero integrable y armonizable en el sistema jurídico general. El *poder judicial* democrático, independiente, pero subordinado al sistema normativo vigente, ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes y de su aplicación por las autoridades, las políticas y las decisiones y actos de los otros poderes.

El Estado democrático de derecho no es cuestionado en su existencia como tal ni en sus funciones y tareas en los principales dominios de la sociedad y la política. La democratización en permanente ampliación y profundización, por una parte, y la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil en los sentidos señalados, por la otra, coinciden en otorgarle legitimidad y consenso, capacidad incrementada de decisión y acción, flexibilidad y eficacia mayores. Como institucionalización político-jurídica del poder popular, el Estado democrático de derecho está en mejores condiciones para elaborar y ejecutar una estrategia de desarrollo, de avance hacia formas superiores del modelo elegido de sociedad y sistema político, incluso socialista, por libre determinación y con plena participación de las mayorías. Los mismos supuestos y mecanismos permitirían al Estado decidir, aplicar e institucionalizar formas de acción hacia afuera, que permitan combinar los objetivos de autonomía nacional garantizada, mayor participación en las formas de cooperación e integración latinoamericanas y tercermundistas, y contribución efectiva al surgimiento de un nuevo orden mundial.