

PRESENTACION

CUADERNOS DE CAPEL, es una línea de publicaciones del **Centro de Asesoría y Promoción Electoral**, sección y actividad permanente del **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, entidad internacional, autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, que basa su acción en los principios de la democracia representativa, el estado de derecho, el pluralismo ideológico y el respeto a las libertades fundamentales del hombre.

Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano expresado a través de su participación, que significa identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales auténticamente libres y democráticos, debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y libre asociación.

Esta colección recogerá el pensamiento libre, sin ninguna limitación, de especialistas empeñados en el estudio del derecho y los procesos electorales. Un esfuerzo constructivo orientado a la lucha por la democracia y contra la injusticia y la opresión.

Jorge Mario García Laguardia
Director Ejecutivo
CAPEL

Participación política, tendencias a la estatización, primacía del régimen presidencialista, son fenómenos de la historia y la contemporaneidad latinoamericanas a examinar en el marco de una misma constelación problemática. Es la constituida por el Estado y sus interrelaciones con la sociedad civil y la sociedad política, y con el camino o estilo de desarrollo que se aplicó o se intenta aplicar en determinadas fases de la evolución nacional. El análisis de esta constelación se intenta a partir de una doble simplificación: la del tratamiento de América Latina como un todo, dejando de lado su heterogeneidad de países y regímenes; y la de las cuestiones centrales en sus lineamientos más generales.

Es pertinente asimismo señalar desde el principio la insuficiencia de que adolecen hasta el presente la mayoría de los esfuerzos de teorización y de investigación empírica del Estado y los sistemas políticos de América Latina. Ella se explica por las restricciones provenientes del contexto societal y político,¹ y por el predominio de enfoques reduccionistas (formalismo jurídico, politicismo, economismo, variedades dogmáticas del marxismo, estructural-funcionalismo, corriente del desarrollo político, etc.). Un intento serio de aplicar una perspectiva más adecuada lleva a constatar que las tendencias a la restricción de la participación política, al intervencionismo

1. Ver M. Kaplan, *La Ciencia Política Latinoamericana en la Encrucijada*, Santiago de Chile, Cormorán, 1969; y *La Investigación Latinoamericana en Ciencias Sociales*, México, Jornadas 74, El Colegio de México, 1973.

y la autonomización del Estado, y a la primacía del régimen presidencialista, prevalecen en la historia de los países de la región.²

I. EL PESO DE LA HISTORIA

Desde la fase colonial se da una dinámica de centralización, omnipotencia y omnipresencia del Estado y su burocracia. La conquista y colonización por iniciativa y bajo control de Estados absolutistas, implican tempranamente la presencia activa de un poderoso aparato político-administrativo. Este asume las tareas de ocupación territorial, urbanización, organización del sistema socioeconómico, creación de la estratificación de clases y grupos y regulación de sus conflictos. La élite burocrática local influye considerablemente en los espacios bajo su autoridad; se convierte en fuente de poder, riqueza y privilegios. Desde los orígenes se vuelve esencial la lucha de clases y grupos por el control del aparato político-administrativo, y se alimenta las tendencias al crecimiento autosostenido y autoacumulativo de la propia burocracia, de sus poderes y esferas de acción, y a la generación de una constelación de grupos e intereses alrededor de aquélla.³

En la fase de independencia y organización nacionales, el nuevo Estado no surge ni avanza como mero reflejo o producto de sus bases socioeconómicas y contextos internos y externos. Herencia colonial, guerras emancipadoras y civiles, destrucciones y caos, anarquía y caudillismo, exigencias del crecimiento y de la integración internacional, inexistencia o debilidad de la sociedad civil y de los procesos de democratización social y política, hacen que el Estado sea más productor que producto, actor primordial en la estructuración y el funcionamiento de la economía y la sociedad y del propio sistema político. El Estado y las élites públicas (intelectuales, políticas, militares) se autoconstruyen y se autodesarrollan, con una realidad y una lógica propia, y con sus principios inherentes de determinación, al tiempo que se dotan de aparato, de institucionalización y de espacio autonomizado.⁴

Estado y élites públicas se diferencian e imponen respecto a una sociedad gelatinosa, incapaz de autorregulación, apenas coexten-

2. Ver M. Kaplan, *Estado y Sociedad*, México, UNAM, 3a. edición, 1983.

3. Ver M. Kaplan, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 3a. edición, 1983, Cap. 2.

4. Ver Kaplan, *Formación...*, cit., Cap. 6; Luis Carlos Sáchica, *El poder constituyente en Iberoamérica*, México, SECEP-UNAM, 1984.

sa con la oligarquía socioeconómica en emergencia y sus periferias (socioculturales y espaciales), extraña a las mayorías sin participación ni representación propias en un mercado político extremadamente restringido. El uno y la otra se diferencian de la nueva oligarquía, a la que coproducen y coorganizan; son factor decisivo en la solución impuesta a la hegemonía, coparticipando en ella con la clase dominante; se integran en parte con ella, a partir y a través del control y de los modos de uso del aparato gubernamental.⁵

La élite pública, por sí misma, y en acuerdo con la oligarquía, construye el Estado y lo dota de un ordenamiento político-militar, de una legalidad y una institucionalización que rigen y garantizan la adquisición y el ejercicio del poder, el monopolio y organización de la violencia, la definición y estabilidad de la solución hegemónica, la adopción de un tipo de economía y sociedad, la estructuración y el reajuste del sistema nacional en función de lo que requieren el modelo de desarrollo y la integración internacional.

El orden político-institucional: Supuestos y alcances

Estructurado en base a constituciones rígidas, el Estado asume la nacionalidad como base de la organización territorial, y las formas de un Estado legitimado por la soberanía popular, políticamente secularizado, centralizado, republicano, democrático, representativo, bajo el imperio del derecho, con división de poderes y consagración de derechos y garantías individuales en lo político y lo civil. El Estado se encarna en gobiernos presidenciales, inspirados en el modelo de los EE. UU., como tipo predominante.⁶

La división y equilibrio de poderes coexiste con la tendencia al predominio del ejecutivo, elegido por toda la nación, con sufragio universal. Los ministros están subordinados al presidente, como ejecutantes de su política, sin responsabilidad ante el parlamento. Si los poderes ejecutivo y legislativo son mutuamente independientes, el primero va reforzando su preponderancia frente al segundo y al

5. Ver M. Kaplan, *Formación...*, cit.; José Luis Vega C., *La Formación del Estado Nacional en Costa Rica*, San José de Costa Rica, ICAP, 1981; Julio Cotler, *Clases, Estado y Nación en el Perú*, México, UNAM, 1982.

6. Véase *Proyecto y construcción de una nación (Argentina 1846-1880) - Selección, prólogo y cronología* Tulio Halperin Donghi, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1980; Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *Derecho Constitucional*, en *Introducción al Derecho Mexicano*, Tomo I, México, UNAM, 1981; Luis Carlos Sábica, *Constitucionalismo Colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 1980.

judicial. Ello resulta de varias causas generales (cfr. *infra*), pero también del uso directo de facultades constitucionales: la jefatura por el ejecutivo de la administración y el ejército; la participación en la legislación (iniciativa, colegislación, ejecución, delegación); la intervención federal; las facultades extraordinarias para situaciones excepcionales; los mecanismos de interferencia en el poder judicial (designación, golpes de Estado).

La aplicación de las normas constitucionales por sí misma genera y amplifica el predominio del ejecutivo, tendencias al poder personal, a su ejercicio paternalista, arbitrario o despótico. Las limitaciones al tiempo del mandato y a la reelección inmediata no impiden el continuismo (reformas constitucionales, uso de personas interpuestas, violaciones de normas). Las facultades otorgadas a las cámaras para el examen y la investigación de las gestiones ministeriales son fórmulas incapaces de limitar efectivamente el poder presidencial. Las facultades extraordinarias se usan menos para la defensa de la constitución y la vigencia del Estado de Derecho, que para legalizar actos autoritarios y arbitrariedades del ejecutivo. Las constituciones que buscan organizar de modo diferente al ejecutivo, o dar preponderancia al legislativo, son casos aislados, o son desvirtuadas por la realidad y las prácticas gubernamentales.⁷

Una constelación de factores y procesos confluyen en las tendencias a: la primacía y autonomización del Estado; el fracaso y el abandono del régimen parlamentario; la adopción del régimen presidencial y su declive hacia el presidencialismo (legal o dictatorial).

Las élites emancipadoras y organizadoras heredan una sociedad carente de las tradiciones, fuerzas y gérmenes de la democracia, el capitalismo, la industrialización; desconocen la diversificación, el pluralismo, los elementos prefigurativos de una sociedad civil y en emergencia. Aquéllas asumen el poder político sin cambios estructurales, amplias bases sociales sin legitimidad ni títulos válidos (salvo el Derecho Natural y la invocación al vacío de poder). A partir de una representación usurpada, van consolidando el poder por los éxitos en la guerra, en el orden interno, en la estabilización del Estado en construcción. Su poder se basa en la fuerza desnuda; en la continuidad y refuerzo de una tradición de poder personalista, caciquil y caudillista; en el logro gradual de un consenso más parecido

7. Ver Karl Loewenstein, "La 'Presidencia' fuera de los Estados Unidos", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, Año II, No. 5, mayo-agosto 1949; el volumen colectivo, *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977; Héctor Gros Espiell, *El predominio del poder ejecutivo en América Latina (ponencia general)*, En *El predominio...*, cit.

al asentimiento impuesto o a la conformidad resignada. La expresión, la personificación, la representación, la participación, de las mayorías silenciosas de dominados y marginados, se ven correlativamente bloqueadas. Convertidas en prioritarias la independencia, la construcción del Estado y la formación de la nación, la justificación del sistema por la realización de los principios democrático-liberales es postergada para un futuro indefinido.

El Estado y las élites públicas que lo fundan en una nación inexistente carecen de un auténtico poder constituyente. El que se ejerce es ficticio, otorgado a una nación que aún no existe o a un pueblo ausente o inconsciente, sin participación efectiva. Estado, regímenes políticos, gobiernos, carecen de legitimidad para expresarse y actuar como voluntad común, decisión política, poder constituyente ejercido a partir y a través de una pluralidad de grupos, organizaciones e instituciones. No son poder nacional plenamente soberano, origen auténtico y soporte efectivo de la constitución.

La elitización y oligarquización de los poderes político-estatales, socioeconómicos y cultural-ideológicos, se entrelazan con la adopción de un modelo de economía, sociedad y desarrollo que hereda y sobre todo conforma un sistema fuertemente polarizado y rígido; desequilibrado por las diferencias en poder, riqueza, niveles de satisfacción de necesidades; fracturado por tensiones y conflictos de todo tipo. No existe, o apenas se esboza, una sociedad civil como densa y compleja infraestructura de actores sociales, comunidades, organizaciones, instituciones, sus prácticas y procesos, sus productos y creaciones; como modos colectivos de existencia, de conciencia y de acción, para la autoprotección, el autodesarrollo, la participación y el control del Estado y de los gobiernos. Los gérmenes o esbozos aparecen sólo en ciertos polos urbanos, en las esferas propias de la dominación estatal y oligárquica y de los intereses extranjeros interiorizados, y en sus representantes y periferias inmediatas.

Inexistente, o bien débil y subordinada al Estado, lo que pasa por sociedad civil se caracteriza por la imperfecta diferenciación estructural, la débil autonomía de los sistemas, la debilidad de la secularización y de la opinión pública.

El bajo grado de división del trabajo se manifiesta también en la escasa diversificación de los actores (clases, grupos, individuos), y de los papeles, la poca especialización de estructuras y órganos y la reducida posibilidad de su asunción de funciones primordiales netamente determinadas. Actores y órganos asumen y confunden en sí varios papeles y funciones poco diferenciadas. La lenta e incompleta secularización deja subsistentes relaciones, valores y normas tradi-

cionales, contribuye a las tendencias a la acumulación y confusión de poderes y a su personalización.

Los grupos primarios (de parentesco, étnicos, territoriales, religiosos. . .) siguen predominando largo tiempo, mutuamente conflictivos y excluyentes, poco articulables en conjuntos amplios y orgánicos, carentes de autonomía, manipulables como clientes de grupos gobernantes y oligárquicos. Los grupos intermedios y las organizaciones secundarias (empresariales, sindicales, partidistas, culturales e ideológicas, de opinión pública) no existen, o son débiles y de lento avance. Su inexistencia o insuficiencia impiden o retrasan la constitución de mimbrecías de orígenes varios y amplios traslapes; la integración en grandes cuerpos colectivos y corrientes de opinión; la movilización al servicio de causas y objetivos nacionales; la provisión de sostenes pero también de controles para Estados y gobiernos.

La fragmentación de opiniones y públicos, con predominio de una opinión estatal-oligárquica, en coexistencia con otras marginales o subordinadas, subterráneas o latentes, se proyecta en la heterogeneidad de visiones, ideas, valores y normas, con un bajo grado de integración. Se carece, en cantidad y calidad adecuadas, de formas, soluciones, reglas e instituciones del juego político, que sean comprendidas, aceptadas y aplicadas por todos.

Estos rasgos del Estado y de los regímenes políticos a la vez presuponen, integran y alimentan las tendencias centralizadoras y autoritarias, a la acumulación y confusión de poderes, al poder personal, al debilitamiento del parlamentarismo y al creciente predominio del sistema presidencial y del presidencialismo.

La elitización y oligarquización del poder, el monopolio de los medios de decisión, orientación y control en pocas manos, permiten combinar el respeto de las formas democrático-liberales y la desnaturalización práctica de sus principios, aplicaciones y efectos. El Estado produce, y es producido por un sistema político que presenta los rasgos de una autocracia unificadora, de una democracia de participación restringida, o de una combinación de ambos tipos. Ello condiciona y determina los caracteres y alcances del régimen político-constitucional, de la participación política, de los regímenes electorales y de los sistemas y tipos de partidos.

Presidencialismo, elecciones y partidos

La división y equilibrio de poderes de los textos constitucionales es desvirtuada en la práctica por las tendencias a la centralización y al predominio del ejecutivo; por un presidencialismo instaurado con mayores poderes que en el sistema norteamericano; por el

refuerzo de la tradición colonial en las primeras décadas después de la independencia; por las exigencias confluyentes de los requerimientos de integración nacional y social y de hegemonía de las élites públicas y oligárquicas.

Por similares razones, el régimen parlamentario no se adapta a las realidades nacionales y fracasa, salvo en Chile (1891-1925) y en el Brasil imperial. El régimen parlamentario decepciona por su complejidad, sutileza y fragilidad. Presupone condiciones que la realidad de la época no suministra: vieja unidad nacional; absorción de contradicciones y conflictos; fuerte consenso; oposición fuerte y preparada para gobernar. La distinción entre jefe de Estado y jefe de gobierno, las ásperas luchas partidistas y parlamentarias, la vulnerabilidad por crisis ministeriales, no dan estabilidad ni autoridad al ejecutivo; institucionalizan las divisiones y conflictos en vez de superarlas. No se provee poder ni autoridad como garantía de las condiciones del desarrollo definido por las élites públicas y oligárquicas.

El régimen presidencial parece más simple, fuerte y eficaz, apto para dar autoridad y estabilidad al ejecutivo, y eficacia para preservar la unidad nacional, la integración social, el orden necesario al desarrollo. El régimen presidencial casi generalizado tiende al presidencialismo, a la encarnación personalizada o carismática del poder, al partido dominante (o único de hecho). Con una concepción centralista y cuasiabsolutista del poder ejecutivo, el presidente y su grupo inmediato eligen y controlan a los parlamentarios nacionales, a los gobernadores y legisladores provinciales, a los dirigentes partidarios y altos funcionarios públicos, a los jueces, y a los principales grupos intelectuales. Todos ellos, a su vez, contribuyen al manejo del electorado y de los candidatos elegidos; convalidan o ejecutan las decisiones de la élite del poder del que son apéndices. El congreso tiene un papel débil y subordinado al ejecutivo, excepto en cuanto al senado como reducto de oligarquías regionales.⁸

El poder judicial se organiza según el modelo norteamericano pero aplica regímenes jurídicos de inspiración europea; hace un ejercicio limitado y cauteloso del control constitucional. Es tímido y complaciente frente a los otros dos poderes; se resiste a juzgar y a invalidar sus actos y leyes, y a limitar su discrecionalidad; declara por propia iniciativa su incompetencia en materias políticas. Desde entonces, el poder judicial tradicionalmente acepta las delegaciones de poderes en favor del presidente, e interpreta extensivamente las facultades de aquél y sus avances sobre las libertades públicas y los derechos locales; tolera y convalida cada vez más los gobiernos *de facto*.

8. Ver Kaplan, *Formación...*, cit.; Gros Espiell, *El predominio...*, cit.

El federalismo formal evoluciona hacia la centralización y el unitarismo de hecho, por la ruptura de los equilibrios interregionales y la concentración de poderes en el Estado federal. La mayoría de los países adopta el sistema unitario. El régimen municipal reconoce limitadamente y da vigencia incierta al autogobierno y a las libertades locales.

Los derechos y garantías individuales se refieren sobre todo, en la letra y en la aplicación, a las instituciones del capitalismo liberal. Los derechos políticos y sociales son ignorados o subestimados. El derecho de sufragio universal está restringido por la ley y por los condicionamientos socioeconómicos y políticos. Los derechos laborales y sindicales comenzarán a ser reconocidos recién en el siglo XX.

Los derechos constitucionales funcionan en todo lo referente a las relaciones de los países latinoamericanos con las metrópolis, y de los grupos gobernantes y oligárquicos entre sí y con los intereses extranjeros. Se aplican poco o nada a las relaciones entre élites y masas, y entre centros modernos y regiones atrasadas. La mayoría de la población está privada de la protección efectiva del Estado. La ciudadanía de hecho es más reducida que la de derecho. Se mantienen o agravan relaciones primarias, opresivas e injustas (semiesclavitud, peonaje, mediería, dependencia por deudas, variedades del patronazgo-clientelismo), que se entrelazan con nuevas formas de dominación y explotación, aportadas por el crecimiento, la modernización y la integración subordinada en el sistema internacional hegemónico por las potencias. Se da tardía e incompletamente la transformación de los súbditos en ciudadanos, y su implicación en los procesos de decisión mediante el sufragio, los partidos, los grupos intermedios, los medios de cultura y comunicación.

La participación política es suprimida o limitada para la mayoría de la población, por los efectos convergentes de las estructuras socioeconómicas (atraso de las clases populares, marginalización, manipulación de las élites, carencias culturales y organizativas); amplia gama de formas de violencia; artilugios constitucionales y jurídicos; restricciones electorales. El sistema se basa en una combinación de coacción desnuda y de consenso más pasivo que activo. El consenso hacia el Estado y el sistema es posibilitado por la situación ambigua de los inmigrantes; las ilusiones de progreso y ascenso de la población urbana; el manejo gubernamental del presupuesto y de la ocupación burocrática.

El sistema electoral refleja largo tiempo la oposición abierta a la implantación del sufragio universal, y la voluntad de restringir de hecho, mediante recursos formales y técnicos, su vigencia efectiva. A las restricciones estructurales se agregan las impuestas por status

socioeconómico y cultural (censo, educación), sexo, edad, etnia, nacionalidad. El sistema electoral es manipulado para dar peso desigual a los sufragios (manejo de circunscripciones, votos indirectos). Los supuestos y resultados de las elecciones son manipulados de modo deformante, sobre todo en el campo, pero también en las ciudades: presiones a los candidatos (atropellos militares y policíacos, y dificultades económicas a las campañas), y sobre los electores (amenazas y sanciones económicas, sociales, religiosas, físicas); compra y adulteración de votos, robo de urnas; anulación arbitraria de resultados por el congreso u otros órganos del contencioso-electoral. El tributo a la soberanía del pueblo no excluye el uso de procedimientos electorales para predeterminar el resultado de las votaciones en un sentido favorable al gobierno.

El carácter elitista y oligárquico del Estado, de los grupos gobernantes y del sistema político, el predominio del presidencialismo, es posibilitado y reforzado por el sistema de partidos que contribuyen a producir. Desde la independencia se enfrentan radicales y reformistas; conservadores y liberales; republicanos y monárquicos; aristocratizantes y demócratas; católicos y librepensadores; unitarios y federales; nacionalistas y cosmopolitas; civiles y militares. Ello no excluye la primacía de un tipo de partido. Durante esta fase histórica no existen partidos dotados de programas principistas y doctrinarios, amplia organización formalizada y ancha base. Los existentes, oficialistas u opositores, son partidos de notables, constituidos por ellos, y orientados hacia ellos y hacia sus clientelas. Se trata de conglomerados de grupos, clanes y facciones, que buscan asegurar el manejo de la maquinaria política y estatal, en lo nacional y en lo local. El aparato de gobierno es el único partido viable y formal. Gobierno y partido se identifican como instrumento de élites públicas y oligárquicas; apoyan al presidente, a su equipo y a los círculos que lo rodean, y son estructurados y dirigidos por aquéllos. Se tiende al régimen de partido dominante o único, que concentra los poderes y controla los otros grupos, fuerzas y estructuras, con duración indeterminada, y proclividad a la encarnación personalista.

La aparición y despliegue de partidos opositores se ven limitadas por la lenta emergencia, la inorganicidad y reducida conciencia de los grupos intermedios y dominados; la subordinación y marginalidad de mayorías populares e inmigrantes; el cuasimonopolio de intelectuales orgánicos y tradicionales por las élites públicas y oligárquicas; la rigidez del sistema político. Ello limita el surgimiento y la capacidad de irradiación de contraélites políticas con proyecto alternativo, capacidad de organización y difusión. Los partidos opositores aparecen gradualmente como fuerzas de crítica y resistencia

al régimen, más que de dirección y propuesta de opciones. Son débiles e inoperantes, y no constituyen una amenaza seria para las élites dirigentes y las clases dominantes. Estas, no obligadas por un desafío real a modificarse en sí mismas y en sus políticas, pueden competir y luchar entre sí sin repercusiones negativas para el sistema.

La transición hacia la crisis

En una fase de transición desde fines del siglo XIX hasta 1930, convergen cambios en el sistema internacional y sus efectos desequilibrantes en lo interno; avances del crecimiento y la modernización; diversificaciones socioeconómicas (primera industrialización, urbanización, multiplicación de focos culturales y tendencias ideológicas). Incrementadas y transformadas las clases medias y populares presionan en favor de la participación ampliada y de los cambios socioculturales; aportan en grados y con alcances varios gérmenes y componentes de una posible sociedad civil. La supremacía del Estado y la dominación oligárquica comienza a ser impugnada. El equilibrio de poder y el sistema político son alterados.⁹

Estas tendencias se expresan en la llegada al gobierno del **battlismo** (Uruguay); del radicalismo (Argentina); del **alessandrismo** (Chile); la Reforma Universitaria;¹⁰ la Revolución Mexicana; el surgimiento y la crisis de la república oligárquica, el tenentismo, el ascenso del varguismo en Brasil; el nacimiento del APRA (Perú).¹¹

El Estado amplía sus bases sociales de apoyo y de reclutamiento de su personal; modifica estructuras y modalidades de funcionamiento; incrementa su intervencionismo. Sus ámbitos y poderes se extienden ante todo a ciertos requisitos y tareas de un crecimiento algo más autónomo y a la renegociación de las relaciones con las potencias y los intereses extranjeros; al arbitraje de las relaciones y conflictos entre clases, grupos y tendencias, especialmente en cuanto a la integración y control de las clases medias y populares, y a la admisión regulada de la democratización; al sostén, a la redefinición y a los modos de manejo y alcances de la educación (sobre todo univer-

9. Ver Kaplan, *Formación...*, cit.

10. Ver Kaplan, "Autonomía Universitaria, Sociedad y Política en Argentina (1918-1978)", en *La Autonomía Universitaria en América Latina*, II, México, UNAM, 1979.

11. Ver Francois Bourricaud, *Pouvoir et société dans le Pérou Contemporain*, Paris, Librairie Armand Colin, 1967; Peter F. Klaren, *Modernization, dislocation and Aprismo - Origins of the Peruvian Aprista Party, 1870-1932*, University of Texas Press, Austin and London, 1973.

sitaria) y de las instancias cultural-ideológicas. Todo ello tiene necesariamente implicaciones en cuanto al régimen político, los partidos, los grupos intermedios y los regímenes electorales, así como repercusiones en las formas de institucionalización y legalidad.

El sistema presidencial se restaura (Chile, 1925; Brasil desde la república); se redefine y refuerza en México (1917, 1929); transita desde lo elitista-oligárquico a una nueva legitimidad democrática pero con tendencia al refuerzo (gobiernos radicales argentinos, 1916, 1930). Se mantiene o acentúa la tendencia al presidencialismo, y en algunos casos la pendiente hacia la dictadura legalizada o abierta (Venezuela gomecista, América Central y el Caribe).¹² Los regímenes más abiertos al cambio y la democratización, entrelazan el presidencialismo con el avance legalizado y el despliegue bajo el arbitraje y control del Estado, de grupos intermedios y organizaciones secundarias de la sociedad civil: sindicalismo obrero, asociacionismo empresarial, polos culturales, organizaciones políticas. Los tipos y el sistema de partidos se diversifican, para abarcar, junto con los partidos de notables, los nacional-populistas, los de élites militantes. El sistema electoral puede alcanzar mayores grados de apertura y de vigencia real.

Las instituciones tradicionales son modificadas y se crean otras nuevas. La legislación crece y se diversifica, sobre todo en un sentido más o menos restrictivo del liberalismo económico ortodoxo: regulación de los derechos de propiedad, contratación y empresa; manejo estatal de relaciones capital-trabajo; mayor vigilancia de la inversión extranjera; énfasis más fuerte en los derechos sociales. Constituciones reformadas o nuevas incorporan y sistematizan, al mayor nivel de juridicidad formal, algunos de los cambios e innovaciones, ante y sobre todo la mexicana de 1917.¹³

Estas tendencias se mantienen en parte, y sobre todo se ven limitadas o modificadas, por dos órdenes de factores: las limitaciones de partidos y regímenes de clases medias con apoyos populares subordinados, y su búsqueda de compromisos con el Estado y la dominación tradicionales; y por el impacto de las crisis y cambios, interiores y mundiales, que se suceden y entrelazan desde 1930.

12. Ver Domingo Alberto Rangel, *Los andinos en el poder*. Caracas, Editorial Vadell Hnos., 1975; Pablo González Casanova, coordinador, *América Latina: Historia de Medio Siglo. - 2. México, Centroamérica y el Caribe*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1981.

13. Ver J. Carpizo, *Derecho Constitucional*, en *Las Humanidades en el Siglo XX. El Derecho*, México, UNAM, 1976; Carpizo y Madrazo, *Derecho Constitucional*, cit.; José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés (compiladores), *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1983.

II. LA CRISIS ESTRUCTURAL PERMANENTE (1930-)

Preexistente como aparato, institución y personal, disponible para la supremacía, el Estado entra en la fase de crisis estructural permanente que se despliega desde 1930 hasta el presente.¹⁴ La crisis entrelaza los factores componentes y efectos de la inserción en un orden internacional emergente, caracterizado por la interdependencia asimétrica, la concentración del poder y la nueva división mundial del trabajo, en interconexión con los procesos internos de crecimiento neocapitalista-periférico, cambios y conflictos sociales, proliferación de tendencias y enfrentamientos cultural-ideológicos, crisis políticas.

. El ajuste a un nuevo orden mundial

El sistema internacional en emergencia durante varias décadas, al cual se van ajustando los países latinoamericanos, se caracteriza por la interdependencia asimétrica, la concentración del poder mundial en dos superpotencias como polos de bloques, y la nueva división mundial del trabajo. En la pirámide resultante, la casi totalidad de los países latinoamericanos se incorporan en mayor o menor grado a la hegemonía de los Estados Unidos, y sufren una constelación de **dominación-dependencia-desarrollo desigual y combinado**. Ello los constituye y mantiene con una baja capacidad para la autonomía, en cuanto al camino-estilo de desarrollo y al tipo de sociedad y de sistema político-estatal, así como para el manejo de sus relaciones internacionales.¹⁵

A la vez factor, componente y resultado de este sistema internacional, la **nueva división mundial del trabajo** tiene decisivas implicaciones para los Estados y naciones de América Latina (como también del resto del "Tercer Mundo", e incluso del bloque sovié-

14. Ver 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; C.E.P.A.L., *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1963.

15. Ver M. Kaplan, "La concentración del poder político a escala mundial", en *El Trimestre Económico*, México, No. 161, enero-marzo 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.

tico).¹⁶ Sus principales factores y componentes son los siguientes:

A) Aceleración y profundización del cambio estructural en los centros capitalistas desarrollados (EE. UU., Europa Occidental, Japón), particularmente:

- Concentración y centralización del capital en conglomerados.
- Incesante desarrollo de las fuerzas productivas, por el logro y uso de los procesos y resultados de la Tercera Revolución Científica y Tecnológica (energía nuclear, informática, automatización, genética), en el proceso productivo, mercantil y distributivo, en la cultura y la ideología, en la organización social, en la vida y la lucha políticas.
- Elevación de la productividad del trabajo y racionalización del proceso productivo, incremento y sofisticación de la dominación y explotación de los trabajadores de los sectores primario, secundario y terciario.
- Dificultades en la garantía de las condiciones de acumulación y rentabilidad (baja tendencial del beneficio, resistencias a la explotación por fuerzas organizadas del trabajo, y por movimientos sociales de nuevo tipo, conflictos obstaculizantes de la reproducción ampliada del sistema).
- Combinación de las necesidades de consolidación y avance en los centros nacionales del capitalismo desarrollado, y de expansión en el mercado mundial.

B) Nuevo avance de la internacionalización del capital, bajo la forma de una tendencia creciente a la primacía de la **empresa transnacional**.

Es ahora a nivel mundial que tienden a constituirse y realizarse los procesos de acumulación e inversión; la concentración y la centralización empresariales; la distribución y escala de sectores, ramas y unidades de la producción; la competencia entre los grandes monopolios.

La transnacionalización combina cada vez más los objetivos de: maximización de la ganancia a largo plazo; capacidad competitiva a escala mundial (ventajas de la producción en gran serie, de las

16. Ver M. Kaplan, *Estado y Sociedad en América Latina*, México, Editorial Oasis, 1984, Cap. II; F. Fröbel; J. Heinrichs; O. Kreye, *La nueva división internacional del trabajo – Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, Siglo XXI, México, 1981; *Vers une nouvelle division internationale du travail*, número spécial de la *Revue d'économie industrielle*, Paris, No. 14, 4^e. trimestre 1980.

economías de escala, del acceso y el control de los mercados, del aprovechamiento de un comercio mundial en crecimiento); acceso a recursos primarios y a reservas de mano de obra a bajo precio; en suma, producciones baratas, ventas a precios altos.

En función de estos objetivos y de la nueva división del trabajo que ellos generan e imponen, los flujos de recursos (financieros, tecnológicos, humanos), las unidades de producción, se expanden y se desplazan, se dispersan y se reintegran, de diferentes maneras.

En las **economías capitalistas centrales**, se mantienen y desarrollan las industrias capital-intensivas, y se siguen realizando innovaciones en tecnología sofisticada de producción y en nuevos productos, en los sectores dinámicos y de punta (electrónica, informática, química, átomo, genética). Desde los mismos centros se exportan a los países en desarrollo, oferentes de bajos costos de producción; las industrias trabajo-intensivas de tipo tradicional y algunas industrias básicas (textiles, automóvil, química, electrónica, astilleros, siderurgia, ciertos bienes de capital). La producción se expande horizontalmente y se integra verticalmente (división de sus fases entre regiones y países).

C) La nueva división mundial del trabajo se identifica con un **proyecto histórico** de los centros del capitalismo mundial, mejor dotado que los predecesores de conciencia y deliberación, de voluntad implacable y de medios múltiples para su realización.¹⁷ Así, por una parte, el proyecto se propone una reestructuración del capitalismo avanzado y de su periferia mundial, **a cualquier costo**. La transnacionalización, a partir y a través de las empresas de ese tipo y de los Estados de los principales países desarrollados, se vuelve clave y principio regulador, motor y eje organizativo y operativo de la nueva división del trabajo. Ella presupone y exige:

- Un liderazgo compartido por altos representantes del poder corporativo y político, para la unidad del mando del sistema y el logro y uso de nuevos mecanismos de administración conjunta (v.gr. la constitución y el proyecto estratégico de la Comisión Trilateral).¹⁸

17. Un temprano apuntamiento de este fenómeno se encuentra en Silvio Frondizi, *La integración mundial, última etapa del capitalismo. Respuesta a una crítica*, Buenos Aires, A.D.I., 1947.

18. Ver *Trilateralism – The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management – Edited by Holly Skliar*, Boston, South End Press, 1980.

- El refuerzo de la dirección centralizada y de la concentración y centralización de los resortes de poder y de los mecanismos de decisión, en particular: ciencia y tecnología, teletinformática, financiamiento, servicios de transporte y distribución, ideología, coacción.
- La redefinición del modelo global de organización y funcionamiento del sistema internacional y de las sociedades nacionales.
- La integración —más o menos rápida y completa— de la economía y la política mundiales, en un sentido de interdependencia y cooperación crecientes, como precondition y rasgo de la variedad elegida de desarrollo y calificada como tal. Ello requiere una redefinición de los objetivos nacionales de cada país para su armonía funcional respecto a los objetivos globales del modelo mundial que se intenta imponer. Las vinculaciones entre los países y entre sus políticas internas y externas, deben incrementarse para la constitución de un tipo especial de Nuevo Orden Internacional de propósitos compartidos.

Otorgamiento de un papel primordial a las empresas transnacionales en la estructura y dinámica internacionales, y en los desarrollos nacionales, identificándoselas con una imagen de estadistas mundiales al servicio de la humanidad.

Tendencia cada vez más intensa y perceptible a la revisión del principio de soberanía, en un sentido restrictivo de todo lo que se considera obstáculo o enemigo del proyecto de integración transnacional: las fronteras políticas, el nacionalismo económico, los Estados-Nación en sí mismos y en sus competencias y conflictos entre sí y con las transnacionales.

El modelo implica además, en los propios centros y, sobre todo, en los países capitalistas menores, y en la periferia de países en desarrollo (incluso hasta cierto punto en los ubicados en el bloque soviético), una constelación de factores, mecanismos y resultados de tipo **concentrador y marginalizante**. El modelo tiende a privilegiar cada vez más a una minoría de actividades, sectores y ramas económicas; de clases y grupos sociales; de regiones y países; todo ello en desmedro de las mayorías nacionales y mundiales. Se multiplican y refuerzan así los fenómenos de *apartheid* de hecho y/o de derecho. Se condena a grupos, regiones y países de todo tipo a la decadencia o a la extinción más o menos abiertas y rápidas. El modelo genera tensiones y conflictos de una dimensión e intensidad sin precedentes; por lo mismo, promueve o refuerza tendencias y procesos, movimientos y regímenes políticos, de tipo autoritario o neofascista.

III. LA CARA INTERNA DEL NEOCAPITALISMO PERIFÉRICO

A la inserción internacional corresponde, como la cara interna de la nueva situación histórico-estructural, (no mero reflejo o producto de la primera, sino dimensión con realidad sustantiva, lógica y dinámica propias), un crecimiento y modernización, una marea de cambios y conflictos sociales, cultural-ideológicos y políticos, como supuestos, partes y resultados de un **proyecto, camino o estilo de desarrollo neocapitalista periférico**.¹⁹ Se lo puede caracterizar del siguiente modo:

1. Las grandes empresas transnacionales y nativas se asocian y predominan, en coexistencia con empresas poco productivas y rentables, y con núcleos y áreas de tipo atrasado o arcaico.

2. Bajo el condicionamiento de la nueva división mundial del trabajo, las producciones primarias e industriales se especializan para la sustitución de importaciones con destino al mercado interno de grupos urbanos altos y medios, y para la exportación a los centros desarrollados.

3. El proyecto es diseñado y realizado por combinaciones cambiantes de élites políticas, tecnoburocráticas y empresariales, del Estado y del sector privado, con asesoramiento y financiamiento de grandes potencias, transnacionales y organismos internacionales.

4. El financiamiento por la exportación, los préstamos y las inversiones privadas del exterior, substituye el proceso autónomo de acumulación de capitales y de tecnología localmente generadas y controladas.

5. Se combina el uso de mano de obra abundante y sumisa, la importación de tecnología capital-intensiva, y el proteccionismo del Estado.

6. Crecimiento parcial y dependiente y modernización superficial se disocian del desarrollo integral y lo desplazan. Los beneficios de aquéllos son monopolizados por minorías nacionales y extranjeras. El crecimiento es limitado y distorsionado; presupone y refuerza la redistribución regresiva del ingreso, la depresión de los niveles de ocupación, remuneración, consumo y bienestar para la mayoría de la población. Esta es condenada a la frustración de sus necesidades y expectativas de participación, a la reducción de sus opciones y

19. Ver M. Kaplan, *Estado y sociedad*..., cit., Cap. III; Ernest Mandel, *La troisième age du capitalisme*, París, 3 volúmenes, 10-18, Union Générale d'Éditions, 1976; Henri Lefebvre, *La survie du capitalisme*, París, Anthropos, 1973.

posibilidades de progreso. La naturaleza reclasificadora, concentradora y marginalizante de este proyecto y camino se manifiesta en términos de países (ampliación de la brecha entre los centrales y periféricos de la región, y entre estos últimos); entre ramas, sectores, polos urbanos y regiones, clases y grupos. Por ello mismo, el proyecto y su realización tienden a requerir la vigencia de un orden político que asegure la falta de participación, la apatía y la sumisión de la mayoría de la población.

La ideología y la política del **desarrollismo neocapitalista periférico** adoptan una visión parcial y mecánica del subdesarrollo y del desarrollismo. Este se debería lograr por la imitación *pari passu*, rasgo por rasgo y secuencia por secuencia, del paradigma de evolución capitalista occidental, reinterpretado por las coacciones de la modernización, la subordinación a los centros, el ajuste a la nueva división mundial del trabajo. El **desarrollismo** irrumpe y se impone como una constelación totalizante y reguladora, bajo la forma de un modelo **productivista-eficientista-consumista-disipatorio**. El crecimiento es postulado como unidimensional y unilinear, material y cuantificable, necesario y deseable. Sus consecuencias son agrupables en tres órdenes; reduccionismo, fatalismo conformista, selectividad destructiva.²⁰

La idea de crecimiento **reduce** lo social y humano a lo cuantitativo, según un criterio instrumental único: el rendimiento, para privilegiar la productividad, la acumulación, la rentabilidad, el consumismo. El reduccionismo lleva al **fatalismo** y al conformismo, al afirmar una **visión unitaria y paradigmática** del hombre y la sociedad, y admitir un **solo modelo, técnico-económico, de progreso**. El conformismo es creado por la carrera hacia la productividad, la eficiencia, la acumulación, el ingreso, la posesividad y el consumismo. Este último posibilitaría la comunión de clases, grupos e individuos en un terreno y con un objetivo comunes. Todo ello confluye en una **pérdida de sensibilidad y de interés, la relegación a lo secundario, la negación o el rechazo respecto** a: la diversidad de modos de existencia (grupos, regiones, naciones); la especificidad de culturas; el potencial cualitativo (necesidades y aspiraciones no objetivables ni cuantificables); otras alternativas de organización y existencia; costos sociales y humanos del crecimiento. Cada vez más inherente al neocapitalismo periférico, la **destructividad** se expresa en cuanto al mundo natural y social y a las personas, a la intensificación y generalización de la violencia declarada (legalizada o no, pública o privada, interna o internacional); la obsolescencia organizada de objetos y productos.

20. Ver M. Kaplan, *Modelos mundiales y participación social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

El crecimiento y la modernización diversifican y complejizan las principales fuerzas, estructuras y relaciones de la sociedad y a ésta en conjunto, con tendencia a la creciente heterogeneización. El neocapitalismo se impone como modo de producción, pero en coexistencia con formas de producción y estratificación, actores y espacios de tipo no capitalista o de capitalismo arcaico; el primero se entrelaza con las primeras, las subordina y transforma. La hibridación y la transicionalidad de fuerzas, estructuras y sistemas se vuelven permanentes.

Nuevas clases, capas y sectores sociales emergen, sobre todo en las ciudades, en coexistencia y entrecruzamiento con otras de tipo tradicional. Se generalizan las situaciones y dinámicas complejas, bajo determinaciones contradictorias. La transición de la fase anterior a la nueva no es consecuencia de la acción deliberada de una clase o grupo, élite o institución, que presione sobre el Estado, o lo controle y use, en función de una estrategia transformadora. Ningún actor colectivo promueve deliberadamente los cambios o los aprovecha, 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 de la región y a sus centros de decisión (crisis económicas, políticas y militares, nueva división mundial del trabajo, enfrentamientos entre superpotencias y bloques); y como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor del sistema y los grupos dominantes tradicionales.

La oligarquía sufre el debilitamiento de su hegemonía, pero conserva importantes poderes y, por autotransformación adaptativa, se convierte en nueva élite oligárquica, con flexibilidad para absorber elementos del cambio y conservar lo esencial de sus intereses y del sistema. En contraposición se dan la aparición tardía, la debilidad, la falta de proyecto y política propios, de clases y grupos que deberían haber estado, o en parte estuvieron, interesados en el crecimiento, el cambio, la democratización, la autonomía internacional: empresariado nacional *strictu sensu*, clases medias, intelectualidad, trabajadores y marginales urbanos, grupos campesinos. Algunos de sus sectores se activan, critican y desafían la dominación tradicional, sin capacidad para afectarla seriamente ni para imponer una hegemonía y un proyecto alternativos. El Estado y las élites públicas, la clase socioeconómica dominante, pierden en parte, las clases intermedias y dominadas no ganan, la capacidad para regir la nación.

Desde 1930 se da en lo sociopolítico la **normalización de la excepcionalidad**, la **permanencia de la transición**. Se entrelazan los elementos de progreso, estancamiento y regresión, las fuerzas y for-

mas históricamente heterogéneas, sin una reestructuración que integre todo bajo el signo de alguna racionalidad alternativa.

Las **ideologías** proliferan y coexisten, se enfrentan y se entrelazan: conservadurismo tradicional, liberalismo, desarrollismo, nacional populismo, socialismo, neofascismo. El desarrollismo predomina como ideología difusiva y permeadora de las otras. Las formas de conciencia y las pautas de comportamiento social son también híbridas y contradictorias.

En el mismo proceso, los partidos políticos se rutinizan y esclerosan; se desajustan respecto a los rápidos cambios y las nuevas condiciones; reducen o pierden representatividad y capacidad de acción. Clases, grupos e instituciones tienden a carecer de cohesión, de conciencia unificada, de representación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y para articularse en coaliciones. Se multiplican las trabas para el logro de formas racionales de acción política, y de consensos amplios; las divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, de estancamiento y parálisis. Se ven dificultadas la formulación clara de los problemas y opciones, las decisiones y acciones, en las crisis y en las cuestiones básicas del desarrollo. Un tipo de **crisis política** a la vez orgánica y endémica tiende a generalizarse, por la confluencia de dos grandes líneas del proceso general.²¹

El crecimiento neocapitalista desplaza y disuelve formas anteriores de dominación y explotación, e instaura las suyas propias. Masas de población son liberadas de jerarquías tradicionales, reestructuradas y movilizadas, incitadas a multiplicar sus necesidades y demandas de satisfacción y participación. En sentido contrario, el neocapitalismo despliega su dinámica marginalizante, y con ello multiplica tensiones y conflictos. La nueva élite oligárquica y los órdenes institucionales tradicionales se siguen reservando los centros de decisión y acción políticas. La acumulación y rentabilidad de la gran empresa exigen una creciente concentración del poder y un orden autoritario.

La élite oligárquica encuentra sin embargo crecientes dificultades para la reproducción del sistema; se divide en fracciones competitivas; enfrenta movilizaciones populares, antagonismos y conflictos de absorción y control difíciles; siente la amenaza de una creciente tendencia a la entropía del sistema. Esta se manifiesta en situaciones de lucha social, inestabilidad política, reducción de

21. Ver M. Kaplan, *Estado y sociedad*. . . cit., cap. V. Un cuadro histórico comparativo de la crisis política puede extraerse de *América Latina: Historia de Medio Siglo - Coordinación: Pablo González Casanova*, 2 volúmenes, México, Siglo XXI Editores, 1977 y 1981.

la legitimidad y del consenso, insuficiencia de la coerción normal, vacío de poder, crisis de hegemonía. Sus manifestaciones y vehículos son las proliferaciones de ideologías y sobre todo de movimientos, partidos y regímenes: democrático-liberales, de centro-izquierda, desarrollistas, bonapartistas-populistas, izquierdas reformistas y revolucionarias. Estos intentos políticos aparecen a la vez como reflejo, continuidad y tentativa de superación de la crisis. Ellos —salvo el caso de Cuba— afectan el sistema político tradicional, pero no lo destruyen, y en parte lo preservan. En su conjunto estos fenómenos políticos dificultan a la vez: el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica, su renacimiento con formas, bases e instrumentos diferentes; la democratización ampliada. A la alianza de la élite oligárquica y los grupos de los principales órdenes institucionales, se les plantea la evidencia de una contradicción entre las exigencias del proyecto neocapitalista y conservador modernizante con el cual se identifican, y los rasgos y efectos de la crisis política. Ello refuerza la tendencia a la búsqueda de una solución definitiva para esta contradicción, mediante soluciones de tipo autoritario o neofascista.²² Estos intentos son inseparables (como los de otras alternativas) del avance del intervencionismo y autonomización del Estado.

IV. INTERVENCIONISMO Y AUTONOMIZACION DEL ESTADO

Más disponibles y aptas que otros actores sociales para enfrentar los desafíos de la crisis y asumir las necesarias tareas, Estado y élite pública aumentan sus intervenciones, funciones y ámbitos, sus poderes e instrumentos; tienden al monopolio político y a la autonomización; se convierten en el actor central. Productos pero sobre todo productores de las fuerzas y estructuras, situaciones y unánimos en despliegue, son cada vez más factor decisivo de la configuración y funcionamiento, de la reproducción y los cambios de la sociedad.²³

22. Ver M. Kaplan, "¿Hacia un fascismo latinoamericano?", en *Nueva Política*, México, México, Vol. I., No. 1, 1976; Florestan Fernandes, "Notas sobre el Fascismo en América Latina", en *Poder y contrapoder en América Latina*, Río de Janeiro, Zahar Editores, 1981; Sergio Vilar, *Fascismo y militarismo*, Barcelona-Buenos Aires-México, Grijalbo, 1978.

23. He ido desarrollando el análisis de esta problemática en: M. Kaplan, *Formación...*, cit.; *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1968; *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Monte Avila, 1969;

Intervencionismo y autonomización se entrelazan con el refuerzo del presidencialismo, y con las situaciones y posibilidades de partidos, grupos intermedios y sistemas electorales. Todo ello se desarrolla por la confluencia de factores y procesos como los siguientes.

A) Separado de la sociedad y sobre ella, libre de las coacciones del mercado, la competencia y la valorización del capital, sólo el Estado puede asumir la garantía de las condiciones de reproducción y crecimiento del neocapitalismo periférico; la regulación de sus conflictos y tendencias entrópicas; todo lo que no puede resultar de un proceso espontáneo, del mercado ni de la iniciativa privada.

B) Servidor del sistema y del crecimiento, pero necesariamente atento a las exigencias de la racionalidad de conjunto de aquél, a las demandas y presiones de clases subalternas y dominadas, y orientado sobre todo por sus propias necesidades e intereses, el Estado se institucionaliza a sí mismo y a las principales fuerzas y relaciones de la sociedad. Es productor de legitimidad y consenso para su propio poder y para el sistema. Instauro, impone y reajusta el orden jurídico. Refuerza y adapta su aparato de dominación y sus funciones de coacción; controla y arbitra conflictos; unifica e integra el país. Es coproductor, cointroductor y codifusor de cultura e ideología, de tecnología y ciencia, de recursos humanos. Es mediador en las relaciones entre el país y el sistema mundial, los grupos internos y externos.

C) Unidad global resultante de interrelaciones entre fuerzas y procesos que lo generan, pero con calidades propias, el Estado interviene en las condiciones que lo producen y las desarrolla para reforzar su propia evolución. Se hipertrofia, concentra y centraliza nuevos poderes y recursos; defiende sus intereses propios como aparato-institución-grupo. Epicentro más que epifenómeno de la sociedad, el Estado se separa de ella y al mismo tiempo la penetra, a través de una red de relaciones de dominación y de servicio, de simbiosis y de parasitismo.

D) El personal político y administrativo, especialmente la tecnoburocracia civil y militar, crecen y se refuerzan, se especializan y desarrollan sus intereses y poderes, como capa social específica y como tipo de organización.

Aspectos políticos de la planificación en América Latina, Montevideo, Tierra Nueva, 1972; *Aspectos del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1981; *Estado y Sociedad*. . . , cit.

La élite pública cumple funciones de mediación y regulación respecto a clases, grupos e instituciones; establece relaciones de poder con ellas; las hace depender del Estado y de sí misma para su existencia y satisfacción de intereses. Grupos político-administrativos se reclutan en sectores no dominantes; logran en el Estado posibilidades de vida, ascenso y poder; organizan y manipulan grupos mayoritarios, como base y clientela. En y alrededor de la burocracia se generan subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan sus tendencias autonomizantes.

Expresión extrema de la 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, proyectos y experimentos gubernamentales.²⁴

E) Mediador y árbitro en sociedades conflictivas y cambiantes, el Estado debe actuar para mantener su supremacía operando como instancia autonomizada de clases, grupos e instituciones. Sus propias categorías ideológico-políticas que funcionan como mediaciones, permiten a la élite pública dar eficacia por el propio convencimiento de su neutralidad aparente-real.

Fraccionada y conflictuada, incapaz para la conciencia y la voluntad unificada, la clase socioeconómica dominante debe depender del Estado para estructurarse, dar solución a la hegemonía, defenderse de enemigos y amenazas.

El bloque de poder no es monolítico, sino heterogéneo, dividido por contradicciones de fracciones y órdenes institucionales, presionado por otras clases, grupos y movimientos. Diferentes sectores y ramas del aparato estatal pueden ser sedes del poder de representantes de grupos no dominantes y en competencia por su control.

Los mecanismos de promoción grupal e individual, la democratización en el reclutamiento político, introducen en el Estado a políticos y administradores de origen medio y popular. Los conflictos en la clase dominante, las presiones de clases subalternas y dominadas, posibilitan y exigen el arbitraje del Estado, sobre todo en situaciones críticas o amenazantes para el sistema.

Las decisiones del Estado se toman y cumplen así, en general,

24. Ver M. Kaplan, "Las fuerzas armadas en la crisis argentina", en *Ruedo Ibérico*, París, No. 7, junio-julio 1966; Kaplan, "Militarismo, armamentismo, dependencia: El caso de América Latina", en *América Latina*, Moscú, Academia de Ciencias de la URSS, Instituto de América Latina, No. 11, 1980; Luis Mercier Vega (editor), *Fuerzas armadas, poder y cambio*, Caracas, Editorial Tiempo Nuevo, 1971.

según un orden de prioridades de actores, intereses y objetivos, que favorece (en orden descendente) a: las élites públicas, los criterios y exigencias de la racionalidad global del sistema; las fracciones más fuertes de la clase dominante; la clase dominante en conjunto, fracciones y grupos de otras clases.

V. MULTIFUNCIONALIDAD DEL ESTADO Y PRESIDENCIALISMO REFORZADO

La multiplicación de funciones y poderes del Estado, en sí y en sus efectos, apuntan simultáneamente a un refuerzo del presidencialismo, y afecta decisivamente los posibles papeles y alcances de partidos, grupos intermedios, sistemas electorales, participación política y sociedad civil.

A) En refuerzo del ejecutivo y del continuo desplazamiento hacia el presidencialismo **operan las funciones de organización colectiva y políticas socioeconómicas**. Al presidente y sus ministros, sus departamentos y empresas públicas, corresponden naturalmente las crecientes intervenciones estatales que regulan la disponibilidad y uso de recursos, según necesidades reconocidas y jerarquizadas; inciden en la producción y distribución de bienes, servicios, ingresos, entre clases, sectores, regiones y objetivos. A través del ejecutivo, el Estado regula o administra servicios públicos, infraestructuras, actividades de base y de avanzada. El poder ejecutivo contribuye a la formación del ahorro; es principal productor, comprador y vendedor de bienes y servicios; inversor por sí, y agente de estímulo directo e indirecto para la inversión privada. A través del empleo burocrático, los servicios sociales, las transferencias y, sobre todo a través del ejecutivo, el Estado regula los niveles de ocupación e ingreso, la capacidad adquisitiva del mercado, las condiciones de competencia y monopolio. El Estado y el ejecutivo asumen el financiamiento público de la producción privada, la socialización de riesgos y pérdidas de la gran empresa. También, a la inversa, la protección de categorías mayoritarias (consumidores, usuarios, asalariados, pequeños y medianos empresarios, intelectuales, técnicos), su manipulación y control, la reducción o canalización de conflictos, el refuerzo del equilibrio del sistema. Es sobre todo al ejecutivo dentro del Estado que corresponden las tareas de pilotaje global de la economía, la prevención o superación de la crisis, la promoción del crecimiento y la modernización, los intentos de planificación.²⁵

25. Ver M. Kaplan, ops. cit. nota 24; Octavio Ianni, *Estado y planeamiento económico no Brasil (1930-1970)*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971; Tilman Evers, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

B) Por y para sus funciones y el proceso autoacumulativo de poder, el Estado refuerza y reajusta su **aparato de dominación y coacción social** con medios cada vez más especializados y elaborados: subsistemas de dirección y control, entes y burocracia civiles, tribunales, fuerzas militares y policíacas. Instituciones tradicionales y nuevas entrelazan diversas fuerzas y estructuras: personal público y empresarial; administraciones semiestatales o sociales formalmente independientes (bancos, entes financieros, medios de información y comunicación, centros científicos y educacionales); formas y mecanismos de dirigismo y semiplanificación; modos de participación de tecnocracias civiles y militares; organizaciones de masas (partidos, sindicatos).

Un **subsistema de control** mantiene a clases y grupos dentro de los marcos compatibles con los requerimientos del sistema; regula las demandas; combina la coacción abierta y la inducción del consenso (activo y pasivo). **Instancia arbitral**, el Estado regula las relaciones y conflictos entre los principales actores sociales, impone compromisos; proporciona sedes y mecanismos para la unificación política de las fracciones dominantes, y el logro de soluciones a la hegemonía. Para clases medias y populares, el Estado crea y garantiza por una parte las condiciones de dominación y explotación. Por la otra, bajo múltiples presiones (nacional-populistas, desarrollistas-liberales y de izquierda), el Estado interviene en favor de clases mayoritarias, y de la legitimización y consenso para la élite gobernante, la fracción hegemónica y el sistema. El Estado regula el ascenso y la incorporación de grupos subalternos y dominados, limita sus formas de participación, crea lealtades para la integración y la política exterior.

C) A partir y a través de sus centros y empresas, de la educación formal y la pedagogía cotidiana, de los medios de masas y las organizaciones corporativas, el Estado y sobre todo el ejecutivo, es productor de recursos humanos de informaciones organizativas (sabe qué y saber cómo sociales), y de reglas generativas (normas, valores, modelos de personalidad y conducta). Su papel es decisivo en la socialización y la integración de grupos e individuos, y en cuanto a la naturaleza y papel de diferentes tipos de intelectuales (guardianes del sistema, servidores del poder público, aliados de grupos dominados, portadores de proyecto subversivo propio).²⁶

26. Ver M. Kaplan, "Estado, cultura y ciencia en América Latina", en Pablo González Casanova (coord.), *Cultura y creación intelectual en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1984; Jorge Graciana, "Las ciencias sociales, la crítica intelectual y el Estado tecnocrático".

D) En su manejo de las relaciones internacionales, el Estado es por una parte actor central en la constitución y reproducción de la dependencia externa y del neocapitalismo periférico, pero sin un papel instrumental y pasivo. El media y arbitra por el contrario entre grupos internos y externos, entre la autonomía y la dependencia. Canaliza hacia el exterior fuerzas y tendencias disruptivas, moviliza bases nacionales para reforzar su propia capacidad de maniobra respecto a Estados y corporaciones de potencias hegemónicas. Las reivindicaciones nacionalistas y en favor de un nuevo orden internacional buscan la renegociación de la dependencia y el logro de ventajas dentro del actual sistema mundial, y el fortalecimiento de la autonomía estatal.²⁷

E) Intervencionismo y autonomización estatales, predominio ejecutivo, presidencialismo, se nutren y amplifican además por implicaciones comunes a las tendencias y funciones consideradas.

El Estado se concentra y centraliza como aparato y foco de poder, se redefine en su naturaleza y funcionamiento. Se separa de la sociedad y coloca sobre ella, y al mismo tiempo la penetra; adquiere un carácter difuso que desborda su institucionalización formal; se perturba en su diferenciación como Estado, se segmenta y conflictúa en su propio seno.

En esta doble dinámica, sin embargo, el Estado tiende a subordinarse a la sociedad; contribuye a masificarla y atomizarla, a convertirla en cuerpo amorfo, sin órganos de expresión, de participación, ni de control de sí misma y del Estado. Con estilo tecnoburocrático y en un cuadro totalizante, el subsistema de control del Estado supervisa, manipula y uniformiza a clases y grupos, instituciones y regiones. Por y para ello se dan: el crecimiento global y la centralización totalizante del poder público; el ascenso del ejecutivo en detrimento del legislativo y del judicial, de la prensa y la opinión pública; el uso cuasimonopolista y sesgado de la información y la comunicación; la tecnificación y cientificación de la vida política y administrativa; el avance de la tecnoburocracia, de la militarización y de la represión.

co. Aporte para una discusión del caso latinoamericano”, en Aldo Solari, editor, *Poder y desarrollo. América Latina. Estudios sociológicos en homenaje a José Medina Echavarría*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

27. . Ver M. Kaplan, ops. cit. nota 15, y “Aspectos políticos del diálogo Norte-Sur”, en *Comercio y Desarrollo*, México, Año IV, Vol. II, No. 18; y “El nuevo orden político internacional”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, No. 55, julio-agosto 1981.

El Estado tiende al encuadre ideológico y político, administrativo y policial de la nación. Su intrusión avanza en la existencia cotidiana privada. Registra y usa detalles significativos de la personalidad y la vida individuales, y regula sus condiciones de manifestación. En tal sentido operan: la documentación identificatoria; los permisos para actividades y profesiones; el acceso a bienes y servicios de producción pública; la sindicalización y la corporativización, el control impositivo; la estadística. Las instituciones son estrechamente supervisadas, se publicizan y politizan, pierden autonomía.

F) Estatismo y presidencialismo se expresan y refuerzan también en el régimen constitucional y jurídico. Este debe reajustarse en función de una realidad modificada por el crecimiento, el cambio y el conflicto sociales, las crisis políticas, la estatización, el presidencialismo. Este reajuste se ha dado sólo excepcionalmente como autotransformación del propio orden, a partir de sus supuestos y mecanismos (como en la Constitución Mexicana de 1917). En la mayoría de los casos, el constitucionalismo y la legalidad demoliberales son abiertamente suprimidos; o subordinados y desvirtuados con aparente respeto de su vigencia; o son modificados en diversos aspectos y desequilibrados por la introducción de elementos discordantes y compatibles con sus contenidos y formas originales.²⁸

El reajuste ha debido enfrentar problemas, asumir fines, cumplir tareas como las siguientes:

1. Autoinstitucionalización del poder estatal crecientemente intervencionista y autoritario, y de las relaciones sociales y de mando y obediencia requeridas por el modelo de sociedad, crecimiento y modernización.

2. Fijación y redefinición de reglas del juego social y político; especialmente en cuanto a la adquisición y ejercicio del poder; criterios de admisibilidad de la participación; problemática de los grupos de interés y presión, de los factores de poder, de las tendencias y formas corporativizantes.

28. Ver ops. cit. notas 6, 7, 13; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978; Héctor Fix Zamudio, "La Constitución y su Defensa (Ponencia General)", en *La Constitución y su Defensa*, México, UNAM, 1984; Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Editorial Tecnos, 1975; Domingo García Belaunde, "Cuarenta años de constitucionalismo peruano (1936-1976)", en *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. 41, Nos. 1-2-3, enero-diciembre 1977, Lima Perú; Jorge Tapia Valdés, *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad en el Cono Sur*, México, Nueva Sociedad - Editorial Nueva Imagen, 1980.

3. Reorganización de las relaciones de dominación y explotación: derechos individuales y colectivos; partidos políticos; sindicalizaciones; actualización de códigos represivos.

4. Legitimación de los regímenes de excepción. Incremento del número de actividades y conductas definidas como contra el sistema, para ilegalización y represión.

5. Atenuación de las fronteras entre Derecho Público y Privado, y aumento de zonas grises y entrecruzamientos.

6. Imposición de coherencia mínima para la heterogeneidad disgregante de intereses, iniciativas y conflictos; especialmente en cuanto a: estructuración de papeles, status, funciones y relaciones de clases y grupos, y de la forma de conjunto de la sociedad; control de comportamientos grupales e individuales; garantías de calculabilidad y previsibilidad para las unidades motrices del sistema.

7. Refuerzo y consagración de la ruptura de la división y equilibrio de poderes, del debilitamiento y subordinación del legislativo y del judicial respecto al ejecutivo, o de su desaparición de *jure o de facto*:

- a) Reemplazo de la ley general e igual para todos, por leyes altamente particularizadas, decretos, ordenanzas y actos administrativos; y aplicabilidad diferenciada a súbditos de status desigual (clase, corporación, nacionalidad, etnia, filiación ideológica y política, etc.).
- b) Absorción por el ejecutivo, de funciones legislativas y judiciales; disgregación interna del propio ámbito ejecutivo (multiplicación de entidades y prácticas administrativas, policiales y sancionadoras).

Expansión de los Derechos Administrativo y Económico (civiles y penales).

G) Intervencionismo autonomizante del Estado y su encarnación presidencialista están sometidos a coacciones que al mismo tiempo los restringen y contribuyen a reforzarlos.

El peso de las coordenadas del sistema (patrones de estructuración, reproducción, funcionamiento), externas e internas, condicionan el papel y funciones del Estado, los alcances y resultados de sus políticas y acciones.

Dada la inserción subordinada en el orden mundial con centralización masiva de poderes y recursos, los polos hegemónicos tienden a la absorción e integración de las economías, sociedades y sistemas políticos de América Latina en el mercado capitalista y la nueva división mundial del trabajo; toman decisiones en aspectos y niveles decisivos que, en sí en sus consecuencias, reducen la acumulación y

la productividad económicas, las posibilidades sociales y políticas de los Estados latinoamericanos para el desarrollo autónomo y la cooperación regional.

Por otra parte, el Estado latinoamericano ha promovido el crecimiento y la modernización, la acumulación y rentabilidad de la gran empresa, pero a partir y a través de sus propias visiones e intereses; ha creado límites y coacciones negativas para la iniciativa privada y los grupos socioeconómicos dominantes. Una y otros han aceptado el intervencionismo estatal y el predominio ejecutivo de modo condicional y transitorio; han transferido al Estado los problemas y los conflictos, las cargas y costos de las crisis, negándole o quitándole recursos para su funcionamiento normal y su desempeño eficaz; exigen crecientemente la reducción de su autonomía y la supresión de su ingerencia; no admiten la posibilidad de un Estado como instrumento independiente de crecimiento con cambio social, productivo y redistribuidor, promotor de la participación popular y de la democratización política.

Ligados a un orden determinado y sometidos a sus coacciones, Estado y élite pública ven limitado su campo de acción; no logran obrar contra la rentabilidad y la acumulación de la empresa privada, ciertas relaciones y estructuras sociopolíticas; deben someterse a las condiciones predominantes, tratando de compensar y regular a *posteriori* los dinamismos, desequilibrios y conflictos más perturbadores. Sobre todo, están cada vez menos en condiciones de garantizar el mero crecimiento y la modernización superficial, y con ello su autoridad y legitimidad propias.

El proyecto del desarrollo como algo que se hace en nombre de todos, con participación y para beneficio de todos, ha desembocado en la evidencia de un proceso confiscado por los pocos de grupos privilegiados, generación de miseria, privación, marginalización crecientes para la mayoría de la población y sobre todo la perspectiva del crecimiento nulo o la regresión. Crisis económica y estancamiento del crecimiento, llevan a la inestabilidad política; afectan al Estado y al presidencialismo; restringen la democratización, la participación política de la población, el papel, significado y alcance de los partidos, los grupos intermedios y las elecciones.²⁹

A la turbulencia social y la inclinación al participacionismo político se contraponen una serie de factores y tendencias limitantes. Ante todo, se extienden las formas de marginalización de la

29. Ver M. Kaplan, *Estado y sociedad*..., cit. Para notables analógicas con la India, ver Rajni Kothari, "Party and State in our times: The rise of non-party political formations", en *Alternatives IX* (spring 1984), 541-562.

economía organizada y de la política organizada, y sus entrelazamientos. Al peso de la constelación de intereses, privilegios y poderes monopolistas se agregan los avances de la economía informal y de la economía criminal, incrementando los grupos populares forzados al retiro de la economía organizada. Explotación y opresión mayores, generalización de situaciones de miseria, privación, inseguridad, aislamiento, impotencia, apuntan a un mayor sometimiento de grupos populares a una estructura fuertemente piramidal de dominación.

Ello se entrelaza con las tendencias de grupos mayoritarios al retiro de la vida social estructurada y de la política organizada, y a la mayor dependencia de individuos y grupos dominantes y de sus agentes autorizados, de los centros de poder, del Estado y el poder ejecutivo.

Desde el Estado, las élites públicas, los órdenes institucionales y la élite oligárquica —pero también desde la mayoría de los partidos opositores— se opera en pro de la constante declinación del papel de los sectores populares en la política; de su despolitización, y de la del funcionamiento del sistema político y del desarrollo. La frecuencia y preponderancia de los regímenes de ley, orden y represión aumentan la centralización y coacción estatales, para la imposición de la autoridad, de la unidad y del consenso pasivo. Una amplia gama de medidas administrativas y legislativas contra los grupos populares son parte principal de un proceso general de terror e intimidación, de manipulación y corrupción, por Estado y grupos privados.

Con todo ello aumentan la importancia y el peso específico en el Estado (y respecto a la sociedad civil), del ejecutivo y del presidente; de gobernantes y administradores; del *establishment* policíaco-militar (formal-legal y clandestino); de los tecnoburócratas, expertos en información y comunicación; de políticos y *managers* públicos corrompidos-corruptores, en colusión con grupos y constelaciones de intereses privados. La acción de estos últimos sobre y en el Estado se modifica y refuerza además por la delincuencia organizada en mafias económico-políticas; y por la incidencia de poderes locales, sus aparatos, apéndices y periferias.

En este contexto; se reproducen o refuerzan diversas restricciones a la autonomía, representatividad y creatividad del Estado. Se reafirman las restricciones estructurales a la promoción individual y a la democratización en el reclutamiento del personal público. Sobre éste operan los mecanismos de control y regulación de adoctrinamiento conservador, de imposición de tabúes ideológicos y políticos. Representantes de fracciones hegemónicas y grupos dominantes controlan ramas y órganos del Estado, con un papel clave en

el sistema de decisiones, y con predominio sobre otras partes de aquél. Los excesos en la autonomización y el intervencionismo provocan llamadas al orden (desestabilizaciones económicas y políticas, acciones externas, golpes de Estado). La élite pública y el Estado renuncian a la posibilidad de responder a los ataques a su autonomía y papel propio con ampliaciones de la participación democrática y movilizaciones políticas de los grupos mayoritarios.

El peso de grupos dominantes dentro del Estado y como influencias y controles externos a él, no es contrarrestado ni anulado por la gravitación de los grupos mayoritarios. Marginados y dominados, fragmentados y desarticulados, sin proyectos propios, aquéllos son afectados además por las restricciones legales y de hecho a la participación. Se procura el debilitamiento o desmantelamiento de toda forma de poder y autoridad del pueblo: de sus organizaciones representativas, partidistas, sindicales, socioeconómicas, culturales; de los grupos intermedios de todo tipo.

Como referentes irrenunciables para la legitimidad, se conserva la apelación a la participación popular y al desarrollo; y con ello, el común recurso a la retórica nacionalista y populista, a los símbolos de la participación popular, a los rituales de la democracia plebiscitaria y a las técnicas carismáticas. El pueblo es convocado para cooperar, en condiciones de ley y orden, despolitización y pasividad, manipulación autoritaria y clientelística, estructuración corporativizante si es posible. Se trata de eludir los peligros y enemigos externos, imputados responsables del atraso y la dependencia; de colaborar para el desarrollo, recibiendo como concesión beneficios parciales de inmediato, o su realización prometida para el futuro. Prioridad o exclusividad es dada al establecimiento de relaciones lo más directas posibles entre gobernantes y gobernados, con reducción o supresión de grupos intermedios, organizaciones secundarias y, en general, todo lo que implique órganos y procesos autónomos de la sociedad civil.

VI. SISTEMA DE PARTIDOS, ESTADO Y PRESIDENCIALISMO

Crecimiento, cambio y crisis política a la vez coproducen o co-refuerzan la ampliación y diversificación de la participación política, y en particular sistemas y tipos de partidos, en los que interfiere un esencial factor de tipo técnico-político como es el sistema electoral. La tendencia ha sido a la desaparición del pretendido dualismo natural de opciones y organizaciones políticas (conservadores-liberales, oligárquico-populares, y la supuesta historia unidimensional) desaparición y reemplazo de un tipo de partido por otro. Se ha

dado un proceso de continua creación de partidos, movimientos y regímenes, la coexistencia y desarrollo simultáneo de diversos tipos, muchos fuera de las previsiones de un esquema convencional, con zonas grises entre aquéllos. La estructura de partidos (sistemas y tipos), ha tendido a ser confusa y pulverizada.

Los sistemas de partidos han fluctuado entre el partido único (reconocido o encubierto), el bipartidismo (perfecto e imperfecto), el multipartidismo (integral o con partido dominante). El tipo y naturaleza de los partidos ha variado, de acuerdo a su número y dimensiones; a la base privilegiada para orientación, fuente y naturaleza de poder interno y de legitimidad, opciones estratégicas y tácticas (notables, funcionarios, militantes, electores); la estructura y la organización.

A los partidos tradicionales de notables y cuadros, se han ido agregando variedades del partido de integración sociopolítica de masas, para naciones en crecimiento, cambio social y crisis política, con sufragio universal. Aquél incluye especies de partido democrático-amplificador, nacional-populista, liberal o de izquierdas reformistas, para elecciones y acción parlamentaria con exclusión en principio de la toma violenta del poder. Incluye también partidos autoritarios, de izquierda y de derecha, identificados con un modelo de partido único. A tales tipos cabe agregar la tendencia al surgimiento del partido de reunión (*catch-all party*).

La innegable variedad tipológica no excluye una comunidad de rasgos para la mayoría de los partidos. Ante todo, la crisis manifestada como pérdida de vigencia de los viejos partidos, y la debilidad de los nuevos, traducida en notorias deficiencias de representación y eficacia. En el proceso general antes esbozado, la mayoría de los partidos se rutinizan y esclerosan; se desajustan respecto a los rápidos cambios y nuevas, complejas y dinámicas condiciones. Se reduce o se pierde su representatividad y su capacidad de acción respecto a clases y fracciones, a grupos e instituciones, a conflictos y procesos, y respecto a la sociedad nacional.

El desajuste se da respecto a sus bases, como insuficiente capacidad para la expresión de las necesidades y aspiraciones de grupos e individuos que se reconozcan en ellos, y para el desarrollo de su conciencia política; parte a su vez de su débil o nula aptitud para crear, influir, conformar, una opinión pública auténtica. Ello es parte de la crisis política que expresa y revela el fracaso, el déficit, la irrelevancia, del sistema político en su conjunto, del Estado y del gobierno, pero también de las formas de participación, organización y acción de la sociedad civil y, sobre todo, de los grupos populares. La inadecuación, la irrelevancia, la decadencia, afectan en diferentes grados a las teorías y las doctrinas políticas, las ideologías y los mo-

delos, los liderazgos y los aparatos, los métodos y los instrumentos de la política convencional: partidos, elecciones, prensa, judicatura.

Un hiato antes latente o en primer despliegue entre las clases populares y los partidos se ensancha y profundiza por la despreocupación de éstos respecto a la masa creciente de desposeídos e impotentes, informes y no organizados. Los partidos opositores adoptan el estilo político del Estado, los gobiernos y los partidos en el poder. También aquí la apelación al pueblo (retórica populista, ritual, corrupción y coerción, técnicas carismáticas) va acompañada de una contribución no desdeñable a la reducción del papel del pueblo en la política. Reducida la política a lo electoral y legislativo, se contribuye aún más a la exclusión de grandes sectores de la población fuera del proceso real de participación y poder, de intervención activa en la sociedad y en la historia. Se abandona también con ello una vasta gama de problemas y conflictos, de áreas y fuentes de cambios sociopolíticos progresivos; se crean o mantienen amplios vacíos en el espacio político.

Se da también la coexistencia, competencia y conflictos de los partidos con una multiplicidad de actores, formas y cauces de representación, participación o inserción en lo político-estatal. Es el caso de las tecnoburocracias civiles y militares; los cleros, las asociaciones y corporaciones empresariales y profesionales; los sindicatos obreros; los movimientos y agrupaciones estudiantiles; los medios de información y comunicación de masas; los representantes y gestores de grupos oligárquicos y foráneos.

En segundo lugar, los partidos exhiben un rasgo compartido de personalismo y oligarquización. Son poco frecuentes las organizaciones fuertes, articuladas y permanentes. Revitalizados sobre todo en los períodos electorales, la continuidad es mantenida sólo por los dirigentes y un número más o menos reducido de cuadros. Es escaso el número de miembros permanentes, con carné y cuota al día. Los candidatos son escogidos por comités de notables; órganos superiores del aparato; congresos con participación restringida de miembros y sin participación de las bases y electores potenciales. Los elegidos son encuadrados por dirigentes y miembros estables del aparato, o por el grupo parlamentario (en casos de disciplina de votos). Es bajo el grado de disciplina, de homogeneidad y coherencia, y alta la propensión a la disidencia y la escisión. (Estas características no se aplican completamente a los partidos únicos, ni a aquellos que, en la oposición, adoptan el modelo leninista-stalinista).

En tercer lugar, los partidos están sometidos a fuerte control del Estado (excepto el caso del Estado-Partido). La constitución y las leyes reconocen y regulan su existencia y funcionamiento, pero imponen requisitos, controles y límites. Se abre un amplio campo a

la manipulación arbitraria del reconocimiento y de la actuación; a la contención o a la cooptación. Los sistemas electorales asumen un papel significativo en la definición de los sistemas y tipos de partidos, en su modo de funcionamiento y en sus alcances.

La supresión recurrente o permanente de elecciones, o del sufragio universal, coexisten con las restricciones de hecho o de derecho (técnicas y formales) a su vigencia efectiva. Las restricciones estructurales ya conocidas se redefinen y complejizan, por la combinación del modelo marginalizante de desarrollo y las estrategias y técnicas de despolitización. La nueva fase integra y sofisticada las tradicionales discriminaciones por categorías (educación, sexo, edad, etnia, nacionalidad, sanciones penales, ambigüedades estamentales de las fuerzas armadas y el clero).

Los sistemas y prácticas electorales son objeto de una manipulación deformante en cuanto a sus presupuestos y a sus resultados. Siempre en el campo, pero también cada vez más en las ciudades (marginalizaciones y sus consecuencias), se ejercen presiones sobre los candidatos, mediante restricciones de hecho y de derecho a las campañas electorales de la oposición (violencia y terrorismo, dificultad de competencia por la sofisticación y los costos crecientes, avance de la telepolítica). Sobre los electores se ejercen amenazas y sanciones de todo tipo, y la manipulación ideológica de los medios de masas. Los atentados a los comicios, la violación de las urnas, la falsificación de los resultados, sólo rara y parcialmente encuentran posibilidad de recurso ante un sistema contencioso-electoral restringido o viciado.

El sistema electoral en sí mismo incide para dar un peso desigual a los sufragios de los electores (indirectos, manipulación de circunscripciones); para sesgar los resultados en términos de reparto de sufragios, bancas y otros puestos electivos entre diferentes partidos; inciden en el sistema de partidos. Los sistemas electorales son seleccionados e impuestos, según coyunturas, tendencias y perspectivas políticas en previsión; según a quiénes, favorables u hostiles a quiénes, se busca favorecer, y en detrimento de quiénes. Por regla general, los sistemas de escrutinio mayoritario, más que los de representación proporcional, tienden a dar sobrerrepresentación y primacía a los partidos más poderosos, y a frenar o aplastar a los más pequeños. La preferencia por el bipartidismo suele polarizar y favorecer la opción más conveniente para el sistema y para los grupos gobernantes y dominantes. Se trata de reforzar el desaliento a la diversificación en partidos, movimientos y grupos como parte y refuerzo de la participación democrática. La representación proporcional puede sin embargo, ser buscada ante perspectivas de una polarización democratizante o desestabilizadora (fraccionamiento de

partidos ante electores, para el gobierno y en el parlamento; dificultades para el triunfo comicial, el logro de una mayoría gubernamental con-estabilidad y fuerza, la acción política orgánica y eficaz).

A más de las señaladas, similares y diferentes fuerzas, tendencias y efectos se entrelazan para frenar o desvirtuar el desarrollo de un sistema de partidos, producir su atrofia, irrelevancia o destrucción, y con ellas las de la democratización, la división y el equilibrio de poderes, con refuerzo del presidencialismo (legal, o dictatorial).

Así, puede darse un proceso de reemplazo de los partidos, por presencia y acción de nuevos conjuntos de actores y prácticas: burócratas y tecnócratas, administradores y expertos, tecnoestructura de dirección y gestión, de manipulación, corrupción y violencia, de despolitización y desideologización. Ineficaces y poco significativos como contrapeso a nuevas élites oligárquicas (públicas y privadas), los partidos parecen caer en la irrelevancia y la declinación, y con ellos los mecanismos políticos clásicos, y el juego político normal que se decolora y trivializa.

Una convergencia de causas y procesos bloquea el ascenso y la presencia del parlamento, o lo lleva a la decadencia:

a) La ruptura del equilibrio en favor del ejecutivo, su administración, su tecnoburocracia y su tecnoestructura, sus medios de masas, las tendencias al poder personal y a la personalización del poder.

b) Irrelevancia y trivialización de los partidos; menor relieve y poca trascendencia del debate parlamentario.

c) Prácticas del parlamentarismo mayoritario, o del parlamentarismo racionalizado (reducción de incidentes y riesgos).

d) Competencia de otras instancias y circuitos: de representación (asociaciones, sindicatos, sondeos), o de deliberación (conferencias de prensa, radio y televisión, conferencias de organizaciones corporativas, etc.).

e) Transferencia de la política a otros espacios, foros y sedes: oposición extraparlamentaria; democracia supletoria de parlamentos y partidos; asociaciones de ciudadanos, *lobbies*; metapolítica bajo forma de impugnaciones más sociales y culturales que políticas.

La crisis del parlamento se manifiesta a través de síntomas de pérdida o debilitamiento, o de no adquisición, de funciones: de representación; de legislación; de orientación política nacional; de control; de investidura y de desautorización de gobiernos.

La crisis de los partidos y de la democracia parlamentaria se entrelaza e interactúa con la carencia por clases y grupos de cohesión, conciencia y voluntad unificada, representación eficaz, aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y para constituir, in-

tegrar hegemonizar amplias coaliciones. Se multiplican las trabas y las perturbaciones para la creación y el uso de formas racionales de acción política, y para el logro de un amplio consenso sobre fines y tareas nacionales; las divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, de equilibrio paralizante de fuerzas, de estancamiento catastrófico. Clases, fracciones, grupos, órdenes institucionales, partidos, contribuyen con sus participaciones a generar crisis que no están en condiciones de resolver, al tiempo que sufren y agravan sus crisis internas. En las cumbres del sistema se refuerzan las tendencias a la restricción y supresión de las instituciones y los regímenes democrático-liberales; a su reemplazo por regímenes más o menos pragmáticos y coyunturales; más o menos oligárquicos o dictatoriales; a la concentración y la personalización de los poderes; a la gestión monocrática del Estado (hacia y en la derecha o la izquierda). La reproducción de fuertes tendencias al presidencialismo se da en diferentes regímenes, como los oligárquico-militares tradicionales, los nacional-populistas, los neofascistas, los postrevolucionarios socializantes.

VII. ESTATISMO Y PRESIDENCIALISMO: REFUERZO Y CRISIS

El intervencionismo y autonomización del Estado y el refuerzo del presidencialismo se despliegan como tendencia dominante, bajo coacciones que al mismo tiempo los crean y refuerzan, los llevan a la crisis, y los recuperan y realimentan. Ello no autoriza a suponer, ni la fatalidad de una decadencia y desaparición del Estado latinoamericano, ni la imposibilidad de una alternativa.

Las políticas de autocentralización del poder y de amplificación del presidencialismo, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización y despolitización de mayorías, multiplican contradicciones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado y el ejecutivo, reducen su legitimidad, su autoridad y su capacidad de acción.

El Estado se debilita e incapacita al mismo tiempo como agencia de conservación y mero crecimiento, de cambios inherentes al sistema y de desarrollo. Se desinteresa por un papel autónomo y mediador, representativo y de cambios progresivos. No puede o no quiere unir los principales actores e intereses de la sociedad y del sistema político, por la fuerza de lo que hace y por sus logros efectivos en el desarrollo. Se vuelve cada vez más represivo y regresivo, menos dotado de autoridad y legitimidad, menos sometido a la ley del parlamento y a los controles de legalidad y responsabilidad.

No puede ser de otro modo en el caso de Estados y gobiernos poco o nada representativos, no apoyados en una densa trama de fuerzas productivas e innovadoras de la sociedad civil (inexistente, debilitada, subordinada), presionados o controlados por minorías público-privadas de tipo conservador o regresivo; de legitimidad y consenso menguantes, absorbidos por dificultades de supervivencia inmediata, a los que amenazan las oleadas sucesivas de crisis nacionales e internacionales de naturaleza, envergadura, intensidad y velocidad sin precedentes.

Las intervenciones del Estado se dan en y por la improvisación, la presión de coyunturas y emergencias; resultan inorgánicas y contradictorias; realimentan su irracionalidad y anarquía propias. El Estado usa poco y mal los instrumentos y entes 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 requeriría una estrategia para el desarrollo y su planificación democrática. Adopta una postura limitativa respecto a su propio papel, como regulador mínimo y tapa-brechas en relación a los problemas, necesidades e intereses de la sociedad y de sus principales clases y grupos. Sus políticas oscilan entre un sesgo nacional-populista-estatizante y otro elitista-privado-neocolonialista, o su combinación en proporciones variables. Mucho queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses predominantes, por una parte, y a la arbitrariedad de élites y aparatos gubernamentales por la otra. La coexistencia entre el sector público y el privado es dificultosa y tiende al fortalecimiento del segundo, en detrimento de la autonomía, gravitación y eficacia del Estado.

Meramente intervencionista, dirigista, o planificador a veces, el Estado a la vez busca y se ve obligado a la ingerencia continua en relación a intereses inconciliables, problemas difíciles, conflictos insolubles, fines divergentes; y lo hace con medios insuficientes o inadecuados, a través del uso de métodos e instrumentos, el cumplimiento de actos, unos y otros mutuamente contradictorios. Al mismo tiempo, el Estado carece de criterios ciertos y capacidades efectivas para la percepción, la evaluación y la decisión respecto a los principales problemas y conflictos. Aquí convergen las características de los emisores sociales y del Estado receptor.

La información sobre las necesidades y demandas, los problemas y conflictos, de clases y grupos, de instituciones y subsistemas, es dada de manera deformada por una sociedad opaca y contradictoria; a través de mediaciones distorsionantes, de mensajes ambiguos o enigmáticos y de desciframiento incierto. Dadas la naturaleza y las modalidades de los cambios y crisis, y la falta de solución duradera a las cuestiones de la hegemonía, ninguna clase o grupo domina

total y exclusivamente al Estado, ni lo usa de manera irrestricta en función de sus intereses y proyectos. Una diversidad de fuerzas operan sobre y dentro del Estado; lo disocian y paralizan; se entrelazan con facciones y órganos del Estado y refuerzan sus competencias y rivalidades, sus carencias de coordinación, su anarquía e ineficiencia.

Aparato y personal del Estado sufren una dialéctica centralización-dispersión. La sobreacumulación de poder y autoridad en el gobierno central, en su núcleo ejecutivo y en la alta tecnoburocracia, va como se vio en detrimento de los poderes legislativo y judicial, pero también de los grupos intermedios y organizaciones secundarias, de los partidos políticos, de la prensa y la opinión pública; y más allá de todo ello, de lo que alcanza a ser sociedad civil o sobrevive como tal, de las mayorías nacionales.

Por otra parte, los grupos políticos y administrativos proliferan en el aparato estatal; ejercen un control feudalizante sobre sus ramas, órganos y empresas públicas. El entrelazamiento de estos grupos con sectores de la sociedad civil se da a través de una red de relaciones, servicios y apoyos mutuos, y de formas específicas de clientelismo y corporativización. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizante contribuyen a crear o reforzar la agregación asistemática de entes, mecanismos y responsabilidades del aparato estatal; la búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas, sin reglas ni mecanismos de cohesión y ajuste.

Como aparato-institución-grupo, el Estado se vuelve cada vez más heterogéneo y contradictorio; se define, se decide y obra en gran medida a ciegas y por el ensayo y el error. En sus políticas y actividades, las soluciones insuficientes, los resultados ambiguos, los fracasos y crisis, se suceden y entrelazan, reforzando en segundo grado las causas de las restricciones y frustraciones para su intervencionismo y su autonomización.

El "Leviathan Criollo" alcanza su culminación casi simultáneamente con su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos dentro y fuera de él lo coaccionan y desgastan, lo amenazan en su existencia, su autonomía y su supremacía, en la eficacia y alcance de sus acciones. Al mismo tiempo, iguales o similares causas y dinamismos realimentan o crean contratendencias a su mantenimiento y refuerzo.

La intensidad, profundidad, la duración y desenlace imprevisibles, de la crisis internacional, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios y negativos efectos del crecimiento y la modernización, su estancamiento y regresión evidentes, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir soluciones disponibles ni actores para proponerlas e implementarlas. El Estado y las corporaciones de la potencia hegemónica y de otros países desa-

rollados, las instituciones internacionales, las fracciones de la clase socioeconómica dominante, parecen imposibilitados para asumir el control y el ejercicio directo del gobierno y administración de los países latinoamericanos, aún en situaciones de crisis, de catástrofe, hasta de peligros de disolución nacional.

Aumentan así la necesidad y la posibilidad de la mediación y el arbitraje del poder político institucionalizado como Estado, en tanto única garantía de vigencia de las condiciones de recuperación o renovación de la cohesión, unidad, equilibrio y continuidad de los sistemas nacionales, o la viabilidad de su transformación (progresiva o regresiva). Con ello se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y la autocumulación de poderes y recursos, de posibilidades de acción y privilegios, por y en favor del Estado y las élites públicas, con el apoyo y en el beneficio también de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

Como tendencia general probable, el estatismo se desplegaría en una variedad de tipos y modalidades posibles, cuya concreción dependería de la combinación de dimensiones como: la naturaleza, los modos y los desenlaces de los grandes conflictos y crisis; las alianzas de élites, clases, grupos e instituciones; la incidencia interna de los factores externos; la redefinición del modelo de desarrollo y de sistema, y sus cristalizaciones en proyectos y estrategias; el redespiegue de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, entre los sectores público, privado y social, entre Estado y derecho; la prevalencia del autoritarismo (o del totalitarismo incluso) o la democratización y, en cada caso, los grados y formas de uno y otra.

Una tipología posible de Estados, bajo las especificaciones de regímenes políticos y de particularismo social-históricos de cada país, podría dar la siguiente gama: Neo-Fascismo; Bonapartismo Nacional-Populista; Colectivismo Autoritario; Estado Democrático Social de Derecho.

VIII. CAMINO ALTERNATIVO Y NUEVO ESTADO DEMOCRATICO DE DERECHO

Las crisis del sistema político, del Estado y del presidencialismo en los países latinoamericanos otorgan una excepcional importancia al trabajo, tanto científico como político, en favor de todo lo que sea supervivencia y desarrollo, advenimiento y, en todo caso, transfiguración de los proyectos, procesos y regímenes democráticos. La renovación y trascendencia del Estado, la defensa y avance de la democracia donde subsiste, su recuperación donde fue destruida, requieren —tanto teórica como prácticamente— el diseño y el in-

tento de realización de un proyecto histórico de desarrollo integral. En él, estará presente y activo el Estado, y la democratización deberá tener un papel central, a la vez como inspiración y motor, como componente imprescindible, y como resultado deseable. Ello plantea la necesidad y la posibilidad de un nuevo Estado Democrático de Derecho.

Un nuevo Estado Democrático de Derecho sólo puede emerger dentro de una constelación en la que ocupen lugar central: un camino-estilo alternativo de desarrollo, su estrategia y sus políticas; una alianza de élites, clases, grupos e instituciones; nuevas formas y estructuras políticas, de participación, de poder y autoridad, de legitimidad y consenso; una redefinición de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil.³⁰

Una perspectiva de este tipo es obviamente **prospectiva y utópico realista**. Como tal, sirve para mostrar la historicidad y contingencia de lo existente, la posibilidad de alternativas creíbles, la dirección de los cambios a partir de las situaciones actuales. Desde el modelo prospectivo y utópico realista, se retrocede al presente, para mejor detectar los problemas y conflictos fundamentales, los actores y fuerzas disponibles y operantes, 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. Como sus similares de distinto tipo, un modelo alternativo es un **conjunto de respuestas sociales globales** en función de una nueva racionalidad que a su vez se inserta en un sistema ordenado por un **eje axiológico dominante**. Este determina las pautas y lineamientos de la **nueva sociedad** que, como se verá, se define como **sociedad democrática de plena participación**. Antes de examinar sus supuestos, rasgos e implicaciones, es pertinente considerar brevemente la problemática del desarrollo, su estrategia y su política.

a) Se parte de la premisa de que el desarrollo integral no puede esperarse del entrecrozar de los movimientos espontáneos ni de los intereses particularistas de las fuerzas y actores sociales; no se produce por un accidente histórico o como resultado automático del proceso social o de la rutina gubernamental. Históricamente, el desarrollo ha sido y sigue siendo primordialmente, una cuestión de Estado, de gobierno y de administración pública. La simple decisión política de buscar el desarrollo, incluso mediante la implantación de la planificación, es vacua e ineficaz si no presupone e incluye la definición y la voluntad de aplicación de una estrategia.

b) Una estrategia de desarrollo es un cuerpo orgánico de de-

30. Ver M. Kaplan, *Estado y Sociedad*. . . , cit. Cap. IX.

ciones y acciones sobre una serie de opciones económicas, sociales, ideológicas, políticas y diplomáticas. Las decisiones y acciones respecto a las opciones planteadas deben resultar en un plan (explícito o implícito, formalizado o de hecho), suficientemente preciso como para ser guía efectiva de las actividades, programas y proyectos de los órganos estatales de intervención y gestión, y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, instituciones, regiones).

Una **estrategia** y una **política de desarrollo** son la expresión y la forma de la **voluntad política** de un **grupo hegemónico** y de una **coalición de grupos** representativos de fuerzas socioeconómicas y cultural-ideológicas, con intereses, objetivos, recursos y poderes propios, pero capaces de coincidencias generales o particulares. A través del Estado, grupo hegemónico y coalición, en las condiciones y bajo las determinaciones histórico-estructurales de una sociedad dada y en una cierta fase de su evolución, logran movilizar, combinar y usar una diversidad de recursos de distinto tipo, para imponer, a través de sus decisiones y actividades, el logro de los objetivos de un proceso de cambio (mero crecimiento, o desarrollo integral), y la realización de una de las variedades posibles entre otras de sociedad y sistema político. Ello implica el enfrentamiento con, y el triunfo sobre, otros grupos con criterios divergentes o antagónicos, portadores o sostenedores de otros modelos o proyectos de conservación o cambio, la superación de resistencias y obstáculos a la realización del camino-estilo elegido.

c) El contenido de la estrategia, el estilo y la política de desarrollo, la planificación incluso, se especifican a partir y a través de una serie de preguntas y dilemas cruciales, de las respuestas y soluciones que se les dé, de los equilibrios y combinaciones que se busque establecer entre aquéllas. A título de ejemplo, se enumeran sintéticamente las principales opciones a enfrentar.³¹

- * **Patrones genéricos o específicos de acumulación** a perseguir (implícita o explícitamente) por el Estado, como reflejo de diferentes intereses, conflictos y alianzas de clases, grupos, instituciones, regiones, con diferentes poderes políticos.
- * **Clases, fracciones, estratos, grupos, instituciones, espacios sociales**, que asumen las principales responsabilidades respecto a la acu-

31. Ver José Medina Echaverría, "Un modelo teórico de desarrollo aplicable a América Latina", en *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina*, Volumen I, UNESCO, Lieja, 1962; M. Kaplan, "Planificación y cambio social", en J.F. Ruiz Massieu y D. Valadés, *Nuevo Derecho*. . . , cit.; M. Kaplan, *Modelos mundiales*. . . , cit.

mulación y el crecimiento, se benefician con una y el otro, o soportan gran parte de su peso y del cambio social.

- * **Sistemas de valores** en oposición; v.gr., prioridad de los intereses generales de la sociedad nacional y de sus grupos mayoritarios; o de los intereses de grupos privados minoritarios y de tendencias particularistas (nacionales y extranjeras).
- * **Índices de bienestar** que reflejan sintéticamente el número y el grado de satisfacción de las **necesidades**, que se reconoce y consagra como legítimas y prioritarias, sus jerarquías y progresos relativos de satisfacción.
- * **Ritmo**, violento y acelerado, o medido y lento, en el proceso de cambio.
- * Proceso espontáneo bajo régimen liberal y con énfasis privatista; o proceso inducido y regulado por el Estado, en primacía o con exclusividad.
- * Posibilidades combinatorias en las relaciones Estado y sector público-sector social-sector privado en sentido estricto.
- * Mero crecimiento cuantitativo; o desarrollo integral (v.gr. crecimiento y productividad + equidad y bienestar social para toda la población + participación política ampliada + autonomía en el sistema internacional).
- * Política económico-social de tipo general e integrado, o concentración prioritaria en programas para sectores considerados decisivos o estratégicos.
- * Privilegio del agro y la producción primaria en general, o de la industria, el terciario y la sociedad urbana; o búsqueda de nuevos equilibrios entre ambos tipos de espacios socioeconómicos.
- * Industrialización substitutiva de importaciones y/o para la exportación, dependiente del financiamiento y la tecnología exteriores; o industrialización integrada y autónoma, orientada hacia el mercado interno y las necesidades básicas de la población.
- * Crecimiento o desarrollo con o sin estabilidad monetaria.
- * Redistribución inmediata del ingreso nacional, o postergación

para el momento del logro de frutos considerables del crecimiento o del desarrollo.

- * Prioridad a las inversiones productivas *stricto sensu*, o a las dirigidas a la infraestructura económica y social.
- * Desarrollo de polos espaciales privilegiados, o incorporación igualitaria de todas las regiones.
- * Sacrificio de unos pocos en beneficio de la mayoría; o de la mayoría en favor de una minoría; o sacrificios y beneficios compartidos de modo más o menos equitativo entre todos.
- * Satisfacción de los intereses de poder y prestigio nacionales, o de los intereses de bienestar general.
- * Centralización o descentralización en las decisiones, o sus combinaciones posibles.
- * Colaboración del capital extranjero, o desarrollo en base a la capitalización nacional (pública, privada), o sus posibles combinaciones.
- * Dependencia o autonomía en la economía y la política mundiales.
- * Desarrollo cerrado o autárquico; o abierto, por incorporación a estructuras supra o transnacionales, por integración latinoamericana, ajuste a la nueva división mundial del trabajo; participación en la emergencia de un nuevo orden mundial; o combinaciones variadas de estas posibilidades.
- * Autoritarismo vertical para la integración social coactiva, sumisión, apatía y marginación de las mayorías; o participación activa y directa, apoyo decidido, identificación entusiasta, de los sectores mayoritarios de la población en las decisiones, acciones y procesos de desarrollo.
- * Capitalismo o socialismo y, en ambos casos, de qué tipo.

Un desarrollo alternativo

Las opciones definitorias de un camino alternativo, estilo de desarrollo, de sistema político y de Estado Democrático de Derecho, podrían formularse de acuerdo a los siguientes principios y lineamientos:

1. Prioridad a los intereses generales de la sociedad sobre los grupos minoritarios y tendencias particularistas.
2. Garantías de continuidad del crecimiento cuantitativo, en cuanto a la acumulación del capital y la productividad, en armonización con objetivos de desarrollo integral (satisfacción creciente de las necesidades básicas de la población, incremento del potencial de autonomía y creatividad de sus componentes, y de la sociedad en su conjunto, etc.).
3. Recuperación e incorporación de los logros, pero superación de los desequilibrios y límites, de la fase de industrialización sustitutiva de importaciones y para la exportación.

Creación de condiciones para la marcha hacia una industrialización más autónoma, integrada y social, no confiscada por fuerzas internacionales ni por minorías internas, generadora de fuerzas necesarias para su avance y funcionamiento en beneficio de las mayorías y de la sociedad.

4. Orientación prioritaria hacia los mercados internos y regionales, urbanos y rurales.

Reorientación de la producción hacia la disminución de los puntos de estrangulamiento (bienes de capital, bienes-salario, insumos básicos, infraestructura económica y social, capacitación y especialización).

5. Redefinición de la jerarquía de necesidades sociales y de las prioridades para su satisfacción.
6. Revalorización de la sociedad y la población rurales, a través de políticas coherentes de productividad, producción, empleo, ingreso y bienestar.
7. Prioridad de la acumulación nacional, y definición de un papel subordinado y controlado para el aporte y la actividad de recursos externos, especialmente la inversión privada extranjera.
8. Fortalecimiento mutuo de la acumulación interna de capital y de los esfuerzos y logros autónomos en el dominio científico, tecnológico y cultural.
9. Redefinición de los modos y prioridades de uso del excedente

económico, y garantías para su transformación en capital y su acumulación eficiente, para la creación de condiciones de reproducción ampliada del sistema nacional, y para el refuerzo de la soberanía nacional y de la cooperación regional e internacional.

10. Dotación de condiciones favorables al desarrollo autónomo de la cultura, la ciencia y la tecnología.
11. Expansión y redistribución progresiva del ingreso, en favor de grupos mayoritarios y regiones subordinadas y postergadas.
12. Promoción del cambio social, sobre todo en cuanto a: logros de igualdad y justicia socioeconómicas; sacudimiento de todo lo que sea, implique o genere apatía, indiferencia, falta de participación de individuos, grupos y mayorías; promoción de su apoyo y de su intervención activa y directa en la economía, la sociedad, la cultura, la política.
13. Alianza real y operativa de grupos dinámicos y transformadores que constituyen en conjunto las mayorías nacionales.
14. Redefinición de las relaciones entre los componentes de la alianza mayoritaria, y las élites intelectuales, políticas y administrativas; sobre todo en lo que se refiere a los apoyos, los controles, los modos de reclutamiento y promoción, la representatividad, la legitimidad y el consenso.
15. Búsqueda y despliegue de mecanismos y procesos de refuerzo de la articulación interna y del consenso nacional generalizado, a favor del desarrollo interno y de la autonomía internacional, como base para un Estado representativo y democrático, consolidado y eficaz.
16. Desarrollo total e integrado por un esquema tripartito: Estado y sector público-sector social-sector privado.

Asunción por el Estado y el sector público de un papel estratégico y rector, para la promoción y administración de los intereses colectivos y el progreso nacional, a partir y a través de una planificación democrática.³² Ello requiere una redefinición de sus relaciones específicas con los sectores social y privado; la justificación del intervencionismo y rectoría estatales por los fines y por los resultados.

32. Ver ops. cit. nota 23.

En esta perspectiva, el Estado no debe convertirse sin embargo en objeto de idolatría, ni visualizarse como panacea universal, algo intrínsecamente positivo y benéfico, capaz de cualquier milagro por su mera intervención. Todo Estado en sí mismo, la expansión y fortalecimiento de sus poderes y ámbitos de acción, son requisitos necesarios y más o menos racionales para el desarrollo integral. Todo Estado, por otra parte, es siempre en mayor o menor grado una forma de alienación, una parte de la sociedad que se separa de ella y se erige sobre ella, la expropia y domina, tiende a volverse limitativo y opresivo de las fuerzas humanas expansivas y de una vida social más libre, rica y dinámica.

Ello exige la redefinición de las **relaciones Estado-sociedad civil**. Esta, los hombres y relaciones sociales reales, son el foco o escenario de la Historia, la fuerza creadora que produce la política y el Estado, como constelación de realidades, ficciones y coacciones que terminan por expropiar, desviar y dominar a los primeros. La sociedad civil, lo social en el sentido más amplio, deben ser recuperados y privilegiados, frente a lo económico que los aplasta especialmente en el capitalismo (pero no sólo en él), y frente a lo político-estatal que los oprime y reprime en todos los sistemas actuales.³³

Se trata por consiguiente de combinar la intervención y la planificación de un Estado fuerte en poderes, recursos y campos de acción, económica y socialmente eficaz, respetuoso de los derechos, libertades e iniciativas individuales, con el aumento de la participación activa y directa de grupos, instituciones e individuos en y sobre el Estado, y en todos los ámbitos de la existencia social y cotidiana, para recuperar la libertad humana a través de todos los aspectos y niveles, y no sólo en lo meramente político, así como para promover la expansión racional de todas las potencialidades de las personas, los grupos y la sociedad.

La democracia es así rescatada y replanteada en varios niveles y sentidos que se presuponen y refuerzan mutuamente. Es y debe ser el punto de partida para cualquier movilización histórica en su propia defensa, y para una estrategia de desarrollo integral. La democracia es primordialmente importante para los grupos mayoritarios, dominados y explotados, víctimas de las estructuras actuales. Las prácticas políticas de naturaleza y proyección democráticas son constitutivas de nuevos actores que garantizan la existencia, la ampliación y profundización de la propia democracia; aquéllas tienen así aspectos pedagógicos y efectos reales. La democracia es supues-

33. Ver ops. cit. notas 23 y 31; Norberto Bobbio, *¿Qué Socialismo? – Discusión de una alternativa*, Barcelona, Plaza y Janés, 1977; Elías Díaz, *Legalidad-Legitimidad en el Socialismo Democrático*, Madrid, Editorial Civitas, 1977.

to, componente y resultado necesario del tipo de camino-estilo de desarrollo que se esboza.

Este camino-estilo de desarrollo implica y se identifica con 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 fundan 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 presuponen 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 reconocimiento 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, por su ejercicio en la autoafirmación y en el autodesarrollo. Liberación y desarrollo son obra de los que deben y quieren liberarse y desarrollarse. Ello supone y exige el descondicionamiento y la desalienación de todos, lo cual a su vez requiere la reducción o supresión de las relaciones mando-subordinación; de las formas de poder autoritario, vertical y absoluto; de la primacía del beneficio y la dominación patronales y estatales, en todos los niveles y aspectos de la vida social y personal.

La postulación de la libertad en relación con la igualdad implica: la vigencia de una misma ley para todos, y de un mismo modo de aplicarla; el derecho de plena información, libre examen y participación irrestricta en las decisiones referentes a las actividades, al trabajo y su producto, 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, a la diferencia y la divergencia. Todo ello debe darse en los procesos de evaluación, organización y realización de actividades en que una persona esté implicada o que puedan afectarla.

El Estado Democrático de Derecho se identifica así con una recuperación y trascendencia del Estado de Derecho clásico, por una universalización y efectivización de sus principios que presuponen las transformaciones interrelacionadas de la sociedad, del Estado y del régimen jurídico. Democratización y emancipación políticas son

condición necesaria pero no suficiente para la democracia plena y la emancipación humana.

Una **primera dimensión** es pues la consagración de los derechos humanos y las libertades civiles, políticas y sociales de y para todos, así como las garantías de su realización efectiva, como supuestos y objetivos que el Estado no puede invadir ni desvirtuar. Ello provee al Estado una legitimidad sustantiva y de fondo, democrática y mayoritaria, en lo social y en lo político. Esta condición requiere del voto libre, igual y decisivo de todos, para elegir a legisladores, gobernantes y administradores, así como representantes y gestores de funciones sociales. 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. Ello es parte de las posibilidades para que individuos y minorías se vuelvan mayorías, y 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. Esta 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, las pertenencias y participaciones de los individuos. La sociedad se acerca a sí misma, se recupera en sí misma y en sus potencialidades, se autonomiza y dinamiza, al tiempo que amplía la libertad de los individuos.³⁴

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 tanto como en el sentido inverso, entre todos los habitantes, en todos sus aspectos, papeles y funciones (productores, consumidores, ciudadanos, gozadores del mundo y de la vida), 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, puede ir integrando individuos, grupos, regiones, otros espa-

34. Ver Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat-Providence*, París, Editions du Seuil, 1981.

cios 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 de las leyes, como redefinición del poder constituyente del Estado y del sistema político, como del modelo social y de desarrollo. Ello es expresión de la voluntad general creada y expresada en los términos y en las condiciones de una democratización permanentemente radicalizada, y por medio de los diversos mecanismos de la soberanía y la 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, 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 y coordinado. Por otra parte, se trata de promover de modo legitimado e institucionalizado un cierto grado de desestatización, en favor de una socialización más flexible, en los marcos de la redefinición de relaciones entre Estado y Sociedad. Ello implica la reducción de la demanda de intervención del Estado y de su ingerencia; 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, 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; es la actuación según la constitución y las leyes, y bajo 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 o 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, se 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 otorgante). Ello, y la redefinición de

la naturaleza y papel de la sociedad civil en diálogo de igual a igual con el Estado, implica la posibilidad de una multipolarización del Derecho. Este 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 tercer sector social, de existencia y acción legitimadas, productores 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 un sistema jurídico general. Un **poder judicial** democrático, independiente, sólo subordinado al sistema normativo vigente, ejerce el control de la constitucionalidad de las leyes y de su aplicación por las autoridades, de las políticas y de 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. Su democratización en ampliación y profundización permanentes, por una parte, la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil en los sentidos indicados por la otra, confluyen en otorgarle legitimidad y consenso, capacidades incrementadas 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, 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 combinen objetivos de autonomía nacional, mayor participación en las formas de cooperación e integración latinoamericanas, y contribución efectiva a la emergencia de un nuevo orden mundial.

México, febrero de 1985.