

MARCOS KAPLAN

# EL ESTADO

# LATINOAMERICANO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

# EL ESTADO LATINOAMERICANO

El autor agradece el apoyo que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) le prestó para la preparación de este libro, mediante una Cátedra Patrimonial de Excelencia Nivel III.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie E: Varios, Núm. 76

---

Formación en computadora: Roberto Jiménez Torres

MARCOS KAPLAN

# EL ESTADO LATINOAMERICANO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México, 1996

Primera edición: 1996

DR © 1996. Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-5448-7

## CAPÍTULO I

### EL PESO DE LA HISTORIA: LA TRADICIÓN ESTADISTA DEL PERIODO COLONIAL

El Estado nacional de los principales países latinoamericanos ha tendido históricamente y cada vez más al intervencionismo, al fortalecimiento y la expansión, a la autonomización y la supremacía. Ello ha ocurrido así con un Estado considerado a la vez como aparato, institución, encarnación de las elites dirigentes públicas, forma suprema de dominación, y actor central de la sociedad y de los procesos de cambio.

Este actor, que en los principales países latinoamericanos se acerca al perfil de un “*Leviathan* criollo”, ha ido, sin embargo, alcanzando casi simultáneamente su culminación y su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos fuera del Estado, pero también en su interior, lo han lanzado al intervencionismo creciente en la economía y en la sociedad, a la rectoría del desarrollo, a la independencia con respecto a las principales fuerzas y estructuras de los sistemas nacionales. Pero también lo coaccionan, lo desgastan, lo amenazan en su coherencia e integridad, en su autonomía y en su supremacía, en su eficacia y permanencia, en su existencia misma.

Estos fenómenos y procesos deben ser examinados en el marco de una constelación problemática. Es, por una parte, la constituida por el Estado en sus interrelaciones con el mundo exterior, tal como ellas se han dado en diversas fases de la economía mundial, de la división internacional del trabajo, del continuo de revoluciones industriales y científico- tecnológicas, del proceso de internacionalización y globalización, del orden político internacional. Se debe examinar, por otra parte, las interrelaciones del Estado con la sociedad civil y con la sociedad política, en la medida en que ambas tienen algún grado de emergencia y de significación, y con el camino o estilo de desarrollo que se aplicó o se intenta aplicar, por la otra.

El análisis de esta constelación se intenta a partir de una doble simplificación. Se trata a América Latina como un todo, dejando de lado

su heterogeneidad de países y regímenes, de fuerzas, estructuras y procesos. Se tienen en cuenta algunas de las cuestiones centrales, en sus lineamientos más generales. A estas restricciones deliberadamente asumidas se agregan las que hasta el presente han resultado de las restricciones del contexto sociocultural y político, y del predominio de enfoques reduccionistas (formalismo jurídico, institucionalismo tradicional, economismo, politicismo, variedades dogmáticas del marxismo, estructural-funcionalismo, corriente del desarrollo político, etcétera).<sup>1</sup>

Los Estados latinoamericanos, su intervencionismo, su autonomización y su rectoría, heredan tradiciones y fuerzas, estructuras y tendencias, que provienen de la fase de conquista y colonización, bajo los Austrias hasta 1700, y bajo los Borbones hasta la emancipación.

Desde la fase colonial se da una dinámica de centralización, de omnipotencia y omnipresencia del Estado y su burocracia. La conquista y colonización por iniciativa y bajo control de Estados absolutistas, implican desde temprano la presencia activa de un poderoso aparato político y administrativo. Éste asume las tareas de ocupación territorial, urbanización, organización del sistema socioeconómico, creación de una estratificación de clases y grupos, y regulación de sus conflictos. La elite 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. Surgen y se realimentan las tendencias al crecimiento auto-sostenido 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.

Los Estados-nación latinoamericanos resultan de la conquista y la colonización de vastos territorios y poblaciones del Nuevo Mundo. Aquéllos constituyen un gigantesco proceso de sometimiento, aniquilamiento, desestructuración y reestructuración, de pueblos, sociedades, y culturas aborígenes por fuerzas hispanoeuropeas; de destrucción de anteriores economías y sistemas políticos indígenas, y de reestructuración de sus componentes

1 He tratado las cuestiones del enfoque teórico y metodológico, y el peso de enfoques reduccionistas, en Kaplan, M., *La investigación latinoamericana en ciencias sociales*, México, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/El Colegio de México, 1974; Kaplan, Marcos, *Teoría política y realidad latinoamericana*, México, Cuadernos del Fondo, Fondo de Cultura Económica, 1975; *Estado y sociedad*, México, UNAM, 1978 y ediciones subsiguientes.

utilizables para el engrandecimiento y el enriquecimiento de la Corona, la Iglesia, los conquistadores y colonos; de homogeneización y disciplinamiento, de sometimiento y explotación de una gama de grupos heterogéneos. Ello ha implicado la amalgama de ambos tipos de componentes, —ibéricos e indígenas—, y grandes transformaciones de tipo socioeconómico, tecnológico, cultural-ideológico y político.<sup>2</sup>

La conquista y colonización del Nuevo Mundo por España y Portugal combinan la perduración de una herencia cultural ibérica en la cual el concepto de Estado exhibe una continuidad y vigencia notables; la prolongación de la Reconquista en el Nuevo Mundo; el trasplante de elementos de un feudalismo en descomposición; el ascenso del capitalismo mercantil-financiero eurooccidental que se va volviendo el condicionante o estructurante fundamental.

...El concepto de Estado —dice William P. Glade, Jr.—, que surgió de las experiencias vitales de los pueblos ibéricos, ha sido reforzado en diversos puntos en su historia cultural: el legado de la Roma imperial (incluida la fase bizantina), la influencia del Islam y la presión para que hubieran más firmes controles sociales durante el periodo de la Reconquista, las doctrinas de la Iglesia establecida, la experiencia del periodo colonial, y las realidades económicas del siglo XX... Podemos hallar una básica continuidad en la política económica que liga a la cultura neoiibérica con los periodos medieval y mercantilista de la cultura ibérica.<sup>3</sup>

En un proceso de larga ocupación y de latinización intensa, los romanos implantan en España su Estado y sus instituciones, su sistema de administración municipal e imperial. Ello:

fijó las bases esenciales del gobierno local y nacional para los siglos futuros, y a medida que el Imperio llegaba a sus últimas fases, el alcance de la

2 Ver Haring, Clarence, *The Spanish Empire in America*, New York, Oxford University Press, 1952; Elliot, J. H., *Imperial Spain, 1469-1716*, New York, St. Martin's Press, 1966; Parry, H. H., *El imperio español de ultramar*, Madrid, 1970; Zavala, Silvio, *El mundo americano en la época colonial*, México, 2 tomos; Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers-Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987; *The Cambridge History of Latin America*: vol. I, *Colonial Latin America*, y vol. II, *Colonial Latin America*, 645 pp. y 912 pp., ed. por Leslie Bethell, Cambridge University Press, 1988.

3 Glade, Jr., William Patton, "Las empresas gubernamentales descentralizadas", en *Problemas agrícolas e industriales de México*, México, vol. IX, núm. 1, enero-febrero-marzo de 1959.



actividad estatal en el campo de la economía se amplió progresivamente. En las últimas etapas, el gobierno central de Bizancio, influido especialmente por las tradiciones culturales de los pueblos del Mediterráneo oriental, intervino activamente en todos los aspectos de la vida económica —agricultura, industria, trabajo, comercio internacional— por medio de controles, reglamentos detallados minuciosamente y empresas de Estado. Todos estos acontecimientos, naturalmente, se reflejaron en la estructura del sistema legal implantado en España por Roma y Bizancio.

Durante las invasiones de los bárbaros, un clero perfectamente romanizado representó el papel más importante en la perpetuación de la tradición romana (especialmente la legal y administrativa), y la principal función de la posterior monarquía visigótica, coaligada con el clero hispano-romano contra el feudalismo embrionario de la nobleza gótica, fue la de servir de agente de la reconstrucción social según los moldes romanos y de la conservación de la herencia institucional romana. La monarquía, al establecer la administración centralizada, basada en una fusión legal, en parte gótica pero predominantemente romana, reprodujo en sentido muy real el viejo sistema romano de dominación imperial. También fue en este periodo cuando se efectuó la unión entre la Corona y la Cruz, dando con ello mayor peso y obligatoriedad a los mandatos de la autoridad central.

En los siglos siguientes, en virtud de su relación con el Oriente a través del Imperio islámico, España conservó sus viejas ligas económicas y, debido a la tolerancia de sus gobernantes árabes, gran parte de su estructura legal-institucional romana. Además, el concepto romano del Estado se vio probablemente reforzado por la posición intervencionista de la tradición islámica. Durante este periodo de ocupación visigótica y musulmana se hicieron de tiempo en tiempo diversas compilaciones legales...<sup>4</sup>

Así, en las *Siete Partidas* de Alfonso X, escritas en la década siguiente a 1256, “la naciente monarquía nacional tomó de las leyes romanas y canónicas sus tradicionales doctrinas sobre el Estado, admitiendo los privilegios de las municipalidades sólo como aliados forzosos”.<sup>5</sup>

...Esta tradición de un gobierno fuerte con prerrogativas para intervenir en los asuntos económicos de sus ciudadanos, con cierta responsabilidad por el bienestar económico general, es sólo un aspecto de la muy compleja estructura neorromana que ha caracterizado a los pueblos ibéricos desde la consumación de la Reconquista.

Este sistema, pues, que consiste en una monarquía cada vez más fuerte que asume las funciones del Estado imperial romano, fue el que España

4 Glade, *op. cit.*

5 Vance, J. T., *The Background of Hispanic-American Law*, Central Book Co., 1943, p. 101, *cit.* por Glade, *op. cit.*, p. 17, núm. 7.

trajo al Nuevo Mundo en el siglo XVI. Como era de esperar, el régimen colonial era intervencionista por naturaleza, y contaba con numerosos organismos dedicados a definir las relaciones entre el Gobierno y la empresa económica, entre los cuales el primero y principal era la propia monarquía, mediante su dominación directa sobre tierras y aguas y su gran preocupación por la minería.<sup>6</sup>

Esta tradición estatista se implanta en una conquista y colonización a su vez ubicadas en el contexto de un proceso internacional fuertemente condicionante si no determinante.

...El descubrimiento europeo de América en 1492 no fue un acontecimiento aislado...El viaje de Cristobal Colón fue en muchos aspectos una ramificación de un sistema oceánico de comercio y navegación que precedió y sobrevivió la época de Colón; y la rapidez y éxito con que el dominio español fue impuesto en el Caribe y más tarde en tierra firme son explicadas en gran parte por este proceso más amplio.

La gran innovación de los marineros y empresarios del siglo XV, entre los cuales los portugueses fueron los más precoces, fue aprender cómo los vientos y corrientes del Océano Atlántico podían usarse para posibilitar el viaje entre continentes. Ellos perfeccionaron los instrumentos... que les capacitaba para hacer lecturas exactas de los cuerpos celestes a fin de encontrar su latitud en alta mar.

Segundo gran logro de los portugueses en el siglo XV fue convertir en empresa rentable sus audaces exploraciones de las rutas atlánticas, contribuyendo al surgimiento de un complejo comercial y marítimo que va tocando e incorporando partes cada vez más importantes del África Occidental, el Océano Índico, la India.

Así cuando, separados pocos años entre sí, alcanzaron Bartolomeu Dias el Océano Índico (1488), Cristobal Colón las Antillas (1492) y Vasco da Gama la costa de la India (1498), lo hicieron sobre el trasfondo de un sistema preexistente y próspero de comercio atlántico basado en azúcar, esclavos y oro, y firmemente apoyado por una fuerte aunque en gran medida informal sociedad entre españoles y portugueses que contribuyeron con sus destrezas políticas y navegatorias, y los más importantes banqueros y mercaderes italianos y alemanes que fueron capaces de acumular capitales y vender las mercancías por toda Europa. Por ello, la expansión oceánica a fines del siglo XV tuvo éxito sobre todo porque el comercio oceánico español y portugués pudo alimentarse de una red receptiva de co-

6 Glade, *op. cit.*

mercio europeo; los dos se combinaron para estimular y sostener una nueva expansión.<sup>7</sup>

El Estado español y su política, la estructura y la dinámica de sus colonias, van siendo conformados por los intereses y las necesidades, las decisiones y las acciones de la monarquía, de las elites dirigentes y grupos dominantes de la metrópoli y del capitalismo eurooccidental en ascenso, así como de los grupos terratenientes, mineros, mercantiles, financieros y burocráticos que van emergiendo localmente. Incorporación dependiente del sistema internacional y desarrollo desigual van de la mano. Los territorios y pueblos se ligan con países de desarrollo superior; sufren la pérdida o la restricción de las posibilidades de progreso autónomo y la permanente acentuación de la desigualdad inicial. Se les impone un acercamiento y un entrelazamiento de fases históricas y de formas económicas, sociales, culturales y políticas (arcaicas, intermedias, modernas), y la amplia gama de combinaciones específicas e inéditas.

Fuerzas, formas y rasgos feudales, semif feudales y capitalistas se entrelazan en las diferentes regiones de América Latina, en sus relaciones con otras colonias y con la economía y la política internacionales, aunque las de tipo capitalista terminan por prevalecer. España transita del feudalismo a una primera etapa capitalista mercantil-financiera. La empresa colonial se va volviendo parte del mercado mundial; refleja el predominio de la producción en gran escala para la venta y el beneficio. Corona, elites dirigentes y grupos dominantes de España combinan las motivaciones de la cruzada, del heroísmo y la fama, con las de adquisición y acumulación de metales, tierras, mano de obra y materias primas. Las necesidades de producción, comercio, acumulación y poder de los países más avanzados y del nuevo sistema internacional van condicionando la estructura y el funcionamiento de las regiones conquistadas. Éstas son estructuradas y evolucionan en la dependencia y el subdesarrollo, pero nunca serán feudales.

Monarquía absolutista que no llega a ser en plenitud un Estado moderno, la de España expresa y coproduce una sociedad en tránsito incompleto, y que no provee la constelación de supuestos y concomitantes

7 Maxwell, Kenneth, “¡Adios Columbus!”, *The New York Review of Books*, January 28, 1993, y su revisión crítica de literatura histórica reciente sobre la expansión de Europa en el Atlántico y el Índico; Fernández-Armesto, Felipe, ed., *The Times Atlas of World Exploration - 3000 Years of Exploring, Explorers, and Mapmaking*, New York, Harper Collins Publishers, 1991.

de dicho tipo de Estado: predominio del intercambio, competencia, mercantilización generalizada, relaciones sociales entre individuos privados y autonomizados, molecularización del cuerpo social, emergencia y avance de la sociedad civil. La monarquía española no es expresión mediatizada de una burguesía ascendente. Expresa el estancamiento de su sociedad, la elevación y el equilibrio sobre fuerzas y relaciones contradictorias, y entre ellas (España y sus colonias, España y otras potencias, monarquía y clases dominantes y dominadas).

Centralizada y paternalista, la monarquía española conquista y coloniza el Nuevo Mundo, a falta de empresas particulares con formas empresariales adecuadas y suficiente capacidad de movilización de recursos y de enfrentamiento de riesgos. Transcurrida la querrela de los títulos jurídicos para la Conquista, los dominios americanos se vuelven propiedad privada de la Corona de Castilla, institucionalizados como reinos unidos a los de España por lazos dinásticos, dominios ultramarinos del monarca, gobernados desde la capital metropolitana.<sup>8</sup>

Tras la primera etapa de predominio de los intereses privados y del mero pillaje, la conquista y la colonización se afirman como empresa personal de la Corona de Castilla, articuladas dentro del Estado y por éste dirigidas para fortalecer su poderío. La Corona acepta o rechaza ofertas de conquista y poblamiento, o suple la falta de iniciativas particulares; ofrece empresas o las acomete por sí misma; asocia a la Iglesia, a nobles aventureros y mercaderes. La *Capitulación* es el contrato entre la Corona y el jefe de expedición, que asigna a éste el área de conquista y los títulos si tiene éxito, contra el pago de tributo sobre la riqueza obtenida. Las expediciones particulares se cumplen en el marco del Estado, y sus jefes son depositarios de la autoridad real. Por este carácter inaugural y por su absolutismo, la Corona trata a los nuevos territorios como su dominio exclusivo y directo, transplanta e impone en ellos pautas políticas, cultural-ideológicas, socioeconómicas, legales e institucionales.

Las luchas entre conquistadores y colonizadores facilitan la imposición de la autoridad de la Corona que, cumplida la ocupación, mina el poder de los conquistadores, les impone la sumisión al gobierno real, rechaza

8 Para el debate de los títulos jurídicos a la colonización de América, ver Konetzke, Richard, *América Latina. II. La Época Colonial*, t. 22 de la *Historia Universal Siglo XXI*, México, cap. 2; Manzano, Juan, *La incorporación de las Indias a la Corona de Castilla*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1948.

capitulaciones anteriores, impone sus propios gobernantes y administradores. Se van prefigurando tempranamente tensiones y conflictos que se desplegarán durante todo el periodo colonial y harán eclosión en la independencia.

La Corona va aumentando su participación en la fijación de los lineamientos de la empresa colonial, en el paso a una explotación más sistemática. La impronta de la centralización y el paternalismo reales se perciben en la política económica y en el pacto colonial.

### 1. *Política económica y pacto colonial*<sup>9</sup>

Elaborada y aplicada desde el siglo XVI, la política económica está condicionada o determinada por el entrelazamiento de elementos (feudales, absolutistas, capitalmercantilistas) y refleja dos grandes líneas. Por una parte, la preeminencia de los intereses de la Corona; por la otra, las presiones y demandas de grupos metropolitanos y europeos (aristocracia, productores y comerciantes, Iglesia, capitales y Estados extranjeros), así como de elites dirigentes y grupos dominantes de las colonias. Este juego de fuerzas y tendencias se refracta y modifica por el peso de las realidades americanas, y de los conflictos generales y sectoriales entre grupos e instituciones.

El absolutismo se manifiesta en la preponderancia del Estado imperial, sus tendencias a la centralización, la omnipotencia, la ubicuidad. Desde el rey, presencia omnímoda y despótica, y desde el centro político-administrativo que se nuclea a su alrededor, se decide y regula autoritariamente todo lo referente a las colonias, incluso problemas menores en zonas distantes. Un reglamentarismo minucioso y universal se aplica a todo y a todos. Al cuerpo de leyes preexistente se va agregando la legislación de Indias. El poder despótico se legitima por la concepción del rey encima de la ley, a la que introduce enmiendas y excepciones. Los súbditos pueden además apelar directamente al rey, debilitando a las autoridades locales.

La imposición despótica desde el centro de la regulación político-administrativa y jurídica implica la sobreimposición sin integración de au-

<sup>9</sup> Sobre la política económica, ver Haring, *cit.*; Elliot, *cit.*; Parry, *cit.*; Konetzke, Richard, *cit.*; Kaplan, Marcos, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969.

toridades, instituciones, derecho, lenguaje, religión, cultura, prácticas, provenientes de la metrópoli, a realidades físicas, históricas y socioeconómicas del pasado precolombino o creadas por la Conquista. Emerge así la dicotomía entre el país aparente o formal y el país real.

La política económica estructura el Pacto Colonial que a su vez la expresa y realiza. Tras la primera fase de pillaje irrestricto, se va organizando la economía de las colonias. La Corona busca la explotación de los recursos y posibilidades de los nuevos territorios, conformando la ocupación, la producción, el comercio, la fiscalidad, la estructura social y política y el orden jurídico.

La economía de las colonias es organizada en forma radial y centrífuga, con la cabeza en la metrópolis, el cerramiento contra elementos externos, el funcionamiento orientado hacia el centro, para sus necesidades y beneficios. Las finalidades básicas de la política económica y el Pacto Colonial son la fiscalidad, la provisión de metales preciosos y materias primas baratas, el consumo de productos enviados desde la metrópolis o a través de ella, la balanza comercial favorable. Se genera y transfiere un cuantioso excedente económico, que posibilita o favorece el dispendio y el consumo en España y la acumulación en los centros europeos del capitalismo ascendente.

La economía de las colonias se desarrolla sólo en la medida de las necesidades e intereses de la metrópoli, o en infracción de sus normas tutelares. La demanda internacional, el mercantilismo y fiscalismo de la Corona, la insuficiencia y el costo del transporte, sólo hacen rentables la producción y exportación de bienes coloniales de gran valor y poco peso, con mejor colocación en el mercado mundial: metales preciosos, cultivos tropicales, alimentos de lujo. La monarquía y sus protegidos favorecen también la producción de madera para construcciones y urbanas y navales, el transporte marítimo, la trata de esclavos, las artesanías y servicios para grandes dominios y ciudades; todas actividades lucrativas en conexión con las exportaciones. Éstas deben dirigirse a la metrópoli, para satisfacer la voracidad fiscal, el consumo suntuario, el dispendio, la elaboración en España, el ingreso en los flujos de un capitalismo europeo en creciente internacionalización. Las preferencias privilegian ciertas capacidades productivas y determinadas regiones, éstas por razones de vinculación con el mercado mundial, de geografía, de potencial demográfico, agropecuario y minero.

El Pacto Colonial comporta dos grandes mecanismos de extracción de excedente económico: fiscalidad, comercio. Las rentas fiscales de las colonias son uno de los principales ingresos reales. La Corona maneja esta fuente a su arbitrio, sin sujeción a la aprobación de las Cortes, con la única intervención del Consejo de Indias, pero sin rendir cuentas a nadie. La política financiera obedece a intereses inmediatos del rey, con modificaciones indirectas por resistencia de los colonos. El despotismo fiscal se identifica con un fondo real y como tal es administrado. Una larga sucesión de leyes produce un sistema fiscal, estabilizado en grandes secciones: derechos de vasallaje y señorío, impuestos sobre el comercio, patronato, donativos en casos de necesidades apremiantes del rey.<sup>10</sup>

El comercio es organizado como rígido sistema de monopolio bajo estricto control del Estado. Se trata de asegurar la efectividad del régimen fiscal; de proteger a los comerciantes de puertos que trafican con las Indias (Sevilla, Cadiz), como polos de intereses en que convergen la comercialización de la nobleza y el ennoblecimiento de grandes mercaderes. Para ello se busca además impedir que las producciones primarias y manufactureras de las colonias americanas compitan con los principales rubros que provienen de España y con las importaciones de lujo y manufacturas de Europa.<sup>11</sup>

El tráfico con las colonias es reservado al comercio y las manufacturas de España, a través del monopolio de los puertos de Sevilla y Cadiz; la prohibición de la inmigración y el comercio para los no españoles; el régimen de flotas, galeones y ferias.

Este régimen comercial tiene un esquema subyacente de división internacional de trabajo, posibilitado por la superioridad productiva y militar de la metrópoli. El comercio colonial entre España y sus colonias sólo puede fluir a través de puertos privilegiados en ambos extremos, y en barcos españoles, bajo control de la Corona y de grupos monopolistas metropolitanos, con exclusión de grupos locales de América y de terceros

10 Ver Haring, *The Spanish Empire...*, cit.; Elliot, cit.; Parry, cit.; Semo, Enrique (coord.), *México. Un pueblo en la historia. 1.*, México, Editorial Nueva Visión, 1981, 2a. parte, caps. 4 y 10; Hamilton, Earl, *American Treasure and the Price Revolution in Spain, 1501-1660*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1934.

11 Ver *op. cit.* en notas 2 y 9; Chaunu, Pierre y Huguette, *Séville et l'Atlantique (1504-1650)*, 8 vols., París, SEVJPEN, 1955-1958; Haring, Clarence, *Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Habsburgo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1939.

países. Prohibiciones y sanciones fulminan todo tráfico o contacto entre las colonias, y entre éstas y el extranjero, así como las producciones competitivas con las de la metrópolis. Se prohíbe la exportación de metales preciosos de las colonias a otros países. Este sistema es administrado por la Casa de Contratación, que supervisa barcos y mercancías, así como el cumplimiento de la ley, la recolección de impuestos, el flujo de metales preciosos a la Corona.

Las restricciones legales crean monopolios a través de corporaciones de comerciantes y transportadores españoles. El Consulado de Indias articula institucionalmente las grandes casas andaluzas en el comercio americano. A través de la Casa de Contratación, la Corona se alía con el gran comercio del Consulado de Indias. A ello corresponde en colonias como la Nueva España el núcleo exportador, a cuyo alrededor se escalonan las zonas productivas exportadoras, las subsidiarias y las marginales. Fundado en 1592, el Consulado de Comerciantes de la ciudad de México es organización corporativa con apoyo estatal que articula el poder comercial y financiero de sus miembros, representa y defiende sus intereses y demandas, logra prerrogativas y privilegios. Los grandes comerciantes obtienen altas ganancias mercantiles, injerencia en la producción y el consumo, acceso a la clase propietaria. El producto de la exportación se reparte así entre la Corona (monopolios reales, impuestos), los comerciantes, y los productores (plantadores, hacendados, mineros).

La política del monopolio y sus prohibiciones, la insuficiencia de transportes entre las colonias, las distancias y obstáculos naturales, aislan a las colonias, las privan de interdependencia y de integración geoeconómica, preparan la futura fragmentación de la región.

El sistema comercial monopolista comienza desde temprano a ser amenazado y anulado por piratas y corsarios, los contrabandistas, los barcos negreros europeos.

## 2. *Tareas e instrumentos*

Política económica y pacto colonial presuponen y requieren una constelación de tareas y una panoplia de instrumentos, a cargo de la Corona, y de grupos dirigentes y dominantes bajo su protección y supervisión o con su colaboración. Unas y otros se refieren, sobre todo, al aparato polí-



tico y administrativo, el régimen jurídico, la ocupación territorial, la urbanización, estructuración socioeconómica, la regulación del conflicto.<sup>12</sup>

1. Sistema y aparato de gobierno y administración. El sistema político-administrativo que España trae a América, con su centro metropolitano y su red de órganos locales, se estructura en grado considerable mediante el trasplante de instituciones y entes peninsulares y, por sus antecedentes y trayectorias, su naturaleza y sus implicaciones, inaugura una tradición de gobierno fuerte e intervencionista. El sistema cuenta con numerosos organismos dedicados a definir las relaciones entre el gobierno y la empresa económica. Entre aquéllos, el primero y principal es la propia monarquía, mediante su dominación directa sobre tierras y aguas y su gran preocupación por la minería. Además, virreyes, audiencias, Casa de Contratación de Sevilla, Universidad de Cargadores de las Indias, Consejo de Indias, Consejo de Hacienda, consulados y municipalidades, sirven para extender aún más el área de la vida económica bajo control y vigilancia oficiales.

El traslado de prácticas e instituciones de la época romana, bizantina y árabe y de la Reconquista, así como de la acción político-administrativa y militar en Europa, se combina con la alta capacidad tributaria por uso del eficiente sistema heredado del Imperio azteca que sólo requiere la sustitución de los recaudadores. El rey combina también la estrecha vinculación con la Iglesia, y con un poderoso cuerpo de funcionarios reales dependientes del centro, para imponer el dominio de la Corona y el control de conquistadores y conquistados.

El aparato político-administrativo tiene a su cargo la imposición de la soberanía del rey; la defensa de sus intereses, y de los de los grupos dominantes metropolitanos y nativos; la promoción y supervisión de la conquista y la colonización; la defensa del Imperio; la regulación del equilibrio entre clases, grupos e instituciones. El sistema tiene su cabeza

12 Ver *op. cit.*, notas 2, 8, 9, y Góngora, Mario, *El Estado en el derecho indiano. Época de fundación (1492-1570)*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1951; José Miranda, *España y Nueva España en la época de Felipe II*, México, UNAM, 19621; Ots Capdequí, José María, *El Estado español en las Indias*, México, El Colegio de México, 1941; Parry, John H., *Spanish Theory of Empire in the Sixteenth Century*, Cambridge University Press, 1948; Benedict, Bradley, "El Estado en México en la Época de los Habsburgo", *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, núm. 92, *El Estado político mexicano*, vol. XXIII, julio 1973-junio 1974; Ugarte, J., *Instituciones políticas de la Nueva España*, México, Jus, 1968.

en el monarca, en la Casa de Contratación de Sevilla y en el Consejo de Indias.<sup>13</sup>

El rey por derecho divino y señor de los pueblos bajo su dominio, se identifica con el Estado, y ejerce su poder y funciones a través del aparato. Las tierras conquistadas son parte de sus dominios, y los indígenas sus vasallos. Derechos y prerrogativas reales hacen del monarca a la vez el jefe ejecutivo, el único legislador, y el juez supremo. Aquél delega poderes en los órganos y niveles subordinados, que los ejercen como extensión de las prerrogativas reales. El gobierno civil de los Austria entrelaza poderes legislativos, ejecutivos y judiciales, y la gestión de los asuntos militares. La Real Hacienda es independiente del gobierno civil. El gobierno de la Iglesia está dividido en ramas con funciones determinadas. La cúpula del centro abarca, directamente y a través de su red local, todos los ámbitos del gobierno, la administración, la legislación, la justicia, el comercio, las finanzas, la guerra, la religión. La enorme burocracia de la corte gobierna a miles de kilómetros de distancia de los dominios y súbditos.

El rey ejerce su poder por medio del Consejo Real y Supremo de Indias, consultivo y ejecutivo, competente en todo lo referente a la administración colonial. La Casa de Contratación funciona en consulta con el Consejo de Castilla, las juntas Real de Hacienda y de Guerra, y en nombre del rey maneja el comercio ultramarino, recauda impuestos provenientes de las colonias, vigila su gobierno interno.

El centro metropolitano se prolonga en la Nueva España a través del virreinato, la capitanía general, las presidencias, las audiencias y los corregidores. La burocracia colonial en las Indias es muy poderosa en conjunto, pero cada funcionario depende del poder central, y es vigilado por instituciones paralelas. El poder local es ejercido por la burocracia real y la Iglesia, mientras la nueva aristocracia es clase económica y socialmente dominante. Los funcionarios reales en las colonias deben aplicar normas y decisiones de la Corona, bajo el control de ésta. Para asegurar su lealtad al monarca, se les prohíbe ligarse económica y familiarmente con la aristocracia local. Una de sus funciones es el control de los grupos sociales,

13 Ver *op. cit.*, nota 12; Ots Capdequí, J. M., "Instituciones", *Historia de América y de los Pueblos de América*, Barcelona-Madrid, Salvat Editores, 1959; Lynch, John, *España bajo los Austria*, Barcelona, Ediciones Península, 1970, 2 tomos; Bethell, Leslie, ed., *The Cambridge History of Latin America*, vols. I y II, *cit.*

y de la burocracia que a su vez los vigila. La autoridad política y la militar se fusionan, por las necesidades de la conquista y la colonización y las amenazas de otras potencias.

El virrey ve definidas sus funciones y atribuciones por una legislación minuciosa. Su nombramiento es por tiempo determinado; gobierna mediante prerrogativas delegadas por el rey, o a través del Consejo de Indias. Su poder es nominalmente absoluto, pero como representante del rey y en ejercicio de sus prerrogativas, y en la práctica es engranaje importante del aparato. Sus colaboradores son nombrados desde el centro y bajo su dependencia, y pueden llegar directamente a él.

El virrey es jefe ejecutivo y principal legislador, pero sus disposiciones en lo civil deben discutirse en acuerdo con la Real Audiencia, supremo tribunal con aparato administrativo propio y atribuciones de control en policía y justicia. El virrey tiene poderes judiciales sólo en lo administrativo, y funciones delimitadas en materia de tesorería, real hacienda, cuestiones financieras y monetarias. Tiene funciones de defensa y, a través del patronato, prerrogativas en cuanto a la Iglesia.

Aunque el virrey extiende su poder político, desde la ciudad-sede (México, Lima, Bogotá) a los niveles inferiores del aparato, su poder se ve trabado por una conjunción de factores. El rey Austria no define los poderes y obligaciones de gobernadores a regidores, a los que designa, mediante venta de cargos públicos, y que están más ocupados de los intereses de España que de los Nueva España, Nueva Granada, Perú o el Río de la Plata. Distancias, obstáculos naturales, malos transportes, crean o refuerzan oligarquías regionales renuentes al acatamiento. Múltiples organismos burocráticos operan como estructuras de poder, favorecen fenómenos oligárquicos, que el Estado manipula, pero al que presionan (órdenes militares, Mesta, Consulado, gremios, cofradías, grupos de intereses).

Sistema y aparato combinan centralismo y descentralización. El virrey debe maniobrar sobre una enorme burocracia y entre sus facciones, y en relación con grupos de intereses y poderes. El conglomerado resultante tiende a la autorganización, al autocontrol y a la autoexpansión. El virrey debe asumir los objetivos y tareas de la unificación y equilibrio de la sociedad y, si es posible, de su bienestar. Los superiores, iguales e inferiores al virrey, le impiden el pleno ejercicio de la autoridad, al tiempo que él impide que un grupo, funcionario u órgano ejerzan demasiado

poder. El virrey busca supremacía y equilibrio por el uso de sus derechos y poderes, la diplomacia, la manipulación.

La Iglesia es desde principios del siglo XVI la principal institución ideológica del Estado. Religión de Estado, el catolicismo es ideología justificativa del poder real y de la conquista y colonización, y aliado e instrumento de la Corona. Iglesia y monarquía se alían, la primera controlada por la segunda en todo, excepto en doctrina y disciplina. La Corona aplica un *regalismo* que se expresa e instrumenta en el Regio Patronato o Patronato, mediante el cual el rey ejerce la administración eclesiástica en las colonias. La Iglesia recibe beneficios y privilegios, pero de la Corona que, a través del Consejo de Indias, interviene en investiduras, gajes y distribución de religiosos.<sup>14</sup>

Beneficiada pero sometida por la Corona, la Iglesia se vuelve resorte y jerarquía de la administración colonial. El rey interviene en su gobierno, como su cabeza, aunque no en cuestiones dogmáticas; recauda y distribuye diezmos; interviene en las investiduras eclesiásticas; favorece la creación de obispados y provincias religiosas.

La Iglesia no está, sin embargo, totalmente identificada con la Corona ni subordinada a ella; tiene independencia, intereses propios, roces y conflictos con aquélla y con otros grupos. Adquiere un considerable poderío económico, social, cultural y político, por su estrecha asociación con el aparato virreinal, su predominio ideológico, su inmensa riqueza, las tareas de evangelización y organización de las comunidades indígenas, la integración de éstas y otras actividades. Miembros de la Iglesia acceden frecuentemente a funciones políticas importantes. La Iglesia cuenta con un fuero y tribunales propios. Acumula tareas evangelizadoras, educativas (escuelas, colegios, universidades), ideológicas, administrativas (nacimientos y defunciones, cementerios), de control sobre clases, grupos e instituciones, de servicio social (enseñanza, justicia, de beneficencia y asistencia en hospitales, orfanatorios, asilos, refugios para menesterosos), de creación de conformismo hacia el sistema.

La Iglesia ofrece empleos, canaliza energías y talentos, provee modos de ascenso social y político, y de acceso a la cultura. Ello debilita las vocaciones económicas y culturales, las posibilidades de secularización,

14 Ver Braden, Charles S., *Religious Aspects of the Conquest of Mexico*, Durham, Duke University Press, 1930; Shiels, W. Eugene, *Kings and Church; The Rise and Fall of the Patronato Real*, Chicago, Loyola University Press, 1961.

aumenta el número y peso de sectores improductivos. La Inquisición y otras formas de persecución originan pánico, inseguridad, confiscaciones, contribuyen a limitar la expansión e influencia de capas medias urbanas.

El aparato de gobierno y administración tiene un *nivel local*. La fundación de poblaciones durante los siglos XVI y la primera mitad del XVII continúa la tradición grecolatina-musulmana-castellana-reconquistadora, así como las oleadas medievales de fundación de ciudades en Europa Occidental. En la Nueva España, cada nueva población tiene su consejo o cabildo, con alcaldes de justicia, tierras, aguas, pastos comunes, ejidos (82 municipalidades hacia 1620).<sup>15</sup> El ayuntamiento de la Nueva España tiene funciones económicas esenciales; puede tener representantes en las Cortes, y correspondencia con el Consejo de Indias. Los regidores también tienen y promueven intereses privados, y conflictos del ayuntamiento con el virrey como representante de los intereses de la Corona y de la colonización. La administración real busca controlar y utilizar los ayuntamientos; interviene en el nombramiento de los regidores e intenta integrar sus cargos en el sistema de venalidad de los oficios.

También en la Nueva España, la creación de municipalidades acompaña el avance de la colonización, al tiempo que se distribuyen a los vecinos solares urbanos y lotes para actividades agropecuarias. Junto a la tradición municipal castellana, se perfila otra indígena y de tipo más comunitario que municipal. Como parte de la utilización de la vieja clase dirigente indígena, se permite que las comunidades tengan su cabildo, con un gobernador y consejeros electos en el seno de aquélla, que administran los asuntos internos de los pueblos, con la cooperación de una clase intermedia de funcionarios menores. Se producen conflictos entre las municipalidades de pobladores y las comunidades de nativos, en cuestiones de tierras y comercio, en los cuales las segundas recurren al arbitraje del virrey.

En la Nueva España,

con la recuperación demográfica y el aumento general de la población, a partir del siglo XVII se manifiesta una nueva tendencia: solicitar y a veces conseguir del virrey la erección de “pueblos” con estatuto municipal y

15 Ver Kaplan, M., *Aspectos del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1981, cap. III, “Estado y Urbanización en el periodo Colonial”; Centre National de la Recherche Scientifique, *Le Problème des Capitales en Amérique Latine*, París, Editions du C.N.R.S., 1965.

dotación de tierras por parte de grupos de familias, “congregaciones” o “rancherías” de peones, campesinos o “arrimados”, establecidos sin derechos en tierras públicas y sobre todo en haciendas privadas. El nuevo “pueblo” reconocido como tal tenía entonces su consejo o cabildo..., derecho a tierras, libertad de comercio, y por consiguiente independencia respecto a la “tienda de raya” de la hacienda y a su monopolio de ventas...<sup>16</sup>

El intervencionismo paternalista y centralizador de la Corona contribuye a la expansión de la burocracia urbana. Se desarrollan aparatos articulados, capaces de intermediaciones múltiples, influyentes en la sociedad y las regiones, fuentes de poder, ingreso, prestigio y enriquecimiento. Ella da prioridad a la lucha por el control del aparato político y administrativo. La burocracia crece de modo autosostenido y autoacumulativo, y a su alrededor se generan constelaciones de grupos e intereses. Absorbe una parte considerable del ingreso colonial, una porción significativa de la cual costea la existencia, necesidades y ambiciones de la propia burocracia.

El poder supercentralizado pretende regir hasta en sus menores detalles una realidad compleja y distante de los centros superiores de decisión, al precio de lentitud, ineficacia, conflicto estructural entre la norma y la práctica, tendencia a la evasión que obliga a la expansión y refuerzo permanentes del aparato burocrático para que las leyes se cumplan y las instituciones funcionen, en un movimiento circular que se realimenta sin cesar. La necesidad de bienes, hombres y dinero, la angustia financiera crónica, el aumento de cargas (impuestos, contribuciones forzosas, confiscaciones), el emisionismo y el endeudamiento, crean o refuerzan una gran desaprensión sobre los problemas económicos y financieros, impulsa a extraer una parte considerable del excedente mediante un costoso aparato de percepción que se asigna una porción del producto fiscal.

2. El régimen jurídico aplicable a las colonias españolas está integrado por las Leyes de Indias; el derecho de Castilla; las bulas pontificias; las capitulaciones; las costumbres indígenas y luego las de la población criolla. Esta diversidad de elementos tiene una importancia desigual según las etapas, aunque las Leyes de Indias van adquiriendo un papel principal. El régimen jurídico provee el marco normativo y regulador de la conquista

16 Chevalier, François, “El nacimiento municipal - De los comuneros al liberalismo”, *Nexos*, México, núm. 37, marzo 1986.

y la civilización, y los principios de su justificación ideológica, y pasa por una sucesión de fases.<sup>17</sup>

a) Una etapa inicial, de 1492 a 1511, exploratoria y tentativa, que va creando el ordenamiento jurídico con las bulas papales, la incorporación de la Nueva España al derecho de Castilla, y las capitulaciones.

b) Una etapa crítica, entre 1511 y 1566, se configura por el ataque a las instituciones y prácticas de la conquista y la colonización; la polémica sobre la legitimidad del dominio real y los justos títulos de la presencia castellana en Indias; el avance de la legislación metropolitana e indiana.

c) Una tercera etapa, de consolidación del derecho indiano, entre 1566 y 1680, se caracteriza por una importante obra legislativa, una serie de intentos de recopilación, sobre todo la Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias que Carlos II aprueba y promulga por Pragmática de Madrid, del 18 de mayo de 1680. También se caracteriza esta etapa por el creciente distanciamiento del derecho indiano respecto del derecho castellano, y la diferenciación interna del primero por regiones americanas.

d) Una cuarta etapa corresponde a los intentos de reforma borbónica entre 1700 y 1810 (*cfr. infra*).

3. La ocupación territorial en superficie y en profundidad de una región vasta y superpoblada es una de las grandes tareas del Estado colonial que requiere la movilización de su aparato e instrumentos. A la ocupación sumaria y saqueadora de los primeros destacamentos sucede el poblamiento orgánico, la explotación sistemática de los territorios, mediante capitulaciones, adelantados, capitanías. Decisiones y acciones del Estado español se despliegan en relación a múltiples dimensiones. Se eligen las regiones a ocupar, según consideraciones geográficas, militares y de recursos disponibles. Se busca el aprovechamiento organizado de las áreas obtenidas por el brutal individualismo de los conquistadores. Se organiza el desplazamiento desde la metrópoli de hombres, capitales, instrumentos, técnicas, equipos y medios militares y administrativos. Se autoriza y estimula el flujo de elementos populares, medios y de la baja nobleza, de peninsulares con oficios y profesiones útiles. De manera general, se determina los sectores sociales y los tipos humanos a los que se abre preferentemente o se discrimina negativamente el camino a las Indias ameri-

17 Sigo en este punto a Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, 2a. ed., Madrid, Editorial Tecnos, 1980.

canas. Se regula la disponibilidad de mano de obra indígena y negra, en condiciones serviles o de esclavitud.

4. La urbanización es también tarea esencial de la Corona. En prolongación de la tradición europeo-mediterránea y medieval, representantes de la monarquía levantan los primeros poblados con carácter fundacional. En la etapa colonial se crea gran parte de las principales ciudades de México y otros países latinoamericanos.<sup>18</sup>

La urbanización es acto de posesión y acto político, que atribuye a los nuevos poblamientos el título y el carácter especiales de ciudades. La urbanización es también un trasplante del prototipo físico y jurídico del municipio castellano de fines del medioevo: fundación de villas con reidores, erección de horca y picota como símbolo del poder municipal, con las limitaciones impuestas por el absolutismo centralizador.

La creación de ciudades responde a una amplia gama de necesidades y funciones. Son centros políticos y administrativos para el control del territorio y la implantación de los peninsulares, y bases de inserción y de expansión de la burocracia real. Constituyen polos y ejes de transporte, comunicaciones y defensas, sedes religiosas y bases de evangelización. A través de las ciudades se dan la incorporación de los pobladores a comunidades organizadas, y su representación política ante la Corona. Las ciudades surgen y se desarrollan al servicio de la política mercantilista. Son instrumentos del dominio metropolitano; intermediarias entre la metrópoli y el *hinterland*; extraen y canalizan el excedente económico producido por masas serviles y esclavas en el agro y las minas. Con el avance de la conquista y colonización y el crecimiento y diversificación de las nuevas estructuras socioeconómicas, las ciudades se vuelven también centros de residencia y de operación de los mercaderes monopolistas y de sus clientelas y sectores marginales-apéndice.

Una reglamentación urbanística determina la elección del sitio de las ciudades, el plan, las normas de ubicación y edificación. El plan se rige por reglas uniformes: trazado en damero (*castrum* romano), plaza central, con la iglesia principal, los edificios administrativos, el comercio, las viviendas de los grupos altos y medios, las arcadas. También los pueblos

18 Ver *op. cit.*, en notas 15 y 16, y también Morse, Richard, coord., *Las ciudades latinoamericanas*, 2 vol., México, Sep-Setentas, 1973; Borah, Woodrow y otros, *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, México, Sep-Setentas, 1974; Bataillon, Claudio y Hélène Rivière D'Arc, *La ciudad de México*, Sep-Setentas, 1973.



(burgos campesinos, reducciones indígenas) se agregan alrededor de la plaza central.

La legislación y la práctica administrativa de la Corona atribuye un papel esencial al régimen de la tierra de la ciudad. La capital regional o ciudad cabecera y las principales ciudades son concebidas como entes territoriales, con tierras reservadas para su aprovisionamiento y crecimiento. Al ejido urbano se agregan los propios, terrenos a disposición del municipio para sus necesidades (arrendamiento, compraventa). La tierra determina también el *status* y función del habitante urbano; se la subdivide y reparte según criterios derivados de la conquista y colonización, y de la jerarquía socioeconómica y funcional (militar, religiosa, administrativa, productiva, profesional). Quien tiene un solar en la ciudad puede tener una chacra y una estancia para agricultura y ganadería, pero debe residir en la ciudad para cumplir obligaciones políticas (participación en la administración, defensa del núcleo urbano).

Al lado de las ciudades-cabecera, con régimen municipal, las Leyes de Indias permiten ciudades pequeñas, con otro gobierno y menores prerrogativas; poblados indígenas sin régimen municipal, con un regidor que se entiende directamente con las autoridades reales.

5. Estructuración socioeconómica. El Estado colonial coproduce la estructura socioeconómica. Sus características surgen de la política económica que aquél aplica y del Pacto Colonial que impone: ordenamiento radial y centrífugo; monopolio comercial; monocultivo agropecuario y minero a partir de unidades en gran escala y del trabajo forzado; predominio del sector exportador. Esta conformación es a su vez factor de localización y estructuración de la producción, el comercio y la administración, de los grupos sociales y de los poblamientos.<sup>19</sup>

El predominio del sector monoproduktivo-exportador canaliza recursos materiales hacia zonas abundantes en recursos naturales y mano de obra; los asigna para producciones exportables y actividades conexas. Se diseñan o subutilizan zonas e intereses distantes de puertos y vías fluviales (excepto minas importantes). Se limita la ocupación efectiva del territo-

19 Ver Haring, *The Spanish Empire...*, cit.; Konetzke, *América Latina...*; Bagú, Sergio, *Economía de la sociedad Colonial - Ensayo de historia comparada de América Latina*, Buenos Aires, El Ateneo, 1949; Furtado, Celso, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la Revolución cubana*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969; Kaplan, M., *Formación del Estado nacional...*, cit.; Semo, E., *Historia del capitalismo en México. Los orígenes, 1521-1763*, 6a. ed., México, Ediciones Era, 1963.

rio, y se imponen desniveles entre regiones. La diferenciación y la autoafirmación de las regiones y la descentralización de hecho se dan por apuros financieros, necesidades de reducción de costos y dimensiones del aparato estatal, guerras, depresiones económicas.

El Estado interviene directa e indirectamente en la organización del sistema productivo y de la estratificación social, bajo formas y a través de mecanismos e instrumentos como los siguientes.<sup>20</sup>

a) Participación en la producción, a través de las minas explotadas por la administración, las encomiendas reales, los estancos remunerativos.

b) Creación, asignación, redistribución, de recursos productivos, bienes y servicios, ingresos.

La Corona otorga mercedes de tierras y encomiendas indígenas, yacimientos y privilegios mineros, monopolios comerciales, a conquistadores, colonizadores y favoritos. Éstos, a la búsqueda de riqueza y poder mayores, se van desplazando cada vez más, del saqueo y el privilegio abiertos, a las actividades de hacendado, ranchero, minero, comerciante, obrajero, productor y distribuidor de cosechas y bienes de consumo.

La Corona crea, moviliza y regula la oferta de mano de obra forzada (indígena y negra), en condiciones de abundancia, disciplina y bajo costo. Su papel al respecto crece en importancia por la necesidad de respuesta a la catástrofe ecológica y demográfica desencadenada por la conquista y la colonización: matanzas; enfermedades contagiosas importadas y epidemias; explotación brutal y consiguientes malas condiciones de trabajo, alimentación e higiene; destrucción de fuerzas productivas; reducción de las superficies cultivadas en beneficio de la ganadería (malas cosechas, mortandades); hambrunas; castigos y asesinatos; destrucción de población apta para el trabajo.<sup>21</sup>

20 Para un examen más detallado del papel del Estado en la estructuración socioeconómica, ver Kaplan, M., "Estado y desarrollo en México: De la Colonia a la Independencia", en Kaplan, Marcos *et al.*, *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

21 Ver Borah, W., R. Simson, *The Population of Central Mexico in 1548*, Berkeley, University of California Press, 1960; Sánchez-Albornoz, Nicolás, y José Luis Moreno, *La Población de América Latina-Bopsquejo Histórico*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1968; *The Native Population of the Americas in 1492* ed. Denevan, William M., University of Wisconsin Press, 1992; Rouse, Irving, *The Tainos: Rise and Decline of the People who Greeted Columbus*, Yale University Press, 1992; *Disease and Demography in the Americas* ed. Verano, John W., Douglas H. Ubelaker, Smithsonian Institution Press, 1992. Una revisión crítica de la reciente literatura histórica sobre los aspectos demográficos de

El Estado se reserva un derecho inmanente sobre todas las tierras y adopta medidas para la división de la sociedad colonial en españoles e indígenas, colocándose a sí mismo y a su burocracia en el nivel superior de mando.

El dominio de las tierras conquistadas corresponde así en principio a la Corona, cuya gracia o merced da dominio privado, incluso a diferentes autoridades (v.gr. los cabildos). El otorgamiento de tierras es premio y estímulo a conquistadores y colonizadores, para que permanezcan en ellas y mantengan el dominio español, aunque frenando su voracidad amenazante para la supervivencia de la población nativa y, por ende, para los intereses de la Corona y del propio sistema colonial.<sup>22</sup>

La Corona, su burocracia, las órdenes religiosas, establecen un poder patriarcal y despótico sobre las comunidades indígenas, con el triple objetivo de supremacía real, control de los encomenderos, preservación de los indígenas.

Ninguna moderna potencia imperial luchó tanto (como España) para proteger a sus nuevos súbditos, los indios, de la codicia de sus viejos súbditos, los colonizadores. Pero el intento de proteger la “República de los Indios” de la rapacidad de la “República de los Españoles” estuvo condenado al fracaso por el conflicto esencial del colonialismo. Los imperios en sus etapas iniciales son hechos por los hombres en el lugar, y los poderes metropolitanos, aunque benévolos, necesitan rentas que aquéllos deben extraer en el tributo de los nativos dado que los colonos son renuentes a soportar una parte justa de los costos del imperio. El intento de la corona de recortar los poderes de los hombres en el terreno —las elites criollas— fracasó; aquéllos no podían ser gobernados por directivas en el papel enviadas por burócratas sentados a meses de distancia en Sevilla y Madrid. Los hombres en el terreno gozaron de un “autogobierno a las órdenes del rey’...”.<sup>23</sup>

La política de la Corona apunta a la desintegración de la estructura previa a la conquista, y a la reestructuración de la comunidad agraria

la conquista y colonización se encuentra en Maxwell, Kenneth, “¡Adios Columbusi”, *The New York Review of Books*, enero 28, 1993.

22 Ver Chevalier, François, *La formación de los grandes latifundios en México. Tierra y sociedad en los siglos XVI y XVII*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976; Florescano, Enrique, *Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México (1500-1821)*, México, Ediciones Era, 1971.

23 Carr, Raymond, “The Invention of Latin America”, *The New York Review of Books*, March 3, 1988.

como proveedora de fuerza de trabajo, para así contrarrestar la escasez resultante de catástrofes ecológicas y demográficas, mediante la imposición de una rígida disciplina de trabajo, por todos los medios de coacción y violencia extrema. A ello van apuntando combinada y sucesivamente las instituciones del sistema tributario, el corregidor, la encomienda,<sup>24</sup> el repartimiento.<sup>25</sup>

c) Ya bajo los Austria, la política del Estado se despliega en relación con una coexistencia y sucesión de formas de tenencia y uso de la tierra, y otras formas de producción y explotación económicas y de empresa. Las primeras formas, que caracterizan sobre todo el siglo XVII, van siendo remplazadas por otras, como resultantes de la convergencia de la catástrofe demográfica, la prosperidad minera, el desarrollo de comercio, el tránsito a un capitalismo incipiente. Tales formas son sobre todo las de propiedad privada que se desarrollan en el seno de la comunidad indígena; las propiedades y empresas de la Iglesia; la hacienda; la propiedad y explotación mineras;<sup>26</sup> la artesanía y la manufactura; el obraje; el capital comercial.

6. Regulación y supresión del conflicto. La sociedad colonial, como la de la Nueva España, se caracteriza por la multiplicidad y la intensidad de los conflictos, entre clases, etnias, grupos, estratos, instituciones, espacios, como los siguientes.<sup>27</sup>

24 Ver *op. cit.*, nota 22, y Simpson, Lesley B., *The Encomienda in New Spain*, Berkeley, University of California Press, 1950; Zavala, Silvio, *Ensayos sobre la colonización española*, México, Porrúa, 1978; Miranda, José, *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1952.

25 Ver Simpson, Lesley, *The Repartimiento System of Native Labor in New Spain and Guatemala*, Berkeley, University of California Press, Ibero-Americana 13, 1938.

26 Ver Bakewell, P. J., *Minería y sociedad en el México colonial, Zacatecas 1546-1700*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976; Bargalló, Modesto, *La minería y la metalurgia en la América Española durante la época colonial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955.

27 Ver Sánchez, Luis Alberto, *El pueblo en la revolución americana*, Buenos Aires, Ed. Americal, 1942; Picón-Salas, Mariano, *De la Conquista a la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1950; Bagú, Sergio, *Estructura social de la Colonia-Ensayo de historia comparada de América Latina*, Buenos Aires, El Ateneo, 1952; González Obregón, Luis, dir., *Rebeliones indígenas y precursores de la independencia mexicana en los siglos XVI, XVII y XVIII*, 2a. ed. revisada, México, Ediciones Fuente Cultural, 1952; Galaviz de Capdeville, María Elena, *Rebeliones indígenas en el norte del reino de la Nueva España (siglos XVI y XVII)*, México, Editorial Campesina, 1967; Orozco y Berra, Manuel, *Historia de la Dominación Española en México*, José Porrúa e Hijos, 1938; Huerta Preciado, María Teresa y Patricia Palacio, compiladoras, *Rebeliones indígenas de la época colonial*, México, INAH, Departamento de Investigaciones Históricas, 1976.

- a) Metrópoli contra colonias; dominadores coloniales y crecientes sectores de habitantes americanos.
- b) Conquistadores y conquistados.
- c) Peninsulares contra criollos.
- d) La Corona y sus representantes contra las oligarquías locales.
- e) Entre grupos oligárquicos coloniales.
- f) Entre regiones.
- g) Comerciantes monopolistas españoles y propietarios y empresarios americanos.
- h) Dueños de la tierra y campesinos de diferentes etnias.
- i) Trabajadores, pobres y marginales urbanos, con clases propietarias y empresarias.
- j) Clases altas con las medias, y ambas con las populares.
- k) Grupos subalternos y dominados entre sí.
- l) Libres y esclavos.
- m) Iglesia con la Corona, oligarquías locales, bajo clero.

Sociedades coloniales como la novohispana son complejas, por la heterogeneidad de las fuerzas, relaciones y estructuras socioeconómicas, culturalideológicas y políticas, el entrecruzamiento de aquéllas con las dimensiones de clase y de etnia. Se basan en la dominación, la opresión, el despojo, la explotación; surgen, se conforman y perduran por la violencia. Un gran número de rebeliones recorre como un hilo rojo la trama de la historia de colonias como la novohispana, con una diversidad de actores y formas.

i) Conspiraciones de españoles (Martín Cortés, hermanos Ávila y otros, en 1965; marqués de Villena, 1642).

ii) Disconformidades y rebeldías de grupos subalternos y dominados, como indios, africanos, castas, blancos pobres, elementos intermedios y emergentes, que no aceptan pasivamente la subyugación y el abuso. Aquéllas asumen una amplia gama de formas: suicidio colectivo; rechazo de la procreación; abandono de comunidades; huida a zonas inhóspitas; trabajo lento y descuidado; resistencia por retención o reposición de tierras, contra trabajo forzado, en pro de la identidad cultural; litigios legales; revueltas; bandidaje; tumulto; insurrecciones masivas y prolongadas.

iii) Choque entre indios conquistados y españoles conquistadores, que en la Nueva España comienza en los valles del centro y se va desplazando hacia el norte y el sur, con el mayor peligro en zonas fronterizas, no

totalmente pobladas ni pacificadas (tarahumaras y otros; mayas en 1534-38, 1546-47).

iv) Oposición negra a la esclavitud y la explotación extrema: huida, merodeo, levantamientos. El gobierno de la Nueva España dicta, ratifica y aplica rigurosamente leyes restrictivas contra la población negra, para mantener su aislamiento respecto a otros sectores, sin impedirse la aparición de formas de fraternización.

v) Movimientos urbanos de trabajadores y pobres, por recesiones económicas, escasez y carestía de alimentos, especulación, corrupción de autoridades y colonizadores, desempleo, vagancia y bandolerismo, servicio militar forzado (conflictos de 1624, 1642, 1692).

vi) Levantamientos campesinos (Oaxaca, 1960).

Una lucha permanente enfrenta en las sociedades coloniales a dominadores y dominados, lucha sorda a veces y abierta otras, excepcionalmente con grandes enfrentamientos. Está limitada por el localismo, la espontaneidad, la incapacidad para formular y articular demandas con coherencia y eficacia. La principal división se da entre el bloque de elites burocráticas y eclesiásticas, agrarias, mineras y mercantiles, militares, por una parte, y los grupos trabajadores y populares del campo y la ciudad.

Existen, sin embargo, divisiones en las elites mismas, competencias y enfrentamientos por imposición de intereses particulares, trabajo escaso, abusos y despojos del poder colonial, luchas por el *status* y el poder según la pureza de sangre, desacuerdos políticos con la Corona. Sectores de las elites dirigentes y los grupos dominantes, del Estado virreinal y de la Iglesia, utilizan el descontento y la cólera de la población y manipulan a los unos contra los otros, para dirimir sus rencillas, canalizarlos y desviarlos, sin impedir totalmente la toma de conciencia de sus propios intereses. La división alcanza a la Iglesia, con oposiciones entre frailes ligados a la Corona y su burocracia, y obispos y sacerdotes seculares (criollos) que se alinean con terratenientes, mineros y comerciantes coloniales (en parte criollos).

vii) Ataques extranjeros: militares y navales, piratería y contrabando.

En este contexto conflictivo, una de las funciones esenciales del Estado colonial es la regulación y la supresión (relativas) del conflicto, con diversos mecanismos e instrumentos:

- Monopolio de las armas, en favor del aparato estatal y de los grupos dominantes.

- Represión física de rebeldes y sospechosos.
- Prevención y represión de contactos y alianzas entre grupos subalternos y dominados, y fomento deliberado de su enemistad recíproca.
- Restricción y prohibición del acceso de grupos subalternos y dominados (incluso miembros de capas medias, de origen criollo), a la función pública, la milicia, la educación.
- Hegemonía ideológica de la Iglesia, para prevención, control y pacificación de conflictos.
- Medidas preventivas de la formación de un bloque alternativo de mineros, comerciantes, terratenientes, manufactureros, que amenaza la supremacía de la Corona.

El tipo de sociedad que surge del proceso analizado es resultado de un entrelazamiento de fuerzas, formas y rasgos feudales y capitalistas en el cual lo segundo predomina cada vez más y finalmente se impone. La conquista y colonización despliegan motivaciones y finalidades propias del capitalismo de la época, se integran en su ciclo ascendente y lo refuerzan. Las economías de los dominios españoles son dependientes, abiertas, capitalistas-exportadoras, y se organizan y realizan en función del comercio a larga distancia. Los núcleos y mecanismos mercantiles son predominantes, se ramifican en todo el ámbito colonial, contra y más allá de los elementos propios de economías cerradas, autárquicas y de subsistencia. La trama de la dependencia externa, con centro en la metrópoli, se prolonga a través de una cadena descendente de núcleos y niveles periféricos y satelizados, operando como fuerza fundamental en la organización y funcionamiento de la vida económica, social, política y cultural de los dominios. Ello permite la expropiación de un cuantioso excedente económico, y su apropiación desigual por grupos dirigentes y clases dominantes de la metrópoli y de las colonias.

A ello se agrega la mala orientación y el uso irracional de la parte de excedente que permanece en América. Las posibilidades de funcionamiento y transformación del sistema colonial son condicionadas desde afuera, por la dependencia, y por las estructuras internas que en gran medida son su resultado pero que tienen su dinámica propia. Las deformaciones y desequilibrios —regionales, sectoriales, sociales— se multiplican y superponen, y el estancamiento económico tiende a ser pauta dominante. A la fuerte polarización social se agrega el predominio de grupos improductivos en los principales niveles del sistema económico y de la

estratificación social, y el consiguiente recargo sobre los sectores productivos, con la generación de injusticia, inmoralidad y delincuencia, falta de disciplina social, baja productividad. El estancamiento económico y el inmovilismo social relativo se suponen e influyen recíprocamente. La sociedad colonial tiene poca cohesión; crea o refuerza las tendencias al individualismo exacerbado, a la descomposición y a la desintegración. No emergen, o se van perfilando de modo dificultoso e incompleto, clases en el sentido moderno, con algún grado de organicidad, conciencia y solidaridad interna.

Dos brillantes intelectos y finos espíritus de dos metrópolis también colonizadoras, Francia e Inglaterra, tuvieron una visión crítica relativamente temprana de la Conquista y Colonización de las Américas.

En las palabras de Michel de Montaigne:

nuestro mundo (europeo) acaba de encontrar otro...no menos grande, pleno y vigoroso que aquél, y sin embargo tan nuevo y niño que aun se le enseña su abecedario...Mucho me temo que nosotros hayamos acelerado mucho su declinación y su ruina por nuestro contagio, y que le hayamos vendido muy caro nuestras opiniones y artes. Era un mundo niño, al cual no hemos fustigado y sometido a nuestra disciplina por la ventaja de nuestro valor y nuestras fuerzas naturales, ni le hemos practicado nuestra justicia y bondad, ni subyugado por nuestra magnanimidad. La mayoría de sus respuestas y de las negociaciones hechas con ellos testimonian que no nos debían nada a nosotros en claridad de espíritu natural y en pertinencia...Tampoco nos cedían en industria. Pero, en cuanto a la devoción, la observancia de las leyes, la bondad, la liberalidad, la lealtad, la franqueza, mucho nos ha servido no tener tanto como ellos; se perdieron por esta ventaja, se vendieron y traicionaron ellos mismos.

En cuanto a la intrepidez y el valor, la firmeza, la constancia, la resolución contra los dolores, el hambre y la muerte, no temería yo oponer sus ejemplos a los más famosos ejemplos de la antigüedad que tengamos en la memoria de este mundo nuestro. Puesto que, si a los que los han subyugado se les quitaran las astucias y trampas de que se sirvieron para engañarlos, y el justo asombro que a esas naciones les producía ver llegar inesperadamente hombres barbudos, diferentes en lenguaje, religión, forma y compostura, de un lugar del mundo tan alejado y en el cual ellos no habían jamás imaginado que hubiese habitación alguna, montados en grandes monstruos desconocidos...provistos de una piel luciente y dura y de un arma cortante y resplandeciente, contra aquéllos que, por el milagro de la luz de un espejo o de un cuchillo, cambiaban una gran riqueza en oro y perlas, y que no tenían ni ciencia ni materia por las cuales supiesen perforar nuestro acero...; pueblos sorprendidos, bajo color de amis-



tad y de buena fe, por la curiosidad de ver cosas extrañas y desconocidas; tómesese en cuenta, digo yo, a los conquistadores esta disparidad y se les quita toda ocasión de tantas victorias...

Cuando miro este ardor indomable con el cual tantos millares de hombres, mujeres y niños, se presentan y hacen frente tantas veces a peligros inevitables, para la defensa de sus dioses y de su libertad; esta generosa obstinación de sufrir todos los extremos y dificultades, y la muerte misma, más que someterse a la dominación de aquéllos que se han abusado tan vergonzosamente de ellos,...pienso que, a quienes los hubiesen atacado en paridad de armas, experiencia y número, esta guerra les hubiese resultado tanto o más peligrosa que en cualquier otra que conocemos.

...Nos hemos servido de su ignorancia y de su inexperiencia para someterlos más fácilmente a la traición, la crueldad, la codicia y a toda clase de inhumanidad y de crueldad, según el ejemplo y modelo de nuestras costumbres. ¿Quién pagó jamás tan alto precio para el servicio del comercio y del tráfico? Tantas ciudades arrasadas, tantas naciones exterminadas, tantos millones de personas pasadas por el filo de la espada, y la más rica y hermosa parte del mundo conmocionada por la negociación de perlas y pimienta; groseras victorias. Nunca la ambición, nunca las enemistadas públicas empujaron a los hombres unos contra otros a hostilidades tan horribles y a calamidades tan miserables.<sup>28</sup>

Al hombre de letras doctor Samuel Johnson, piadoso y conservador, se debe una de las críticas más sostenidas contra la conquista y colonización de América por Europa. Así, al escribir en 1759 de los exploradores estimulados por el rey Enrique *el Navegante* de Portugal, constata que

Mucho conocimiento se ha adquirido, y mucha crueldad se ha cometido; la creencia de la religión ha sido muy poco propagada, y sus leyes han sido atroz y enormemente violadas. En las costas que han visitado los europeos no han dejado de gratificar su codicia, de extender la corrupción, de arrogarse el dominio sin derecho, y de practicar la crueldad sin incentivo. Hubieran sido más felices los oprimidos si los dexignios de Enrique hubieran dormido en su pecho, y seguramente más felices los opresores.

Esto lo escribe el doctor Johnson durante la guerra de su patria con franceses e indios por los territorios coloniales norteamericanos; ridiculiza el pretendido derecho de Gran Bretaña al país tomado por usurpación de sus aborígenes:

Verdaderamente qué sino una falsa esperanza o un terror irresistible pueden prevalecer para que una nación más débil invite a una más fuerte a

su propio país, para dar sus tierras a extranjeros a los cuales ninguna afinidad de maneras, o similitud de opiniones puede recomendarlos, para permitirles construir ciudades de las cuales los nativos son excluidos, para erigir fortalezas por las cuales aquéllos son intimidados, para establecerse con tal fuerza, que no pueden luego ser expulsados, sino que por el contrario pueden quedarse para siempre como amos de los aborígenes, como dictadores de su conducta, y como árbitros de su destino?... No puede decirse que los indios originariamente nos invitaron a sus costas; fuimos sin que se nos invitara ni esperara a naciones que no podían imaginarse que la tierra contenía habitantes tan distantes y diferentes de ellos mismos. Los asombramos con nuestros barcos... A esta influencia, y a ella sólo, debe atribuirse todas las cesiones y sumisiones de los príncipes indios, si en verdad tales cesiones fueron hechas alguna vez, de lo que no tenemos más testigos que los que así lo pretenden, y no es gran maldad sospechar que aquéllos que han robado también han mentido.

Veinte años más tarde, conecta la conquista de América que condena con Cristobal Colón. “En el mismo año (1492), en adelante desastroso para la humanidad, los portugueses descubrieron el paso a las Indias, y por los Españoles la tierra firme de América”.<sup>29</sup>

El cuadro trazado del Estado colonial español se refiere sobre todo al periodo de los Austria y a la América hispana. La etapa de los Borbones por un lado, el Brasil de colonización portuguesa por el otro, presentan modificaciones y variaciones que requieren ser consideradas.

El poder imperial español, que crea e impone su dominación durante más de tres siglos sobre 16 millones de kilómetros cuadrados, no logra impedir que, a partir del siglo XVII, comiencen la decadencia y crisis de su sistema colonial en América. En este proceso, la decadencia interna de España y los cambios en sus colonias americanas se entrelazan e interactúan.

Por una parte, la agricultura y la manufactura metropolitanas se desorganizan, estancan y retrasan. La penuria financiera acosa a una administración obsoleta e ineficaz. La descomposición social, la irracionalidad y la atonía se acentúan y generalizan. La economía metropolitana es crecientemente sometida al control y usufructo de países y grupos extranjeros. Al mismo tiempo, el poderío financiero, marítimo y militar de España se va reduciendo, y con ello su capacidad para aislar a sus colonias de todo contacto con el comercio mundial. Las potencias rivales presio-

29 Tomo las citas de Johnson de Garry Wills, Samuel, “Goodbye Columbus”, *The New York Review of Books*, November 22, 1990.

nan y erosionan las relaciones con las colonias, a través de las agresiones formales, la piratería, el comercio legal, la trata de negros, el contrabando. La introducción en las colonias de productos manufactureros de buena calidad y a bajo precio, provenientes de los países europeos en ascenso capitalista, y la correlativa demanda de metales preciosos y productos agropecuarios, por una parte debilitan y remplazan al comercio monopolista metropolitano, y por la otra estimulan el crecimiento y diversificación de las economías coloniales. Las crecientes necesidades de los dominios americanos no pueden ser satisfechas por una metrópoli en decadencia, cuya incapacidad para mantener el sistema colonial va quedando en descubierto.

Ya a principios del siglo XVII la creencia que el imperio era una señal especial del favor divino a Castilla se ha vuelto pesimismo. En 1631 el Conde Duque de Olivares, principal ministro de Felipe IV, sacude a sus colegas en una reunión del Consejo de Estado, preguntándose en voz alta si las conquistas de España no habrían “reducido a esta monarquía a tan miserable estado que...habría sido más poderosa sin el Nuevo Mundo”. Este pesimismo fue rechazado por los servidores civiles de las monarquías española y portuguesa en los últimos años del siglo XVIII. Como su contraparte británica, trataron de hacer pagar a las colonias americanas —por lo menos por su propia defensa—. El sistema imperial había sobrevivido por la inercia y el descuido, y debía ahora ser consolidado.<sup>30</sup>

### 3. *De la reforma a la independencia*

El Estado español intenta una operación de salvamento durante todo el siglo XVIII, a través de la dinastía borbónica. Esta estrategia de reforma resulta sin embargo insuficiente y tardía, en España y en las colonias. El peso y la resistencia de las clases y estructuras tradicionales, la implicación de la monarquía en aquéllas, la debilidad de los grupos dinámicos y modernizantes, bloquean las posibilidades de transformaciones profundas y rápidas. Las tentativas de reforma se producen además en plena decadencia de España y bajo su creciente debilidad respecto a otras potencias euro-

30 Carr, Raymond, “The Invention of Latin America”, *The New York Review of Books*, marzo 3, 1988. Sobre el papel del conde duque de Olivares, ver Elliott, J. H., *Richelieu y Olivares*, Barcelona, Editorial Crítica, 1984.

peas, especialmente Gran Bretaña. La línea reformista terminará por debilitarse y retroceder a partir de Carlos IV.<sup>31</sup>

Las tímidas innovaciones liberales resultan especialmente insatisfactorias para los dominios coloniales en América, tanto por sus insuficiencias como por sus consecuencias no queridas ni previstas. La reforma del sistema de monopolio mercantil, la expansión del tráfico legal y la perduración del contrabando, la consiguiente prosperidad de las colonias, muestran cada vez más a la metrópoli como intermediario ineficiente y costoso. Por añadidura, el monopolio subsiste en lo esencial. La evidente imposibilidad de armonizar los intereses de España y América estimula la exigencia de libre comercio con todas las naciones, refuerza la idea de la supresión de lazos y trabas de todo tipo —económicas, sociales, culturales, políticas— que derivan del sometimiento a España. La independencia va apareciendo como prerrequisito para la reorganización de la economía y de la sociedad americanas.

La política exterior de España compromete en sus aventuras y vicisitudes a las colonias americanas, al margen o en desmedro de sus intereses. El creciente peso y la dinámica expansiva del sector criollo entran en contradicción con la situación secundaria a que lo relega el discriminatorio sistema impuesto por el poder metropolitano. La sensibilización de los criollos a la situación relegada y a sus reales posibilidades es estimulada por la creciente percepción de la poca flexibilidad de las instituciones políticas y administrativas, agravada por las reformas centralizadoras de los Borbones; su incapacidad insuperable para adaptarse a los cambios, y para enfrentar las amenazas generadas por las potencias rivales y por las transformaciones en curso en la economía internacional y en las colonias.

Esta dinámica interna se ve reforzada por las influencias —económicas, culturales, ideológicas, políticas— que provienen de Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia. A la acción militar, naval y comercial de Gran Bretaña se agrega su proposición de un modelo ejemplar de democracia

31 Sobre el Estado español y su crisis, y la reforma Borbónica, ver Vilar, Pierre, *Histoire de l'Espagne*, París, Presses Universitaires de France, 1965; Lapeyre, Henri, *Les Monarchies Européennes du XVIe Siècle*, París, P. U. F., (Coll. Nouvelle Clío), 1967; Durand, Georges, *Etats et Institutions XVIe.-XVIIIe Siècles*, París, Armand Colin, 1969; Williams, E. N., *The Ancien Régime in Europe-Government and Society in the Major States 1648-1789*, Penguin Books, 1979, cap. 3; Herr, Richard, *The Eighteenth Century Revolution in Spain*, Princeton, 1958; Sarrailh, Jean, *La España ilustrada*, México, 1957; Anés Álvarez, Gonzalo, *El antiguo régimen: Los Borbones*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1976.

aristocrática parlamentaria, de liberalismo económico, de antimercantilismo, y su gradual apoyo a la subversión criolla. La Revolución norteamericana de 1776 actúa en un sentido similar, aunque no idéntico al de la acción británica, y por diversos caminos: modelo y ejemplo de una emancipación exitosa; foco revolucionario estatalmente consolidado en las cercanías de Hispanoamérica; penetración comercial, ideológica y humana. El impacto de Francia comienza en el plano de las ideas, para agregar luego la influencia directa de tipo político, diplomático y militar, hasta que la invasión napoleónica a España opere finalmente como el gran desencadenante del proceso emancipador.

La irrupción ideológica desde los centros avanzados del mundo euroatlántico se abre paso en una élite criolla, más o menos informada y de espíritu cultivado, y se difunde en las universidades, los medios intelectuales y profesionales, los terratenientes y comerciantes, los funcionarios y jefes militares nativos, sobre todo de tipo urbano. La elite criolla de las ciudades recibe e incorpora, en mayor o menor grado, un sistema de ideas y modelos correspondientes al liberalismo económico y político de los países avanzados, en función del cual se somete a crítica el sistema de sociedad, gobierno y administración de las colonias, y se elaboran esbozos doctrinarios y formulaciones prácticas para su posible reforma o remplazo.

En las colonias españolas, la reforma administrativa pagó rápidos dividendos financieros; bajo enérgicos funcionarios civiles coloniales como Gálvez en México los ingresos se incrementaron. El libre comercio imperial —el fin del monopolio de Sevilla y Cádiz sobre el comercio americano— algo hizo para estimular el comercio y la industria, particularmente los de Cataluña. Pero la débil economía de España simplemente no pudo proveer a los americanos con los bienes que necesitaba; de allí la duradera presencia del contrabando, que las potencias metropolitanas carecían de fuerza naval para inhibir y que los británicos del mismo modo no pudieron controlar en Norte América. La reforma administrativa se desplomó en las realidades de la vida colonial. Los criollos no querían ser gobernados eficientemente; querían ser dejados libres para el uso de sus propios instrumentos. Todo no fue sino un veranillo de San Martín.<sup>32</sup>

Finalmente, se va aceptando la idea de independencia política como medio de liberarse del monopolio español y de aprovechar plenamente

32 Carr, Raymond, "The Invention of Latin America", *cit.*

las posibilidades de incorporación a la economía mundial, y además bajo el impacto de circunstancias externas, sobre todo la invasión napoleónica.

Limitado inicialmente el proceso emancipador al sostén del movimiento nacionalista-monárquico contra el invasor francés y por la restauración del rey legítimo, va adquiriendo cada vez más una dinámica propia, hasta proponerse la independencia total, y concluir con la destrucción de los focos de poder militar metropolitano.

#### 4. *El imperio portugués*

En América éste presenta varias diferencias respecto del español. Es menos sistemático, pero también menos eficiente. Tarda en constituirse, sufre las consecuencias del interregno determinado por la dominación española sobre la metrópoli portuguesa (1580-1640), y luego por la creciente hegemonía de Gran Bretaña sobre aquélla. La política mercantilista es comparativamente más flexible y abierta, con un mayor grado de penetración del comercio exterior, especialmente desde el siglo XVII, por la alianza de Portugal y Gran Bretaña, y el sometimiento del uno a la otra. La estratificación social es más informal y de hecho, menos sistemática y legalizada. La Iglesia tiene un poder más reducido que en la América española. La motivación religiosa y evangelizadora tiene un papel más reducido, y se despliega un mayor grado de tolerancia y de facilidades para la inmigración de extranjeros y de disidentes del credo oficial. A la inversa, la explotación de los indígenas no es retaceada por escrúpulos religiosos ni por preocupaciones políticas, adquiere un carácter más desembozado. Menos vigoroso y extendido resulta el desarrollo cultural de la colonia.<sup>33</sup>

Como España, Portugal coloca a Brasil bajo el signo de la dependencia externa, lo incorpora al proceso mundial del capitalismo mercantil, le

33 Buarque de Holanda, Sergio, *História Geral da Civilização Brasileira*, São Paulo, 1960; Furtado, Celso *Formação Económica do Brasil*, Río de Janeiro, Editora Fondo de Cultura, 1959; Furtado, Celso, *Dialéctica del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965; *Brasil hoy*, México, Siglo XXI, 1968; Oliveira Martins, J.P., *Historia de la civilización ibérica*, Madrid, Editorial Mundo Latino, sin fecha; Prado Jr., Caio, *Historia Económica do Brasil*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1945; Simonsen, Roberto C., *Historia Económica do Brasil (1500-1820)*, 4a. ed., São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1962; Werneck Sodre, Nelson, *Formação Histórica do Brasil*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1964.

crea las estructuras condicionantes y determinantes de la satelización y del atraso. La demanda externa proporciona los impulsos dinámicos de la economía y la sociedad brasileña, a través de la sucesión de ciclos conformados por el monocultivo de un tipo básico de producto exportable, separados por periodos intermedios de estancamiento económico, tensiones sociales y mutaciones políticas: ciclo del palo brasil, del azúcar (1530-1650), movimiento de expansión territorial (1650-1670), del oro y los diamantes (1700-1800), emancipación y consolidación de una monarquía centralizada, ciclo del café (1840-1930). Ello explica la discontinuidad del desarrollo y los grandes desniveles regionales, y en parte también la dialéctica entre tendencias de centralización y de descentralización.

Con la invasión napoleónica, y el traslado de la sede de la monarquía portuguesa al Brasil, se producirá una convergencia de intereses entre aquella y éste, y la posibilidad de una transición gradual de colonia a reino, y luego a imperio independiente. Brasil evitará la ruptura brusca con el pasado colonial, una larga y devastadora guerra civil, el movimiento pendular entre anarquía y caudillismo, que tanto afectarán por el contrario a los otros países latinoamericanos.

## CAPÍTULO II

### DESINTEGRACIÓN REGIONAL, INCORPORACIÓN REESTRUCTURANTE

En las décadas de 1810 y 1820, la mayoría de los países latinoamericanos accede a la independencia política. El tránsito de la colonia a la independencia se cumple a través de una solución de compromiso. La emancipación es una rebelión de elites y grupos colonizadores de origen español, contra el gobierno y los grupos dominantes y monopolistas de la metrópoli, y sus apéndices locales; se manifiesta como remplazo de las segundas por las primeras. Las motivaciones, el contenido y la dirección del proceso emancipador limitan a éste en su envergadura y en sus proyecciones. Las masas populares, especialmente las indígenas, la nación real y profunda, reaccionan ante este proceso con indiferencia, o como espectadores pasivos, sin comunidad con los grupos dirigentes; o bien tienen una participación reducida y subordinada como carne de cañón y masa de maniobra para los combates independentistas y faccionales. Las promesas que se hace a los grupos populares no son cumplidas. La emancipación y sus primeras y posteriores consecuencias benefician a las elites dirigentes y clases altas nativas que mantienen y afirman sus posiciones y privilegios, pero también perjudican a otros sectores y regiones. Las estructuras socioeconómicas heredadas de la colonia pasan casi intactas a los nuevos Estados nacionales en emergencia. Son respetadas, consolidadas y extendidas a nuevas regiones y grupos, junto con las transformaciones impuestas por las convulsiones revolucionarias y por las modificaciones en la relación de dependencia externa.<sup>34</sup>

#### 1. Razones de la fragmentación

La emancipación implica, como uno de sus aspectos esenciales, un doble proceso de desintegración de la unidad regional y de transferencia

34 Sobre el proceso emancipador, caracteres y consecuencias, ver Kaplan, Marcos, *Formación del Estado nacional...*, cit., cap. 2; Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina*, 5. *La independencia*, Barcelona, Cambridge University Press y Editorial Crítica, 1991.



del centro de dominación, de metrópolis agotadas y opresivas (España, Portugal), que no ofrecen compensación alguna en cambio, a otras en expansión, prósperas y poderosas (Gran Bretaña, Francia, Alemania, Estados Unidos).

Con la emancipación política, la región pierde la unidad político-administrativa del régimen colonial, y se fragmenta finalmente en dos decenas de repúblicas independientes y disociadas. A ello contribuyen: el atraso heredado; el múltiple legado de la organización radial y centrífuga de las economías y sociedades coloniales; la falta de interdependencia de intereses y de integración geográfica y socioeconómica; la perduración de estructuras arcaicas; el desarrollo capitalista incumplido o insuficiente; la generación consiguiente de tendencias centrífugas de todo tipo; la quiebra de lazos y canales tradicionales por guerras independientes y civiles; la inserción subordinada en el nuevo sistema internacional en emergencia; la acción de las grandes potencias.<sup>35</sup>

La dinámica y el clima iniciales hubieran permitido suponer lo contrario. Las elites que promovieron y encabezaron la emancipación participan del movimiento de ideas del mundo noratlántico de la época. Sufren asimismo, desde temprano, la fascinación admirativa y temerosa del ejemplo norteamericano, como prototipo de una nueva gran nación y peligro de hegemonía que replazaría la dominación española. De este movimiento de ideas y del ejemplo norteamericano toman, entre otras cosas, el nacionalismo y el proyecto de construir una gran nación latinoamericana, o por lo menos varias grandes naciones.

Los directores de la campaña americana, desde 1797 —lo testimonia Miranda— tuvieron en miras la constitución de una sola entidad nacional, de una sola realidad política, con todas las comarcas que se encontraban entonces bajo el dominio de España...que soplará no sólo en los propósitos, sino también en los hechos...

Una conciencia de destino común hispanoamericano (que después hemos perdido) es característica del clima espiritual de aquellos días. Miranda llama compatriotas a sus corresponsales y amigos desde México hasta Buenos Aires. Así como un chileno —Madariaga— va a revolucionar en Caracas, un guatemalteco —Irisarri— será uno de los agudos panfletistas

35 Ver Kaplan, Marcos, *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1968; y *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1969, cap. III.

## DESINTEGRACIÓN REGIONAL

43

de la independencia en Santiago de Chile. Para la idea y la obligación que viene no se conocen entonces fronteras.<sup>36</sup>

Pese a ello, la idea nacional y la voluntad de construir el nuevo Estado conservan, durante largo tiempo, un carácter de abstracción e inoperancia; se difunden y concretan muy lenta e incompletamente; tardan en hallar el sustento sociopolítico, los cuadros territoriales y demográficos que necesitan para materializarse.

La independencia es realizada y usufrutuada por personalidades, pequeños grupos y comunidades de tipo urbano. El movimiento tiene —como punto de partida y como herencia— una organización social compuesta de innumerables grupos aislados y dispersos, replegados sobre sí mismos y relativamente autosuficientes, regidos por jefes (notables, elites intelectuales y profesionales, terratenientes, comerciantes, militares), con gran autonomía de hecho. El sentimiento y la idea de la unidad latinoamericana surgen de la identidad cultural, del resentimiento común contra el viejo amo y enemigo, del deseo compartido de usufructuar las posibilidades creadas o prometidas por la independencia. A la integración superficial corresponde una lenta y débil aparición del sentido nacional, no sólo a nivel regional sino también de los Estados emergentes. Estados y naciones se van sustentando en poblaciones no demasiado numerosas, dispersas, de escasa cultura, gran heterogeneidad, sin comunidad entre elites dirigentes y grupos dominantes y mayorías dominadas y más o menos marginadas. La desaparición de la autoridad metropolitana ha creado un vacío difícil de llenar para los aspirantes a sucederla, cuyo número se multiplica en la lucha emancipadora. Las fuerzas centrífugas, ínsitas en la vieja sociedad colonial y estimuladas por la convulsión revolucionaria, crean y mantienen la fragmentación del territorio latinoamericano en pequeñas soberanías. La desaparición del enemigo externo se une a la falta de interdependencia y de presiones socioeconómicas genuinas, y a la quiebra de lazos y canales por guerras independentistas y civiles, para impedir el paso de la dispersión aislante a la integración.

La falta de cuadros territoriales con capacidad para lograr reconocimiento e imponer acatamiento, contribuye a impedir la reconcentración de los fragmentados en uno o varios Estados soberanos. Las divisiones

36 Sánchez, Luis Alberto, *El pueblo en la revolución americana*, cit. p. 222; Picón-Salas, Mariano, *De la conquista a la independencia*, cit.

administrativas heredadas corresponden a diferenciaciones geográficas o a periferias de ciudades. No expresan necesidades imperiosas ni sentimientos nacionales vigorosos de los respectivos pueblos, y no logran fácilmente su adhesión o acatamiento. Las tendencias centrífugas se imponen, pese a las tentativas centralizadoras de algunas personalidades y grupos de notables, y al fracasar éstas se exagera el nacionalismo restringido. Nuevas elites públicas y grupos dominantes se preocupan por delimitar y congelar las fronteras, y la división nacional se produce y mantiene en función de límites naturales, de cuadros administrativos de tipo tradicional, de nuevas constelaciones de intereses y dinamismos.

La fragmentación se concreta en Estados de dudosa unidad interna, que muchas veces recubren, con la semificción del federalismo, una unidad laxa de regiones, ciudades y señoríos personales, familiares y de grupo. El peso de la inercia colonial, que vuelve por sus fueros durante y tras la tempestad revolucionaria, es reconocido con resignación o amargura por algunas personalidades significativas.

Mariano Moreno, secretario de la Primera Junta de Buenos Aires, escribe en *La Gaceta* (diciembre de 1810) que:

es una quimera pretender que todas las Américas españolas formen un solo Estado... Pueden, pues, las provincias obrar por sí solas su constitución y arreglo; deben hacerlo, porque la naturaleza misma les ha prefijado esta conducta, en las producciones y límites de sus respectivos territorios, y todo empeño que las desvíe de este camino es un lazo con que se pretende paralizar el entusiasmo de los pueblos... yo desearía que las provincias, reduciéndose a los límites que hasta ahora han tenido formasen separadamente la constitución conveniente a la felicidad de cada una.

Simón Bolívar encarna a la vez la idea de la unidad latinoamericana, el proyecto y la tentativa de su realización, y la conciencia de sus dificultades.

Una sola —dice— debe ser la patria de todos los americanos, ya que en todo hemos tenido una perfecta unidad. Es una idea grandiosa pretender formar todo el Mundo Nuevo en una sola nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse, más no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres semejantes, dividen la América. ¡Qué bello sería que

## DESINTEGRACIÓN REGIONAL

45

el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto es para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos o imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras partes del mundo. Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra generación.

Bolívar, que llega a gobernar cuatro países de la región grancolombiana (Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia), quiere agrupar a los países latinoamericanos en algún tipo de asociación más o menos federativa, que enfrente el republicanismo independiente de la región a la amenaza monárquica de las potencias europeas y a la dinámica expansiva de Estados Unidos. Resultado de su acción diplomática es la convocatoria del Congreso de Panamá para junio de 1826.

Este intento precursor fracasa. Las fuerzas centrífugas ya operantes en el continente actúan contra los objetivos y el desarrollo mismo del Congreso, especialmente a través de la anarquía interna y de las desconfianzas mutuas de los nuevos Estados. Gran Bretaña y Estados Unidos en modo alguno desean estimular la creación de un bloque latinoamericano, y sus políticas y acciones tienden a crear, mantener y acentuar la fragmentación de la región.

Gran Bretaña teme que el proyecto bolivariano de unidad política pueda crear un poder unificado autónomo en América Latina que imponga una situación de relativa paridad en las relaciones y negociaciones entre la metrópoli y la región. Teme además que el proyecto pueda colocar a Estados Unidos en posición de dirección y predominio en una confederación americana contrapuesta a Europa.

Canning temía que se formara una liga de liberalismo y republicanismo democrático americano en oposición al conservadurismo, la monarquía y la aristocracia europeos; más aún, temía que tal combinación pudiera tener otras complicaciones igualmente peligrosas para el sistema del cual Canning era exponente. Podría constituir una amenaza a las familiares normas marítimas que Inglaterra había establecido con su largo dominio de los mares.<sup>37</sup>

Gran Bretaña es hostil a todo proyecto latinoamericano de cooperación y de federación, no los estimula y en cambio los hostiliza de todas las

37 Fred Rippy, J., *La Rivalidad entre Estados Unidos y Gran Bretaña por América Latina, 1908-1930*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1967, pp. 139-140.

maneras posibles. Es decisiva la influencia británica en la segregación del Uruguay.

Presionando alternativamente sobre el Imperio (del Brasil) y la República (Argentina), sea para lanzarlos a la guerra cuando el uno o la otra amenazaban fortalecerse, o para negociar la paz cuando se resistían al empequeñecimiento, Inglaterra logró arrebatarse a la Argentina el entero dominio del Plata, y al Brasil su extensión hacia la línea del Paraná, que era el sueño de los primeros patriotas; y crear entre ambos Estados grandes uno más pequeño, que sirviera no de cojinete sino de eterna manzana de discordia para azuzar sus rivalidades y debilitarlos con guerras incesantes.<sup>38</sup>

Gran Bretaña envía un representante al Congreso de Panamá, pero su diplomacia ha logrado ya que los nuevos Estados bajo su influencia (Provincias Unidas del Río de la Plata, Brasil, Chile) no concurran.

En lo que a los Estados Unidos respecta, su política exterior,

prescripta en el Discurso de Despedida de Washington, en los mensajes de Jefferson y en la Doctrina Monroe, descansaba (hasta fines del siglo XIX. M. K.) en la proposición de que el interés fundamental del pueblo norteamericano estaba, y debía seguir estando, en la concentración sobre oportunidades continentales. La sede del poder norteamericano debía ser mantenida independiente y protegida contra nuevas colonizaciones y conquistas de los poderes europeos; Estados Unidos no debía intervenir en las eternas vicisitudes de la política europea de poder; los territorios fuera del fácil alcance de una defensa efectiva no debían ser adquiridos, y la protección y avance de la civilización norteamericana en esta arena continental debían ser el primer e irrenunciable objetivo del gobierno de Estados Unidos en todas sus relaciones con potencias extranjeras, cercanas o distantes.<sup>39</sup>

Aunque desean contrarrestar la influencia británica en el Hemisferio Occidental, Estados Unidos no ignora que Gran Bretaña, su diplomacia y su flota, se interponen entre América y las pretensiones expansionistas de las otras potencias europeas, y ven con desconfianza la posibilidad que la organización de una línea panamericana pueda arrastrarlos hacia alianzas comprometedoras. Esta política comienza de todos modos por manifestarse en el rechazo de toda tentativa de interferencia de países euro-

38 Irazusta, Julio, *Influencia Económica Británica en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964, p. 54.

39 A., Charles, y Mary R. Beard, *A Basic History of the United States*, Philadelphia, The New Home Library, 1944, pp. 338 y 177.

peos en Latinoamérica, y en una política deliberada que mantenga y acentúe la fragmentación política de aquélla. La mano de Estados Unidos —cuyos delegados no llegarán nunca— está muy presente en el fracaso del Congreso de Panamá de 1826. A ello se irá agregando la competencia (económica, comercial y marítima) y la lucha (política, ideológica, diplomática) entre Gran Bretaña y Estados Unidos, por la hegemonía sobre América Latina, así como el creciente despliegue de la expansión territorial de los segundos hacia el sur, cuyos logros son ya visibles en las últimas décadas del siglo XIX.

El Congreso de Panamá fracasa y Bolívar muere afirmando que América es ingobernable y que aquél que sirve a una revolución ara en el mar. La desintegración continental prosigue y se acelera. Los países latinoamericanos dedicarán a las guerras civiles e internacionales una parte considerable de los recursos y esfuerzos que hubieran podido destinar a su desarrollo integrado y autónomo. En virtud de la relación de dependencia a que se incorporan desde la emancipación, cada uno de los países latinoamericanos se estructura con un sentido centrífugo y divergente. Su economía, su vida cultural, su política y su diplomacia, son orientadas por separado hacia los centros mundiales de poder, e integradas en la órbita de una o varias potencias.

Este proceso acentúa y consolida la fragmentación inicial. Sólo Brasil conserva la unidad heredada de la colonia, a través del Imperio independiente. Se frustran permanentemente los planes de integración que se esbozan e intentan después del fracaso del Congreso de Panamá. Las Provincias Unidas del Río de la Plata que heredan el virreinato homónimo se quiebran. Promovida por Bolívar, la Confederación Andina se desintegra entre 1827 y 1930. Poco después se deshace la Confederación Perú-Boliviana. México hace un llamado en 1831, y tres más con cortos intervalos.

Cinco países sudamericanos celebraron un Congreso en 1847, y en 1856 Chile, Perú y Ecuador, alarmados por el filibustero Walker, avanzaron un tratado de unión “continental”. Seis años después, Costa Rica trató inútilmente de conseguir a Colombia para ayudar a sacar un acuerdo continental, para incluir a Estados Unidos y respetar la soberanía y el territorio de las repúblicas hermanas. En 1864, Perú hizo un esfuerzo para formar una liga hispanoamericana.<sup>40</sup>

40 Beals, Carleton, *América ante América*, Santiago de Chile, Editorial Zigzag, p. 439.

En 1889-90, la Primera Conferencia Panamericana se reunió en Washington por iniciativa del Secretario de Estado norteamericano James Blaine, quien presionó intensamente para el establecimiento de una unión aduanera interamericana:

que habría de llevar consigo también una unión monetaria, establecimiento de condiciones favorables para el comercio interamericano y creación de un banco interamericano. La delegación argentina fue la que más luchó contra el proyecto, recalcando, sobre todo, dos puntos: diferencia de potencialidad económica y conexiones entre algunos países americanos y Europa.<sup>41</sup>

Ninguno de los intentos de integración llega a concretarse en definitiva, por inmadurez de condiciones históricas e interferencias externas, y por fundarse sólo en afinidades culturales, coincidencias políticas o urgencias económicas de carácter ocasional.

## 2. *Nueva inserción internacional*

La desintegración regional es a la vez parte, efecto y causa de un nuevo tipo de inserción internacional. La independencia y la organización estatal-nacional son parte integrante del proceso general que se identifica con la Revolución industrial, el avance de la economía mundial y la hegemonía de Gran Bretaña en el sistema internacional.

La primera Revolución Industrial resulta de una combinación particular de circunstancias en Inglaterra, excepcionalmente favorables e interconectadas: previo enriquecimiento de la nación inglesa; reajuste político secular que desemboca en la unidad nacional, el Estado soberano y la monarquía constitucional; revolución demográfica; solución específica al problema agrario; condiciones generales favorables (hierro y carbón, capital general, mercados, sistema financiero y banca, relaciones de la ciencia y la técnica con la empresa productiva, fondo de inversión); disponibilidad de un proletariado; existencia de una industria motriz (textil) y su entrelazamiento con otras industrias dinámicas y con una cadena de innovaciones técnicas (bienes de capital, máquina de vapor, metalurgia y siderurgia, ferrocarril, transporte fluvial y marítimo).<sup>42</sup>

41 Márquez, Javier, *Posibilidad de bloques económicos en América Latina*, El Colegio de México, sin fecha, Jornadas, núm. 16, p. 66.

42 Ver Landes, David S., *L'Europe Technicienne. Révolution Technique et Libre Essor Industriel en Europe Occidentale de 1750 à Nos Jours*, París, Éditions Gallimard, 1975;

Gigantesca mutación histórica de muchas facetas, la Revolución industrial —distinguen Fernand Braudel y otros—, como realidad general y sustantiva, es factor y acelerador de un proceso de industrialización como transición de la sociedad agraria a otra constituida y dominada por la manufactura, la mecanización y la fábrica, y por la urbanización; y con el industrialismo como adopción por la sociedad de un modo industrial y urbano de vida y de cultura.

En esencia, se da un cambio radical en el carácter de la producción, asociado a la vinculación de herramientas a mecanismos y/o nuevas fuentes de energía. Las relaciones hombre-trabajo se configuran en función de tres ejes principales: modo de producción de acción directa sobre la materia a través del maquinismo y el cambio técnico como proceso normal y continuo; la organización del trabajo en la fábrica; la distribución y uso de los saberes (culturales, científicos, técnicos).

A la Revolución industrial en el interior de Gran Bretaña y de las otras potencias que se van incorporando al proceso, corresponden decisivas transformaciones en la marcha hacia la economía mundial y el sistema político internacional, y una primera fase de hegemonía de Gran Bretaña.<sup>43</sup>

Durante el siglo XIX la hegemonía británica se impone mediante la combinación de su posición de avanzada en la Revolución industrial; el predominio de su marina mercante y de guerra y el consiguiente control de los mares; el perfeccionamiento del sistema financiero y crediticio; la capacidad comercial; la diplomacia de alianzas en el contexto del sistema del equilibrio europeo. El predominio británico se expresa en el continuo aumento de su participación en la producción manufacturera, el comercio y la marina mercante mundiales, las conquistas coloniales.

Las guerras de fines del siglo XVIII y de las primeras décadas del XIX tienen un doble impacto en la Revolución industrial británica.<sup>44</sup> Por una

Hobsbawm, E. J., *Industry and Empire*, Penguin Books, 1976; Braudel, Fernand, *Civilization and Capitalism 15th-18th Century*, vol. 3: *The Perspective of the World*, New York, Harper & Row, 1984; Kaplan, Marcos, *Ciencia, Estado y derecho en las primeras revoluciones industriales*, t. I de Kaplan, M., coord., *Revolución tecnológica, Estado y derecho*.

<sup>43</sup> Sobre la sucesión de hegemonías ver Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987, cap. 3 y 4.

<sup>44</sup> Ver McNeill, William H., *The Pursuit of Power, Technology, Armed Force, and Society since A. D. 1000*, The University of Chicago Press, 1982, pp. 210-212.



parte estimulan el crecimiento general y la industrialización. Por la otra, las mismas guerras permiten al comercio inglés abrirse paso en nuevas regiones del globo, y preparan el dominio del mercado mundial por Gran Bretaña a lo largo del resto del siglo. Gran Bretaña se beneficia con el retroceso del colonialismo francés; aumenta sus exportaciones a los nuevos Estados Unidos; acentúa vigorosamente su penetración comercial en la América hispana y portuguesa; edifica su nuevo imperio de libre comercio, y desplaza hacia el Atlántico, desde Europa y los mares que la bordean, el eje de su prosperidad comercial; afirma su supremacía en otros mares, en el Índico y el Pacífico, en Asia, África y Oceanía. El mundo se abre forzosamente al comercio británico, y luego al europeo y al norteamericano.<sup>45</sup>

Combinados los progresos industriales, comerciales, financieros y coloniales, la acumulación interna permite inversiones fuera de Gran Bretaña, y sus intereses y dividendos son reinvertidos en el interior, en una “espiral ascendente virtuosa” que enriquece a Gran Bretaña y estimula el comercio y las relaciones internacionales.

Sostenida por la nueva división mundial del trabajo que ella misma contribuye a constituir, la economía británica opera en un doble sentido: aspira enormes cantidades de materias primas y alimentos, y envía vastas porciones de productos textiles, metalúrgicos y otros. Este patrón de comercio visible tiene su paralelo y complemento en otro de invisibles, constituido por la red de líneas marítimas, contratos de seguros, nexos bancarios, que se extienden desde las principales ciudades británicas al mundo entero. La apertura del mercado inglés, y la disponibilidad británica a invertir y reinvertir en el exterior, llevan a una complementariedad general entre los flujos comerciales visibles y las pautas de inversión, y entre las metrópolis y las semiperiferias y periferias mundiales. Los ingresos por inversiones en el exterior reducen la brecha comercial por importación de bienes visibles, y se suman a los ingresos invisibles por fletes marítimos, seguros, comisiones bancarias, intermediación comercial, impidiendo la crisis en la balanza de pagos. Todo ello es reforzado por la aceptación del patrón oro, y por el desarrollo de mecanismos interna-

45 Para una geografía económica de la expansión imperial y el colonialismo durante la primera Revolución industrial, ver *The Times Concise Atlas of World History*, editado por Geoffrey Barraclough, Maplewood, New Jersey, Hammond Inc., 1982; Vidal-Nacquet, Pierre, ed.; *The Harper Atlas of World History*, New York, Harper and Row, Publishers, 1987; *The Times Atlas of World Exploration...*, cit.

cionales de intercambio y pagos, basados en documentos emitidos en Londres.

A la primera Revolución industrial (y a las dos subsiguientes) corresponden transformaciones decisivas en la economía y la política mundiales. Gran Bretaña contribuye más o menos involuntariamente al ascenso y expansión de otros países, a la implantación o al desarrollo en un número creciente de otros países de la agricultura moderna y de la industrialización, mediante el comercio, el financiamiento, las inversiones y la revolución de los transportes, la colonización. Ello confluye en una creciente dominación del mundo por las naciones que se van convirtiendo en desarrolladas y potencias. Con un alto grado de progreso y prosperidad, aquéllas constituyen y rigen un sistema económico internacional al cual incorporan a los países semiperiféricos y periféricos, variablemente atrasados y dependientes. Entre metrópolis desarrolladas y dominantes, y entre ellas y las regiones y naciones atrasadas y subordinadas, se van creando estrechos vínculos, la integración en un mercado internacional unificado y relativamente competitivo, con facilidades para el movimiento de capitales, mercancías, servicios y personas. La vasta periferia, que comienza en la propia Europa y se extiende a los otros continentes, va siendo incorporada a la economía mundial, al sistema político interestatal, y a la dominación de las metrópolis. Ello se cumple a través del comercio, el transporte y las comunicaciones a gran distancia, los flujos financieros e inversores, las migraciones, la presión diplomática, la agresión militar, la difusión de pautas y modelos de tipo cultural-ideológico y político, la asociación con fuerzas e intereses locales. Esta situación histórica tendrá fundamental influencia en el desarrollo histórico de los países latinoamericanos.<sup>46</sup>

Desde fines del siglo XVIII y durante el XIX, Gran Bretaña toma la delantera en la hegemonía mundial y regional, y en la imposición de relaciones de subordinación a los países latinoamericanos, sin que ello implique el total desplazamiento de Francia, Alemania y Estados Unidos. Penetración y dominación británicas asumen un carácter indirecto y usan una amplia gama de mecanismos e instrumentos: combinación de grupos británicos de acción exógena y de los de permanente implantación local y organización autónoma; comercio de importación y exportación; inver-

46 Ver Hobsbawm, E. J., *The Age of Capital 1848-1875*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1975.

siones; financiamiento externo; servicios (transporte, comunicaciones, banca, seguros, etcétera).<sup>47</sup>

Con su política latinoamericana, Gran Bretaña no busca ejercer un poder político directo en los países de la región, ni permitir que otras potencias lo hagan. El interés económico debe predominar como premisa de buenas relaciones políticas que a su vez deben servir al primero. Se trata de lograr privilegios comerciales y financieros, pero con reconocimiento de los gobiernos latinoamericanos como encarnaciones de un Estado formalmente soberano y en negociación directa con ellos. La igualdad formal de los Estados debe ser respetada. El Estado británico no ejerce un poder exclusivo de decisión, ni hace uso preponderante de la fuerza. Participa en la política interna, da o resta apoyo a diversos grupos de intereses y facciones políticas, sin comprometer totalmente la influencia británica con un sector solamente. Mantiene la apariencia de no intervención, pero induce a los poderes locales a tomar las decisiones que desea. En principio, la acción británica busca moderar los conflictos internos, evitar guerras civiles e internacionales, remplazar la violencia por la negociación. No obstante, el Estado inglés no desdeña recurrir a la injerencia política, a la presión diplomática y a la intervención naval y militar cuando ello resulte necesario y conveniente para la protección de intereses estratégicos, diplomáticos y económico-financieros.

Los nuevos Estados son reconocidos, y sus gobiernos y políticas tienen aceptación y apoyo, cuando demuestran capacidad para participar en la comunidad internacional, con todas las obligaciones inherentes, y para promover el desarrollo interno, garantizar los intereses de Gran Bretaña, y asegurarse la aceptación de las potencias. La preferencia británica se dirige a un tipo de Estado que reduzca su papel a posibilitar el funcionamiento regular de mecanismos comercial-financieros automáticos entre naciones industriales y productoras de materias primas, mediante gobiernos que representen a grupos respetables y de orden, y que aseguren la unidad, la paz y el régimen liberal.

La influencia británica primero, y luego también las de otras potencias, contribuye decisivamente a definir en el sentido indicado los caracteres de la sociedad y el Estado emergentes, el tipo de desarrollo, la política económica y sus resultados. El Estado deseado debe promover decisiones

47 Ver Ferns, H. S., *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1966.

políticas definitorias en favor del crecimiento y de la integración en el sistema internacional. Debe desmontar las estructuras que obstaculicen la penetración y dominación de los intereses británicos y tomar medidas favorables a éstos. La política británica es por el contrario hostil a los intentos de desarrollo nacional independiente, al fortalecimiento de empresas privadas nacionales con autonomía e iniciativa, a los proyectos de integración de las poblaciones y territorios que la independencia ha contribuido a disociar.

Estado y grupos británicos buscan y logran apoyos internos en elites dirigentes, grupos dominantes y Estados nacionales a la búsqueda de la integración internacional y de nuevas formas de producción, comercio y acumulación. La coincidencia de intereses y fines entre grupos nativos y metropolitanos, que reduce diferencias y enfrentamientos, la corrupción generalizada de políticos, gobernantes y administradores, las formas directas e indirectas de injerencia externa en la economía, la cultura y la política internas, hacen innecesaria la conquista y colonización directas.

Gran Bretaña sobre todo, pero también y cada vez más Estados Unidos, Francia y Alemania, van imponiendo la incorporación de los países latinoamericanos a la economía internacional y su restructuración interna. Las economías y las sociedades de la región son ubicadas dentro de un esquema de división y especialización internacionales del trabajo; convertidas en productoras de materias primas agropecuarias y mineras a bajo precio para abastecimiento de las metrópolis, en mercados para la producción industrial de las naciones desarrolladas, y en zonas de inversión para los capitales del mismo origen.

Instrumentos principales de esta gigantesca operación histórica han sido el control de los movimientos y canales mercantiles e inversores por las metrópolis, sus modalidades específicas, los patrones culturales predominantes, la creación de infraestructuras, la inmigración europea.

El sistema resultante funciona en la medida en que se mantiene un circuito continuo. El aumento de las exportaciones y de las inversiones extranjeras proporcionan ingresos suficientes para importar bienes de consumo y elementos destinados a la producción primaria y a la infraestructura, y para pagar intereses, dividendos, beneficios, de modo de seguir expandiendo exportaciones e importaciones y atrayendo nuevos capitales extranjeros.

El predominio y las modalidades de la nueva dependencia contribuyen decisivamente a la adopción más o menos conciente y deliberada de un modelo y a la realización de un proyecto de desarrollo subordinado, motivado y controlado —en considerable medida pero no totalmente— desde el exterior. Cada país se estructura en un sentido centrífugo y divergente; su economía, su cultura, su política y su diplomacia, son orientadas por separado hacia los centros mundiales de poder e integradas en la órbita de una potencia, acentuando y consolidando definitivamente la fragmentación inicial. Se trata además de un proyecto de desarrollo desigual, parcial y desnivelado en términos de ramas y sectores, de clases y grupos, de regiones e instituciones; un desarrollo combinatorio de fuerzas y estructuras y de fases históricas, de lo moderno, lo tradicional y lo arcaico; un desarrollo semiespontáneo y sin grandes cambios estructurales, oscilante entre el librepresismo proclamado y el intervencionismo estatal en mayor o menor grado denigrado pero aplicado.

El desarrollo resultante no deja de expandir actividades existentes y de crear otras nuevas. Se incorporan, se crean y se movilizan capitales, técnicas, fuerza de trabajo, formas organizativas y empresariales, infraestructura y capital social básico, urbanizaciones, instituciones sociales y políticas. El aumento, la diversificación, la productividad de las actividades económicas se corresponden con el fortalecimiento e injerencia del Estado.

Lo que en definitiva surge, sin embargo, son economías subordinadas, superespecializadas, deformadas, inestables, vulnerables a los factores y movimientos, a las modalidades y ritmos de la economía internacional y sobre todo de los países avanzados.<sup>48</sup>

Las estructuras socioeconómicas emergentes van presentando cada vez más el perfil de un sistema elitista-oligárquico. Lo irán organizando y controlando cada vez más, ante todo las elites públicas de intelectuales, políticos, militares, eclesiásticos y, en relaciones en parte conflictivas y en parte coincidentes o convergentes con aquéllas, también grupos de propietarios y empresarios primario-productores y exportadores, terratenientes, mineros, comerciantes, financieros, en alianza con gobiernos y empresas de las metrópolis.

48 Ver Bethell, Leslie, ed. (Cambridge), *Historia de América Latina 6. América Latina independiente, 1820-1870*, especialmente cap. 1 “Economía y sociedad”, por Tulio Halperin Donghi.

El alto grado de concentración monopolista de recursos, riquezas y poderes, se manifiesta en una organización social fuertemente jerarquizada, polarizada y rígida. Por una parte predominan las actividades agro-minero-exportadoras y el régimen latifundista de tenencia y uso de la tierra. Por la otra, se da una urbanización peculiar, previa al desarrollo y la modernización, reforzada y acelerada por las nuevas modalidades de la inserción internacional subordinada y del crecimiento económico extravertido, con predominio de la gran ciudad principal, dentro de una red urbana nacional a la vez débil y polarizada. En la esfera urbana ascienden nuevas elites y fracciones de clases que compiten, coinciden y se entrelazan con sus equivalentes del campo. Los polos rural-tradicional y urbano-modernizante integran un mismo proceso y un mismo sistema de sociedad global, que fluctúa entre ambos, con tendencia a la primacía del segundo. Ambos polos tratan de dominarse y explotarse mutuamente, convergen en formas de coparticipación en el poder y son, a su vez, satelizados y explotados por la o las metrópolis.

Las pautas y actividades culturales e ideológicas en formación y lucha por la primacía tienden a combinar rasgos provenientes de la nueva dependencia. La tendencia será cada vez más al predominio de la alienación cultural-ideológica hacia todo lo extranjero, a la europeización y el cosmopolitismo; y a la instrumentalidad para fines de integración internacional, de creación de las nuevas estructuras socioeconómicas requeridas, y de cristalización de la dominación interna. Va emergiendo así una cultura dominante y una ideología oficial caracterizadas por la hibridez, la falta de coherencia y la fragilidad, la carencia de sentido nacional, la incapacidad para fortalecer las propias bases a las que por el contrario coartan y debilitan. Cultura e ideología son elaboradas y manejadas por y para grupos minoritarios, al margen de las masas populares, mediante el monopolio y el uso de grupos intelectuales relativamente reducidos de la Iglesia, del subsistema educacional, de la prensa, y de las relaciones directas con el sistema cultural-ideológico de las metrópolis como fundamental marco de referencia.

Cultura, ideología, intelectuales oficiales, van dando a las propias elites públicas y a la oligarquía emergente, homogeneidad, conciencia de sí y de sus intereses, necesidades y funciones; les proporciona una concepción del mundo, un grado de elasticidad para la absorción de los cambios, cuadros de dirección y organización de la sociedad y del Estado; contri-

buyen al refuerzo de su poder, de su prestigio y del consenso respecto a su dominación. El sistema dificulta el surgimiento e irradiación de nuevas elites y grupos sociales y políticos, con posibilidades y aptitudes para formular alternativas al modelo vigente, para organizarse y lograr adhesiones significativas. Esta situación estructural contribuye a la inexistencia largo tiempo de un público amplio con predisposición para recibir y asimilar discursos cultural-ideológicos y políticos divergentes.<sup>49</sup>

49 Un análisis más detallado de las nuevas estructuras socioeconómicas se encuentra en Kaplan, Marcos, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Santiago de Chile, 1969, ediciones subsiguientes en Buenos Aires, Amorrortu Editores. Ver Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina* 6., *cit.*, especialmente cap. 2 “Política, ideología y sociedad”, por Frank Safford.

## CAPÍTULO III

### FORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL

En la fase de independencia y organización nacionales del siglo XIX y parte del XX, el Estado no surge ni avanza como mero reflejo o producto de sus bases socioeconómicas ni de condicionantes y determinantes internos y externos.<sup>50</sup>

El Estado se desarrolla en el contexto de la inserción dependiente en un orden mundial y en una división internacional del trabajo estructurados bajo la hegemonía de Europa Occidental y de los Estados Unidos; de una economía y un desarrollo de tipo primario-exportador; de una sociedad jerarquizada y rígida; y de un orden político elitista-oligárquico. A ello se agregan las condiciones impuestas por la herencia colonial, las guerras emancipadoras y civiles, las múltiples destrucciones y desorganizaciones, la anarquía y el caudillismo, las exigencias del crecimiento y de la integración internacional, la inexistencia o debilidad de la sociedad civil y de los actores y procesos de la democratización social y política.

Todo ello hace que el Estado y las elites públicas (intelectuales, políticas, militares, eclesiásticas) sean más productores que productos; menos criaturas que creadores de una nación a la que preexisten; actores primordiales en la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el sistema político. Estado y elites públicas se autoconstruyen y se autodesarrollan, con una realidad y una lógica propias, y con sus principios inherentes de determinación; se dotan de aparato, de institucionalización y de espacio autonomizado.

Estado y elites públicas se diferencian e imponen respecto a una “sociedad gelatinosa”, incapaz de autoregulación, apenas coextensa 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. Estado y

50 Kaplan, Marcos, *Formación del Estado nacional...*, cit.; Vega C., José Luis, *La formación del Estado nacional en Costa Rica*, San José de Costa Rica, ICAP, 1981; Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, México, UNAM, 1982.



elites públicas se diferencian relativamente de la nueva oligarquía, la co-producen y coorganizan; son factor decisivo en la definición de la hegemonía y van co-participando cada vez más en la fórmula hegemónica con la clase socioeconómicamente dominante; se integran en parte con ella; todo ello a partir y a través del control del aparato gubernamental y de sus modalidades de uso.

Las elites públicas, por sí mismas, y en creciente acuerdo con la oligarquía, construyen el Estado y lo dotan 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 la organización de la violencia, la definición y la estabilización de la solución hegemónica, la adopción de un tipo de economía y sociedad, la estructuración y el reajuste del sistema nacional en función de los requerimientos del camino adoptado de desarrollo y de la integración internacional.

El modelo de régimen político y de Estado que las elites públicas importan y adaptan, se sobreimpone a una heterogeneidad de fuerzas, estructuras y prácticas tradicionales que lo rechazan, o lo refractan y desvirtúan en su funcionamiento y en sus resultados. La dependencia externa, los fuertes desniveles —socioeconómicos, culturales, regionales—, la concentración con dispersión del poder político, impiden o restringen la unidad y supremacía del Estado, la vigencia y los alcances de la participación popular y de la democracia representativa, y del Estado de derecho.

Desde la independencia y la organización nacionales hasta la fecha, el proyecto de incorporación al proceso mundial de modernización, los prototipos de economía y sociedad, de cultura, de Estado y democracia, el camino de desarrollo, provienen de un marco de referencia externo. Han sido adoptados y transplantados a los países latinoamericanos por sus elites dirigentes y grupos dominantes, desde países desarrollados de la época, e interiorizados como componentes nacionales. Proyectos, prototipos, realizaciones han desarrollado una historia y una especificidad propias, sus entrelazamientos e interacciones, sus redes y constelaciones de fenómenos, formas y dinamismos. Han sido además anticipatorios respecto a las premisas y bases que deberían haber tenido, y a los contenidos y resultados que pretendieron tener o prometieron lograr.

La incorporación al sistema económico-político mundial y a los patrones de división mundial del trabajo, los convierte en marcos de referencia

impositivos y cambiantes, con el consiguiente peligro de desajuste y retraso. Se impone y acepta la restructuración interna de los respectivos países como un ajuste más o menos pasivo a las coacciones exteriores, para posibilitar la inserción en el sistema económico-político mundial, el crecimiento y la modernización interiores, la instauración y continuidad del nuevo sistema de dominación.

La permanente búsqueda de caminos y soluciones mediante la importación de fórmulas y formas externas, ha llevado a subestimar o negar la importancia y la necesidad de producir internamente los prerequisites, los componentes y los resultados del crecimiento, la modernización, el cambio social, el Estado nacional, la democracia, la cultura, la ciencia y la tecnología. Los países latinoamericanos han carecido de las expresiones, las similitudes o las equivalencias del Renacimiento y de la Reforma religiosa, del Siglo de las Luces, del espíritu burgués y la empresa capitalista, de la sociedad civil, de la revolución democrática, del principio de ciudadanía, del Estado de derecho.

Modernización, Estado nacional, imperio de la ley, democracia, han sido siempre proyecciones anticipatorias y promesas incumplidas, completamente o en un grado significativo, por la carencia de reales prerequisites, componentes, proyecciones y mecanismos de refuerzo y multiplicación.

El prototipo de democracia que las elites públicas importan y aplican se anticipa a la realidad y a la democratización. El mismo se irá dando en oleadas sucesivas, con flujos y reflujos, con movimientos y resultados de inclusión y exclusión, ascensos y desbordes, reajustes y estabilizaciones, recuperaciones y regresiones.

Estas carencias acumulativas y autoperpetuadas han estado presentes y han incidido negativamente sobre los rasgos y los logros de los respectivos desarrollos nacionales, hasta la época actual. De ello dan testimonio las formas y fases del desarrollo político que pasan por la independencia, las guerras civiles, la organización del Estado y la invención productora de la nación, la transición desde fines del siglo XIX a la Gran Depresión de la década de 1930, y la crisis estructural permanente de las últimas décadas.

Productor ante y sobre todo de las nuevas fuerzas y estructuras, pero también en parte coproductor por ellas, el nuevo Estado nacional se va constituyendo a través de un lento y penoso proceso, hasta afirmarse

como fuerza política culminante, reguladora de las relaciones entre las clases y grupos nacionales, y entre el país y la metrópoli, y como clave e instancia definitiva de la hegemonía, el crecimiento y la modernización y la inserción internacional. Este proceso se da con diferencias considerables de ritmos, rasgos y modalidades entre los distintos países latinoamericanos. Unos y otros dependen de la herencia histórica, del tipo de relación con las metrópolis y el mercado mundial, del impacto de aquéllas en lo interno, de la solución dada al problema de la hegemonía, de las vicisitudes de la historia política con todas sus especificidades nacionales.

Desintegración regional, independencia e inserción internacional, trastornan el viejo equilibrio, y el nuevo orden tarda en surgir y consolidarse. Los Estados nacionales comienzan a constituirse y funcionar desde el comienzo de la insurrección, en condiciones de desequilibrios y conflictos generalizados: destrucciones y masacres; reducción de la mano de obra y de su productividad; impactos negativos de la independencia y de las nuevas políticas liberales; multiplicidad de divergencias y confrontaciones socioeconómicas entre intereses regionales, sectoriales y clasistas, y entre sus expresiones ideológicas, políticas y militares. Éstas se manifiestan en enfrentamientos entre grupos y tendencias: transformadores radicales y reformistas-gradualistas, conservadores y liberales, republicanos y monárquicos, aristocratizantes y democratizantes, católicos, librepensadores y masones, unitarios y federales, nacionalistas y cosmopolitas, civilistas y militaristas. Oligarquías centrales luchan con otras locales, y ellas coinciden o se enfrentan con grupos intermedios y populares, por problemas referidos en esencia al logro del monopolio sobre los principales resortes y recursos socioeconómicos y políticos, a la imposición de una hegemonía determinada, a la organización y uso de un Estado centralizado y estable, a la definición de las condiciones de incorporación al nuevo sistema internacional.

Para la casi totalidad de los países latinoamericanos, se da un largo periodo de guerras civiles, situaciones de anarquía, caudillismo, imposición de autocracias más o menos personalizadas.

El caudillismo como fenómeno central integra dos tipos dominantes. Por una parte, las guerras independentistas y civiles crean un tipo de combatiente profesional, divorciado de la vida civil, acostumbrado a dirimir todos los problemas por la fuerza, sin lealtad al Estado en emergencia y sí a sus propias ambiciones, al cuerpo armado y a sus jefes. A

oficiales veteranos de clase alta y media se agregan otros de origen popular, que aprovechan la participación en ejércitos regulares, bandas faciosas y guerrillas —donde no existen o pesan menos las discriminaciones sociales y étnicas—, como medio de vida, de movilidad social, de logro de riquezas, poderes y honores. Las relaciones personales entre jefes y subordinados contribuyen a dar base política al caudillismo militar de este primer tipo. Terminadas las guerras de la independencia, generales y oficiales ambiciosos buscan aprovechar la fuerza y experiencia adquiridas y la inestabilidad anárquica para conquistar posiciones privilegiadas, lograr y controlar el poder político, acumular riquezas y ascender en la escala social. Los jefes militares y sus fuerzas se vuelven árbitros finales en los asuntos públicos; participan en las decisiones o las imponen; explotan el descontento popular; son llamados por gobernantes civiles para que los respalden, a riesgo de ser limitados o sustituidos, y de dar lugar a dictaduras militares personalistas. Carentes de situación social y de ideología definidas, los jefes militares tienden al alineamiento con los grupos oligárquicos, y éstos los aprovechan para consolidar su poder y mantener sometidos a sus rivales y a los grupos populares. Generales y oficiales resultan a veces también incontrolables; se crean sus bases y ámbitos propios, pero tienden a desplegar una ideología y una actuación conservadoras, y a respetar en definitiva el sistema en emergencia.

Por otra parte, se da el tipo de caudillo que une el poder económico y social al de las armas, el gran terrateniente que, para la afirmación de sus intereses personales y de grupo, y en reacción contra la inoperancia u hostilidad del Estado central o que pretende serlo, impugna y replantea el sistema de poder vigente en un momento dado. Para tal efecto, moviliza y dirige a sus iguales y a los grupos medios y populares (pequeños y medianos hacendados y comerciantes, artesanos, peones, soldados desmovilizados), sacudidos por las guerras independentistas y civiles, y afectados por las nuevas políticas de liberalismo económico y de apertura a la penetración extranjera. Los componentes de esta base masiva están ligados por lazos de lealtad personal directa al caudillo. Éste puede utilizar la función dirigente y mediadora, ya sea para replegarse hacia el poder regional y local, ya para pretender el poder nacional. Del caudillismo y contra él surgen dictaduras personales que tienden a imponer un orden nacional unificado.

Entre los países latinoamericanos, Brasil<sup>51</sup> y Chile<sup>52</sup> eluden la fase de anarquía y guerra civil, en dos variedades específicas de autocracia preventiva. A ello se agregan autocracias transicionales, como el rosismo argentino<sup>53</sup> y el gobierno de Gabriel García Moreno en Ecuador. La plena emergencia y culminación del Estado elitista-oligárquico se ejemplifica en el porfiriato mexicano,<sup>54</sup> y en la Argentina postrosista.<sup>55</sup>

### 1. *El orden político-jurídico tradicional: supuestos, alcances, límites*

Las elites públicas de intelectuales, políticos, ideólogos, administradores, militares y eclesiásticos, elaboran y aplican un modelo de Estado

51 Sobre el caso del Brasil, ver Buarque de Holanda, Sérgio, *História Geral da Civilização Brasileira*, São Paulo, 1960; Werneck Sodre, Nelson, *Formação Histórica do Brasil*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1964; Furtado, Celso *Formação Econômica do Brasil*, Río de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1959; Furtado, C., *Dialéctica del desarrollo*, México, FCE, 1965; Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina* 6., cit., cap. 9 “Brasil (1822-1850)”, por Leslie Bethell y José Murilo de Carvalho, y cap. 10 “Brasil (1850-1870)” por Richard Graham.

52 Sobre el caso de Chile, ver Jobet, Julio César, *Ensayo crítico del desarrollo económico-social de Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1955; Edwards Bello, Alberto, *La organización política de Chile*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1958; Eyzaguirre, Jaime, *Fisonomía histórica de Chile*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1958; Pinto, Aníbal, *Chile: Un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria, 1962; Donoso, Ricardo, *Breve historia de Chile*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1963; Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina* 6., cit., cap. 7 “Chile”, por Simón Collier.

53 Sobre el rosismo argentino, ver Burgin, Miron, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Hachette, 1960; Busaniche, José Luis, *Historia argentina*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1965; Ferns, H. S., *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, cit.; Ortiz, Ricardo M., *Historia económica de la Argentina*, 2 t., Buenos Aires, Editorial Raigal, 1955; Romero, José Luis, *Las ideas políticas en la Argentina*, 2a. ed., México, FCE, 1956; Halperin Donghi, Tulio, *Historia argentina* 3. *De la Revolución de Independencia a la Confederación Rosista*, Buenos Aires, Paidós, 1972; Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina* 6., cit., cap. 8 “Las repúblicas del Río de la Plata”, por John Lynch.

54 Ver Kaplan, Marcos, *Formación del Estado...*, cit.; Kaplan, M., “La doctrina de la autocracia civilizadora o del gendarme necesario en la historia político-constitucional de América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, nueva serie, año XVIII, núm. 54, septiembre-diciembre de 1985. Sobre el porfiriato, ver Valadés, José C., *El porfiriato —Historia de un régimen—. El nacimiento (1876-1884)*, México, UNAM, 1977; Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México —El porfiriato—. La vida política interior, Parte segunda*, México-Buenos Aires, Editorial Hermes, 1972; González, Luis, “El liberalismo triunfante”, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1976, t. III; Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina* 6., cit., cap. 3 “México”, por Jan Bazant.

55 Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina* 10. *América del Sur, c. 1870-1930*, Barcelona, Cambridge University Press y Editorial Crítica, 1992, cap. 2 “Política y sociedad en Argentina, 1870-1914”, por Roberto Cortés Conde.

liberal-oligárquico. Su doctrina, su cristalización y su práctica despliegan, desde sus orígenes, ambigüedades y oscilaciones entre el ser y el deber ser, la forma y el contenido, la intención proclamada y el resultado producido.

Los principios inspiradores y los componentes esenciales del modelo provienen del pensamiento de la Ilustración (Rousseau, Montesquieu), las tradiciones revolucionarias de Francia y Estados Unidos, el librecomercio y las instituciones de Gran Bretaña, el constitucionalismo de Guizot y Constant, el utilitarismo de Bentham, la filosofía social de Saint-Simon y Leroux, el positivismo. Se importa y se aplica sobre todo el prototipo europeo y norteamericano de Estado independiente, centralizado, republicano, democrático-representativo, bajo el imperio del derecho, con división de poderes y consagración solemne de los derechos y garantías individuales en y para las esferas política y civil. Las elites públicas, y —por su incitación y ejemplo y de modo renuente y poco reflexivo—, también los grupos oligárquicos, adoptan este modelo por una conjunción de factores y circunstancias: el prestigio de los países de origen, como paradigmas de poder y progreso; la inexistencia de otro modelo superior; la formación intelectual y la enajenación cultural de quienes tienen a su cargo la elección y el cumplimiento del proyecto histórico; el papel legitimador del liberalismo político para el nuevo orden y el camino/estilo de desarrollo adoptado; la confianza en las estructuras de poder como limitativas de los alcances de la democracia formal.

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

El Estado se estructura y se institucionaliza; crea un orden político-militar y una legalidad, a través de un flujo de constituciones, códigos y leyes. Este entramado jurídico-institucional se superpone a fuerzas, estructuras y dinamisismos que en parte rechazan, en parte refractan y deforman las formas político-jurídicas del nuevo sistema. Constituciones y leyes se formulan y se acatan, pero en mayor o menor medida no se

cumplen, o se despliegan en la realidad con modalidades que se apartan de los prototipos y de sus justificaciones doctrinarias.<sup>56</sup>

Estructurado en base a constituciones rígidas, el Estado asume la nacionalidad (inexistente, virtual, larvada) como base de la organización territorial, y las formas de un Estado legitimado por la soberanía popular, secularizado, centralizado, republicano, democrático, representativo, bajo el imperio de la ley, con división de poderes y consagración de derechos y garantías individuales en lo civil y en lo político. El Estado se encarna en regímenes presidenciales como tipo predominante.<sup>57</sup>

Dependencia externa, concentración de los principales instrumentos de poder en minorías nativas y extranjeras, marginación de mayorías, restringen la vigencia de los principios de autonomía y centralización del Estado, de soberanía popular y democracia representativa. Compartido en su encarnación, su control y su uso por elites públicas y nuevas oligarquías, el Estado adquiere las características de autocracia unificadora, o de democracia con participación restringida, o bien resulta un híbrido de ambas.

La división y equilibrio formales de poderes y espacios sociales coexisten con, y son desvirtuados por, la tendencia al predominio del Ejecutivo, elegido por toda la nación con sufragio universal, al presidencialismo y a la autocracia personalizada, en detrimento del Parlamento y de la judicatura. Los ministros están subordinados al presidente, como ejecutantes de su política, sin responsabilidad ante el parlamento. Si los poderes Ejecutivo y Legislativo son en principio mutuamente independientes, el primero va reforzando su preponderancia frente al segundo y al Judicial. Ello resulta de causas generales, pero también del uso directo de facultades constitucionales: la jefatura por el Ejecutivo de la administración

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

57 Ver Kaplan, Marcos, *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1985; *Proyecto y construcción de una nación (Argentina 1846-1889)*, Selección, *Prólogo y Cronología Tulio Halperin Donghi*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1980; SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 1980; Carpizo, Jorge, "Derecho constitucional", *Introducción al derecho mexicano*, t. I, México, UNAM, 1981.

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 genera y amplifica por sí misma el predominio del Ejecutivo, las tendencias al poder personal y 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, dar preponderancia al Legislativo o independencia y eficacia al Judicial, son casos aislados, y son desvirtuadas por la realidad y las prácticas gubernamentales.<sup>58</sup>

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

Las elites emancipadoras y organizadoras heredan una sociedad carente de las tradiciones y fuerzas, de las virtualidades y las realizaciones, de la democracia, el capitalismo, la industrialización, la diversificación pluralizante, las prefiguraciones de una sociedad civil en potencia o en emergencia. Aquéllas asumen el poder político sin cambios estructurales, sin 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 su dominación por los éxitos en la guerra, en la creación de algún tipo de orden interno, en la construcción del Estado. Su poder se basa en la fuerza desnuda; en la continuidad y refuerzo de una tradición de personalismo caciquil y caudillista; en el logro

58 Ver Loewenstein, Karl, "La presidencia fuera de los Estados Unidos", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año II, núm. 5, mayo-agosto de 1949; volumen colectivo *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977.



gradual de un consenso por asentimiento impuesto por los pocos a la conformidad resignada de los muchos. Se ven correlativamente bloqueadas la expresión, la personificación, la participación directa o por representación de las mayorías de dominados y marginados. Privilegiadas la independencia, la construcción del Estado y la nación, el crecimiento cuantitativo y la modernización superficial, la realización de los principios democrático-liberales es postergada para un futuro indefinido.

El Estado y las elites públicas que lo fundan en una nación inexistente o larvada, carecen de auténtico poder constituyente. El que se ejerce es ficticio, otorgado a una nación que aún no existe o a un pueblo ausente o pasivo. Estado, regímenes políticos, gobiernos, carecen de legitimidad para expresarse y actuar como voluntad común, decisión política, poder constituyente ejercido por y para una pluralidad de grupos, organizaciones e instituciones. No son poder nacional soberano, de origen auténtico, y con capacidad para dar soporte efectivo y vigencia a la Constitución.

Elitización y oligarquización se entrelazan con la adopción de un modelo de economía, de sociedad y desarrollo que en parte hereda y expresa y, en parte, coproduce un sistema fuertemente polarizado y rígido; desequilibrado por las diferencias de poder, riqueza; fracturado por tensiones y conflictos de todo tipo. No existe, o apenas se va esbozando, una sociedad civil como red de actores sociales, comunidades, organizaciones, instituciones, prácticas y procesos, productos y creaciones; como entramado de modos colectivos de existencia, de conciencia y acción, para la autoprotección, el autodesarrollo, la participación, el control sobre el Estado y los gobiernos. Los gérmenes o esbozos de una sociedad civil aparecen sólo en ciertos polos urbanos, en las esferas 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 poca o nula autonomía de los subsistemas, la debilidad de la secularización y de la opinión pública.

El bajo grado de división del trabajo se manifiesta en la escasa diversificación de los actores (clases, grupos, individuos) y de los papeles, la poca especialización de estructuras y órganos, la reducida posibilidad de asunción por unas y otros de funciones primordiales y netamente determinadas. Actores y órganos asumen y confunden en sí varios papeles y

funciones poco diferenciados. La lenta e incompleta secularización deja subsistentes relaciones, valores y normas tradicionales; contribuye a la acumulación y confusión de poderes y a su personalización.

Los grupos primarios (de parentesco, étnicos, territoriales, religiosos...) predominan por largo tiempo; se revelan mutuamente conflictivos y excluyentes, poco articulables en conjuntos orgánicos, carentes de autonomía, manipulables como clientelas de grupos elitistas 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 memberships de orígenes varios y amplias superposiciones; la integración en 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 gubernamental-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 de formas, soluciones, reglas e instituciones del juego político, que sean comprendidas, aceptadas y aplicadas por todos o por la mayoría.

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

Elitización y oligarquización, monopolio de los medios de decisión 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, como se dijo, los rasgos de una autocracia unificadora, de una democracia de participación restringida, o de una combinación de ambos tipos. Ello condiciona y hasta determina los caracteres y alcances del régimen político-constitucional, de los derechos civiles y políticos, de los regímenes electorales, de los partidos, del grado de sometimiento del Estado al imperio de la ley.

## 2. *Presidencialismo, derechos, elecciones y partidos*

La división y equilibrio de los poderes que se formula en los textos constitucionales es desvirtuada en la práctica por la centralización y el predominio del Ejecutivo; por un presidencialismo instaurado con mayor fuerza que en el modelo norteamericano; por el refuerzo de la tradición colonial; por las exigencias provenientes de los requerimientos de integración nacional y social y de hegemonía de las elites públicas y oligárquicas.

El régimen parlamentario no se adapta a las realidades nacionales y fracasa (salvo en Chile entre 1891 y 1925, y en el Brasil imperial). Decepciona por su complejidad, sutileza y fragilidad. Presupone condiciones que la realidad de la época no da: exitosa unificación nacional; absorción de contradicciones y conflictos; un grado suficiente de consenso; oposición fuerte y preparada para gobernar. La falta de 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 proyecto de desarrollo definido por elites públicas y oligarquías.

El régimen presidencial parece más simple y fuerte, apto para dar autoridad y estabilidad al Ejecutivo, y eficacia para preservar la unidad nacional, la integración social, el orden para el desarrollo. El régimen presidencial se generaliza, tiende al presidencialismo, a la encarnación personalizada y carismática del poder, al partido dominante (o de hecho único). Con una concepción centralista y cuasi-absolutista del Poder Ejecutivo, el presidente y su grupo inmediato eligen y controlan a parlamentarios, gobernadores, dirigentes partidarios, altos funcionarios, jueces, grupos intelectuales. Todos ellos, a su vez, contribuyen al manejo del electorado y de los candidatos elegidos; convalidan o ejecutan las decisiones de la elite del poder del que son apéndices. El Parlamento tiene un papel débil y subordinado al Ejecutivo, excepto el Senado como reducto de oligarquías regionales.

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 poderes; se resiste a juzgar e 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 más los gobiernos *de facto*.

El federalismo emergente de los textos constitucionales y de las transacciones y pactos entre grupos y espacios regionales que los originan y convalidan, 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 régimen unitario. El régimen municipal reconoce limitadamente y da vigencia precaria a los gobiernos y las libertades locales.

Los derechos y garantías individuales se refieren sobre todo, en su letra y en su aplicación, a las instituciones y prácticas del capitalismo liberal, —propiedad, empresa, mercado, contrato—, con las adaptaciones y restricciones emergentes de su incorporación a realidades histórico-estructurales muy diferentes de las que les dieron origen y desarrollo. Los derechos políticos, económicos y sociales son ignorados, o subestimados y privados de reconocimiento y de vigencia. El sufragio universal está restringido por la ley y por los condicionamientos socioeconómicos y políticos. Los derechos laborales, sindicales, sociales, comienzan a ser reconocidos recién a principios del siglo XX, y con fuertes restricciones en cuanto a beneficiarios, problemas y espacios de titularidad y aplicación.

Los derechos constitucionales emergen y funcionan en todo lo referente a las relaciones de los países latinoamericanos con las metrópolis, y de las elites públicas y grupos oligárquicos entre sí, con los grupos y gobiernos extranjeros, y más tarde también con estratos medios urbanos. Se aplican poco o nada a las relaciones entre elites y oligarquías y las masas populares, 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 de patronazgo-clientelismo). Aquéllas se entrelazan con nuevas formas de dominación y explotación, aportadas por el crecimiento, la modernización y la integración subordinada en el sistema internacional hegemonizado 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 información 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. La coacción desnuda es combinada con un consenso más pasivo que activo. Este último es posibilitado por la situación ambigua de los extranjeros inmigrantes; las ilusiones de progreso y ascenso de la población urbana; el manejo gubernamental del presupuesto, del patronazgo y de la ocupación burocrática.

El sistema electoral refleja largo tiempo la oposición al 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 el *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). Las condiciones y resultados de las elecciones son manipuladas, sobre todo en el campo, pero también en las ciudades: presiones a los candidatos (atropellos militares y policíacos, costos de las campañas), y a los electores (amenazas y sanciones económicas, sociales, religiosas, físicas); compra y adulteración de votos, robo de urnas; anulación arbitraria de resultados por el Congreso.

Elitismo y oligarquismo crean un sistema de partidos que se integra en aquéllos y los refuerza. Aquél se caracteriza por la primacía o la cuasiexclusividad del partido de notables, constituido por ellos, y orientado hacia ellos mismos y hacia sus clientelas; carente de programas principistas y doctrinarios, de amplia organización formalizada y de ancha base. Se trata de conglomerados de grupos, clanes y facciones, que buscan asegurar el manejo de la maquinaria política y del Estado, 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 avance 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 elites públicas y grupos oligárquicos; la rigidez del sistema político. Ello limita el surgimiento y la capacidad de irradiación de contraelites políticas con proyecto alternativo, capacidad de organización, difusión e influencia. Los partidos opositores van apareciendo como fuerzas de crítica y resistencia al régimen, más que de dirección autónoma y de proposición de alternativas y opciones. Débiles e inoperantes, no constituyen una amenaza seria para elites dirigentes y grupos dominantes. Unas y otros, no obligadas por un desafío real a modificarse en sí mismas ni en sus políticas, pueden competir y luchar entre sí sin repercusiones negativas para ellas ni para el sistema.

El régimen constitucional y jurídico como conjunto de normas positivas tiene así formalmente validez y vigencia, y goza de un primer nivel de legitimidad legalizada. Su fundamentación filosófica le otorga además un grado de legitimidad justa. Su legitimidad por eficacia se ve en cambio variablemente restringida por la convergencia o divergencia de diversos factores y circunstancias.

El modelo político en su cristalización jurídica ha sido creado y aplicado por elites públicas y órganos estatales a partir y a través de la primacía de determinados intereses y valores, para la instauración y conservación de un sistema de dominación. Como tal, es realmente aceptado y vivido por las elites públicas y oligarquías. El modelo vigente es en cambio impuesto a clases, grupos y regiones fuera de la constelación de poder, que lo aceptan pasivamente o lo resisten y rechazan, cuestionando su eficacia y aun su vigencia con grados variables de energía y éxito.

Por su configuración y funcionamiento, el régimen constitucional y jurídico va limitando su eficacia como orden formalista y aislado. Constitucionalismo y juridicidad tienden en efecto a restringirse a lo normativo, lo formulario y lo ritual; a fetichizarse para la pura conservación y el obstinado inmovilismo; a disociarse así de fuerzas, estructuras y dinamisismos de la sociedad. Instituciones y corporaciones de especialistas de

la legalidad se vuelven ciegas y sordas respecto a dimensiones enteras de la realidad nacional, a nuevos problemas, a disonancias y tensiones entre la legitimidad formal y la legitimidad eficaz, a las exigencias de cambio.

A la inversa, en sí mismo y en sus modos de actuación, en sus realizaciones y en sus virtualidades, este tipo de Estado y de derecho no puede reducirse a mero producto o reflejo de la infraestructura socioeconómica, ni a instrumento pasivo de una clase económica y socialmente dominante y simple ejecutor de sus políticas. Estado y elite pública nunca llegan a confundirse totalmente con la oligarquía ni con el sistema como una realidad monolítica y dada de una vez para siempre. Desde temprano, el Estado elitista-oligárquico y su correlato en el derecho, contienen en su seno diferentes posibilidades.

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

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

En sentido inverso, la misma diferenciación entre Estado y sociedad, entre esfera política por una parte, y esfera económica de libre empresa y mercado libre, como reino de la acumulación y la rentabilidad, por

la otra, crea o refuerza la tendencia del Estado y la elite gobernante a la asunción de una gama extensible de intervenciones, funciones y poderes, al monopolio político y a la autonomización.

El Estado liberal despliega esta tendencia a partir ante todo de los límites, carencias y disfuncionalidades del mercado. Debe intervenir para implantar las precondiciones de la economía de mercado y de su crecimiento. El mercado es capaz de autorregular las actividades económicas privadas, pero no el conjunto de la economía que en parte sigue bajo el control político como dominio público (*v.gr.* la infraestructura económica y social). Las insuficiencias intrínsecas, los efectos perversos y las perturbaciones del mercado requieren del Estado acciones de corrección y restauración.

Además, en y para su legitimación, el Estado moderno se define como protector de la libertad y propiedad del individuo, en tanto portador de derechos y fuente de soberanía, y se compromete por lo tanto a otorgar seguridad y a reducir incertidumbres.

En el mismo sentido, como resultado del movimiento democrático-liberal e igualitario que asciende desde fines del siglo XVIII, la protección del Estado se amplifica y diversifica: de los derechos civiles (seguridad, propiedad) y cívicos (participación, representación, sufragio) se va prolongando hacia derechos económicos y sociales. Esta tendencia es reforzada por el mismo despliegue de la doctrina y la práctica del Estado liberal. Una y otra tienden al establecimiento de vínculos directos de aquél con individuos liberados de la pertenencia ineludible a relaciones y formas de sociabilidad y solidaridad, y crean así la necesidad y posibilidad de la intervención del poder público mediante acciones positivas (reglamentación de relaciones sociales, servicios públicos, distribución del ingreso). Ello puede llevar a intervenciones y realizaciones públicas contrarias a intereses y voluntades de grupos dominantes, pero fieles a las exigencias de cumplimiento de las promesas (explícitas e implícitas) de los modelos de sistema político, Estado, sociedad y desarrollo.<sup>59</sup>

En segundo lugar, en efecto, el liberalismo clásico puede ser reinterpretado buscando reforzar o desplegar en plenitud su correlato democrático. Tal como surgiera en Europa Occidental, el liberalismo es en parte concomitante y en parte coincidente con el componente y el dinamismo

<sup>59</sup> Una interesante discusión de este problema se encuentra en Rosanvallon, Pierre, *La Crise de l'État-Providence*, París, Éditions du Seuil, 1981.



democráticos, pero entre una y otros existen tensiones, contradicciones y conflictos que pueden manifestarse en la doctrina y en la práctica políticas. El dilema entre liberalismo (económico) y democracia (política) puede reinterpretarse en dos sentidos opuestos. Puede, por una parte, conducir hacia una mayor vigencia y una mejor utilización del Estado de derecho para una oposición legítima al poder, a los medios de dominación de clase, de gobierno y administración de justicia, para su reforma, y también para aumentar la conciencia y el ejercicio efectivo de libertades políticas y civiles, en definitiva para el avance de la democratización.

En otro sentido, el dilema planteado puede resolverse hacia un refuerzo del conservadurismo en detrimento de la democratización, como “cesarismo democrático”, “autocracia civilizadora” o “gendarme necesario”, encarnados en el porfiriato mexicano<sup>60</sup> y en el gomecismo venezolano.<sup>61</sup> En el segundo sentido se afirma la necesidad de un Estado fuerte encarnado en un autócrata de personalidad excepcional e identificado con la nación, cuya supervivencia y progreso garantiza los del sistema vigente y del camino elegido de desarrollo. La justificación legitimante se da en lo pragmático-político y en lo jurídico-formal, a través de intelectuales-políticos y de debates periodísticos, parlamentarios y electorales.

La autocracia no osa decir su nombre; se identifica con el derecho, la democracia, la república; condena los regímenes despóticos; utiliza los instrumentos y mecanismos que le permitan proclamar que su autoridad proviene del pueblo; dicta constituciones y leyes que no cumple. La democracia es proclamada como el mejor principio de gobierno, pero debe distinguirse la teorización abstracta y la forma de la aplicación práctica y la sustancia. La democracia sólo sería posible para pueblos suficientemente desarrollados. Es inconveniente en países de población heterogénea, aislada e ignorante; con clases ricas y pobres incapacitadas para el gobierno, y clase media inexistente o débil; con graves carencias de transporte y educación. La autocracia se presenta como patrón o tutor de una

60 Ver Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina 9. México, América Central y el Caribe*, c. 1870-1930, Barcelona, Cambridge University Press y Editorial Crítica, 1992, cap. 1, “México: La restauración de la República y el porfiriato”, por Friedrich Katz.

61 Ver Vallenilla Lanz, Laureano, *Cesarismo democrático*, t. I de *Obras completas*, Caracas, Centro de Investigaciones Históricas, Universidad Santa María, 1983; Rangel, Domingo Alberto, *Los andinos en el poder*, Caracas, Editorial Vadell Hnos., 1975; Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina 10. América del Sur*, c. 1870-1930, Barcelona, Cambridge University Press y Editorial Crítica, 1992, cap. 12 “Venezuela, c. 1880-1930”, por Malcolm Deas.

población en minoridad, para proteger sus intereses hasta que alcance la madurez y pueda constituir una nación y un Estado. La dictadura es indispensable para superar el atraso, la inseguridad, la anarquía y la guerra, y para crear las condiciones de paz, orden, crecimiento, prosperidad, *status* respetable en el orden internacional, que son prerequisites del buen gobierno.<sup>62</sup>

### 3. *El Leviathan criollo: tareas y funciones*

Los prerequisites, tareas y resultados de la formación y del funcionamiento del Estado emergente, están referidos a la solución dada al problema de la hegemonía; a la construcción de un orden político-institucional y sus modalidades de operación, y a las funciones gubernamentales.

Constituidas la elite pública y la oligarquía como tales, la fracción hegemónica se va definiendo —con una composición, un alcance y una eficacia que varían por países y etapas— a partir de aquéllas y de un juego de alianzas con gobiernos y grandes empresas de Europa Occidental y de Estados Unidos, y con grupos subordinados y marginales de la clase dominante. Respecto de los grupos dominados, la imposición coactiva del acatamiento al sistema se combina en algunos casos con el otorgamiento de beneficios parciales (incorporación selectiva de advenedizos criollos e inmigrantes con talento y éxito a la elite pública y la oligarquía y a los niveles superiores de la sociedad y del Estado, ocupación en un aparato gubernamental y una economía en expansión).

Si bien el Estado “realmente existente” no coincide con el modelo importado y readaptado, sirve eficazmente a la elite pública, a la oligarquía, a la fracción hegemónica y los otros sectores de la clase dominante que lo producen y usan, con un papel que dista de ser pasivo o restringido. La fracción hegemónica tiende a configurarse, en sus diferentes variantes nacionales, como aristocracia paternalista, homogénea y cohesionada, con tendencia a la conversión en casta cerrada y fuerte poder. El poder oligárquico se basa esencialmente en el control de los recursos y procesos productivos de tipo agrario-minero-exportador, de las estructuras socio-culturales fundamentales y de las relaciones internacionales. Pero ese po-

62 Ver las declaraciones del general Porfirio Díaz al periodista J. Creelman, publicadas en el *Pearson's Magazine*, marzo 1908; reproducidas en Roeder, Ralph, *Hacia el México moderno: Porfirio Díaz*, vol. I, México, FCE, 1973.

der oligárquico cada vez más se posibilita y se expresa, se prolonga y consolida, en y a través del aparato del Estado del cual depende para ser y permanecer hegemónico.

La oligarquía comparte de hecho el poder con la elite gobernante, pero no con cualquiera de los otros grupos ajenos a ella. Va imponiendo criterios adscriptivos cada vez más rígidos para el acceso y la pertenencia a la clase y a los niveles superiores de la jerarquía de poder sociopolítico y del Estado. Bloquea la aparición de partidos surgidos fuera del sistema y con proyecto alternativo. Dispone por largo tiempo de libertad de maniobra en lo político, y plantea y resuelve a través del Estado y en su interior sus conflictos internos (personales, de clanes, de facciones y de grupos de intereses), sin que tales pugnas repercutan en detrimento de su propio poder y de la estabilidad del sistema.

Elite pública y oligarquía adoptan e imponen una concepción absolutista y centralista del Estado. El aparato de gobierno y administración se estructura y opera como coto de caza cerrado; los asuntos de Estado son manejados como problemas de clanes y facciones, de elites y de clases, y para servir a los intereses de unos y otras. La arbitrariedad y la corrupción políticas y administrativas son la regla, y se manifiestan en el favoritismo, el nepotismo, el reparto selectivo de altos cargos públicos y de las posibilidades de enriquecimiento, el uso discrecional de poderes de decisión, el manejo de dineros y bienes públicos para la acumulación privada, de miembros y grupos de la elite gobernante, de la oligarquía y de la gran empresa extranjera; en suma, el predominio de una concepción patrimonialista del Estado.

Dictadora, unificadora, democracia de participación restringida, o combinación de ambas, el sistema político se basa en la combinación en proporciones variables de la fuerza y de un consenso en parte falsificado y en parte real. La participación política es suprimida o limitada por la violencia militar y policíaca, los artilugios constitucionales y legales, la corrupción electoral, la anulación arbitraria de elecciones, el impacto de la estructura socioeconómica y sus consecuencias (marginalidad generalizada de las mayorías, su sometimiento a la manipulación política por y para las elites, su heterogeneidad socioeconómica y cultural y su carencia de organización política autónoma). Un cierto grado de consenso entre activo y pasivo hacia la dominación oligárquica y el sistema vigente es posible por la situación y la conducta ambiguas de los grupos inmigrantes;

por el deseo general de enriquecimiento y los sueños de progreso y ascenso de la población urbana; por el manejo del Estado y del presupuesto que permite incorporar y burocratizar a una parte de las capas medias.

Constituido de este modo, el Estado oligárquico cumple funciones y tareas específicas para satisfacer las necesidades y requerimientos de la elite gobernante, de la fracción hegemónica, de la clase dominante y del camino de desarrollo adoptado.

El Estado se autoconstruye, se legitima y se regula jurídicamente a sí mismo y a la sociedad. Crea un orden político-militar y una legalidad que rigen la adquisición y el ejercicio del poder, el monopolio y organización de la violencia legítima. Promueve la hegemonía del sector primario-exportador y su control sobre el sistema productivo; la reorganización de la sociedad para la vigencia y la eficacia del modelo elegido de economía y desarrollo; el progreso de la integración internacional. Instrumento básico de la institucionalización es el dictado de constituciones, códigos y leyes sobre los principales aspectos de la vida socioeconómica y del sistema político, de acuerdo a los modelos importados y con las innovaciones de origen interno, que antes se examinó.

Elite gobernante y fracción hegemónica de la oligarquía monopolizan los medios de decisión, orientación y control de la sociedad. Constituyen y refuerzan su propio poder y supremacía, y regulan y solucionan los conflictos entre fracciones que las componen, y entre ellas y los grupos dominados. Promueven la integración del país, el logro de la unidad interna y de un sistema de lealtades nacionales por encima de particularismos sociales y regionales, en sociedades fuertemente fracturadas, para fines internos y para los fines de las relaciones internacionales.

Estas funciones requieren e incluyen la creación y el refuerzo del aparato administrativo y la burocracia pública, y la redefinición del papel y la reestructuración orgánica de las fuerzas armadas. La elite gobernante genera una maquinaria y una práctica administrativa; controla el reclutamiento de dirigentes y la selección de funcionarios; entrelaza elementos de tipo tradicional patrimonialista con otros de tipo burocrático-moderno.

Tras la etapa de anarquía y caudillismo, en los países relativamente más adelantados de América Latina, las fuerzas armadas se subordinan al Estado, convirtiéndose en cuerpo profesional, burocratizado y especializado, que por largo tiempo se caracteriza por el apoliticismo, la defensa del orden, la identificación con el sistema y la oligarquía, la subordinación

al poder civil. Las fuerzas armadas cumplen tareas de pacificación interna, de integración nacional, de defensa exterior, de apuntalamiento del sistema contra las presiones de las clases medias y populares y de los grupos y regiones marginales.<sup>63</sup>

El Estado opera a partir y a través del control político-administrativo y oligárquico sobre los resortes y mecanismos de enseñanza, información y difusión. Refleja en tales actividades el choque de tendencias contradictorias: a la europeización y el cosmopolitismo, y a la reafirmación nacionalista con ribetes xenófobos; al aristocratismo y a la legitimación democrática. El Estado se ocupa ante todo del desarrollo y modernización de las universidades y, más tarde y en menor grado, de la enseñanza media y primaria. Funda museos, academias y otros institutos culturales, aunque revela poco interés por el progreso nacional autónomo de la ciencia y la tecnología. La prensa tiende a ser monopolizada de hecho por el gobierno y la oligarquía que la utilizan como instrumento de poder y difusión ideológica, y como medio entre otros para dirimir pugnas entre sus facciones.

La Iglesia opera, a la vez, en función de su realidad de poder autónomo con intereses propios y como aliada de la oligarquía y del Estado, y en un papel consistentemente conservador-tradicionalista. Entra sin embargo en pugna con sectores de la elite gobernante y de la oligarquía, por la emergencia de puntos de conflicto relacionados con la soberanía del Estado nacional respecto al Vaticano; problemas económicos (fiscalidad, movilización de la riqueza eclesiástica); abolición de fueros y tribunales eclesiásticos; limitación del control clerical sobre la educación (tolerancia religiosa hacia inversores e inmigrantes extranjeros).<sup>64</sup>

Por la intervención del Estado, el sector productivo primario-exportador que se hereda de la etapa colonial es primero mantenido bajo el control relativamente autónomo de la oligarquía, y luego extendido y convertido en actividad fundamental y en principal vínculo con las economías y Estados de los países avanzados y con el mercado mundial. El Estado mantiene y expande la disponibilidad de recursos productivos para el sector agro-minero-exportador, y para los grupos nacionales y extran-

63 Ver Scenna, Miguel Ángel, *Los militares*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1980, cap. I a IV; Rouquié, Alain, *Pouvoir Militaire et Société Politique en République Argentine*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, cap. 2.

64 Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina 8. América Latina: Cultura y sociedad, 1830-1930*, Barcelona, Cambridge University Press y Editorial Crítica, 1991, cap. 2 "La Iglesia católica en América Latina, 1830-1930", por John Lynch.

jeros que lo controlan: consagración jurídica de la propiedad absoluta y del uso irrestricto de tierras y minas; extensión de las fronteras interiores; expropiación de trabajadores independientes y de tribus indígenas; garantías de disponibilidad de mano de obra nativa e inmigrante. El Estado favorece la acumulación interna de capitales y la atracción de recursos externos. Desempeña además un papel decisivo en el ordenamiento del territorio y en la urbanización.

Las tareas de organización colectiva y política económica aumentan las responsabilidades del Estado y exigen el montaje de un aparato político y de una maquinaria administrativa de envergadura y complejidad crecientes que, a su vez, requieren mayores recursos a disposición del Estado y la reorganización del sistema financiero. Aunque limitado por las características y consecuencias estructurales del sistema oligárquico, el Estado diversifica las fuentes y aumenta el monto de los recursos fiscales disponibles y los utiliza en varios objetivos principales más o menos entrelazados:

- Obras públicas de infraestructura económica y social, dotación de servicios y economías externas a la oligarquía y a las empresas extranjeras.
- Pago de capital e intereses de los empréstitos.
- Financiamiento del riesgo para las grandes empresas nacionales y extranjeras.
- Préstamos de bancos públicos a miembros de la oligarquía y de la elite pública en condiciones extremadamente favorables.
- Mantenimiento del aparato burocrático —civil, militar, religioso— que se expande por el aumento de tareas y por su papel como creador de empleo.
- Realización de obras suntuarias y no productivas, como expresión simbólica del poder del Estado y de la oligarquía y refuerzo de su prestigio.
- En general, uso de políticas y recursos estatales para la redistribución de ingresos en favor de las elites públicas, los grupos oligárquicos y de los intereses extranjeros predominantes.

A través del Estado, la elite gobernante y la fracción hegemónica de la oligarquía manejan las relaciones internacionales, ante todo para el estrechamiento de los vínculos con las metrópolis, de modo que nada

interfiera con ellos y tratando de extraerles el máximo provecho. Esta tendencia dominante no excluye la emergencia de roces y conflictos entre gobiernos y grandes empresas de los países latinoamericanos y de las metrópolis, en relación al grado de soberanía efectiva que los Estados de la región pretenden mantener y al alcance de la participación deseada en el reparto del excedente económico internamente producido.

Las relaciones de los países latinoamericanos entre sí se ven afectadas por el modelo de desarrollo dependiente-primario-exportador y de sentido centrífugo, que refuerza la “balcanización” de la región, promovida al mismo tiempo por las heterogeneidades estructurales de los países latinoamericanos y por la acción deliberada de las grandes potencias. Los Estados latinoamericanos se desinteresan de todo lo que sea estrechamiento de sus lazos y desarrollo de una perspectiva regional-integradora. Desde el fracaso del Congreso de Panamá se suceden proyectos irrealizados y tentativas precarias de federaciones políticas.

Factores de conflicto inter y extrarregional convergen para producir guerras de gran envergadura. Desde la Independencia, estallan cinco guerras importantes entre países latinoamericanos: Argentina y Brasil (1825-1828), Argentina y Uruguay con apoyo de Brasil (1830-1852); Chile con la Confederación Perú-Boliviana (1836-1852); Paraguay con la Triple Alianza de Argentina, Brasil y Uruguay (1865-1870); Chile con Perú y Bolivia (1879-1883). Otros conflictos amenazan con llegar al campo de batalla y son contenidos a último momento.

#### 4. *Una fase de transición*

Entre la fase de formación del Estado y la fase de la crisis contemporánea se inserta, desde principios del siglo XX hasta 1930, una etapa de transición que se configura por la convergencia de las modificaciones en el sistema internacional y de los cambios internos en los países latinoamericanos.<sup>65</sup> En el primer orden de factores se incluyen: la segunda Revolución industrial; la primacía del capitalismo monopolista y de un nuevo imperialismo; el replanteo del equilibrio de fuerzas entre las grandes

65 Un tratamiento más amplio de la fase de transición se hace en Kaplan, M., *Formación del Estado nacional...*, cap. 7. Las especificidades nacionales en la fase de transición se registran en González Casanova, Pablo, coord., *América Latina: Historia de medio siglo, 1-América del Sur, 2-México Centroamérica y el Caribe*, México, Siglo XXI Editores, 1977 y 1981.

potencias y entre Europa occidental y el resto del mundo; la Primera Guerra Mundial; la Revolución rusa.

Las modificaciones internacionales inciden de diversas maneras en América Latina y entrelazan sus efectos con cambios producidos en el funcionamiento del modelo de desarrollo dependiente. El centro internacional se desplaza desde Gran Bretaña y Europa Occidental hacia Estados Unidos, en términos de comercio, inversiones, influencia cultural, diplomática y política.

La estructura socioeconómica se diversifica. Las economías primario-exportadoras han experimentado cierto crecimiento bajo el influjo del comercio exterior y las inversiones extranjeras. Ha progresado la división social y regional del trabajo, la urbanización y las formas primarias de industrialización. Las clases medias se desarrollan, dando lugar a la coexistencia de sectores tradicionales y emergentes, relativamente diferenciadas entre sí. Las masas populares urbanas aumentan en número y peso específico, aunque con alto grado de heterogeneidad interna. Un movimiento obrero, organizado en sindicalismo de elites militantes, combina reivindicaciones economicistas con planes de transformación social y política.

La presión coincidente de capas medias y populares en favor de una participación ampliada se refleja en ciertos cambios del clima cultural-ideológico. El modelo tradicional de desarrollo agro-minero-exportador exhibe sus inconvenientes y límites, y la confianza sobre el gran futuro predestinado es remplazada por la incertidumbre. Las clases medias y populares ya no asienten pasivamente, critican e impugnan. Grupos de jóvenes intelectuales, menos dependientes que sus predecesores, reaniman y reorganizan la vida cultural. Pasan de la literatura a la crítica social y política contra el cosmopolitismo, el materialismo, el escepticismo, la educación dogmática, la asfixia cultural, la opresión y la corrupción políticas, y contra los responsables (elites dirigentes tradicionales). La guerra de 1914 y la Revolución rusa sugieren la quiebra del orden capitalista y de la ideología burguesa-liberal, y autorizan a proponer la necesidad y la posibilidad de grandes cambios. Las ideologías emergentes, aunque insuficientes en precisión y coherencia, no carecen de impacto real ni de eficacia operativa, incluyen componentes básicos como el nacionalismo, el populismo, ciertas metas de desarrollo, cambio y justicia sociales, la búsqueda del consenso y de la integración nacionales, el aumento de la



participación política, la renovación institucional, el intervencionismo del Estado, la reforma universitaria.

Los nuevos grupos intelectuales entroncan y dan nuevas proyecciones al fenómeno, ya esbozado en la fase previa, de los llamados grandes pensadores.<sup>66</sup> Un número, variable por países, pero no desdeñable, de intelectuales mutuamente aislados o en contacto conflictivo, despliegan sus actividades a partir de diversos orígenes sociales, ideológicos y profesionales. Proviene sobre todo de capas medias y, en menor grado, de estratos oligárquicos declinantes y popular-urbanos emergentes. Portadores de variadas inspiraciones doctrinarias, valores sociales y tradiciones intelectuales, se identifican con diferentes disciplinas (o con ninguna en particular), si bien la práctica sistemática de cada una de ellas, la diferenciación funcional y la especialización profesional, son todavía escasas.

Intelectuales preocupados por los problemas sociales y políticos de su país, o de la región, académicos o intereses y papeles políticos, atentos a la demanda que viene de la protosociedad civil y de la instancia política, y políticos con preocupaciones intelectuales, comparten la necesidad y la búsqueda de un pensamiento y una interpretación de la realidad social y política que permita actuar sobre ella para transformarla, en función de alternativas más o menos utópicas a formular. A la diversidad de inspiraciones ideológicas y políticas corresponde la relativa diferenciación de cristalizaciones institucionales y disciplinarias. En la universidad se busca la formación de dirigentes e ideólogos sociales y políticos, más que de profesionales en sentido estricto, a partir del derecho primero, y luego de sus diferenciaciones internas y externas. Éstas se van dando con el conocimiento y el cultivo de la filosofía, la sociología, la historia, la ciencia política, la economía.

En la adopción y práctica de estas disciplinas prevalecen el enciclopedismo, el universalismo, la búsqueda de conocimientos diversificados, pero no siempre profundos, la heterogeneidad de inspiraciones, la dependencia

66 Ver Marsal, Juan F., *Cambio social en América Latina. Crítica de algunas interpretaciones dominantes en las ciencias sociales*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1967; Solari, Aldo E. et al., *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1976; Lorn, Alejandro, *Influencias filosóficas en la evolución nacional*, Buenos Aires, Editorial Claridad, sin fecha; Romero, José Luis, *Las ideas políticas en la Argentina*, 2a. ed., México, FCE, 1949; Silva Herzog, Jesús, *El pensamiento económico, social y político de México, 1810-1964*, México, FCE; Zea, Leopoldo, *Filosofía de la historia americana*, México, FCE, 1978; Miró Quesada, Francisco, *Proyecto y realización del filosofar latinoamericano*, México, FCE.

de las contribuciones europeas y luego norteamericanas. Bajo formas larvadas o primarias, las ciencias sociales combinan el idealismo abstracto con el pragmatismo inmediateista; ignoran o subestiman la posibilidad de una investigación empírica que oriente la teoría y la metodología. Se adoptan las formas preferidas del ensayo y del panfleto. Pese a ello, precursores aislados comienzan el relevamiento del terreno histórico, social y político; tienen agudas percepciones y producen un rico pensamiento sobre problemas básicos y perspectivas de cambio de los respectivos países y de la región; apuntan campos y líneas de investigación y proposiciones que aprovecharán nuevas generaciones científicas y políticas en las décadas siguientes. Surge así una vigorosa tradición de pensamiento social y político y de preocupación por las ciencias sociales, que se afirmará cada vez más desde entonces.

La temática tratada parte de intentos de elaboración de concepciones generales sobre la sociedad y el Estado, sus principios filosóficos, sus modos deseables de organización y funcionamiento para la defensa e ilustración del orden existente, o bien para la fundación de un proyecto nacional alternativo. Se busca contribuir al refuerzo de la construcción y desarrollo de la nación y el Estado, con el diagnóstico y la superación de los principales factores de atraso. Se rechazan las políticas hegemónicas e imperiales, y se les contraponen el énfasis nacionalista primero, latinoamericano luego. El objetivo de una mejora de la población en cantidad introduce la problemática del indigenismo; el de una reducción de las desigualdades y los conflictos sociales, abre la problemática criollista y la europeización, y valora la educación. La meta de una reducción de los problemas de clases y grupos y de regiones (relaciones campo-ciudad, heterogeneidad estructural) es concebida como posibilidad de refuerzo de la integración (social, nacional y político-estatal), de la estabilidad institucional y de la vigencia de un modelo deseable de sistema político. Ello incluye la preocupación por la democratización (partidos, sistemas electorales) y por la consolidación y avance de un Estado más fuerte, legitimado y eficaz.

El equilibrio de poder y el sistema político varían considerablemente. Las clases medias demandan una participación ampliada, primordialmente para sí mismas y, de modo en parte efectivo y en parte simbólico y manipulador, también para las clases populares. El estilo tradicional de dominación sufre cierto debilitamiento. La ampliación de la democracia

formal va acompañada por cierto énfasis nacionalista, algún progreso en la modernización, un reformismo gradualista compatible con el orden tradicional. Estas tendencias generales del periodo se manifiestan y especifican nacionalmente en la llegada del batllismo uruguayo y del radicalismo argentino<sup>67</sup> y chileno al gobierno; en la Reforma universitaria,<sup>68</sup> en la Revolución mexicana,<sup>69</sup> en los fenómenos brasileños del tenentismo y del primer varguismo;<sup>70</sup> en la fundación y avance de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) del Perú.<sup>71</sup>

El Estado se modifica, en cuanto al reclutamiento de dirigentes políticos y de personal administrativo, a la estructura y modo de operación, a la atribución de mayores responsabilidades y funciones. Las instituciones tradicionales son modificadas y se crean otras nuevas. La legislación aumenta en número y diversidad. Surgen moderadas restricciones al pleno juego de estructuras e instituciones del capitalismo liberal (regulación del contrato, del mercado, de las relaciones laborales y derechos sociales, de la propiedad privada).

En la coacción social, el Estado se presenta, de modo más intenso y explícito, como representante de la sociedad y árbitro entre clases y grupos. Limita el poder oligárquico tradicional y refuerza el de las clases medias. Canaliza, manipula y controla las clases trabajadoras y populares, mediante una combinación de concesiones y represión. Las fuerzas armadas se profesionalizan y corporativizan cada vez más, y van desarrollando una propensión al desempeño de un papel político propio que

67 Sobre el radicalismo argentino, Cantón, Darío, José Luis Moreno y Alberto Ciria, *Argentina. La democracia constitucional y su crisis*, t. 6 de Colección historia argentina, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972; Rock, David, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1977; Kaplan, M., *Formación del Estado nacional...* cap. 7.

68 Ver Kaplan, Marcos, "Autonomía universitaria, sociedad y política en la Argentina (1918-1978)", en *Ciencia, sociedad y desarrollo*, México, UNAM, 1987.

69 Ver Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina 9. México, América Central y el Caribe, c. 1870-1930*, cit., cap. 2 "La Revolución Mexicana, 1910-1920", por John Womack, Jr.

70 Bethell, Leslie, ed., *Historia de América Latina 10. América del Sur, c. 1870-1930*, Barcelona, Cambridge University Press y Editorial Crítica, 1992, cap. 15 "Brasil: Estructura Social y Política de la Primera República, 1889-1930", por Boris Fausto.

71 Ver Bourricaud, François, *Pouvoir et Société dans le Pérou Contemporain*, París, Librairie Armand Colin, 1967; Klaren, Peter, *Modernization, Dislocation and Aprismo — Origins of the Peruvian Aprista Party, 1870-1932*, Austin and London, University of Texas Press, 1973.

comienza incluso a efectivizarse como función tutelar de la sociedad y el poder civiles, con orientaciones conservadoras y reformistas.<sup>72</sup>

El Estado amplía la oferta de educación, la proporciona y garantiza, con un sentido hasta cierto punto de integración nacional, de nivelación social y de secularización cultural y política.

En sus funciones de organización colectiva y política económica, el Estado se inspira en motivaciones y concepciones nacionalistas y desarrollistas, combinadas con un sentido vagamente social que cristaliza sobre todo en una voluntad redistributiva. Defiende el patrimonio nacional contra la excesiva penetración extranjera; esboza un limitado control de monopolios; promueve los recursos potenciales de cada país (naturales, financieros, humanos); amplía y protege el mercado interno. A través de mejoras relativas en el empleo, el ingreso y las condiciones de vida para las clases medias y algunos sectores populares urbanos, el Estado abre oportunidades económicas; provee servicios sociales para un público relativamente ampliado (en las ciudades); desarrolla la ocupación burocrática pública y un nuevo sistema de patronazgo y clientelismo; otorga concesiones, contratos públicos, privilegios, en favor de diferentes grupos; despliega un interés restringido y fluctuante por la industria. En estas funciones, el Estado coloca más el énfasis en la redistribución de la riqueza existente que en la creación de nueva riqueza.

Finalmente, el Estado redefine sus orientaciones y alianzas externas, en función de los cambios en la economía y la política mundiales (decadencia de Europa, debilitamiento de la hegemonía británica, ascenso de Estados Unidos), y pretende una mayor autonomía en el manejo de las relaciones internacionales.

A esta fase de transición corresponde un primer agrietamiento en la vigencia del tipo de crecimiento y de dominación, y un avance considerable en la participación democrática. Llegadas al gobierno, las clases medias se desplazan, sin embargo, hacia el reformismo gradualista, el acomodamiento con la oligarquía y el sistema, la búsqueda de coparticipaciones en el poder, el respeto y refuerzo del orden tradicional. Los representantes políticos de las clases medias abandonan su alianza (formalizada o de

72 Sobre las fuerzas armadas en la fase de transición, ver Scenna, M. A., *Los militares*, cit., cap. 5 y 6; A. Rouquié, *Pouvoir Militaire...*, cit., cap. 3; Potash, Robert A., *El ejército y la política en la Argentina 1928-1945 De Yrigoyen a Perón*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1971.

hecho) con sectores obreros y populares. En el proceso, las clases medias dejan de ejercer un papel dinámico, y lo mismo hace el Estado, al que controlan parcialmente. El nacionalismo es remplazado por la complacencia hacia potencias e inversiones extranjeras. La política exterior es a la vez pragmática en las motivaciones y las prácticas, y contradictoria y errática en las acciones y los resultados.

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

## CAPÍTULO IV

### LA ERA DE LA CRISIS ESTRUCTURAL PERMANENTE

Hacia 1930, los principales países de América Latina disponen ya de un Estado como maquinaria político-administrativa, encarnada en élites públicas más o menos diferenciadas y hasta disociadas de lo que tendería a ser una protosociedad civil, con la pretensión de tutelarla, de estructurarla y orientarla en lo económico, y de someterla en lo social, lo cultural y en lo político.

En esta disponibilidad entre potencial y efectiva para la autonomización y la supremacía, el Estado entra en la fase contemporánea de crisis estructural permanente que se abre desde los años de 1930. En esta fase se incrementan el intervencionismo y la autonomización del Estado y las élites públicas. Lo hacen ante todo a partir de su desarrollo preexistente y de su lógica propia, pero también a través de las modificaciones en el modo de inserción en un sistema internacional cambiante y en una nueva división mundial del trabajo; y a través del crecimiento y la modernización, de los cambios y conflictos sociales y cultural-ideológicos, de la tensión entre el sistema vigente y el camino de desarrollo adoptado por una parte, y los procesos democratizadores por la otra, de las crisis políticas.<sup>73</sup>

El nuevo sistema internacional al cual deben ajustarse los países latinoamericanos se constituye y caracteriza por la interdependencia asimétrica, con crecientes diferencias de estructura y de ubicación en la jerarquía, entre países centrales-desarrollados y países periféricos-subdesarrollados; la concentración del poder mundial en dos superpotencias hegemónicas y polos de bloques; la mutación económico-tecnológica en los centros ca-

73 Para una caracterización general de esta etapa ver, entre otros, Graciarena, Jorge, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967; García, Antonio, *Atraso y dependencia en América Latina. Hacia una Teoría Latinoamericana del desarrollo*, Buenos Aires, El Ateneo, 1972; Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1963; Kaplan, M., *Estado y Sociedad en América Latina*, México, Editorial Oasis, 1984.

pitalistas, la nueva división mundial del trabajo, la emergencia de un sistema económico-político tendencialmente globalizante.<sup>74</sup>

En la pirámide resultante, los países latinoamericanos se incorporan casi totalmente a la órbita y las condiciones de la hegemonía de Estados Unidos. Sufren una constelación de fenómenos y procesos de dominación/dependencia y de desarrollo desigual, que los constituye y mantiene con una baja capacidad para la autonomía en lo interno y en el manejo de las relaciones internacionales.<sup>75</sup>

### 1. *Concentración del poder mundial*

La estructura del poder mundial se ha ido desplegando y modificando desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, a través de varias fases. Una primera, que va desde 1945 a 1962 (Crisis de los cohetes cubanos), es la fase de bipolaridad y Guerra Fría, de enfrentamiento de las dos superpotencias Estados Unidos y la Unión Soviética a la cabeza de sus bloques, y de incierta emergencia del llamado “Tercer Mundo”.<sup>76</sup> Una segunda fase transicional, que va desde 1962 hasta fines de la década de 1980, se configura con el gradual desvanecimiento del duopolio norteamericano-soviético, el avance de la distensión, el debilitamiento del Tercer

74 Ver Byé Maurice y G., Destanne de Bernis, *Relations Économiques Internationales. I. Échanges Internationaux*, París, Dalloz, 1977; Bedjaoui, Mohammed, *Pour un Nouvel Ordre Économique International*, París, UNESCO, 1978; Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, 1987; Edelman Spero, Joan, *The Politics of International Relations*, New York, Saint Martin's Press, 1990; Jackson, John, *The World Trading System-Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge Mass., The M. I. T. Press, 1991; Angus Maddison, *La economía mundial en el siglo XX - Rendimiento y política en Asia, América Latina, la URSS y los países de la OCDE*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

75 Ver Kaplan, Marcos, “La concentración del poder político a escala mundial”, *El Trimestre Económico*, México, núm. 161, enero-marzo de 1974; Kaplan, M., “Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial”, en Castañeda, Jorge (ed.), *Derecho económico internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

76 Fontaine, André, *Histoire de la Guerre Froide*, t. I: *De la Révolution d'Octobre à la Guerre de Corée*, t. II: *De la Guerre de Corée à la Crise des Alliances*, París, Éditions du Seuil; Fontaine, A., *Un Seul Lit pour Deux Rêves-Histoire de la 'Detente' 1962-1981*, París, Fayard, 1981; Ulam, Adam B., *The Rivals-America & Russia since World War II*, Penguin Books, 1977; Barnett, Richard J., *The Giants-Russia and America*, New York, Simon and Shuster, 1977; Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House, 1987; Craig, Gordon A. y Alexander L. George, *Force and Statecraft-Diplomatic Problems of Our Time*, New York, Oxford University Press, 1983.

Mundo, La tercera y actual fase se caracteriza por la coexistencia de una potencia unipolar en declinación relativa con otras aspirantes a la hegemonía, y la tendencia a una tri, penta o multipolaridad, y por la fluidez del proceso y el alto grado de incertidumbre en cuanto a su desenlace.

Una serie de factores, mecanismos e instrumentos, expresables en indicadores, revelan y definen, cuantitativa y cualitativamente, la brecha diferencial entre las sociedades integrantes del sistema internacional. Permiten así ubicar y juzgar las fuerzas y relaciones que crean y reproducen un mundo crecientemente jerarquizado y asimétrico. La combinación de diversas dimensiones de poder permite evaluar el poder internacional promedio de un país y compararlo con el de otros. Las dimensiones a considerar pueden ser agrupadas en tres órdenes: grado de desarrollo previamente alcanzado; capacidad para la autonomía y para la influencia en el mundo; concentración y centralización del poder político a escala mundial.

El grado de desarrollo alcanzado agrupa todo lo referente a la productividad lograda y las posibilidades de incrementarla, a la capacidad para la expansión del excedente económico, y al índice de bienestar. Ello tiene en cuenta más particularmente el territorio, la población, el producto interno bruto, los indicadores de desigualdad y de calidad de condiciones existenciales, la integración nacional, etcétera.

En el orden de la capacidad para la autonomía y para la influencia en el mundo, se tienen en cuenta factores, mecanismos e indicadores económicos (comercio exterior, inversiones y financiamiento, ayuda, posición monetaria), militares, científico-tecnológicos, cultural-ideológicos, sociales, político-diplomáticos.

La combinación de estas diversas dimensiones de poder permite evaluar el poder promedio de un Estado-nación, compararlo con el de otros, y establecer así el grado de concentración y jerarquía que surgen del mismo. Permite asimismo analizar la conducta —la efectiva y la posible— de los países, en términos de su posición objetiva en el mundo, de las causas y consecuencias de su rango, y de la imagen que de ello se hagan las elites dirigentes y las principales clases e instituciones sociales. La jerarquía está referida esencialmente a la capacidad o incapacidad de los distintos países para adoptar políticas internas de su elección y desarrollarlas del modo que prefieran; para autodeterminar su política externa; para interactuar internacionalmente; para ejercer influencia sobre otros



países, dominarlos e imponerle condiciones. Un Estado-nación con alto rango en una dimensión significativa tiende a tenerlo en las otras. La autodeterminación en lo interno y en lo externo se suponen y refuerzan mutuamente. La interacción internacional tiende a ser variable, dependiente del poder promedio de los Estados nacionales. La disponibilidad de un poder internacional concentrado inclina a adoptar el espíritu, la lógica y la *Realpolitik* de gran potencia.

Las elites dirigentes y grupos dominantes de las potencias están en condiciones de adoptar —dentro de sus respectivos parámetros de sistema y de las reglas del juego vigentes en el orden mundial— las políticas internas de su elección y el tipo de desarrollo acorde con sus propias realidades e intereses. Adoptan asimismo, con alto grado de independencia, políticas exteriores de conformidad con los hechos objetivos de sus realidades internas y de su posición en el mundo; con las causas y consecuencias de su rango y de su esfera de influencia —actual y posible—; con su ideología de las relaciones internacionales; con la dinámica en relación a las otras potencias y países avanzados y a la polvareda de países menores. El grado de poder compuesto de que disponen determina la cantidad y calidad de sus interacciones, sin perjuicio y a partir de la autoafirmación recíproca, con relaciones marcadas por una dialéctica de divergencia-similaridad de intereses que, a partir de la imposibilidad de imponer totalmente la voluntad de una sobre las de las otras, las hace coincidir en la búsqueda de la estabilización de las relaciones mutuas y de la estructura vigente o deseada del sistema mundial.

Al mismo tiempo, a través de los recursos, mecanismos e instrumentos indicados, las potencias cuentan con una panoplia de estímulos y disuasivos, de amenazas, sanciones y recompensas, más o menos específicas, articuladas y creíbles, cuyo despliegue les permite determinar y condicionar las políticas internas y externas de las naciones pequeñas y medianas, y legitimar sus exigencias e intervenciones ante sí mismas, ante sus poblaciones, y ante el resto del mundo.

El variable grado de poder de las potencias confiere además a sus elites dirigentes y grupos dominantes la capacidad para que sus teorías subjetivas se vuelvan hechos objetivos, especialmente con respecto a las relaciones internacionales y a la estructura del sistema mundial, y para cambiar así la realidad en adecuación con las visiones subjetivas. Se produce entonces una autorrealización de la propia imagen del mundo, que im-

plica premisas y opciones, implícitas y explícitas, respecto del perfil estructural del sistema internacional, de sus modalidades de surgimiento, de su imagen actual y del futuro deseado. Se trata de una visión dogmática, no sujeta a crítica ni a verificación empírica, resueltamente hostil a las mismas, con una función autojustificadora y legitimadora. Su trasfondo es fuertemente etnocéntrico.

Constituido en principio explicativo central de las relaciones y diferencias entre las sociedades, el etnocentrismo establece una jerarquización artificial y arbitraria, basada en una combinación sincrética de criterios (raza, nación, clase, civilización, cultura, previas relaciones económicas y militares), y cristalizada en imágenes, teorías y conductas estereotipadas. Una parte minoritaria de la humanidad (Estados Unidos, Europa Occidental, Japón, la ex-Unión Soviética y luego Rusia, China) —cada uno de sus componentes según su propia autodefinición y a su manera específica— se visualiza a sí misma y se autoerige en pretendido centro civilizador y rector del mundo, paradigma de excelencia. En función de ello, tiende a clasificar y evaluar a los demás países, sobre todo a los del Tercer Mundo, como periferia inferior depositaria de todos los defectos y vicios, merecedora de la discriminación, la dominación y la explotación o, en el mejor de los casos, sólo redimible por un sometimiento de la hegemonía de la respectiva potencia para su incorporación a un modelo único y necesario de progreso humano, identificado con el país que se presenta como prototipo deseable del desarrollo. El etnocentrismo combina así los supuestos y los caracteres, las proclividades y los efectos del racismo, del nacionalismo xenófobo, de la intolerancia discriminatoria y agresiva, de los proyectos de “limpieza étnica”, e impone un solo camino —exclusivo, totalizante y homogeneizante—, de organización social y política y de progreso histórico.

Las potencias pueden crear e instrumentar en su favor las alianzas (económicas, políticas, diplomáticas y militares) y los organismos internacionales. Estos últimos son producto del actual sistema mundial; mantienen y refuerzan sus características, ayudan a crear y distribuir, a regular y equilibrar el poder en beneficio de las potencias, incrementándolo donde ya existe.

Para la inmensa mayoría de los 150 y tantos Estados-nación que integran el sistema internacional, la combinación de dimensiones de poder da una baja capacidad promedio para la autonomía nacional, en términos

de adopción de modelos de desarrollo, de sociedad y de políticas internas, así como de independencia de comportamiento en el sistema internacional. La relación de subordinación hacia las potencias constituye para casi todos los otros países un sistema de referencia altamente significativo; condiciona o contribuye a determinar sus estructuras internas y sus conductas domésticas y externas; les impone situaciones y dinámicas de limitación y conformación a pautas homogeneizantes y totalizantes que provienen de los centros desarrollados. Cuanto más débil y pequeño es un Estado-nación, más está determinada su política exterior por factores externos. Una colonia no tiene política exterior. Una excolonia tiende a tener una política exterior condicionada por la expotencia colonizadora, o quien la ha remplazado como tal. Una nación pequeña y débil, formalmente independiente tiende a adoptar una política exterior alineada según la esfera de influencia de la potencia en que está ubicada.

Las naciones pequeñas y débiles interactúan sobre todo con la potencia que las hegemoniza y con los demás miembros del mismo bloque, pero su interacción directa con los países de situación similar es mínima. Dadas las dificultades y vicisitudes de los procesos de integración regional, —en América Latina, África, Asia—, y la serie de conflictos entre países de los tres continentes, en el mejor de los casos, aquéllos se unen mediante organizaciones de lenta emergencia, estructura rudimentaria, recursos escasos y fines limitados.

Bajo el calificativo de “Tercer Mundo” se agrupa la amplia gama de países más o menos atrasados o de desarrollo desigual y más o menos dependientes, desde los que apenas han emergido recientemente de la barbarie, hasta los que combinan rasgos de atraso con otros propios de países avanzados y configuran casos atípicos de difícil clasificación. Todos comportan una problemática determinada en última instancia por el entrelazamiento de fuerzas, estructuras y procesos de dominación interna/externa, y por las contradicciones y conflictos que de ambas dinámicas y de su interacción resultan. Dos caras de una misma moneda, atraso interno y dependencia externa se superponen y ensamblan, se generan y refuerzan mutua e indisolublemente para configurar una estructura y una situación complejas.

El atraso de las sociedades del “Tercer Mundo” es creado y definido como resultante de la extrema heterogeneidad estructural; de la coexistencia de asincronismos de los principales elementos y niveles compo-

mentes; de la rigidez general de las estructuras y el predominio de las fuerzas y formas tradicionales o modernizantes, pero identificadas con el *statu quo*; de la multiplicación, el entrelazamiento y el apoyo recíproco de los factores de bloqueo y de los puntos de estrangulamiento; del desestímulo y la obstaculización para todo lo que implique invención e innovación en sentido amplio.

Al mismo tiempo, los países del “Tercer Mundo” resultan —originaria o actualmente— anacrónicos en conjunto respecto de las economías, sociedades y culturas y de los Estados de las potencias y países avanzados. Su situación de asimetría respecto de las potencias proviene del pasado heredado y reactualizado, y de las realidades presentes; y es mantenida y aumentada por la alianza de fuerzas internas y externas, y por las relaciones externas-internas de dominación que de ello derivan. Fuerzas, estructuras y dinámicas que operan desde el exterior se insertan en las de tipo interno; se entrelazan con ellas, las mantienen y refuerzan, las modifican y destruyen; se convierten en factores de opresión, expoliación y alienación a escala de las naciones. Los países del Tercer Mundo se vuelven objetos heterónomamente determinados y condicionados. Desposeídos y degradados en lo material, lo social, lo cultural y lo político; pierden posibilidades de acción efectiva sobre su propia realidad y su propia historia. La brecha resultante crea los mecanismos para su reproducción y ampliación permanentes.<sup>77</sup>

## 2. La mutación histórica

La alta concentración del poder a escala mundial se entrelaza —y en medida considerable se identifica— con una gigantesca mutación histórica. Ésta se va gestando y desplegando durante la Segunda Guerra Mundial y sobre todo desde 1945,<sup>78</sup> y se encuentra hoy en pleno dinamismo, con fuerzas y estructuras, tendencias y realizaciones ya evidentes, pero que son la punta emergente de un formidable *iceberg*; la expresión sin-

77 Un balance actualizado sobre la situación y perspectivas del “Tercer Mundo” se encuentra en Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, New York, Random House, 1993.

78 Ver Kaplan, Marcos, *Ciencia, Estado y derecho en las primeras revoluciones industriales*, y *Ciencia, Estado y Derecho en la Tercera Revolución*, tt. I y 4 de Marcos Kaplan, (coord.), *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, México, Petróleos Mexicanos/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.

tomática de algo cuyos factores y caracteres, proyecciones y consecuencias, son hoy apenas e insuficientemente captadas, analizadas y evaluadas.<sup>79</sup>

Los principales rasgos y componentes de la mutación son: el grado de aplicación de la ciencia a la tecnología y a la producción; el patrón de acumulación y el paradigma tecnológico-productivo; la aceleración y la intensificación de los cambios tecnológicos y de su difusión y aplicación al conjunto de la economía y de la sociedad, en especial las tendencias modificatorias de la estructura del empleo; la continua ampliación del papel económico y social del Estado, y la fuerte incidencia de la guerra y de las fuerzas armadas en la revolución tecnológica; el avance de la transnacionalización; la nueva división mundial del trabajo.

Los cambios tecnológicos se ubican en un proceso de reestructuración de la industria y de los flujos de comercio e inversión, que tienen sus principales focos, ejes y actores en las macroempresas y Estados de los países industrializados (Estados Unidos, Europa Occidental, Japón) y algunos de industrialización reciente (Asia Oriental y Sudoriental). Los gastos y esfuerzos de investigación y desarrollo son cada vez más una respuesta a las necesidades de competitividad entre empresas y entre Estados, y de disponibilidad y reestructuración del uso de insumos fundamentales, pero de disponibilidad menguante y/o de costos crecientes (materias primas, energía, fuerza de trabajo). Gastos y esfuerzos se concentran en un número relativamente reducido de países, de empresas oligopólicas y de ramas económicas. Los gastos en investigación y desarrollo siguen creciendo más que la actividad económica en los países industrializados, financiados por el sector público y luego cada vez más por el sector privado. La mayor parte de estos gastos se dan en el sector manufacturero y de servicios, y dentro de ellos en pocas ramas (electrónica, maquinaria, químicofarmacéutica, aeronáutica, armamentos). Los principales esfuerzos de innovación se dan en empresas transnacionales, solas o asociadas entre sí y con Estados, universidades e institutos de investigación. Las innova-

79 Balances tentativos, superados por el tiempo, pero informativos y sugerentes, se encuentran en: Gabor, Dennis, *Innovations - Scientific Technological and Social*, New York, Oxford University Press, 1970; Decouflé, André, *L'An 2000*, París, Gallimard/Julliard, 1975; Rosen, Stephen, *Future Facts-A Forecast of the World as We Will Know It Before the End of the Century*, New York, Simon and Schuster, 1976. Un panorama completo y actualizado se encuentra en *Rapport sur l'État de la Technique - La Révolution de l'Intelligence*, París, Centre de Prospective et d'Évaluation, Ministère du Redéploiement et du Commerce Extérieur/Ministère de la Recherche et de la Technologie, París, 1985.

ciones y sus efectos transformadores, sin embargo, bajo la influencia y control de las empresas transnacionales, se difunden en la agricultura, la industria y los servicios, de las economías de los países semiperiféricos y periféricos, y en la economía global.

La mutación se caracteriza así, en primer lugar, por la aplicación de la ciencia de laboratorio a la creación de tecnología y al proceso de producción. Sus principales focos, ejes y logros son los siguientes:

a) Las nuevas formas de energía (nuclear, solar...).

b) La información, con impactos en los principales aspectos de la vida colectiva e individual, ante todo en la transformación de los modos de producción y de empleo y trabajo: electrónica, informática, comunicaciones, telemática, robótica, inteligencia artificial, productiva, burótica.

Con ello se da un creciente refuerzo del componente intelectual y del potencial creativo en la producción. Como factor productivo, la información se vuelve tanto o más importante que el capital, el trabajo y la tierra. Datos y conocimientos pueden ser obtenidos, acumulados, almacenados, manipulados, usados, por la especie humana, en modos más vastamente eficientes y en volúmenes exponencialmente mayores que pocos años atrás. Se mueven instantáneamente en fracciones de segundo y sin limitaciones, a través de espacios y fronteras, a cualquier parte y en cualquier momento. Se van volviendo técnicamente posibles (aunque social y políticamente restringibles) la disponibilidad mundial y la plena comunicabilidad de todo conocimiento, desarrollo y cambio.

La información produce impactos y transformaciones en todos los aspectos y niveles de la producción, el comercio y el financiamiento, nacionales y mundiales, en sí mismos y en combinación con otras ciencias, técnicas y aplicaciones productivas. Los cambios se van dando en cuanto a qué se produce, comercializa, financia y consume; a cómo se hace; con qué rapidez y amplitud se produce y circula la información; y quién la usa y cómo.

c) Aumento de la importancia de los materiales y de las tecnologías referidas a ellos, con la ampliación de las soluciones en recursos y procedimientos, y la consiguiente optimización de las opciones. Ello se manifiesta en el desarrollo de nuevos materiales, en la dotación de nuevas y mejores propiedades para los viejos materiales, con la reducción de costos, la mejora de fuerza y flexibilidad, pero también nuevas amenazas de competencia y de obsolescencia anticipada para los materiales tradicionales.

d) Aumento general del dominio de los recursos, de su detección, su control y valorización.

e) Renacimiento de los objetos, por la explotación más completa y segura de los materiales, su mayor confiabilidad, las consiguientes modificaciones en los datos de la competencia internacional.

f) Recreación de la industria, a partir y a través de la metamorfosis general del proceso productivo, por la penetración de la información, los nuevos métodos, la evolución del diseño, las mayores posibilidades de creatividad, la reducción de costos.

g) Incremento del sector terciario, de los servicios en general y, dentro de ellos, del llamado tercial como sector ligado al manejo de la información, en sí mismos y en su creciente participación e incidencia en el empleo, la producción, el comercio, el consumo, y en la estructura y funcionamiento de la sociedad y el sistema político.

h) Creciente dominio del fenómeno viviente, por una acción humana actual y potencialmente más inteligente y refinada, por la reducción del margen de empirismo y azar, a través de los avances en la instrumentación, la automatización y el control. Electrónica e informática se combinan con las ciencias de la vida y las biotecnologías, para revolucionar la agricultura, la industria y la medicina.

La tercera se constituye así en una revolución de la inteligencia. Presupone, incorpora y suscita una fuerte y masiva inversión en “materia gris”; modificaciones en las relaciones de la tecnología y la ciencia con la producción económica. Produce efectos en la estructura y el cambio sociales, la cultura y la ideología, la política y el Estado, el derecho y las relaciones internacionales. Un avance en el dominio sobre la naturaleza basado en la integración de la ciencia y el capital resulta “más sorprendente que el de la manufactura sobre la simple división mecanizada del trabajo”.<sup>80</sup>

### 3. Patrón de acumulación y paradigma tecnológico-productivo

En segundo lugar, el nuevo nivel de capacidades científicas y técnicas que se va alcanzando con la tercera revolución trae consigo nuevas po-

80 Heilbroner, Robert L., *Naturaleza y lógica del capitalismo*, Barcelona, Ediciones Península, 1985.

sibilidades y exigencias para el circuito de acumulación, un nuevo patrón de acumulación y un nuevo paradigma tecnológico-productivo.

Estados, macroempresas, oligopolios, conglomerados, con orígenes y bases en los países avanzados, desarrollan y usan la ciencia y la técnica por motivaciones de rentabilidad, de poder político y militar, de competitividad general, tanto en lo nacional como en lo internacional. Investigación científica e innovación tecnológica se vuelven una forma de inversión, y la inversión se vuelve prerequisite de aquéllas. El conocimiento se capitaliza y es puesto al servicio del beneficio, de la acumulación, de la mercancía, del espectáculo y del poder.

El dominio sobre la información científica y técnica, como parte del dominio sobre la producción y el comercio de bienes y servicios, contribuye a la concentración y centralización monopolistas. La influencia y la actividad científicas y técnicas de las corporaciones se ejercen de maneras directas e indirectas, dentro de un esquema de división del trabajo, en parte como competencia entre el sector privado y el público, y en parte como interrelación o ensamblamiento.

Nuevo patrón de acumulación y nuevo paradigma tecnológico-productivo, se expresan en una transformación de la matriz de insumo-producto, con el cambio de las relaciones internas de sus componentes, el agregado de nuevas filas y columnas, la modificación radical de los costos y precios relativos de los insumos de la producción de bienes y servicios. Núcleo organizador del nuevo patrón de acumulación, y factor clave de la transformación de la matriz, es el complejo económico-tecnológico constituido por la electrónica, y cristalizado como paradigma. Patrón de acumulación y complejo y nuevo paradigma económico y tecnológico, resultan de la respuesta dada por las grandes organizaciones estatales y empresariales de los países avanzados a la crisis de la década de 1960 originada por la limitación o el agotamiento de las capacidades (efectivas y potenciales) del patrón-paradigma tecnológico-productivo surgido en la inmediata posguerra, especialmente para resolver las restricciones planteadas por la oferta decreciente y el costo creciente de los insumos de la acumulación (materias primas, energía, fuerza de trabajo).

El nuevo paradigma económico-tecnológico responde a las necesidades, garantiza los requerimientos y objetivos de la acumulación, de los patrones de producción, consumo e inversión, y de la reproducción ampliada del capitalismo organizado de los países centrales, sus macroem-



presas y Estados. Producido por los actores con capacidad decisoria de las grandes organizaciones privadas y públicas (tecnólogos, inversores, gerentes, políticos, administradores), el paradigma es modelo orientador y normativo, aplicado sólo dentro de tales parámetros. Incluyente en tal sentido, es por el contrario excluyente de los descubrimientos e innovaciones, de los patrones de producción, inversión y consumo irrelevantes o divergentes respecto de tales parámetros. Ello tiene implicaciones para el surgimiento y la ampliación de la llamada brecha tecnológica como dimensión crucial de la brecha general que va ampliándose entre países altamente desarrollados y países en desarrollo o atrasados.<sup>81</sup>

#### 4. Estructura del empleo

En tercer lugar, la revolución tecnológica modifica y problematiza radicalmente las relaciones entre la economía y la empresa capitalistas y el empleo, y dentro de ello introduce en la estructura ocupacional cambios de dimensiones y proyecciones sin precedentes.

Por una parte, los avances de la revolución tecnológica en general, y en particular de la llamada productiva (automatización, robotización) refuerzan y aceleran —en naciones, regiones, sistemas, y en la globalidad planetaria— la tendencia al desempleo. Tendencia histórico-estructural del capitalismo, agravada en las crisis, rasgo y efecto de la alternancia cíclica entre expansión y depresión, el desempleo se agrava ahora con la intensificación de la competencia global, y sobre todo con la transformación estructural de las economías industrializadas y sus proyecciones hacia las periferias de países en desarrollo, y la transnacionalización. Con ello se va incrementando el número de trabajadores —sobre todo los menos o no calificados— desplazados temporal o definitivamente del mercado laboral; se acentúa la reclasificación de los que logran permanecer o ingresar en él; se refuerzan las tendencias a la desvalorización del trabajo y al debilitamiento de los regímenes de regulación y protección en favor de la mayor flexibilización posible. El desempleo comienza por afectar a trabajadores manuales o de “cuello azul”, poco o nada calificados pero, con la aceleración del cambio tecnológico, se va extendiendo también a

81 En este punto se ha tenido muy en cuenta Nochteef, Hugo, “El nuevo paradigma tecnológico y la asimetría Norte-Sur”, *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, año 11, núm. 33, septiembre-diciembre de 1989.

los trabajadores de “cuello blanco” del terciario, a profesionales y cuadros de las nuevas clases medias.

La revolución tecnológica es causa de ganancias y pérdidas de empleos desigualmente repartidas y, en general, de desigual reparto de los beneficios de aquélla, dentro de los países y en el sistema internacional. Las posibilidades de compensar los empleos que ya se pierden por la creación de nuevos empleos, se darían a mediano y largo plazo; se dan sólo parcialmente o no se dan en el corto plazo, tiempo en que los factores de desempleo siguen operando.

La transnacionalización, la liberación de las relaciones económicas internacionales, las mejoras de comunicaciones y transportes, todo parte de la revolución tecnológica y de la mutación general, por una parte, posibilitan el desplazamiento masivo de industrias trabajo-intensivas, y con ellas de empleos industriales, a países de bajos salarios en Asia y América Latina. Por la otra, aquellos mismos factores también posibilitan y amplifican las grandes migraciones internacionales que nutren, diversifican y transforman el mercado de trabajo, a escala a la vez nacional, regional y mundial, contribuyendo al desarrollo de un mercado mundial del trabajo.

La revolución tecnológica tiende así, por una parte, a producir la disminución relativa de la ocupación laboral en relación a la fuerza de trabajo y a la población económicamente activa. Por la otra, aquélla produce o amplifica una brecha estructural en la composición de la fuerza de trabajo. Aumentan relativamente los empleos en trabajos calificados, con requerimientos de alta disponibilidad de adiestramiento calificado y de información, en el sector terciario pero también en el industrial de más avanzada modernización; también el aumento de mujeres empleadas, de trabajos de tiempo parcial, y del autoempleo. A la inversa, tiende a disminuir la disponibilidad relativa de empleos para trabajadores no o menos calificados, para los implicados directamente en la producción material de bienes, en los sectores de menor productividad y más bajos salarios. Se van imponiendo las condiciones de una reestructuración y reclasificación permanentes de destrezas, oficios y carreras, y la adquisición de mayor conocimiento y más alta capacidad a través de una educación más prolongada e incluso continua.

En cuarto lugar, se produce una inmensa ampliación del papel económico del Estado como parte del cambio decisivo en la economía y la

sociedad, especialmente en la acumulación y su contexto. El intervencionismo y dirigismo del Estado, ascendentes entre las dos guerras mundiales, son retomados desde 1945, amplificados e intensificados en términos de aparato y personal, funciones, poderes, recursos, aspectos y niveles de injerencia, espacios sociales.<sup>82</sup> Ello incluye el incremento del papel específico de la guerra y de las fuerzas armadas en la mutación general y en la revolución tecnológica.

### 5. *Trasnacionalización y globalización*

En quinto lugar, el patrón de interconexiones globales que se perfila ya en fases tempranas del desarrollo del capitalismo y del Estado moderno crece, se refuerza y se amplifica desde 1945 a una velocidad crecientemente acelerada, con el progreso de la multinacionalización de actividades antes internas; el nuevo aumento de la escala del capital; el tejido de lazos e interrelaciones complejas entre Estados, economías y sociedades; las redes de toma y realización de decisiones dentro de marcos cada vez más amplios; en suma, el ingreso en la era de la trasnacionalización, la globalización, y con ello la mundialización de la historia.<sup>83</sup>

La profundización y aceleración de los cambios estructurales en las potencias y países desarrollados, la concentración y centralización del capital bajo forma de conglomerados, la trasnacionalización en tránsito a la globalización, se suponen y refuerzan mutuamente.

El incesante y vertiginoso desarrollo de las fuerzas productivas a través de la revolución tecnológica eleva la productividad y la racionalización; refuerza y refina continuamente las formas de dominación de los grupos concentrados de poder económico sobre trabajadores y clases medias. Las condiciones y logros del nuevo patrón de acumulación y del nuevo paradigma tecnológico-productivo se ven dificultadas, en su reproducción y continuidad, por las fluctuaciones de la tasa de beneficio; las resistencias y demandas de grupos afectados y movimientos suscitados por viejas y nuevas formas de dominación, explotación y alienación; otros obstáculos

82 Ver Kaplan, Marcos, *Ciencia, Estado y derecho en la tercera revolución*, cit.

83 Sobre el proceso de constitución de una economía mundial, ver Braudel, Fernand, *The Structures of Everyday Life - Civilization & Capitalism 15th-18th Century*, New York, Harper & Row Publishers, 3 vol., 1879, 1982; Wallerstein, Immanuel, *El nuevo sistema mundial*, 3 vol., México, Siglo XXI, 1979, 1984.

a la reproducción ampliada del sistema y al proyecto de reestructuración capitalista (v.gr. el Estado de bienestar). Surgen, se refuerzan, se combinan, las necesidades y posibilidades de consolidación y avance de las nuevas formas de capitalismo desarrollado en sus centros, y las de su expansión internacional, para impulsar el proceso de largo plazo hacia la globalización.

El nuevo avance de la internacionalización del capital asume la forma predominante (pero no exclusiva) de la empresa trasnacional cuya naturaleza y principales caracteres e implicaciones son los siguientes.<sup>84</sup>

a) El núcleo central o matriz y el centro de decisiones estratégicas de la empresa trasnacional se encuentra en las potencias y países desarrollados. Se estructura y rige a partir y a través de una oligarquía interna que deriva su poder sólo de ella misma, se autoperpetúa automáticamente y ejerce funciones privadas y públicas o semipúblicas. Su integración en el sistema político de la respectiva metrópoli es problemática. Vive en relación simbiótica con el Estado, pero suele ser demasiado grande y poderosa para dejarse regir completamente por aquél. Puede actuar sobre variables fundamentales de la economía, la sociedad y el sistema político de la nación de origen; facilitar o contrariar las políticas y diplomacias; crear desequilibrios internos e internacionales.

Estado dentro de su Estado, la empresa trasnacional no aparece abiertamente como tal, ni termina de evolucionar hacia una trasnacionalidad completa. Presiones sociopolíticas y mutuas conveniencias mantienen formalmente separados al Estado y a la empresa trasnacional, aunque uno y otra se imbriquen en procesos únicos de gobierno y administración. La empresa trasnacional no deja de ser básicamente nacional por su origen, sus bases, sus comportamientos y sus fines. Su poder es acrecentado por el de la nación-centro y por los instrumentos y mecanismos de su Estado, que puede apoyarla por medios y de modos diversos, y cuyo espacio efectivo se extiende al de los recursos que la empresa trasnacional controla y a los mercados y países que penetra y en mayor o menor grado influye. El Estado metropolitano desarrolla un grado variable de autonomía respecto al conjunto de las empresas trasnacionales; arbitra sus conflictos y

84 Ver los ya clásicos Vernon, Raymond, *Sovereignty at Bay*, New York, Basic Books, 1971; Barnet, Richard J., & Roland E. Müller, *Global Reach - The Power of the Multinational Corporation*, New York, Simon and Schuster, 1974. También, Dockès, Pierre, *L'Internationale du Capital*, París, Presses Universitaires de France, 1975.

los de aquéllas con otros sectores nacionales; expresa y defiende la racionalidad de conjunto del sistema y garantiza sus condiciones de reproducción.

b) La empresa trasnacional es una macro-unidad, un conjunto organizado de medios, un sistema de grandes dimensiones, con un centro único de decisiones. Es capaz de autonomía en cuanto a la dirección, la administración, el financiamiento, la tecnología y el mercado. A través de la red de filiales, controla establecimientos productivos, comerciales y financieros situados en varios países, aunque su ámbito y su perspectiva de operación son el mundo entero. Detenta y maneja cuantiosos flujos financieros y costosos equipos e instalaciones, un personal numeroso y calificado, una masa de empleados y de otros dependientes.

c) El comportamiento de la empresa trasnacional combina elementos del mercado libre y de la competencia oligopólica, del mando jerárquico directo y de la acción política de facetas y en niveles múltiples. Posee una política coherente, expresión de una estrategia deliberada y traducida en planes y programas; en sus cálculos incluye variables no consideradas por firmas nacionales y supone decisiones tomadas en función de alternativas internacionales y de un espacio planetario. Políticas, estrategias, tácticas, planes y programas, tienen sentido sólo si se considera a la empresa trasnacional en su totalidad. Su perspectiva de conjunto condiciona el monto y el ritmo de las inversiones y de las producciones, los precios, los beneficios, las innovaciones, el destino de los ingresos, los efectos sobre importaciones y exportaciones.

d) La empresa trasnacional crea su propio espacio, tecnológico-económico-funcional, por encima de fronteras nacionales, no coincidentes con los ámbitos físicos y socioeconómico-políticos contenidos dentro de aquéllas. En función de su espacio, la empresa trasnacional determina sus estrategias, sus métodos de organización y de planificación, de gestión y de control, sus comportamientos. Los intercambios emergentes de su dinámica propia (flujo de capital, transacciones comerciales, movimientos de personas, bienes y servicios) se vuelven en gran medida internos y autónomos. Posee su propia balanza comercial y de pagos. En muchos casos, le resulta favorable la comparación entre las cifras de sus negocios, de sus beneficios y de sus activos, con las cifras de los productos brutos internos y presupuestos nacionales de la mayoría de las naciones medianas y pequeñas en que se implanta y opera. Su estrategia y sus operaciones

toman en cuenta las particularidades nacionales, pero tienden a establecer la mayor unidad posible de comportamiento de sus implantaciones, y a transformar los medioambientes en que sus filiales operan, para uniformarlos o para sacar partido de la diversidad. Con frecuencia llegan a influir y hasta dominar a los poderes públicos de las naciones de implantación, obligados así a negociar con ella en la debilidad y en la oscuridad. Las transacciones internacionales de la empresa trasnacional mezclan aspectos de derecho público y de derecho privado, y a veces constituyen tratados disfrazados (*v.gr.*, el Iranian Oil Agreement, 1954). Los caracteres y resultados de sus acciones se vuelven frecuentemente insumos de tensiones y conflictos dentro de los países, entre ellos, entre regiones y bloques.

La distribución y el comportamiento de las inversiones de la empresa trasnacional responden a consideraciones técnico-económicas, pero también a intereses del Estado y la nación de origen, de su diplomacia y de su estrategia. Los objetivos de maximización del beneficio y de expansión corporativa a largo plazo se combinan con los referentes al logro de posiciones de control e influencia y a las alianzas político-militares.

La empresa trasnacional contribuye a producir, en los países de implantación, tres órdenes de efectos interconectados: especialización, descapitalización, subordinación.

Efectos de especialización, por cuanto la empresa trasnacional tiende a desarrollar sólo las ramas, regiones y países que coinciden con la ubicación de aquélla en la nueva división mundial del trabajo, y en la medida que ello incrementa su acumulación y la rentabilidad de sus inversiones. Los efectos de descapitalización, surgen del manejo combinado de las formas y modos de funcionamiento del comercio exterior, de las inversiones extranjeras y del financiamiento internacional, que resultan en salidas de recursos internos, no compensadas suficientemente por las entradas de recursos provenientes de las empresas trasnacionales y Estados de las potencias y países desarrollados.

Efectos de subordinación, porque una parte considerable del comercio exterior y de la inversión total de los países en desarrollo se realiza a través de las empresas trasnacionales, que se concentran en sectores y ramas claves, y ejercen un poder monopólico. Su estrategia exhibe una preferencia por el más alto grado posible de integración, y por el control directo de sectores, ramas, empresas, mercados. Formas y mecanismos de

penetración y dominio, que surgen de acciones deliberadas y de efectos estructurales, son: la disponibilidad de conexiones con los mercados mundiales (bienes, servicios, capitales, tecnologías); la magnitud del capital y el autofinanciamiento; la dimensión, la especialización, la alta integración tecnológica; los métodos y técnicas avanzados de dirección y gestión; el respaldo político-diplomático de los Estados centrales; el entrelazamiento con grupos nacionales; el logro de tratos privilegiados; el efecto-demonstración; el monopolio científico y tecnológico.

Estas formas y mecanismos por los cuales las empresas transnacionales producen e imponen los efectos de especialización, descapitalización y sobre todo de subordinación, presuponen e incorporan, suscitan y refuerzan, los componentes y resultados de las otras dimensiones de poder: científico, cultural-ideológico, militar, de articulación de grupos sociales de los países de implantación en la constelación de relaciones de dependencia. Refuerzan así la combinación de las diversas dimensiones de poder que —como se dijo— definen el poder promedio de cada Estado-nación, permiten compararlo con el de otros, y establecer así el grado de concentración del poder a escala mundial y la ubicación de cada unidad político-estatal en la jerarquía global.

A partir y a través de las empresas transnacionales, de los Estados de sus países de origen y de base, y de sus entrelazamientos, es ahora a nivel mundial que se constituyen y realizan los procesos fundamentales 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 grandes corporaciones.

La transnacionalización combina cada vez más los objetivos de maximización de los beneficios a largo plazo; la incorporación y uso de las nuevas tecnologías; el logro de capacidad competitiva a escala mundial (producción en serie, economías de escala, control de mercados, aprovechamiento de un comercio internacional en expansión); el acceso a las reservas de recursos primarios y mano de obra; en suma, producciones a bajo costo, ventas a precios altos, amplios márgenes de beneficio.

La transnacionalización en parte presupone, en parte coproduce e incorpora una nueva división mundial del trabajo y a su vez es coproducida, reforzada e integrada por ésta. En la nueva división mundial del trabajo convergen varios factores y procesos. Ante todo, la combinación de dos mercados mundiales, del trabajo y de los emplazamientos industriales,

que se presuponen y posibilitan mutuamente, ambos posibilitados por la revolución tecnológica.<sup>85</sup>

En el mercado mundial del trabajo compiten trabajadores de países industrializados y en desarrollo, y luego también de lo que fue la Unión Soviética y países de su bloque. El progreso de la propia división del trabajo, las nuevas tecnologías y sus proyecciones y entrelazamientos, descomponen el proceso productivo en operaciones simples y unidades elementales, y permiten así la sustitución relativa pero considerable de la mano de obra calificada por la semi o no-calificada, rápida y fácilmente preparable, más barata y controlable.

“...Una economía global ha permitido a las compañías transnacionales escapar los patrones de trabajo dificultosamente logrados de los países desarrollados. Hoy estas compañías eligen entre los trabajadores de los países en desarrollo que compiten entre sí para deprimir los salarios a fin de atraer la inversión extranjera”. Compañías de Estados Unidos y otros países desarrollados, escapan a las regulaciones jurídicas vigentes, desplazan la producción y usan mano de obra barata altamente productiva pero mantenida barata por las políticas laborales de gobiernos “más interesados en contentar a los inversores que en asegurar un salario decente para sus ciudadanos”.

Los componentes del Primer Mundo son montados por trabajadores del Tercer Mundo que con frecuencia no tienen otra opción que trabajar en las condiciones que se les ofrece. Las compañías multinacionales han retrasado el reloj, transfiriendo su producción a países con condiciones laborales que se parecen a las vigentes en el periodo temprano de la industrialización de Estados Unidos.<sup>86</sup>

Progresan también los sistemas de transportes y comunicaciones, que estimulan las migraciones en momentos en que las brechas entre países ricos y pobres se vuelven enormes, y debilitan las barreras opuestas por los gobiernos a tales movimientos. Crisis económicas, regímenes represivos, guerras civiles y conflictos internacionales, catástrofes ecológicas, producen ya no sólo desempleados y refugiados temporales que terminan

85 Ver Fröbel, F., J. Heinrichs y O. Kreye, *La nueva división mundial del trabajo*, México, Siglo XXI Editores, 1977.

86 Collingsworth, Terry, J. William Goold y Pharis J. Harvey, “Time for a Global New Deal - Labor and Free Trade”, *Foreign Affairs*, New York, vol. 73, núm. 1, January/February, 1994, pp. 8-13.



por regresar a sus países de origen, sino una marea de inmigrados permanentes, que engrosan las filas de un “ejército industrial de reserva” ahora a escala del planeta.

Al mercado mundial del trabajo corresponde un mercado mundial de emplazamientos industriales. Inversiones, flujos de recursos (informacionales, financieros, tecnológicos, humanos), unidades de producción, se expanden y se desplazan, se dispersan y se reintegran, de diferentes maneras. Un vasto movimiento mundial de redespiegue, relocalización y relevo reordena y redistribuye papeles, funciones y posibilidades, respecto de regiones, países, ramas productivas, bienes y servicios, empresas, clases y grupos, organizaciones, instituciones, Estados.

Las economías y Estados de los países centrales (Estados Unidos, Japón, Alemania) conservan y refuerzan en conjunto el control mundial de los grandes flujos comerciales y financieros. En ellos se mantienen y desarrollan las industrias más capital-intensivas, los focos de investigación científica y los grandes laboratorios, las innovaciones en tecnologías avanzadas de producción y en nuevos productos, sobre todo en los sectores dinámicos y de punta (electrónica, informática, telecomunicaciones, biotecnologías, química, armamento y energía nucleares, otras nuevas energías).

Desde los mismos centros avanzados se exportan a países en desarrollo, sobre todo los más dinámicos, recientemente industrializados o en camino de industrialización acelerada, con bajos costos salariales y sociales y considerables mercados (actuales o potenciales), las industrias trabajo-intensivas y contaminantes, y algunas industrias básicas (textil, automotriz, química, electrónica, naval, siderúrgica, ciertos bienes de capital).<sup>87</sup>

En el momento actual puede estarse dando otro paso más en este reajuste estructural para la integración económica mundial, con el ingreso a la globalización de nuevos actores (China, India, Brasil, México, Indonesia, Corea del Sur, Tailandia), y la transferencia de industrias manufactureras automatizadas, ligeras y pesadas, de las naciones industriales avanzadas, “a los países en desarrollo en virtud de los bajos salarios y la nueva capacitación de su fuerza de trabajo”.<sup>88</sup>

87 Judet, Pierre, *Les Nouveaux Pays Industriels*, París, Editions Économie et Humanisme y Les Éditions Ouvrières, 1981; Harris, Nigel, *The End of the Third World-Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, Penguin Books, 1987.

88 Bell, Daniel, “La hora del reajuste”, *El Financiero*, México, agosto 27, 1973.

Por los mercados mundiales del trabajo y de los emplazamientos industriales compiten los países desarrollados de economía de mercado, los países en desarrollo y —en diferentes grados— algunos de los que fueron, pero también algunos de los que siguen siendo, países de economía centralmente planificada, para atraer y conservar, mediante estímulos varios, el mayor número posible de emplazamientos industriales.

Este gigantesco movimiento de redespiegue, deslocalización y relevo, se da sobre todo por el impulso, bajo el control y en beneficio de las empresas transnacionales y Estados de potencias y países desarrollados. Las nuevas implantaciones industriales se expanden como inversiones privadas, bajo la forma de sociedades financieras, comerciales, industriales y de ingeniería, y con la contribución crediticia de la banca internacional.

El capitalismo desarrollado responde así a las aspiraciones de industrialización de los países en desarrollo; les impone especializaciones; los convierte en relevos para la reestructuración de la economía mundial. En el mismo proceso, el capitalismo central valoriza sus capitales de origen, se reproduce y se desarrolla al menor costo y con el mayor beneficio posibles.

Por la especialización restructurante que este proceso impone a los países en desarrollo, éstos producen bienes primarios y algunos industriales a bajos precios, e importan bienes de capital, equipos y tecnologías, financiamientos externos, y servicios de empresas extranjeras para los principales proyectos de desarrollo. Las empresas transnacionales y sus Estados ofrecen a los países en desarrollo estrategias de crecimiento y modernización y ofertas globales que interrelacionan tecnología, financiamiento, inversiones conjuntas, con frecuencia como un paquete único. El logro de indicadores de crecimiento cuantitativo va acompañado con el aumento de las importaciones de los países en desarrollo, sus requerimientos de divisas, y con ello la permanente necesidad de aumentar sus exportaciones especializadas y sus nuevos financiamientos por inversiones y préstamos exteriores, en suma, el interminable circuito del endeudamiento.

## 6. *El proyecto político de la globalización*

Concentración del poder mundial, transnacionalización, nueva división mundial del trabajo, tal como se las ha caracterizado, tienden en conjunto a suscitar y a identificarse con un proyecto político de los centros y polos

desarrollados, tendiente a la reestructuración en un sentido cada vez más globalizante del capitalismo avanzado y de sus semiperiferias y periferias. Ello presupone y exige ciertos requisitos, rasgos y resultados, como los siguientes.

1. Tiende a surgir una dirección compartida, de altos representantes del poder corporativo, político, tecnoburocrático y militar de potencias y países avanzados, y de dirigentes y personal de organismos internacionales, para la unidad de mando del sistema global y del proyecto histórico, y para el logro y uso de nuevos mecanismos de dirección conjunta (Comisión Trilateral, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Grupo de los Siete, Reuniones Cumbre, etcétera).<sup>89</sup>

2. Se refuerzan la concentración y la centralización de poderes y decisiones, en particular la ciencia y la tecnología, la telemática, el financiamiento, los servicios de transporte y distribución, los instrumentos y aparatos ideológicos y de coerción.

3. Se tiende a redefinir el modelo global de organización y funcionamiento del sistema internacional y de las sociedades que lo integran, incluso en las metrópolis.

4. Se busca la integración 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. Ello requiere la redefinición de los objetivos nacionales de cada país, para su adaptación orgánica y funcional a los intereses y objetivos globales del modelo mundial a imponer. Las vinculaciones entre países, y entre sus políticas internas y externas, deben incrementarse y remodelarse para la constitución de un nuevo orden mundial de propósitos compartidos.

5. Este aspecto del proyecto se ubica primero, desde 1945 hasta mediados de los años de 1980, dentro de los marcos de una fractura del mundo entre dos superpotencias y sus bloques, correspondientes a dos macroespacios económicos que durante un tiempo mantienen entre sí relaciones sólo secundarias, en comparación con las relaciones entre países dentro de cada uno de ellos, y con un "Tercer Mundo" ubicado y fluctuante entre ambos.

Se han enfrentado así una división capitalista internacional del trabajo y una división socialista internacional del trabajo, aparentemente como

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

dos opciones irreconciliablemente opuestas. Han aparecido luego manifestaciones de acercamiento y entrelazamiento entre ambos bloques y ambas divisiones internacionales del trabajo. Ello se ha manifestado, ante todo, bajo la forma de redes de intercambios comerciales y cooperaciones industriales (subcontrataciones, acuerdos de compensación y de coproducción a realizarse en países del COMECON).

Ya hacia la década de 1960, entre grandes empresarios (privados y públicos) del Noroeste y del Noreste se va dando un cambio de perspectiva que ve en los países llamados comunistas no ya meramente una zona de consumo y venta, sino también una región productora, como:

la clave de la transformación más importante de las relaciones económicas y políticas del mundo. Esa clave es la coproducción, forma nueva y extremadamente compleja del trueque. La coproducción permite comunicar al ciudadano-trabajador ruso con el ciudadano-consumidor americano, alemán, holandés, italiano, francés, canadiense, o de cualquier otro lugar de Occidente, lo cual cierra el ciclo de los beneficios. Tras unos inicios tímidos y experimentales, esta técnica demostró pronto su validez y eficacia y se difundió con gran rapidez.

En síntesis, esos negocios de coproducción suponen, por parte de la empresa occidental, la aportación a un país de la Europa del Este, de su tecnología y su experiencia en materia de gestión, y el establecimiento de algún tipo de asociación con la organización comercial que en ese país cuida de las relaciones con el extranjero cuyo gobierno facilitará los terrenos, los edificios, y, a veces los elementos simples de fabricación, sobre todo la mano de obra. El gobierno de la sociedad occidental proporciona, generalmente, créditos, en divisas fuertes y a tipos de interés reducido con qué financiar la fábrica y el transporte del equipo, la maquinaria, el utillaje, la formación de los obreros, ello sea por sí mismo o con la colaboración de la banca privada, bajo la forma de préstamos al asociado o comanditario oriental. Una vez puesto en marcha el proyecto, la producción final es dividida entre los asociados conforme a las proporciones que el contrato estipule. Una parte de la producción es asignada al socio oriental para su mercado interior o para exportarla, según la naturaleza de la producción y las prioridades gubernamentales. Otra parte importante, de ordinario la mayor, se destina normalmente a la exportación directa, fuente continua de divisas fuertes. A base de estas exportaciones se reembolsan a los bancos occidentales los préstamos concedidos para la realización del proyecto.

Para el asociado occidental, la aportación de créditos, fábricas y experiencia... es considerada más bien como parte de los costos de inversión que deben ser amortizados, inversión que reportará beneficios una vez que la fábrica empiece a funcionar. La firma occidental da salida a su parte

de la producción, conforme a las cuotas estipuladas por el contrato, sea en los mercados del Este, sea en su mercado nacional, o, finalmente exportándola a otros países occidentales. La producción de esa moderna fábrica es idéntica, por lo general, a la de su homóloga occidental y fácil por tanto de introducir en la red de distribución de la compañía. Con frecuencia, el asociado occidental cuida también de vender en Occidente la parte reservada a su socio oriental, cuando se trata de productos acabados.

La gama de formas posibles de producción es muy extensa... La principal aportación de la sociedad multinacional de Occidente es la transferencia de su habilidad en materia de tecnología y gestión, cuya transferencia contribuye al incremento de la calidad media de los productos fabricados. Esos artículos, concebidos y supervisados con gran precisión, pueden incorporarse también a la red mundial de distribución de la sociedad multinacional y ser vendidos en los mercados occidentales, lo que permite recuperar en divisas fuertes la inversión inicial. Así es como se ha sorteado hábilmente el obstáculo de la convertibilidad monetaria.

Tanto el socio oriental como las firmas comerciales occidentales han obtenido numerosas ventajas de esa cooperación con pocos riesgos.<sup>90</sup>

En este proceso, se ha reforzado la participación de los países de Europa oriental en la división capitalista internacional del trabajo, incluso su papel de relevo o intermediación respecto a los países del “Tercer Mundo”. La estructura de intercambios comerciales entre el Este y el Sur subdesarrollado ha tendido a aproximarse a la de los intercambios Oeste-Sur. Las relaciones Este-Sur se han ido multilateralizando, e insertándose en la división capitalista internacional del trabajo. Acuerdos de cooperación Este-Oeste en el “Tercer Mundo”, a través de modalidades de cooperación industrial tripartita, han operado una división de tareas entre el Oeste y el Este, a expensas de los países receptores del Sur.

Las intervenciones económicas recíprocas de los países de Europa oriental en Europa occidental, y viceversa, no han cuestionado las respectivas divisiones internacionales del trabajo en el interior de ambos bloques; las han respetado, utilizado y reforzado. Han tendido, sin embargo, a generarse formas de dependencia comercial, financiera y tecnológica de Europa oriental respecto a Europa occidental, más que a la inversa.

90 Levinson, Charles, *Vodka-Kola-La oculta complicidad entre los mundos capitalista y comunista*, Barcelona, Editorial Argos Vergara, 1979, pp. 53-57.

El desplome y la desintegración de la Unión Soviética, y los procesos equivalentes y transformaciones subsiguientes en los regímenes estatistas de su bloque, reubican ahora el proyecto histórico de la integración mundial y su desarrollo en un sistema mundial en transición, todavía oscilante entre la uni, la tri, la penta o la multipolaridad.

6. El proyecto de integración otorga un papel primordial a las empresas trasnacionales en la estructura y la dinámica del sistema global en construcción, y en las unidades nacionales que lo integran.

7. Se tiende a la revisión del principio de soberanía, en un sentido restrictivo, y con él todo lo que implique fronteras políticas, nacionalismo, Estado-nación en sí mismo y en sus rivalidades y conflictos, como obstáculos a la integración trasnacional (a la crisis de la soberanía se vuelve luego).

8. La nueva división mundial del trabajo, la trasnacionalización, las nuevas tecnologías, el modelo y el proyecto de integración globalizante implican, en los polos desarrollados, pero también y sobre todo en las semiperiferias y periferias de países capitalistas menores y de países en desarrollo, una constelación de factores, mecanismos y resultados de tipo reclasificador-concentrador-marginalizante. Modelo y proyecto de realización tienden a privilegiar una minoría relativa de actividades, sectores y ramas de la economía, de grupos, de regiones y países, en desmedro de unas y otros que en conjunto constituyen las mayorías (relativas y absolutas) nacionales y mundiales.<sup>91</sup>

Como antes se vio, concentración del poder, interdependencia asimétrica, jerarquía piramidal, brecha diferencial entre los países centrales-desarrollados-dominantes, y países en desarrollo o de desarrollo insuficiente-periféricos-subordinados, se constituyen y definen —cuantitativa y cualitativamente— por una serie de factores, mecanismos e instrumentos. Entre ellos destacan los de tipo económico y tecnológico, a partir y a través del cual potencias y países desarrollados logran el control y el manejo combinados del comercio internacional, las inversiones y el financiamiento.

10. A este respecto, cabe introducir aquí algunas implicaciones del poder económico internacional, tal como se vienen desplegando en el

91 Sobre las relaciones Norte/Sur, ver Sid-Ahmed, Abdelkader, *Nord-Sud: Les Enjeux (Théorie et Pratique du Nouvel Ordre Économique International)*, París, Publisud, 1981; Hansen, Roger D., *Beyond the North-South Stalemate*, New York, McGraw-Hill Co., 1979.

momento actual, que inciden directa e indirectamente en las posibilidades y alcances del Estado latinoamericano, su intervencionismo y autonomización, su soberanía efectiva.

Las nuevas tecnologías, basadas en las ciencias (microelectrónica, informática, biotecnología, nuevos materiales), son a la vez causa, componente y resultado de las transformaciones en la estructura y dinámica de la producción y de los mercados comerciales y financieros internacionales. Las nuevas tecnologías revolucionan los sectores y procesos productivos; los hacen más rápidos y fluidos; modifican la intensidad relativa del uso de capital y de mano de obra; crean los nuevos materiales.

Las llamadas ventajas comparativas de los diferentes países residen cada vez más en la capacidad para usar la información; para absorberla con rapidez y para aplicarla eficientemente en la producción y la distribución; para el logro de la más alta aptitud posible de seguimiento, anticipación y adaptación. Correlativamente, tales ventajas residen cada vez menos en otros factores, como la abundancia y baratura de materias primas y trabajo. Con ello se dan los cambios en el ordenamiento global de los sectores productivos, de los países, de las regiones y del mundo. Los países se van dividiendo, según tengan o no nuevas ventajas comparativas y costos bajos, como parte importante o incluso decisiva de los cambios relativos en la jerarquía de las naciones. Se introducen modificaciones reordenadoras en los flujos comerciales y financieros mundiales, y en los circuitos mundiales de acumulación. El carácter y sentido de los cambios se ilustran más con las siguientes constataciones.<sup>92</sup>

En primer lugar, la economía de productos primarios y la economía industrial se desvinculan y se desarrollan de modo divergente. La producción primaria y su oferta se incrementan, especialmente en los países en desarrollo, mientras caen la demanda de los países desarrollados, las importaciones y los precios de alimentos, materias primas agrícolas y forestales, minerales y energéticos. Los precios de materias primas aumentan menos que los precios de bienes manufacturados y servicios especializados (información, educación, salud). La capacidad de las nuevas tecnologías para incrementar y diversificar la producción de nuevos materiales multiplica las amenazas contra las materias primas tradicionales

92 Ver Drucker, Peter, "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, New York, Primavera 1986; Blumenthal, W. Michael, "The World Economy and Technological Change", *Foreign Affairs*, New York, vol. 66, núm 3, 1988.

(hierro, cobre, aluminio), remplazados por sustitutos más baratos y menos consumidores de energía. Los precios del petróleo se desploman; el proteccionismo a su respecto prevalece; los términos del intercambio caen para los países productores y exportadores de hidrocarburos. Se vuelve cada vez más improbable un desarrollo basado en un creciente intercambio de bienes de capital por materias primas y energéticos, con balanza comercial favorable y disponibilidad de crédito externo.

En segundo lugar, la economía industrial tiende a la desvinculación de la producción y del empleo. La producción manufacturera debe aumentar con menos empleo, bajo penas de menor competitividad internacional y de una baja en la producción y en la ocupación. Se tiende a pasar, de la industria manufacturera de base material, con uso intensivo de mano de obra, a la industria con uso intensivo de información, conocimientos y capital (diseño asistido por computadora, automatización, robotización). La segunda, expande exportaciones, aumenta el comercio de invisibles, crea empleo (y también lo desplaza). Los bajos costos de la mano de obra van dejando de ser una ventaja decisiva en la competencia internacional; se vuelven un porcentaje decreciente de los costos totales, sobre todo en los procesos automatizados que eliminan costos ocultos (baja calidad, devolución, tiempos muertos). El desempleo estructural amenaza con volverse tendencia permanente y fenómeno masivo, en el “Primer Mundo”, en el ex-“Segundo Mundo” y, sobre todo, en el “Tercer Mundo”.

Se confirma entonces que, para los países de industrialización incipiente o reciente, las posibilidades y los proyectos de desarrollo exitosos ya no se definen ni realizan solamente según la abundancia, el uso intensivo y el costo relativo de factores tradicionales (mano de obra, recursos naturales, capital), en estructuras productivas progresivamente obsoletas. No pueden basarse en la exportación de productos primarios (afectados por el deterioro de los términos del intercambio); en las exportaciones de productos terminados con bajos costos de mano de obra hacia países desarrollados; en una tecnología industrial no originada o basada en una infraestructura autónoma de ciencia y educación. Posibilidades y proyectos de desarrollo logran definición y bases según la capacidad para importar y adaptar y sobre todo generar internamente ciencia y tecnología, y para con ellas reproducir y vender productos nuevos o diversificados de manufacturas intensivas en información.



En tercer lugar, la economía real va siendo reemplazada por una economía simbólica. La economía real es:

la capacidad productiva de una sociedad medida por su capital en maquinaria y equipo, la tasa de ahorro, la preparación de su fuerza de trabajo y la ventaja competitiva en campos específicos, debida a una tecnología superior o a un bajo nivel salarial. Se genera entonces una tasa ‘natural’ de crecimiento económico con base en estos factores. Las tasas de crecimiento fuera de estos parámetros suelen ser artificiales (...). La sustentación de la economía real es su productividad, que se deriva de la inversión de capital y la preparación de su fuerza de trabajo.

La economía nominal o simbólica, “dominada por el dinero” o:

de resultados en dinero, es impulsada por los flujos de capital, la manipulación de los tipos de cambio conforme al valor de su divisa, la inflación artificial del capital base, el reciclamiento del capital (como en el caso de las transferencias de dinero procedente del petróleo) o las inmensas deudas adquiridas por los países en desarrollo como es el caso de los préstamos a las naciones latinoamericanas. Ninguna economía puede ir más allá de su base económica real por mucho tiempo (...) se llega al límite en algún momento.<sup>93</sup>

Ambas economías tienden a independizarse una de la otra, siguen caminos divergentes, aflojan sus nexos o los vuelven impredecibles. La economía simbólica tiende a crecer más que la real, y a imponerle su predominio, a convertirse en fuerza motriz y timón de la economía internacional.

Factor, componente y efecto de la economía simbólica es el nuevo mercado financiero electrónicamente integrado, al cual las nuevas tecnologías otorgan una creciente capacidad para el acceso a vastas bases de datos, para su computación compleja a velocidad fulminante, para su culminación instantánea, y para la producción de diversos efectos críticos. Así, la información se vuelve disponible universalmente, en tiempo real, de modo simultáneo para todos los centros financieros y bancarios internacionales, y para los principales países. Los centros se unen en una sola red integrada, poco o nada aislados de los cambios y choques financieros, ocurran donde ocurran. El nuevo mercado financiero mundial electrónicamente integrado, reúne prestamistas y prestatarios, recursos y benefi-

93 Bell, Daniel, “La hora del reajuste”, *El Financiero*, México, agosto 27, 1973.

cios, riesgos y oportunidades, sobre una base internacional, sin consideración de fronteras. Instrumentos, mecanismos y productos financieros y monetarios, se entrecruzan en la red mundial, toman la fuerza de las decisiones y acciones políticas de tipo tradicional.<sup>94</sup> Como se verá, ello tiene fuertes implicaciones políticas y estratégicas para las sociedades, los Estados, las soberanías nacionales (*cfr. infra*).

94 Ver Michael Blumenthal, W., “The World Economy...”, *cit.*

## CAPÍTULO V

### EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

En simultaneidad con la inserción en el orden mundial emergente y en la nueva división mundial del trabajo, se va dando en los países latinoamericanos —con distintas velocidades, grados y alcances— un proceso complejo y dinámico de cambios. Crisis y modernización de la producción primaria y de la sociedad rural; hiperurbanización y nuevos ordenamientos espaciales; industrialización sustitutiva; modificación de las estructuras de clases; nuevas formas de conflicto social y de expresión y confrontación ideológicas; proliferación de movimientos y partidos y de crisis política; ascenso y primacía del Estado: son fenómenos que se presentan y actúan al mismo tiempo como supuestos, como componentes y como resultados de la emergencia y avance de un neocapitalismo tardío o periférico.

#### 1. *El proyecto de crecimiento*

A partir y a través de las nuevas formas de inserción de la economía nacional en el nuevo orden mundial en emergencia, de las respuestas a sus requerimientos y retos y a los impactos de las crisis (económicas, políticas, militares) internacionales y sus repercusiones internas, de los problemas y conflictos que suscitan los cambios internos (reestructuración agraria, industrialización, hiperurbanización, conflictos sociales, crisis políticas), desde la década de 1930 y, sobre todo, desde 1945 se van perfilando un modelo y proyecto de crecimiento y modernización. Ellos no son el resultado de una visión preconcebida, de una voluntad anticipatoria de realización ni de una acción deliberada por parte de grupos e instituciones sociales; se van presentando como conjunto de respuestas a posteriori a los desafíos de nuevas realidades y crisis, y es sobre todo en una visión retrospectiva que pueden ser captados como modelos y proyectos.

El crecimiento neocapitalista se va dando así, a la vez, como conjunto de cambios y resultados objetivos e insuficientemente concientizados, y luego también y cada vez más como modelo a realizarse mediante un proyecto, una estrategia y una política de crecimiento económico y de modernización, a cumplir —primordial pero no exclusivamente— desde arriba y desde afuera. En las formulaciones más elaboradas, se busca repetir el modelo clásico de desarrollo de Europa occidental, Estados Unidos y Japón, con los ajustes impuestos por la fase actual del capitalismo y la nueva división mundial del trabajo, y por el peso de ciertas tradiciones históricas y realidades nacionales, de sus posibilidades, pero también de sus coacciones y límites. El diseño y realización de este proyecto, o camino/estilo, de crecimiento presupone e incluye premisas, rasgos y resultados, sobre todo los siguientes.

1. En el contexto de la nueva división mundial del trabajo que antes se caracterizó, los países latinoamericanos reciben o adoptan un determinado papel en actividades industriales y agropecuarias, en el interés y bajo el control de las empresas transnacionales y de elites y grupos nacionales. La modernización de la economía campesina y de la sociedad rural, la industrialización de la producción agraria, la combinación de viejas y nuevas formas de explotación en el sector primario de la economía, van acompañadas por formas más complejas de industrialización sustitutiva de importaciones y luego orientada a la exportación.

2. La concepción y realización del proyecto y su correspondiente estrategia, y su justificación, se dan por la acción convergente de: elites políticas, tecnoburocráticas y empresariales de los respectivos países; de las misiones al exterior; del asesoramiento y financiamiento de potencias, países desarrollados y organizaciones internacionales; de la convocatoria masiva de técnicos extranjeros; y de la definición que unas y otras hacen del crecimiento cuantitativo y la modernización superficial como desarrollo.

3. El proyecto surge de la asociación estrecha entre empresas transnacionales y grandes empresas nativas. El predominio de esta constelación coexiste con otra constituida por empresas de productividad y rentabilidad más bajas, y de núcleos y áreas de economía atrasada o arcaica. Las empresas transnacionales y sus gobiernos, sin embargo, no detentan el monopolio absoluto de recursos y poderes estratégicos, ni una capacidad para modelar unilateralmente a su gusto y criterio una periferia de países

supuestamente pasivos e impotentes. En considerable medida, las empresas trasnacionales demuestran capacidad, tanto para imponerse a los países latinoamericanos (y de otras regiones), como para transar y adaptarse a condiciones, impulsos, decisiones, cambios de aquéllos, y a las iniciativas de sus centros nacionales, insertándose en unas y otras para recuperarlas y reorientarlas en su propio provecho.

4. La producción primaria e industrial, y algunos de los servicios nacionales, se organizan y se especializan primero como sustitución de importaciones para el mercado interno afluyente, constituido por grupos urbanos de niveles medios y altos, y para el consumo popular masivo, y luego también para algunas exportaciones.

5. El financiamiento de la producción y, en general, del proyecto de crecimiento, se da primordialmente a través de los recursos de exportación, y de los provenientes del ahorro de los centros (préstamos e inversiones de gobiernos, corporaciones y organismos internacionales), y —en mucho menor grado— por la movilización del ahorro local para un proceso autónomo de acumulación de capitales y de tecnología localmente generada y controlada.

6. El proyecto requiere y logra una combinación de condiciones favorables, sobre todo mano de obra abundante, sumisa y barata, tecnología capital-intensiva de importación, y proteccionismo estatal. Elites dirigentes, grupos dominantes, sus aliados institucionales, requieren del Estado políticas que posibiliten la adecuación a la nueva división mundial del trabajo y al avance del proyecto de crecimiento neocapitalista-periférico (*cfr. infra*).

7. El proyecto, sus estrategias y políticas, tienden, como se verá luego, a tener una naturaleza reclasificadora, concentradora y marginalizante. Disocian crecimiento cuantitativo y modernización superficial del desarrollo integral y autocentrado. Los beneficios y los satisfactores del crecimiento y la modernización, de la industrialización y la urbanización, de la prosperidad desigualmente repartida y del consumismo, del refinamiento cultural y de la transferencia tecnológica, tienden a ser captadas por grupos relativamente minoritarios. Crecimiento y modernización sufren distorsiones y encuentran límites fluctuantes a su vigencia y avance; crean o refuerzan la redistribución regresiva del ingreso y la depresión de los niveles de empleo, ingreso, consumo y bienestar. Grupos mayoritarios parecen condenados a la frustración de necesidades y expectativas, a la

reducción de su participación, al deterioro o destrucción de sus modos de existencia y de sus posibilidades de progreso. La reclasificación, la reconcentración, la marginalización, se dan en términos de países (ampliación de la brecha entre países centrales y periféricos, y entre estos últimos) y también, en el interior de los países, entre ramas y sectores de la economía, polos urbanos y regiones, clases y grupos, en detrimento de lo que en conjunto constituyen las mayorías nacionales. El proyecto y su realización presuponen y tienden a inducir la vigencia de un orden social y político que genera y refuerza la falta de participación, la apatía y la sumisión de la población.

8. En los principales países de la región ha ido teniendo lugar así una operación de conservadurismo modernizante, que se identifica con la ideología y la política del desarrollo neocapitalista periférico, las expresa y refuerza. Ello implica e integra una visión del subdesarrollo y del desarrollo; un modelo productivista-eficientista-consumista-disipatorio. Todo ello está además rígido e impregnado por una determinada idea del crecimiento que impone el reduccionismo, el fatalismo y el conformismo, la selectividad destructiva. Se vuelve luego a estos aspectos sociales e ideológicos (*cfr. infra*). Antes es pertinente, en cambio, referirse a los principales aspectos y niveles del crecimiento económico: agro e industrialización, urbanización, equilibrio interregional.

## 2. Agro e industrialización

9. Desde sus orígenes, las economías latinoamericanas se han caracterizado, en mayor o menor grado, por el fuerte peso de la producción agro-minero-exportadora y del latifundio. En las regiones privilegiadas por los sucesivos modelos de organización y crecimiento, la tierra y los recursos —naturales, financieros, sociales, políticos— vinculados a su explotación, se concentran en pocas manos. Ello contribuye, en el agro y en el conjunto nacional, a la emergencia y perduración de economías desequilibradas e ineficientes, y al avance y continuidad de fuerzas y estructuras socioculturales y políticas que se caracterizan por la rigidez, la polarización y el anacronismo. El latifundio se despliega a través de una variedad de formas —sucesivas o sincrónicas—: hacienda tradicional, plantación neocolonial, empresa capitalista abierta, empresa trasnacional. El sector latifundista se va estructurando y opera a través de una doble

articulación: con la empresa extranjera, con el empresariado industrial, entre las cuales se establecen relaciones de unidad y comunidad de intereses, no de identidad.

Las clases medias rurales abarcan estratos mediofundistas, de explotación familiar, de intermediación comercial y financiera. En la base de la pirámide rural se ubican dos sectores entre los cuales las fronteras suelen ser borrosas; los minifundistas y los asalariados. La mayoría de sus componentes parecen condenados a bajos niveles de ingreso y de consumo; condiciones inhumanas de existencia; inadecuados niveles de desarrollo (físico, intelectual, cultural, técnico); a la impotencia y la pasividad políticas. Miseria y marginalidad generalizadas y en los principales niveles y aspectos sociales, se entrelazan, se suponen y refuerzan mutuamente, se proyectan en la esfera política, la cual a su vez retroactúa sobre las primeras para mantenerlas y reforzarlas. Peones y campesinos pobres han estado sometidos a las autoridades tradicionales y a los sistemas locales de poder; sólo de modo lento, tardío e incompleto se han ido integrando en las instituciones y procesos del sistema nacional de participación, poder y decisión. Ello se ha manifestado en fenómenos como: la lenta extensión de la ciudadanía efectiva al campo; la subinscripción electoral; la movilización electoral de las clientelas rurales sumisas, bajo la dirección y control y para el beneficio de caciques, grupos altos rurales y sus aliados urbanos; la limitada evolución del sindicalismo campesino; la falta de implantación o la debilidad de las políticas sociales del Estado para la protección de los grupos campesinos inferiores, en cuanto a condiciones laborales, servicios públicos, educación, salud, vivienda, seguridad; la carencia o la ineffectividad de los órganos políticos y administrativos para la aplicación de la limitada legislación protectora en parsimoniosa emergencia.

La prevalencia de estas condiciones en el agro ha contribuido a la multiplicación y a la perdurabilidad de los obstáculos generalizados a la emergencia y afirmación de un camino/estilo de desarrollo autónomo e integral, y de una sociedad y un régimen político de tipo democrático. A partir de la década de 1930 se han ido, sin embargo, introduciendo factores y efectos transformadores en la economía y la sociedad rurales. Destacan entre ellos: las migraciones aluvionales a las ciudades; la modernización tecnológica; los impactos de la hiperurbanización; la creciente dependencia económica y cultural del campo hacia los polos urbanos; la

mercantilización de la economía rural; las diferenciaciones sociales y culturales en la población campesina. A ello se han ido agregando una serie de impactos y efectos en el mismo sentido, como el desarrollo de los transportes y comunicaciones y del turismo, los programas de educación, de desarrollo rural y de comunidades, de sindicalización, de organización e institucionalización, promovidos y realizados por instituciones y fuerzas políticas, movimientos reformistas y revolucionarios, de origen urbano. Estos cambios distan de reducir significativamente o de anular las incidencias negativas del predominio del latifundio en el régimen de tenencia y uso de la tierra, en la índole y estructura de las producciones agropecuaria e industrial, y en las posibilidades de desarrollo general de las naciones.

10. El modelo clásico de crecimiento hacia afuera, en superficie y por estímulos primordialmente externos, que se da en los principales países latinoamericanos crea y entrelaza factores hostiles a la industrialización. Pese a ello, cierto desarrollo industrial tiene lugar en el último tercio del siglo XIX y en las primeras décadas del XX. A partir de 1930, aproximadamente, los principales países de la región van entrando en una etapa de industrialización sustitutiva de importaciones. Esta contribuye significativamente a las modificaciones en las fuerzas y estructuras socioeconómicas, culturales y políticas, y en los mecanismos, formas y alcances del crecimiento, al tiempo que presenta características y consecuencias limitativas o negativas.

a) Se ha tratado de una industrialización periférica sin revolución industrial. Ha sido el producto de contingencias e impactos exteriores (crisis económicas y militares); de reacciones internas para la satisfacción de otros fines y que producen resultados inesperados (intervencionismo estatal para la defensa de la producción primaria y de la renta agrarias); de presiones circunstanciales de intereses (compensación de huecos en las importaciones, cobertura de nuevos campos aún no monopolizados). Esta industrialización se da a través de un proceso caracterizado por la falta de integración, la incoherencia y la acefalía. Ha estado librada en lo fundamental a decisiones y controles de grandes empresas nacionales y extranjeras, no compensadas por un Estado de papel insuficiente e inadecuado y frecuentemente reducido a una función de tapa-brechas. La industrialización avanza a través de iniciativas e inversiones dispersas, que van abarcando una gama creciente de fabricaciones y productos. Ha carecido de estrategias deliberadas, de políticas coherentes y de progra-



maciones sistemáticas. La acefalía de la industrialización se manifiesta en las carencias de dos importantes actores nacionales: el Estado, el empresario industrial (*cf. infra*).

b) Como consecuencia, la industrialización se ha producido sin cambios estructurales previos o concomitantes; ha respetado las formas tradicionales de organización y dominación interna (*v.gr.* el latifundio). No logra alterar las formas tradicionales de la dependencia externa, y contribuye a introducir nuevos mecanismos (tecnológico-financieros) de subordinación. La industrialización sustitutiva desplaza las importaciones, de las manufacturas menos valiosas (bienes de consumo), a las de valor más concentrado (bienes de capital, maquinarias y equipos, bienes intermedios, energéticos). Los intercambios básicos se establecen entre bienes de alta densidad de valor (demanda inflexible articulada a una industrialización dependiente), y bienes primarios y manufactureros poco sofisticados, sujetos a una comercialización subordinada. Una doble vulnerabilidad emerge a partir de esta situación: dependencia de la importación de bienes de capital y tecnología, insuficiencias de la diversificación de exportaciones agropecuarias y manufactureras y de la capacidad de incrementar recursos financieros e importaciones.

c) La industrialización sustitutiva se da en el marco global de profundos desajustes entre los principales sectores de la economía nacional; los expresa e intensifica. Se caracteriza por una pluralidad de focos de crecimiento industrial, cada uno con sus centros de decisión, espacios y dinámismos específicos. Ellos son sobre todo los siguientes:

i) Conglomerados extranjeros y sus dos categorías: industrias regionalmente integradas, e industrias productoras de bienes de consumo para el mercado interno.

ii) Industrias nativas que operan al nivel del mercado nacional y regional-interno.

iii) Pequeñas industrias y artesanías que se ubican en el nivel de los mercados locales.

La situación de las categorías ii) e iii) se define por su imposibilidad de competir con las filiales de los conglomerados; por el encapsulamiento en un pequeño espacio económico, la falta de adecuadas escalas de producción y de un sistema nacional de mercado integrado; y consiguientemente la falta de estímulos y posibilidades para un compromiso real con la investigación científica y la innovación tecnológica, y la reducción de

las necesidades de este tipo a los mecanismos y procesos de la transferencia de tecnología desde los centros desarrollados y a través de las empresas transnacionales.

La estructura industrial abarca así una coexistencia de empresas grandes, medianas y pequeñas. Se multiplican las industrias de bienes de consumo, con reducidas escalas e importación de bienes de capital, intermedios y semimanufacturados, y de tecnología. A ello se agrega un conjunto incompleto de industrias de bienes intermedios y una pequeña base de industrias básicas y pesadas con mayor densidad de capital y capacidad de sustitución de trabajo humano, aunque en escalas relativamente reducidas. Prevalece en conjunto una situación de altos precios, descuido de costos y equipamientos, obsolescencia, supervivencias y rezagos en el instrumental.

Los excedentes de mano de obra concentrados en las ciudades no son plenamente ocupados por la industria manufacturera, que no impide tasas crecientes de desocupación; no transforma radicalmente la estructura nacional del empleo; no impone nuevas pautas de calificación técnica para la mano de obra; no contribuye a un reparto más equitativo del ingreso y bienes y satisfactores sociales entre clases, grupos ni regiones. Parte importante de la fuerza de trabajo refluye a las actividades menos productivas: comercio, servicios personales, burocracia, desocupación disfrazada. El uso ineficiente de la mano de obra y del capital existente (exceso de capacidad instalada) contribuye al retraso o la caída de la productividad y de la producción.

Más generalmente, a raíz y en función de la diversidad de niveles y estructuras de los distintos focos o polos, la industrialización expresa, proyecta, refuerza la desarticulación característica de las economías atrasadas o poco desarrolladas. No opera como fuerza diversificadora, impulsora e integrante de un proceso de desarrollo autosostenido, a partir y a través de actores y dinamismos predominantemente internos. No lleva a una nueva etapa de superación irreversible de la mera sustitución de importaciones. No genera ni fortalece tendencias a la creación de una cultura industrial generalizada mediante toda la economía y la sociedad. No se transforma en revolución industrial, ni provoca y mantiene una reacción en cadena de invenciones e innovaciones. La industrialización reproduce e intensifica desigualdades, tensiones y contradicciones tradicionales, y crea otras nuevas.

d) Se generan o profundizan desajustes entre la estructura de la producción y las barreras (verticales de la estratificación, y horizontales de las desigualdades en el espacio) que afectan a los mercados internos (urbanos y rurales), y externos.

e) Son inadecuados los mecanismos predominantes de formación de capitales y de orientación de sus usos para fines de desarrollo. Persisten ideologías tradicionales en cuanto a los patrones de consumo suntuario o de *status* y de derroche de las clases altas y medio altas; la falta de un *ethos* de austeridad y ahorro; la adopción de las formas de vida y del estilo consumista de las elites de países avanzados. Se desarrollan de modo tardío e insuficiente los sistemas modernos de financiamiento a la producción. El poder de las elites dirigentes y grupos dominantes obstaculiza las políticas del Estado, el uso de instrumentos fiscales para la redistribución y el uso del ingreso para fines de desarrollo. La dependencia estructural se manifiesta en la falta de mejoramiento de la balanza de pagos, de logro de la independencia financiera a través de las exportaciones industriales; y en los altos niveles de déficit y endeudamiento acumulativo. La insuficiencia y mala orientación de la infraestructura económica y social, herencia de anteriores y diferentes condiciones históricas, la rezaga respecto a las necesidades y exigencias emergentes de la industrialización y la urbanización.

### 3. Hiperurbanización y metropolización

Con raíces y bases en el periodo colonial y en la fase de desarrollo primario-exportador, la hiperurbanización resulta sobre todo de la acción convergente de la alta tasa de crecimiento demográfico; de la crisis agraria que expele masas campesinas hacia las ciudades (pequeñas, medianas, grandes); de la industrialización sustitutiva; del intervencionismo estatal.

La industrialización ha jugado un papel central en el crecimiento urbano, a través del refuerzo de tendencias preexistentes de concentración demográfica, y de la diversificación de la estructura socioeconómica: de modificaciones en la producción, la organización del trabajo, el ingreso, el mercado, las motivaciones y aspiraciones. Las empresas industriales preexistentes se amplían, las nuevas se establecen y avanzan, a partir de sus bases en grandes centros poblados que proveen mercados de consumo, y centralizan la provisión de energía, materias primas semielaboradas,

mano de obra calificada, servicios especializados, fuentes de capital invertible, información. A ello se agrega la cercanía y las facilidades de acceso respecto a un Estado intervencionista. Hacia las grandes ciudades y metrópolis internas confluyen las masas migrantes, cuya concentración e incorporación a las expectativas, aspiraciones, estilo de vida, pautas de consumo de tipo urbano, amplían y diversifican el mercado para la industria. Ésta contribuye a producir cambios psico-sociales que estimulan el crecimiento urbano, sin crear las condiciones requeridas para satisfacer las expectativas y las aspiraciones desencadenadas, pero sin que ello impida que dicho crecimiento prosiga más allá de los impulsos y justificativos iniciales.

El intervencionismo estatal, en aumento desde 1930, expresa la urbanización y la refuerza. Dada su injerencia en una gama cada vez más amplia de actividades y esferas y de su absorción de recursos (humanos, físicos, financieros), el Estado incide en la concentración urbana como actor dotado de una maquinaria político-administrativa hipertrofiada, y con un papel central en la orientación y funcionamiento de la economía; en la creación, distribución y uso de los recursos y de los ingresos; en la oferta y demanda de bienes y servicios; en la inversión y el empleo. Se vuelve conveniente estar física y operativamente cerca del Estado para influir en sus decisiones y beneficiarse de ellas. La urbanización obliga al Estado a elaborar e implementar políticas específicas, favorables en mayor o menor grado a los intereses, expectativas y demandas de grupos urbanos con peso político, cuyo desarrollo se ve a su vez estimulado por aquéllas.

Migraciones, industrialización, intervencionismo estatal, convergen en la tendencia a la hipertrofia urbana. Las ciudades crecen en número, población y tamaño. La población urbana aumenta más que la población total; la de las metrópolis internas y ciudades de más de 100,000 habitantes más que la de ciudades medianas y pequeñas.

El incremento cuantitativo se entrelaza con la constelación de modificaciones cualitativas de la llamada modernización, con factores y componentes de diferente tipo y sus entrelazamientos. Se desarrollan la industria y el terciario, y se difunden patrones de producción, uso y consumo de bienes y servicios propios de la vida urbano-industrial de los países avanzados. Se densifican, diferencian y segmentan los componentes de la estructura socioeconómica, las funciones, los papeles, los *status* y rangos. Se fortalece la predisposición a generar el cambio, a enfrentarlo

y absorberlo, en conflicto y ensamblamiento con tendencias al conformismo, la adaptación pasiva, la apatía. Tienen un rápido desarrollo los valores, motivaciones, aspiraciones y metas con referencia al logro, la instrumentalidad, las decisiones racionales entre opciones. Emergen y se afirman relaciones funcionales y contractuales. La estratificación y la movilidad sociales van alcanzando mayores grados de flexibilidad y apertura, y con ello las presiones en favor de la democratización en parte formal y en parte real.

Como aspectos negativos de esta modernización debe contarse la fundamental espontaneidad de la urbanización, su falta de planeamiento real o regulación racional. La hiperurbanización y la modernización en las ciudades, en parte preceden y en parte exceden las condiciones y las posibilidades de la industrialización y del crecimiento económico. El desarrollo general de los países latinoamericanos en la fase contemporánea presenta más que nunca un carácter desigual y de alta heterogeneidad. La trama de la nueva sociedad en emergencia incorpora elementos estructurales provenientes de momentos y contextos socioeconómicos muy diferentes. Dentro de cada sector y en el conjunto de la sociedad se multiplican fuerzas, relaciones, estructuras y procesos que, por separado y globalmente, asumen características de asistematicidad, discontinuidad y asincronía. Ellas generan desequilibrios, contradicciones y conflictos, oponen obstáculos a la industrialización, a la modernización y al desarrollo. Esta situación se reproduce a la vez en el seno de las metrópolis y grandes ciudades, y en las relaciones entre el sector urbano y el rural.

Dentro del sector urbano, la crisis del agro, las migraciones internas (e intralatinoamericanas), la sobreurbanización, implican el desarraigo violento de masas campesinas. Éstas sufren los efectos de un cambio radical en las relaciones sociales e interpersonales en que están implicadas. Proviene en su mayoría de regiones donde prevalecen técnicas rudimentarias, formas simples de división del trabajo, escasa diferenciación entre tareas laborales y extralaborales, ritmos estacionales irregulares de empleo, poca o nula seguridad económica, apego a formas arcaicas y rígidas de ubicación y convivencia sociales.

A partir de esta situación de origen, los individuos y grupos del campesinado migrante son transferidos en breves lapsos a una sociedad urbano industrial que se caracteriza por otro tipo de estructuración orgánica, la estratificación ocupacional, la tecnificación en muchos de sus

aspectos y niveles, las exigencias de calificación y disciplina, las tendencias a la masificación. Esta transferencia produce en sus participantes-víctimas una serie de profundos cambios en las formas de vivir, de sentir y de pensar; en las motivaciones, las actitudes y las conductas. El desarraigo anárquico y acelerado, no compensado por estructuras de recepción ni por fuerzas de acompañamiento y apoyo en las ciudades, implica para las masas recientemente urbanizadas un enfrentamiento con nuevos y enormes problemas; tensiones agudas y sentimientos de inseguridad y desvalimiento; fenómenos de desorganización social y personal (delincuencia, prostitución, alcoholismo, drogadicción, enfermedades mentales). Ello se agrava por la operación del efecto-demostración, que crea y multiplica nuevas motivaciones, aspiraciones, exigencias y metas, y determina los desajustes y descontentos originados por la confrontación con la estructura urbano-industrial, no preparada para la recepción y la integración de los migrantes. Esta constelación de problemas se ejemplifica con dos grandes niveles o aspectos de gran significación.<sup>95</sup>

En primer lugar, la oferta de mano de obra rebasa su demanda en términos a la vez cuantitativos y cualitativos, situación que genera obstáculos a la integración y a la movilidad sociales de los migrantes. La selección se opera en función de la antigüedad en la ciudad; de los niveles de preparación y aspiración; de la capacidad de aceptación e interiorización de valores, creencias y normas típicas de la vida urbano-industrial. Las mayores posibilidades de movilidad ocupacional ascendente son para los nacidos en la ciudad y descendientes de habitantes urbanos por varias generaciones; son gradualmente menores para los actuales migrantes y sus hijos, en los que prevalece la movilidad lateral u horizontal.

Pese a estas circunstancias, las grandes ciudades proporcionan posibilidades de empleo y subsistencia a la mano de obra redundante y barata, aunque siempre de manera insuficiente, en condiciones mediocres y con agudos desequilibrios. Ello se da a través de un ajuste de la estructura ocupacional urbana que se opera mediante mecanismos como los siguientes:

- Las estructuras productivas y comerciales tradicionales se adaptan a las nuevas condiciones. La mano de obra redundante es ocupada por talleres artesanales, unidades de producción doméstica, peque-

95 Ver CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*, cit.

ñas y medianas empresas industriales, con técnicas anticuadas y patrones de bajo nivel organizativo y escasa eficiencia. Las grandes empresas se ajustan a los patrones emergentes de las estructuras adaptativas, beneficiándose con la diferencia entre altos precios promedio y sus propios y menores costos. La situación es mantenida y reforzada por el proteccionismo estatal del empleo y el mercado. La expansión de unidades comerciales y de servicios cumple una función similar a la de las industriales.

- El sector terciario, la población ocupada en servicios, sufren una expansión desproporcionada en relación a las estructuras productivas y a las necesidades reales de la economía y de la sociedad, impuesta y mantenida por el peso social y político de aquel sector. El terciario inflado abarca la administración y la empresa públicas, los transportes y comunicaciones, la construcción y la conservación, los servicios comerciales y personales (domésticos, ocasionales). La inflación cuantitativa va acompañada de bajos niveles de calificación y productividad.
- La población en situación de marginalidad y submarginalidad (económica, tecnológica, social, cultural, política) tiende a expandirse a través de las fluctuaciones. Se caracteriza por: el desempleo o la desocupación disfrazada, o bien por la ocupación inestable; los bajos niveles de ingreso y consumo; la falta de integración; el sufrimiento de situaciones de desorganización social y personal. Los grupos segregados transfieren y adaptan a la vida urbana los patrones rurales originarios; mantienen tipos arcaicos o tradicionales de relaciones sociales; llegan a darse formas de organización interna e incluso de institucionalización que les aseguran un grado variable de permanencia y de capacidad de presión política sobre las estructuras de poder.
- La economía informal y la economía criminal, ambas en interfase con la economía legal, constituyen válvulas de escape para la creciente presión de las mayorías urbanas sobre las estructuras de empleo y distribución del ingreso.<sup>96</sup>

Estos mecanismos y procesos forman parte de un fenómeno general de permeabilidad de la sociedad urbana tradicional que, para defenderse de

96 Ver Kaplan, Marcos, Aspectos sociopolíticos del narcotráfico, México, INCP, 1989.

fuerzas y cambios emergentes, tolera la infiltración de nuevos elementos y de componentes modernos; los incorpora y reajusta. Se da una situación de compatibilidad precaria entre los viejos y los nuevos elementos, potencialmente explosiva, pero que no ha llegado todavía a lograr la intensidad suficiente para desembocar en una transformación en profundidad. Emerge una sociedad de masas, en la cual coexisten los sectores marginales con clases medias y trabajadoras organizadas, todos los cuales exigen, y en cierta medida logran, una mayor participación relativa en la vida económica, social y política, y contribuyen así a una cierta atenuación de la polarización. El aumento de la participación es resultado y factor de refuerzo de una movilización social, expresada y vehiculizada a través de formas políticas y sindicales de organización, en las cuales masas y aparatos confieren peso político e influencia electoral y de otros tipos. Estas presiones estimulan la orientación de la economía hacia el consumismo, que excede las posibilidades de la estructura de producción retrasada así frente a las demandas; refuerza el proceso inflacionario; contribuye a reducir inversiones productivas en el agro y la industria. A la búsqueda de la captación y de la canalización de los nuevos grupos medios y populares en ascenso, ya sea a través de elecciones o de otras formas de manipulación política, gobiernos y partidos tienden a proponer políticas de paliativos que entran en conflicto con las posibilidades y exigencias de políticas racionales y planificaciones de mediano y largo plazo.

En segundo lugar, esta situación de crisis social y —como se verá luego— también política, virtualmente permanente y sin solución perdurable, tiene una contrapartida ecológica. La sobreurbanización, caracterizada por la espontaneidad, la violencia, el desorden, la carencia de dirección, sobrepasa las posibilidades del desarrollo insuficiente. Determina la dimensión excesiva de los poblamientos, el aumento exponencial de las necesidades y de los costos de mantenimiento y de expansión de las ciudades, la insuficiencia de las respuestas para todo ello. La concentración de la tenencia de la tierra, su uso inadecuado y especulativo sin control efectivo, agravan permanentemente esta situación. El medio urbano se deteriora con rapidez; se vuelve cada vez más desfavorable para la vida individual y social, para el trabajo y la producción, para la convivencia civilizada.



#### 4. *El desequilibrio regional*

11. A la escala de la sociedad nacional, la hiperurbanización retoma y amplifica la situación tradicional en la historia latinoamericana de polarización y desequilibrio entre la (s) metrópoli (s) interna (s) y la red de grandes ciudades, por una parte, y las otras regiones por la otra. La estructura y dinámica regionales, y sus resultados, son en los países latinoamericanos a la vez componentes, factores y efectos de un crecimiento dependiente, desigual y heterogeneizante, aplicado en la escala nacional durante más de un siglo y medio y desplegado durante las recientes décadas en su fase de neocapitalismo tardío. Tal tipo de crecimiento ha conferido la primacía a un librepresismo anárquico, posibilitado por una estructura de poder y un Estado centralizadores en lo socioeconómico, lo político, lo cultural y lo espacial, y desligados de controles sociopolíticos efectivos.

En la fase del crecimiento agroexportador por estímulos primordialmente internos, la demanda externa induce a la concentración especializante de la o las producciones fundamentales en una o varias regiones, polarizadas a su vez en una o varias metrópolis internas. Se va acentuando así el dualismo entre el o los polos metropolitanos y la o las regiones polarizadas, por una parte, y el resto de las regiones, carentes de condiciones geoecológicas adecuadas, y por ende poco o nada incorporables de modo directo e inmediato al progreso de los grupos agro-minero-exportadores-importadores de las regiones privilegiadas. El desarrollo de infraestructuras y de economías externas se va centrando en el polo dominante y converge hacia él, para el beneficio del mismo y de los grupos que lo controlan, sin consideración por los intereses y necesidades de las otras regiones y frecuentemente en su perjuicio. La metrópoli interna y la región polarizada van concentrando posibilidades, recursos, poderes y beneficios; determinan los efectos impulsores y retardatarios del desarrollo de las demás regiones, con prevalencia de los segundos sobre los primeros. El polo metropolitano interno se relaciona directamente con las regiones, pero éstas sólo se interconectan a través del polo que, con el cumplimiento de una intermediación global, encarece el abastecimiento y deteriora la capacidad de compra de aquéllas. El sistema nacional tiende a desarticularse en islas regionales.

En la siguiente fase, la industrialización sustitutiva se concentra también en el o los polos metropolitanos internos, aprovechando economías externas preexistentes y agravando desigualdades regionales también heredadas. El o los polos se fortalecen más aún, adquieren un creciente poder gravitacional de recursos. En algunos casos emergen también polos menores o intermedios. Subsiste y se refuerza el perfil de los países latinoamericanos como archipiélago de islas socioeconómicas, muchas de ellas de poca magnitud, relacionadas directa o casi directamente con el o los polos dominantes. La parte del sistema ubicada fuera de los polos (principales y secundarios) funciona siempre por inducción y como reflejo de las ondas generadas y transmitidas desde el centro metropolitano, cuyo comportamiento determina el funcionamiento del sistema global. La subordinación y el atraso de las regiones postergadas se mantienen e intensifican como subproducto del crecimiento dependiente y desigual, del librepresismo anárquico, y del Estado siempre en menor o mayor grado centralizante y paternalista que sirve a aquéllos de base, marco y protección. El colonialismo interior hace que la rentabilidad de las actividades económicas sea calculada, no en función de la utilización, la transformación y la valorización regionales de los recursos, sino de la capacidad para las producciones competitivas. La mayor parte de las regiones son mantenidas como reservas, con promoción rigurosamente selectiva de ciertas ramas y sectores de la economía, y con la inhibición o la destrucción de alternativas e iniciativas locales y regionales. Las fuerzas regionales y provinciales carecen de capacidad y dinamismo suficientes para defenderse, y de ayuda sustantiva del Estado central para su desarrollo, y suelen estar por lo tanto predestinadas a la subordinación, al estancamiento o al retroceso. Desde el punto de vista nacional, la mala distribución de recursos humanos y el desaprovechamiento de los recursos naturales, lleva a la disminución de la eficiencia del sistema en su conjunto. Los mercados regionales no alcanzan una integración suficiente para otorgar y aprovechar economías de escala en muchas ramas de la producción. Escasean y son débiles los ejes de desarrollo que podrían permitir el flujo de información y la difusión de impulsos desde los polos principales hacia el resto, y la retroacción de éste hacia aquéllos.

La gran empresa nacional y extranjera, generalmente ajena a la región, y globalmente y a través de sus diferentes categorías y dimensiones, es —junto con el Estado— responsable fundamental de la configuración

socioeconómica y espacial de las regiones postergadas; de su segregación del resto del país; del uso irracional, la inhibición o la destrucción de las fuerzas y posibilidades autónomas. Ella ha cumplido una invasión de hecho y la imposición de una ideología colonizadora a las regiones. Ha absorbido los sectores, ramas y actividades de mayor productividad. Ha desplegado una incansable voluntad de apropiación de los recursos naturales, humanos y financieros, manifestada en el desplazamiento o la absorción de empresas locales. Ha creado, mantenido o aprovechado la insuficiencia de los recursos locales disponibles para la inversión en las regiones.

La apropiación de las principales riquezas de las regiones, su explotación y la distribución de sus beneficios, se hacen bajo control del Estado y de grupos privados dominantes con bases, sobre todo, en las metrópolis externas y en el polo metropolitano interno. Ello va acompañado, por parte de aquéllos, de cálculos inexactos sobre los recursos de las regiones marginalizadas y dominadas, y de afirmaciones autoritarias sobre su pobreza y su inferioridad productiva. El desinterés y la falta de protección y estímulos respecto a las posibilidades y actividades productivas de las regiones que no coinciden con los intereses y fines del proyecto adoptado y de los grupos identificados con su realización, dan el mismo resultado que una real ausencia de recursos. Las políticas adoptadas en el centro metropolitano interno para estimular las producciones primarias y sus exportaciones, se diseñan en función de los requerimientos de la o las regiones privilegiadas y de los centros de intereses y decisiones del exterior al cual aquéllas están articuladas. Por lo mismo, recursos básicos y posibilidades productivas industriales son ignorados o subexplotados. La insuficiencia de desarrollo en las regiones marginales contribuye a la falta de inducción de industrias básicas y de valorización de recursos humanos, a las trabas al surgimiento o a la expansión de nuevos centros urbanos. En las regiones marginalizadas, las industrias extractivas tienen primacía sobre las industrias de transformación. En la mejor hipótesis, las regiones marginales se vuelven exportadoras de productos primarios para su elaboración o su consumo directo en los centros industriales del o de los polos privilegiados, y para la exportación, o para la reintroducción en las regiones de origen por intermedio de aquéllos. A medida que va conviniendo a los grupos nacionales y extranjeros con centro en los polos internos, se agregan nuevas fases de la elaboración de los productos pri-

marios de las provincias. La industrialización regional se reduce a la instalación de algunos establecimientos fabriles. El crecimiento industrial realmente local se restringe a pequeñas y medianas empresas. En la metrópolis interna se ubican las sedes administrativas y comerciales de las empresas con actividad industrial en las regiones, los principales circuitos financieros, la mayoría de los servicios, el gran mercado interno del consumo. Los regímenes nacionales de promoción del desarrollo regional han estado ausentes largo tiempo y, en la medida en que van surgiendo, resultan insuficientes o inadecuados, y sus posibilidades suelen ser desaprovechadas. En consecuencia, la industrialización de la mayoría de las provincias del interior ha sido en general incipiente, para necesidades locales, y con base en algunas producciones primarias, o bien como subcontratación para grandes empresas del centro o empresas trasnacionales. Estas industrias regionales o provinciales detentan un bajo poder de eslabonamiento y escasa capacidad de difusión de sus efectos de intensificación. Su participación en los totales nacionales del número de establecimientos y de empleo industriales ha sido hasta el presente reducida. A raíz de todo ello, los consumidores y usuarios pagan la transformación que pudo hacerse localmente; se mantienen bajos los niveles de valor agregado por el trabajo local, de actividad económica, de ingresos, de recursos socioculturales y profesionales.

Imperativos extrarregionales crean y mantienen el déficit de la infraestructura económica. Las regiones subdesarrolladas son sometidas a un círculo vicioso: la disminución o supresión impuestas de posibilidades de producción y rentabilidad justifican la ausencia o la insuficiencia de infraestructura y, por consiguiente, se reprocha a las regiones esta situación y se las coloca en un *status* de “reserva económica y social” de la que ya difícilmente pueden salir por sus propios medios. El déficit de sus transportes y comunicaciones, a la vez cuantitativo y cualitativo (distorsiones desequilibrantes de la estructura espacial), impide o debilita las relaciones dentro de cada región, de ésta con las otras y con el país en su conjunto y, con mucha mayor razón, los contactos y flujos con América Latina y con el mundo. La inexistencia o insuficiencia de la exploración y explotación de recursos energéticos (hidrocarburos, electricidad) para necesidades locales van acompañadas por verdaderas operaciones de vaciamiento en beneficio de grupos e intereses del polo metropolitano interno y del externo.

## EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

135

La subordinación y atraso de la mayoría de las regiones operan también a través de la desposesión sufrida de las redes de comercialización y financiamiento, cuyo control y usufructo se ubica también en los grupos dominantes con centros y actuaciones en la metrópoli interna y otros polos del interior y del exterior. Las regiones carecen de suficientes mercados propios, de infraestructuras y de capitales endógenamente acumulados, a la escala de las exigencias de los circuitos comerciales y financieros tanto nacionales como extranjeros. Los productores locales no logran, o pierden, independencia con respecto al comercio, el financiamiento y distribución de beneficios. Parte considerable del volumen total de negocios locales escapa a las regiones, a través de una intrusión descendente desde la metrópolis interna y los polos dominantes externos que, al subsistir o controlar poco a poco los intermediarios regionales, tienden a instalar empresas en contacto directo con el productor. Los productos locales dependen de una intermediación concentrada que obedece a las necesidades y dinanismos de los mercados extrarregionales, sobre los cuales las regiones no tienen poder, y respecto de los cuales ellas se convierten en mero marco físico. A ello se agrega la exportación de los capitales locales y regionales hacia los otros centros con mayores oportunidades de inversión y rentabilidad. Los grupos regionales relativamente más importantes tienden a operar en circuitos nacionales e internacionales, se ensamblan y colaboran con fuerzas de las metrópolis internas y de los centros externos que obstruyen el desarrollo regional. Las consecuencias se dan en términos de drenaje de recursos, descapitalización, deformaciones sectoriales y regionales, incremento de las desigualdades en capacidad humana y material y en ingreso, refuerzo del conservadurismo local.

El desequilibrio regional se manifiesta también en las estructuras y las dinámicas demográficas. Las regiones subdesarrolladas y dependientes, hayan sido o sean todavía muy pobladas, tienden a sufrir fenómenos de éxodo y desdoblamiento. La población local migra hacia centros más desarrollados del país, y hacia países limítrofes o avanzados. El desarraigo y el desplazamiento impuestos por la miseria, la inseguridad ocupacional y material, las vicisitudes económicas y políticas, crean una situación y una psicología de población de frontera (frustración, inestabilidad, apatía, desinterés por la participación responsable en decisiones que hacen a la

organización, al funcionamiento y los objetivos de la sociedad en que se vive).

Crecimiento neocapitalista, crisis y transformación del agro, industrialización, urbanización y desequilibrio regional, tienen aspectos, implicaciones y correlatos de tipo social, cultural-ideológico y político a los que enseguida se vuelve.

## CAPÍTULO VI

### SOCIEDAD, CULTURA Y POLÍTICA

En los países latinoamericanos, la crisis y transformación de la economía y la sociedad rurales, la industrialización sustitutiva de importaciones, la hiperurbanización y los nuevos equilibrios interregionales, han sido factores, componentes y resultados de un proceso y una operación de conservadurismo modernizante, que se identifica con la dinámica económica, la ideología y la política del desarrollismo neocapitalista periférico.<sup>97</sup>

Con el proyecto histórico que antes se caracterizó, y las estrategias para su realización, se adopta una visión del subdesarrollo y del desarrollo que se caracterizan por la esquematismo parcializante, el reduccionismo economicista y el mecanicismo lineal. Se propone el logro del desarrollo a partir y a través de la repetición *pari passu*, rasgo por rasgo y secuencia por secuencia, del paradigma (o lo que se supone ha sido tal) de evolución capitalista occidental, reinterpretado con las modificaciones impuestas por el sometimiento y la adaptación a los requerimientos del ajuste a la nueva división mundial del trabajo, de los Estados y empresas transnacionales de los países desarrollados, de los organismos internacionales, y de los propios procesos y resultados de la modernización parcial o de superficie.

El neocapitalismo irrumpe y se impone como una constelación totalizante y reguladora, bajo la forma de un modelo productivista-eficientista-consumista-disipatorio. El modelo está impregnado y orientado por la idea del crecimiento, cuyas consecuencias son agrupables y definibles en tres grandes órdenes interrelacionados: reduccionismo, fatalismo y conformismo, destructividad selectiva. Aspecto fundamental a cuyo análisis en detalle se vuelve luego (*cfr. infra*).

97 Ver Prebisch, Raúl, *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981; Kaplan, M., *Estado y sociedad en América Latina*, *cit.*; Mandel, Ernest, *La Troisième Age du Capitalisme*, París, 3 vols., 10-18, Union Générale d'Éditions, 1976; Lefebvre, Henri, *La Survie du Capitalisme*, París, Anthropos, 1973; Pinto, Aníbal, "El modelo de desarrollo reciente de América Latina", *Desarrollo latinoamericano-Ensayos críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, selección de José Serra.

En aparente paradoja, el camino/estilo de crecimiento neocapitalista-periférico, a la vez que intrínseca y tendencialmente homogeneizante por su naturaleza y su dinámica, se traduce en la diversificación y la complejización de las estructuras socioeconómicas, cultural-ideológicas y políticas de los países latinoamericanos, y de sus sistemas, que tienden a una creciente heterogeneidad. El neocapitalismo penetra y se impone como modo de producción dominante, pero coexistente con los componentes, las formas de producción y distribución, las tecnologías, los sectores, las estratificaciones, los actores sociales, las regiones, de tipo no capitalista o de capitalismo arcaico. El primero se enlaza simbióticamente con las segundas, las incorpora y subordina, las transforma e integra para dominarlas y usarlas en su propio beneficio. Se vuelven permanentes la heterogeneidad, la fragmentación y la hibridez, la naturaleza transicional de las fuerzas, estructuras y subsistemas.

Viejas y nuevas pautas de estratificación y movilidad sociales se superponen y entrelazan. Nuevas clases y capas emergen y se consolidan, sobre todo en las ciudades, y coexisten con otras tradicionales, unas y otras híbridas y desigualmente estructuradas. Se generalizan las situaciones y las dinámicas sociales de gran complejidad y heterogeneidad, sometidas a determinaciones múltiples y contradictorias.

La transición entre dos fases históricas no ha sido consecuencia de la acción deliberada de una clase, grupo o elite que presione sobre el Estado, lo controle o lo utilice en función de alguna variedad de estrategia transformadora. Ningún grupo o sector social promueve y aprovecha deliberadamente los cambios, ni tiene incluso clara conciencia de lo que ocurre y de sus implicaciones. Los cambios se han producido, sobre todo, por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a los países latinoamericanos y a sus centros de decisión (crisis económicas, políticas, militares, nueva división mundial del trabajo, confrontaciones entre potencias y bloques); o bien como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor de los tradicionales grupos de intereses y formas de dominación.<sup>98</sup>

98 Sobre el proceso de cambio social en América Latina ver: CEPAL, *El Desarrollo social de América Latina en la posguerra*, cit.; CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas, 1969; Germani, Gino, *Sociología de la modernización*, Buenos Aires, Paidós, 1971, cap. I a II; Prebisch, Raúl, *Capitalismo periférico*, cit. Sobre la estratificación social ver: una visión panorámica de los principales tipos de clases, en Solari, Aldo et al., *Teoría, acción social y desarrollo en*



A través del proceso general que se va desplegando *circa* 1930, la estratificación y la movilidad sociales se flexibilizan y diversifican, particularmente en las metrópolis internas y grandes ciudades. Se producen cambios significativos en la composición interna, en la ubicación y en las tendencias y posibilidades de las principales clases, grupos e instituciones; en sus formas de organización y actividad, de vida y cultura; en sus actitudes y conductas; en sus relaciones recíprocas.

Consideradas ya someramente las principales fuerzas de la sociedad rural, cabe ahora tener en cuenta las de la sociedad urbana, que adquiere primacía sobre la primera y en el sistema nacional. La metrópoli interna y las grandes ciudades se van convirtiendo en las bases y polos de las principales fuerzas, estructuras y actividades socioeconómicas, culturales y políticas. Aquéllas se van erigiendo cada vez más en los centros de poder y de decisiones políticas y administrativas, y en ejes organizadores de la vida nacional. Por retroacción, la concentración y centralización de funciones, recursos, poderes y poblaciones en las metrópolis y grandes ciudades siguen atrayendo y fijando en ellas todo nuevo incremento y los principales cambios.

En lo que sigue se tiene en cuenta los cambios y reorientaciones de la oligarquía, el empresariado nacional, las clases medias, los trabajadores urbanos, y los equilibrios y conflictos emergentes.

### 1. *Oligarquía tradicional y nueva elite oligárquica*

La oligarquía tradicional de terratenientes, comerciantes y financistas, reclutada de acuerdo a una combinación de criterios (socioeconómicos, clasistas, familiares, clientelares), relativamente cerrada y rígida, colocada en indiscutida posición dominante, va siendo afectada y transformada por las modificaciones en la relación de dependencia externa; por la urbanización y la industrialización; por los desiguales grados y formas de la modernización; por la diversificación de la estructura social; por la emergencia de nuevos grupos con aspiraciones y demandas de mayor

participación en el poder y el ingreso; por el intervencionismo, rectoría y burocratización del Estado.

La oligarquía va viendo considerablemente debilitada su hegemonía, cuestionada y desgastada desde diversos ángulos y en distintos niveles. Ha ido perdiendo parte de su poder político, pero no sus poderes socioeconómicos y culturalideológicos. Su influencia y primacía siguen haciéndose sentir en la economía, la sociedad, la cultura y la ideología, y se manifiesta sobre todo en la capacidad de controlar y manipular a otras clases, grupos, partidos, y al Estado. Oligarquía y sociedad se muestran más flexibles y permeables de lo que se hubiera supuesto; absorben ciertos elementos de cambio y modernización, privándolos de empuje, rapidez y profundidad; logran así conservar lo esencial de sus intereses y posiciones y del sistema que ha dominado, usufructuado y modelado a su imagen y semejanza. Ello le ha sido posible a la oligarquía por la conservación de sus bases materiales, y por un proceso de autotransformación adaptativa, que la convierte en nueva elite oligárquica, fracción de las clases dominantes que pretende o llega a ser detentadora de la hegemonía en la sociedad y en el sistema político. Este cambio se expresa y realiza en los patrones de reclutamiento para la pertenencia, la representación y la dirección de clase, y para la constitución de alianzas.

En parte de modo objetivo y espontáneo, en parte de modo deliberado, la nueva elite oligárquica emerge como tal por el abandono de los criterios rígidamente restrictivos de pertenencia: tradicionalistas, propietarios, familiares, clientelistas de viejo cuño. Flexibiliza sus criterios de reclutamiento para la selección y la incorporación a la coparticipación en su propia constelación de individuos y grupos según la utilidad funcional para sus intereses y proyectos, y de acuerdo a las nuevas características y exigencias de la sociedad: grandes empresarios advenedizos y exitosos; sectores ascendentes de la alta clase media, vinculados a la intermediación comercial y financiera, a la industrialización y los servicios, a la burocracia y tecnoburocracia privadas y públicas, civiles y militares; a dirigentes institucionales y políticos de gravitación considerable. Adquiere así una gama cada vez más amplia de bases, componentes, intereses e instrumentos (predominantemente urbanos). La heterogeneidad en la composición es equilibrada y regulada por los mecanismos de socialización e integración correspondientes a la educación; al desempeño institucional; a los entrelazamientos y vínculos de tipo personal, familiar y social;

a las comunidades de intereses; a la constitución de coaliciones y bloques de fracciones de clases, capas, estratos, grupos y órdenes institucionales que comparten intereses, necesidades, estilos ideológicos y políticos, proyectos y estrategias.

Grupo más abierto y heterogéneo, de reclutamiento ampliado, con criterios algo más funcionales y despersonalizados de acceso a posiciones superiores, la nueva elite oligárquica se entrelaza además con las empresas trasnacionales y sus metrópolis-base, a partir de la vinculación con el mercado mundial de bienes y servicios, capitales e información que las empresas trasnacionales y sus metrópolis constituyen y controlan. Los grupos de la nueva elite oligárquica coparticipan con las empresas trasnacionales y los Estados de los países desarrollados en la apropiación del excedente económico extraído a los países latinoamericanos; dependen de éstas para subsistir y progresar, en términos de ofertas y de demandas, de capacidades financieras y tecnológicas, de crédito, de apoyos políticos, diplomáticos y militares. Estas relaciones son de unidad, no de perfecta identidad. Metrópoli y empresas trasnacionales se presentan como socios mayores de la elite oligárquica, y en tal carácter extraen o retienen la mayor parte del excedente. Diferencias, roces y conflictos son posibles y se producen con intensidad variable de acuerdo a: la masa de excedente producido en los respectivos países, y las proporciones de su reparto entre sectores extranjeros y nacionales; las situaciones de crisis; la dinámica de los conflictos sociales y políticos; la incidencia de las relaciones, alianzas y enfrentamientos de los diferentes grupos nacionales con las empresas trasnacionales y la metrópolis externas, y de éstas entre sí. La tendencia a la unidad (nunca a la unidad completa) prevalece en última instancia sobre divergencias y rozamientos coyunturales.<sup>99</sup>

El papel, la influencia y el poder de la nueva elite oligárquica son correlativos del apaciguamiento, de la debilidad y de la falta de proyecto autónomo y de estrategia deliberada de los grupos que, en la teoría, la

99 Ver Parera Dennis, Alfredo (Milcíades Peña), "Naturaleza de las relaciones entre las clases dominantes argentinas y las metrópolis", *Fichas de investigación económica y social*, Buenos Aires, año I, núm. 4, diciembre 1964; Graciarena, Jorge, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967, cap. II; Pease García, Henry, *El ocaso del poder oligárquico-Lucha política en la escena oficial 1968-1975*, Perú, DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo), 1977; Lipset, S. M., A. E. Solari, comp., *Elites y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, 1967.

doctrina y la realidad, deberían haber estado o han estado interesados en el crecimiento efectivo, la modernización sustantiva, el desarrollo integral, la democratización, la autonomía internacional: empresariado industrial nacional, clases medias, intelectuales y profesionales, trabajadores urbanos, campesinado.

## 2. *El empresariado industrial*

El empresariado industrial nacional tiene en los países latinoamericanos una situación y una estructura especialmente ambiguas, colocado como está entre la nueva elite oligárquica y las clases medias y populares, entre las cuales gravitan y se redistribuyen sus capas y grupos.

Desde los años de 1930 hasta el presente, en los principales países latinoamericanos no termina de surgir o de consolidarse un empresariado industrial nacional en sentido estricto, con los caracteres de ambición y empuje, de disciplina y voluntad hegemónica, de identificación con alguna variedad de proyecto de desarrollo histórico, como los tipos schumpeterianos de promotores y protagonistas del desarrollo capitalista clásico en los países desarrollados.

El empresariado industrial latinoamericano surge y se desarrolla tardíamente, limitado en número y en pujanza por las estructuras socioeconómicas y políticas tradicionales, y por el predominio de grupos de intereses y de poder vinculados con aquéllas. Este empresariado “realmente existente” aparece y evoluciona a la sombra, en entrelazamiento o bajo la dependencia de los grupos terratenientes, comerciales y financieros nacionales y de conglomerados extranjeros, orientados a la conservación; tiende a identificarse con las formas propias de actividad, de ideología y de poder de aquéllos.

Este empresariado carece por lo general de actitudes y conductas de ascetismo, racionalismo, propensión al riesgo y a la innovación. Desconoce o subestima los prerequisites y los condicionantes de un desarrollo integrado y autónomo, y la necesidad de reformas estructurales. Ello se evidencia en todo lo relativo a las condiciones de acumulación de capitales, a la productividad de las inversiones, a las dimensiones de las empresas, al mercado de masas, al papel de la innovación tecnológica y de la investigación científica.

El empresariado nacional prefiere por lo general las actividades mercantiles y especulativas de rentabilidad fácil y rápida, a los proyectos y tareas que requieren grandes inversiones, riesgos, innovaciones, horizontes de mediano y de largo plazo. Busca las altas ganancias, a través de bajos salarios y altos precios, del proteccionismo estatal y del control monopólico de mercados internos insuficientes, de la inflación, de la adaptación y aprovechamiento de las condiciones de corrupción. Los altos ingresos así posibilitados no suelen ser usados para la innovación tecnológica y el aumento de la productividad; se desvían hacia el consumo suntuario, la intermediación, la especulación, la evasión al exterior. Los principales miembros del empresariado industrial suelen progresar como empresariado político de coyuntura, a impulso de conflictos políticos, vicisitudes institucionales y de crisis económicas y conmociones sociales, y bajo la protección de grupos en el poder.

El grueso del empresariado industrial no logra elaborar una conciencia autónoma de sus intereses colectivos. No ha estructurado instrumentos eficaces para la autodefensa corporativa. No ha pujado eficazmente por la obtención y el disfrute de un papel considerable si no hegemónico en la sociedad y el sistema político nacionales. No da ejemplo a los otros grupos sociales ni los incorpora a su dinamismo. Carece de voluntad y medios para emprender y llevar a buen término tareas de desarrollo, aun en los casos en que el Estado le presta o podría prestarle asistencia. En lo político, la subordinación —entre consciente e inconsciente— a los grupos tradicionalmente hegemónicos, va acompañada por la simpatía hacia el autoritarismo, combinada con la aceptación de versiones extremas del liberalismo económico. Grupos e individuos del empresariado que intentan ser excepción a la regla y actuar con dinamismo innovador, suelen debatirse en el aislamiento y enfrentar la hostilidad de otros miembros, y de los grupos identificados con fuerzas y estructuras tradicionales.

### 3. *Las clases medias*

Vasto conglomerado o extenso continuo de formación tardía y de heterogénea composición, las clases medias latinoamericanas se caracterizan además por la formación relativamente tardía y la heterogénea composición. Sus sectores más antiguos, entroncados con la sociedad tradicional (profesiones liberales clásicas, artesanado, pequeña y media empresa co-

mercial, industrial y de servicios) despliegan las actitudes y conductas conservadoras de las clases o grupos de los cuales dependen o a los que toman como cuadro de referencia. Con ellos coexisten y se entrelazan los nuevos sectores, emergentes de los procesos de las últimas décadas (crecimiento neocapitalista, penetración de las empresas ETN y otras modalidades de la transnacionalización, urbanización, industrialización, servicios públicos y privados, intervencionismo del Estado). Estos sectores nuevos abarcan así a los funcionarios y técnicos de las empresas estatales y de la gran empresa nacional y extranjera, dirigentes y cuadros políticos del gobierno y los partidos, nuevas profesiones técnicas vinculadas al proceso de crecimiento, intelectualidad cultural y científica, pequeña y media empresa industrial, comercial y de servicios.

Este conglomerado heterogéneo, en el cual los sectores nuevos tienden a predominar, se caracteriza por los grados variables de dependencia hacia la clase alta nacional, los intereses extranjeros y el intervencionismo y favoritismo del Estado; por la falta de coherencia y de ambición para reivindicar un papel autónomo y para diseñar, asumir y realizar un proyecto propio a través de una participación deliberada y enérgica en los procesos políticos y estatales. No buscan ni obtienen el control del Estado, ni usan las cuotas de poder político que en cierto grado logran para intentar o realizar reformas necesarias del sistema.

Frente a las sociedades y al sistema político, las clases medias latinoamericanas despliegan una actitud ambigua y un movimiento pendular. Ejercen presiones sociales y políticas, a partir de su propio incremento en número y peso específico, y de la captación de fuerzas provenientes de sectores populares, para el logro de apoyos y favores de los aparatos políticos y del Estado que permitan obtener situaciones excepcionales y privilegiadas de automejoramiento y autoexpansión. Exhiben una preferencia marcada por la creación de nuevas instituciones, el aumento y la diversificación estatal, el uso de ciertos partidos y del sistema de patronazgo y clientela, que amplían y consolidan las oportunidades de reclutamiento, selección, ingreso, ascenso y prestigio sociales, influencia y capacidad de negociación. Esperan lograr de los grupos dirigentes un mayor grado de coparticipación siempre subordinada en el empleo, el ingreso y el consumo, el poder y las decisiones.

La expansión de las clases medias ha resultado desproporcionada en relación al crecimiento de la productividad y de la eficiencia económica,

y a la tasa de crecimiento del sistema. Aquéllas se han despreocupado por la creación económica y la innovación social, han tendido a insistir más en los objetivos de redistribución que en los de producción. Han dado prioridad a la búsqueda de ascenso y de privilegios y ventajas individuales y de pequeños grupos, a la incorporación parcial y diferenciada a niveles superiores, a la conservación y disfrute de lo adquirido, a la seguridad por encima de cualquier otra consideración y prioridad. De manera correlativa, se han desinteresado de las necesidades y demandas de los grupos populares; se han opuesto al aumento de oportunidades y facilidades para ellos; temen y resisten el aumento de su participación política y social más allá de límites restringidos que pueda amenazar los logros alcanzados y el aprovechamiento de las posibilidades abiertas.

Las clases medias tienden a mantener o a reforzar su dependencia respecto al Estado, a la gran empresa, a las clases altas, tanto en lo económico y social como en lo cultural-ideológico y en lo político, a través de relaciones y dinámicas contradictorias y ambiguas. Sectores reducidos de las clases medias logran mejorar su situación, ascienden y se integran en el nivel superior, coparticipan en el poder político y en el Estado, de manera autónoma o como grupos tecnoburocráticos. La mayoría sufre un proceso de postergación, desplazamiento, descenso y sometimiento, a través de los mecanismos de competencia en el mercado, de la dependencia de las oportunidades que Estado y gran empresa le ofrecen, y de las coacciones correlativas que les imponen en términos de empleo, ingreso, patrones de consumo, estilo de vida, adopción de marcos de referencia.

En conjunto, los factores, situaciones estructurales y procesos que se ha indicado, han llevado al grueso de las clases medias a la búsqueda del compromiso. Se identifican con los intereses, las aspiraciones, las metas y los mitos de la sociedad oficial. Mantienen o refuerzan el conservadurismo social y político, en las preferencias, las opiniones, las actitudes y comportamientos; la propensión a la defensa de lo ya establecido; el apoyo a las estructuras elitarias y defensivas en la sociedad, en el sistema político y en el Estado. Actúan como apoyo activo o pasivo a ciertos regímenes autoritarios.

Al mismo tiempo y a la inversa, la contradicción entre necesidades y expectativas por una parte, y los caracteres y efectos del crecimiento insuficiente y desequilibrado y de la estructura de poder restrictiva, la

percepción de los límites en el logro de las aspiraciones y la masa de frustraciones que se generan, han contribuido a originar otras tendencias más o menos minoritarias pero significativas de las clases medias. Ellas despliegan actitudes y prácticas de tipo crítico e impugnador; aportan ideólogos, dirigentes, cuadros, militantes, a movimientos y regímenes nacional-populistas, reformistas y revolucionarios. Aun en este caso, sin embargo, las formas de rebeldía y cuestionamiento revisten y disimulan contenidos y tendencias de clases medias afectadas por situaciones y procesos de crisis que las llevan a la frustración, la confusión y la desesperación. Ello se manifiesta en actitudes y prácticas elitistas; en posturas mesiánicas hacia los grupos populares; en el trasfondo de desesperanza, enfurecimiento, irracionalidad y destructividad ciega que se perfila tras proyectos y operaciones de grupos de este segundo tipo; en las incongruencias y contradicciones entre las posturas y los hechos; en los cambios vertiginosos de líneas políticas y conductas personales; en la propensión al uso de la ideología y de la acción para el aprovechamiento y mejoramiento de las posibilidades individuales y grupales. Algunos rasgos significativos de la crisis política en los países latinoamericanos están relacionados, en diversos grados y modalidades, con la puja entre diferentes sectores de las clases medias por la redistribución del poder, del ingreso y del *status*, en su propio seno y en la sociedad global.

#### 4. *Los trabajadores urbanos*

Los nuevos sectores trabajadores y populares surgen, se expanden y concentran a partir y a través de un proceso de descomposición de la sociedad tradicional y de emergencia de la nueva en el que se combinan la explosión demográfica, el crecimiento económico irregular y desequilibrado, la crisis y restructuración de la economía agraria, la urbanización desordenada e hipertrófica, la industrialización, los cambios sociales parciales y contradictorios y, *last but not least*, el intervencionismo estatal como respuesta a estos problemas. En las masas obreras y populares se generan necesidades, aspiraciones, expectativas, demandas, un mayor potencial de presión y de movilización, sin que al mismo tiempo las estructuras urbano-industriales estén preparadas para recibir e integrar aquéllas, ni para proporcionarles condiciones aceptables de empleo, ingreso, infraestructura, existencia y trabajo, servicios sociales, educación, expresión y participación.



Las clases trabajadoras urbanas se caracterizan por la formación reciente, y aún en curso, el carácter aluvial y la heterogeneidad. Se presentan como conglomerado extenso y complejo de capas y estratos que se diferencian y divergen en cuanto a estructura, situación, actitudes y comportamientos. En el seno de estas masas se distinguen por lo menos tres grandes categorías, diferenciables por sectores económicos y ramas de producción, tipos de actividad y de empresa, niveles de calificación técnica y cultural, ingresos y consumos, grados de participación social, sindical y política:

a) Un proletariado industrial en sentido estricto, compuesto por los trabajadores permanentes de grandes empresas nacionales y extranjeras, caracterizadas por la modernidad, dinamismo y productividad, y de unidades medianas y pequeñas que aparecen como complementos y satélites de aquéllas. Los miembros de este grupo se caracterizan por la ocupación estable, y niveles relativamente altos de calificación técnica y cultural, de ingreso y consumo; por la capacidad de organización, presión y negociación; por la tendencia consiguiente a constituirse en una especie de aristocracia obrera.

b) Trabajadores manuales y burocráticos, ocupados en pequeñas y medianas empresas industriales comerciales y de servicios, en talleres artesanales, en la construcción, en tareas irregulares. Están afectados por condiciones derivadas de la inestabilidad ocupacional, el atraso e ineficiencia de las empresas empleadoras, los niveles relativamente más bajos de calificación técnica y cultural, de organización y eficacia sindicales, de potencial de presión y organización, de ingreso y consumo.

c) Los sectores marginales, que la vieja sociedad ha repelido y que la nueva no termina de aceptar e integrar, manteniéndolos en una especie de frontera incierta desde el punto de vista socioeconómico, cultural, político y ecológico. Se caracterizan por la inestabilidad ocupacional permanente, la escasa o nula calificación técnica y cultural, la carencia de afiliación a organizaciones defensivas y reivindicativas de tipo sindical. Están condenados a los más bajos niveles de empleo, ingreso, consumo, nivel de vida; a la miseria, la ignorancia, la inseguridad; a la lucha permanente por la supervivencia, el sitio y el techo, los servicios sociales básicos; a la amenaza continua o a la fatalidad ineludible de extinción o de caída en la desintegración personal, el vagabundaje, la lumpenización y la delincuencia; al exilio respecto a las posibilidades, valores y normas

de la existencia y la cultura urbano-industriales. Las formas organizativas en que pueden llegar a integrarse no están destinadas a la defensa de sus intereses como trabajadores sino al logro de condiciones mínimas de supervivencia en el extrañamiento de un medio urbano hostil. Su situación los convierte en objetos de manipulación y movilización por sus propios líderes y sobre todo por otros grupos sociales y agentes políticos en posición superior, para aventuras políticas de diversa índole. La economía informal y la economía criminal (narcotráfico, contrabando de armas y otras actividades ilícitas susceptibles de dar poder socioeconómico y político) se vuelven modo de supervivencia y ascenso para un número creciente de individuos y grupos<sup>100</sup> (a estas tres categorías debe agregarse la de los trabajadores rurales y otros estratos semiproletarios del campesinado, cuyo caso requiere un tratamiento especial por separado).

El conglomerado abigarrado de masas trabajadoras urbanas, suma incoherente de necesidades y expectativas siempre en aumento pero nunca satisfechas siquiera aproximativamente, sin larga tradición de organización sindical y social autónoma ni de práctica política propia, no termina de convertirse en proletariado industrial moderno. Empieza a dejar de ser meramente una clase en sí sin llegar a ser clase para sí. Carece de unidad interna, de plena identidad social, de conciencia orgánica como clase, de definición propia de sus intereses y fines, de instrumentos autónomos de praxis colectiva. La mayoría de sus componentes sufren pasivamente las consecuencias de la privación múltiple (económica, social, cultural, psicológica), de la ignorancia o, en el mejor de los casos, de un grado significativo de acceso a la cultura urbano-industrial, de los hábitos de sumisión y apatía. Carecen de información, de entrenamiento y de práctica para percibir y comprender las realidades cuyos condicionantes y determinaciones nacen más allá de su visión directa, y para tomar posición e influir sobre los asuntos fuera de su rutina diaria. No disponen de suficientes estímulos para desarrollar adecuadamente la confianza en sus propias aptitudes y fuerzas, la capacidad de iniciativa y de participación respecto a los intereses grupales y colectivos. No tienden a elaborar una interpretación más o menos exacta de su situación como miembros de una clase y del predicamento general de la sociedad cuyos efectos sufren;

100 Ver Kaplan, Marcos, *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, cit.; Kaplan, M., *El narcotráfico latinoamericano y el narcotráfico*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

ni a diseñar y operar un proyecto propio de estrategia, de política y de sociedad deseable que a la vez exprese y promueva sus intereses y les permita promover o participar en una coalición de sectores-víctimas y eventualmente hegemonizarla.

En respuesta a sus situaciones, a sus necesidades y expectativas, los trabajadores tienden a reaccionar por medio de la retracción y el aislamiento, o por la búsqueda de ventajas inmediatas, a través de la acción individual o de pequeños grupos, y del patronazgo constituyente y manipulador de clientelas a través de organizaciones e instituciones sociales, políticas y estatales. La irrupción y las presiones de masas heterogéneas e insatisfechas que de todas maneras van haciendo sentir su presencia, tienden a ser canalizadas por partidos y movimientos (nacional-populistas, desarrollistas, de izquierda y de derecha), por el Estado y por el nuevo sindicalismo.

En respuesta a la presencia gravitante y a las demandas de masas para la satisfacción de sus necesidades elementales, de asistencia y protección y de integración significativa en el sistema, el Estado ha tendido en los más importantes países latinoamericanos a permitir y promover, por su iniciativa y bajo su control, un sindicalismo de masas. Éste combina el logro parcial de los fines indicados con la manipulación y canalización de las masas para objetivos políticos de estabilización general del sistema, y con la represión de grupos recalcitrantes y movimientos de desborde.

El sindicalismo de masas desarrolla un tipo de organización fuertemente burocratizada, compuesta por un núcleo de dirigentes y cuadros profesionalizados y un aparato considerable por el tamaño del personal y por las funciones, poderes, instrumentos y recursos. Este sindicalismo expresa y se basa en masas heterogéneas, diferenciadas por orígenes, categorías y especializaciones, en las que predomina la afiliación formal y la lealtad pasiva sobre la intensa adhesión personal y el militantismo regular, excepto en coyunturas excepcionales (huelgas de envergadura, movilizaciones políticas, crisis institucionales).

El aparato sindical es utilizado como instrumento mediatizador de la expresión y logro de reivindicaciones mínimas de los asalariados, de la distribución de servicios y ventajas, de la solución de sus problemas individuales y colectivos. Al mismo tiempo, sirve y se usa para el encauce y la regulación de los dinamismos y presiones de grupos populares, para su mejor integración en el sistema, y para su manipulación política en

función electoral plebiscitaria y para beneficio de dirigentes gremiales y de partidos y regímenes. En tanto representantes formales y oficializados y dirigentes efectivos de organizaciones de masas, los dirigentes sindicales tienden a operar como instancia mediatizadora e integradora entre sus bases y las otras clases e instituciones nacionales. Adquieren importancia política a menudo considerable. Se ven arrastrados inevitablemente al juego de los grandes conflictos (socioeconómicos, ideológico-políticos), con todas sus posibilidades, sus necesidades y sus riesgos. Participan en procesos, alianzas, dirección de partidos, gobiernos, a los cuales contribuyen con bases y fuerzas de considerable entidad.

El nuevo sindicalismo representa, al mismo tiempo, un refuerzo al potencial de progreso de los trabajadores urbanos y de su papel en las sociedades nacionales, pero también el encuadre de sus bases, su expresión y representación y su manipulación, a través de mecanismos e instrumentos de autoritarismo vertical y de clientelismo y corporativismo. Refleja una situación estructural que produce apatía y conformismo, y las refuerza. Sus máximos logros se refieren a la mejora de la capacidad de presión y de negociación en el mercado de trabajo, en la distribución de servicios sociales, en el sistema político, incluso la participación en algunos gobiernos, aunque mediatizada burocráticamente y en posición subordinada. Los logros se han visto reducidos por la falta de autonomía política e ideológica, de proyecto histórico, y por consiguiente de fuerza duradera para contrarrestar la incidencia negativa para las clases populares de las estructuras socioeconómicas y políticas existentes, en un contexto global configurado por las fuerzas y tendencias reclasificadoras, concentradoras y marginalizantes de la economía mundial y del camino elegido de crecimiento neocapitalista.

A la inversa, las clases trabajadoras y las masas urbanas pueden volverse factor de desequilibrio, de disrupción y de crisis, en los mismos aparatos sindicales, partidarios y gubernamentales, y en la sociedad. A ello contribuyen: su número y concentración social y geográfica; las tendencias al estancamiento económico y social y los consiguientes obstáculos para la continuidad del proceso de integración limitada en el sistema; el agotamiento de concepciones y organizaciones tradicionales, y el fracaso de experiencias nacionalpopulistas, desarrollistas y de viejas y nuevas izquierdas; el refuerzo de la capacidad potencial y actual, y de las tenden-

cias y manifestaciones de presión, crítica e impugnación en sectores considerables de la población.

De esta manera, en contraposición con la capacidad de autotransformación adaptativa de la elite oligárquica, se dan la aparición tardía, la debilidad, el apaciguamiento, la falta de proyecto autónomo, de estrategia y política propias, de las clases y grupos que deberían haber estado, o en grado variable estuvieron, interesados en el crecimiento, el cambio social, la democratización, la autonomía internacional; es decir: el empresariado nacional, las clases medias, la intelectualidad profesional, cultural y científico-técnica, los trabajadores y marginales urbanos, el campesinado. Todos ellos, o algunos de sus sectores, en mayor o menor grado pueden pasar de la pasividad y el sometimiento a la actividad, la crítica, la impugnación; han desafiado, con diversas modalidades, intensidades y alcances, la dominación tradicional; no han sido capaces, sin embargo, de afectarla seriamente, de imponerle la negociación y algún compromiso histórico, y menos aún de sustituirla por una coalición portadora de un proyecto político y social alternativo. La clase económica y socialmente dominante ha perdido (en parte) la capacidad para regir a la nación, las clases intermedias y dominadas no la han ganado.

Como antes se dijo, la etapa desde los años de 1930 hasta el presente se caracteriza en lo sociopolítico por la normalización de la excepcionalidad, la permanencia de la transición. Los procesos de cambio tienen un carácter a la vez sorpresivo y desigual-combinado. Entrelazan elementos de progreso, de estancamiento y de regresión, fuerzas y formas correspondientes a diferentes etapas históricas, modos de producción, regímenes, sin una reestructuración suficientemente significativa que integre los diversos componentes y procesos bajo el signo de algún tipo de racionalidad prevaleciente.

A la diversificación y complejización de las sociedades nacionales se agrega la heterogeneidad de las clases y grupos, con fuertes diferencias de las situaciones y posibilidades estructurales, de los intereses y objetivos, y de las capacidades para reorientarse y reorganizarse en lo cultural-ideológico y en lo político.

## 5. *Heterogeneidad cultural y proliferación ideológica*

La heterogeneidad proliferante en los patrones y orientaciones de la cultura y las ideologías se manifiesta en la coexistencia, la confrontación

y el entrelazamiento de variedades y tendencias, todas sometidas, en grados y con matices variables, a condicionamientos y determinaciones comunes, por fuerzas, estructuras y procesos de tipo externo e interno.<sup>101</sup>

Las características y tendencias estructurales de la economía (latifundismo, monoproducción, industrialización sustitutiva de importaciones y para la exportación), de la sociedad (estratificación y movilidad, caracteres y comportamientos de clases y grupos), de los regímenes políticos y Estados (a lo que luego se vuelve), contribuyen a crear y reforzar fuerzas y dinanismos en las ideologías que resultan desfavorables a la emergencia y progreso de una cultura, una ciencia y una tecnología más o menos autónomas y creativas. Condiciones y determinaciones restrictivas o negativas surgen ante todo de la naturaleza, papel y comportamientos de los principales actores.

Las elites oligárquicas tienen éxito en el propósito de mantener lo sustantivo de la estratificación y del orden tradicionales. Contribuyen a impedir la emergencia de elites y grupos que pudieran desafiarlas y competir por la hegemonía. Ello ha multiplicado obstáculos y límites para el desarrollo en general y del de la cultura y la ciencia: pérdida o mal uso de talentos y recursos humanos, e incapacidad para su racionalización e incremento; bajo compromiso de energía, ambiciones y presiones por parte de grupos e individuos; poca confianza en las capacidades y posibilidades de los países y sus poblaciones; improbabilidad de la liberación de energías (sociales, culturales, políticas); restricciones a la movilización y a la participación populares, y desaprovechamiento de las oportunidades abiertas para ellas en coyunturas históricas excepcionales.

En la medida en que las elites oligárquicas logran congelar las sociedades y sistemas políticos de los países que hegemonizan, se autocongelan; reducen su capacidad de adaptación y de innovación; se concentran en el uso de sus recursos y resortes de poder para la mera conservación y disfrute de lo logrado, para hacer sólo los ajustes indispensables; tienen gran parte de la responsabilidad por el tradicionalismo, el atraso o el insuficiente desarrollo de una cultura y una ciencia que desconocen o subestiman.

101 Un tratamiento más amplio de esta temática la he intentado en Kaplan, Marcos, *Ciencia, sociedad y desarrollo*, México, UNAM, 1987; "Estado, cultura y ciencia en América Latina", González Casanova, Pablo (coord.), *Cultura y creación intelectual en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1984.

El empresariado industrial nacional no contribuye significativamente a promover el avance de la cultura y de la ciencia. No ha surgido ni ha evolucionado como resultado y motor del desarrollo. No ha buscado la riqueza y el poder a través de instrumentos adecuados de acción, de la expansión de las fuerzas productivas y de la modificación y enriquecimiento de las relaciones sociales, y para la conquista de la hegemonía. Ha sido tímido, indiferente u hostil, respecto a la superación de restricciones y a la ruptura de obstáculos tradicionales, y no se ha identificado con intereses dinámicos y objetivos innovadores.

La disponibilidad de mano de obra abundante y barata y de mercados internos protegidos, el aislamiento de la competencia internacional, han contribuido al escaso interés del empresariado industrial por la cultura, la ciencia y la tecnología, para una mayor eficiencia productiva y organizativa. Aceptante *a priori* de la situación existente, no se ha preocupado por modificar en sentido progresivo las jerarquías sociales y valorativas, por atenuar las distinciones entre trabajo manual e intelectual, por el incremento y la difusión del conocimiento y la ruptura del monopolio a su respecto, y tampoco por el logro de su propia superioridad y control en la cultura y la ciencia. No ha patrocinado grupos especializados de la cultura, la ciencia y la tecnología, ni ha contribuido al otorgamiento de libertad a sus orientaciones y actividades

En lo que respecta a los trabajadores de la ciudad y el campo, a las clases populares en general, la estructura sociocultural limita las posibilidades de movilidad para sus miembros, y con ello su progreso en capacidades y conocimientos. No se permite ni estimula la competencia entre elites y clases, ni la incorporación de los talentos de origen popular. La práctica de las técnicas está a cargo de asalariados que las ejercen como parte de su actividad cotidiana, como ejecutantes pasivos, sin servirse de la ciencia que ignoran o no comprenden, de la que desconfían por su posible uso para fines de dominación. La baja participación en el producto de su propio trabajo lleva a la falta de incentivos, la rebeldía pasiva, la ineficiencia, el trabajo desganado, la reducción al mínimo esfuerzo, el temor al uso en su perjuicio de la ciencia y la técnica. Ello implica el desinterés por los descubrimientos, los inventos y las innovaciones que puedan efectuar en el proceso del trabajo. La marginalidad socioeconómica y cultural hace que el fondo de experiencia práctica y de creatividad potencial procedentes del trabajo cotidiano se disocien de

la expresión literaria y del saber académico. Una gran parte de la técnica es condenada así al estancamiento repetido, a la vieja disociación respecto a la ciencia, que restringen y esterilizan a la una y a la otra, y a la cultura en su conjunto.

En el conglomerado heterogéneo de las clases medias se recluta la mayoría de los que constituyen los interesados, los practicantes profesionales y los públicos consumidores de la cultura y de la ciencia. El crecimiento neocapitalista, la modernización relativa de la economía y de la sociedad, la hiperurbanización y la industrialización, el intervencionismo estatal, aumentan las demandas y expectativas de cultura y de ciencia. Por otra parte, la expansión cuantitativa, la diversificación estructural, el incremento de la capacitación y de las expectativas de ascenso de las clases medias, se han dado en grado superior respecto a las condiciones creadas y a los resultados logrados por un crecimiento limitado y desigual, que restringen las posibilidades tanto actuales como potenciales de absorción y de satisfacción de grupos medios y de las actividades culturales y científicas, por las principales actividades económicas e instituciones sociales y estatales. Cerrados o restringidos los accesos masivos a la tierra y a la empresa urbana, y al poder socioeconómico y político, las clases medias tienden a presionar por una mayor participación, y a privilegiar los canales vinculados a la educación, la cultura y la ciencia, en especial la universidad. A ello se agrega la emergencia en el seno de las clases medias de actitudes y prácticas de tipo crítico e impugnador, aunque de diverso signo, que contribuyen con ideólogos, dirigentes, cuadros, militantes y simpatizantes a una variedad de movimientos partidos y regímenes (de izquierda, centro y derecha).

A los condicionamientos y determinaciones que se ejercen desde la estratificación social y a partir de las características y tendencias de aquéllas, de sus entrelazamientos y conflictos, se agregan los producidos por factores estructurales y procesos resultantes de la trama de la inserción dependiente en el sistema internacional y de sus correlatos en el desarrollo interno, particularmente las fuerzas y estructuras de la urbanización y la metropolización. Aquellos factores y procesos se constituyen en ejes y correas de transmisión de las relaciones con el sistema mundial; canales por los cuales circulan los flujos de bienes, capitales, servicios, informaciones, personas y “recursos humanos”; sedes de las clases y grupos participantes —directa o indirectamente, en posición dominante o subordi-



nada, como usufructuarios o como víctimas— en la trama de la dependencia externa, y en la estructura social con fuerte concentración de la riqueza, del ingreso y del poder que es a la vez prerequisite y resultado de aquélla.

La cultura de las potencias y países desarrollados ha venido proporcionando cada vez más a las clases y capas altas, medias y populares—sobre todo las asentadas en metrópolis y grandes ciudades, pero en difusión creciente al resto de las sociedades— los contenidos y los marcos de sus pensamientos y de sus acciones. Ellas reciben e incorporan modos de producción y de distribución, técnicas, inventos, conocimientos, imágenes, símbolos, pautas de consumo, modas, costumbres, ideas, métodos educativos, valores, normas, instituciones, modelos de soluciones y estrategias políticas, en suma la constelación cultural-ideológica global que proviene de las sociedades avanzadas.

La modernización cultural es concebida y buscada como importación mecánica y como adopción pasiva de fórmulas, productos y obras cuya génesis y elaboración se han cumplido en las metrópolis. Se cumple por la imitación y la improvisación, con originalidad y creatividad escasas, como aculturación, impulsada y controlada predominantemente desde el exterior. Emergen así en definitiva construcciones culturales e ideológicas híbridas, carentes de solidez, coherencia y sentido nacional, que combinan caracteres y elementos de las sociedades desarrolladas con otros autóctonos, pero modificados bajo la influencia de los primeros, y que no refluyen sobre las bases internas para potenciarlas, sino que contribuyen a frenar o debilitar su emergencia y su dinámica.

La cultura que se constituye bajo el signo de la dependencia externa exhibe además una naturaleza aristocratizante y un divorcio respecto a la mayoría de la población. Es elaborada y controlada por y para las fuerzas externas, las elites dirigentes y los grupos dominantes, los estratos superiores de las clases medias urbanas, los grupos intelectuales que en ellas se originan, que a ellas se incorporan o que de ellas dependen. Las mayorías nacionales, urbanas y rurales, resultan en diversos grados marginadas, como protagonistas y beneficiarias, de los procesos y productos de la educación y de la cultura, a los que poco contribuyen. La cultura foráneo-urbana dominante se sobreimpone a las culturas populares y regionales, mantenidas en la subordinación y la marginalidad; las penetra, descompone o destruye. Las poblaciones rurales son expuestas a la cultura

urbana por el contacto con diversos tipos de portadores y los medios de comunicación de masas con bases en las metrópolis internas y otras concentraciones poblacionales. La difusión de símbolos, valores y normas, de motivaciones y aspiraciones de tipo foráneo-urbano, está en relación con las transformaciones de la sociedad rural, determinadas por procesos internos y por cambios en sus relaciones con el subsistema urbano, sin que los fenómenos inversos de ruralización de la vida urbana, aunque significativos, logren alcanzar un poder contrarrestante significativo.

Los fenómenos y procesos de la dependencia cultural tienen sus mecanismos y agentes de producción y funcionamiento, sobre todo los siguientes: a) la transferencia tecnológica; b) los patrones de vida y consumo; c) las iglesias y sectas religiosas; d) los medios de información y de comunicación de masas (diarios, revistas, libros de bolsillo, tiras cómicas, cine, televisión, teatro, agencias de noticias); e) la asistencia técnica de organismos nacionales de grandes potencias o de organismos internacionales, especialmente en materia de educación, de investigación científica y de innovación tecnológica.

Esta constelación de agencias, instrumentos y mecanismos contribuye a reducir la capacidad de los intelectuales, científicos y técnicos de los países latinoamericanos para la incorporación crítica y racional, desalienada y creadora, de las teorías, métodos, técnicas y hallazgos de valor indiscutible que provienen de los centros metropolitanos, y para su relaboración y desarrollo en función de las reales condiciones y necesidades del progreso nacional y regional. Ello coadyuva además a la existencia y ampliación permanente de la brecha científico-tecnológica entre las potencias y países desarrollados y los países en desarrollo.<sup>102</sup>

Las principales fuerzas y tendencias cultural-ideológicas que se despliegan y compiten entre sí son: el conservadurismo tradicionalista; el desarrollismo; el nacional-populismo; las variedades de la izquierda; el neofascismo. A continuación se considera sólo el desarrollismo, por la hegemonía que ha logrado y la capacidad difusiva e impregnadora que ha ejercido en la vida socioeconómica, cultural-ideológica y política de los países latinoamericanos, incluso una posición de superioridad respecto a las otras

102 Hago un tratamiento más amplio de los problemas de la brecha científico-tecnológica en Kaplan, Marcos, *Ciencia, sociedad y desarrollo*, cit., y Kaplan, M., *Ciencia, Estado y derecho en la tercera revolución...*, cit.

ideologías competidoras, a las que de diferentes modos pretende integrar.<sup>103</sup>

El desarrollismo se identifica con el ascenso y avance del neocapitalismo periférico, y se presenta como una constelación que incluye: la primacía de la idea de crecimiento; el productivismo, el eficientismo, en consumismo, la disipación; el reduccionismo, el fatalismo y conformismo, la selectividad destructiva; el cientificismo, el tecnoburocratismo.

El neocapitalismo, ya antes se dijo, irrumpe y se impone como una constelación totalizante y reguladora, bajo la forma de un modelo productivista-eficientista-consumista-disipatorio. El modelo está impregnado y orientado por la idea del crecimiento, postulado como indefinido, ilimitado, unidimensional y unilineal, fundamental o exclusivamente material, económico, cuantificable. El crecimiento se identifica así con el aumento del beneficio, de la productividad, de la producción y el consumo, de la abundancia material equiparada con el bienestar. El crecimiento es, o debe ser, necesario e irresistible, incontrolado e incontrolable, positivo y deseable, indistinguible de una noción valorizadora y legitimante de progreso. Aparece a la vez como medio y como fin en sí mismo; implica la confusión entre ideología y estrategia. Las consecuencias de la idea de crecimiento son agrupables y definibles en tres grandes órdenes entrelazados e interdependientes; reduccionismo, fatalismo conformista, selectividad destructiva.<sup>104</sup>

La idea de crecimiento y su confusión con la noción de desarrollo, impone un reduccionismo generalizado. Sociedad y persona son reducidas a las actividades y relaciones cuantitativas, para juzgarlas en función de un criterio único de eficacia instrumental: el rendimiento. Se privilegia algunos niveles y aspectos del sistema, en detrimento de otros, según promuevan o no la productividad material; el crecimiento económico, el progreso medible y cifrable. Esta jerarquización valorativa ejerce una acción desequilibrante en favor de actividades y actos utilitarios e instrumentales. Las personas son reducidas a su capacidad como productores-consumidores-competidores. Criterios rígidos y restrictivos de admisión, de legitimación y de jerarquización de las necesidades y de los modos de

103 Para un análisis de las principales tendencias ideológicas en América Latina, ver Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad en América Latina*, cit., caps. IV y V.

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

satisfacerlas dan la preferencia a las que son empíricamente comprobables, como expresión de la demanda solvente, y saciables por productos tangibles, así como a las actividades funcionales para su realización.

El reduccionismo lleva al fatalismo y al conformismo, al afirmar una visión unitaria y paradigmática del hombre y de la sociedad, y al tratar imponer un solo modelo, técnico económico, de progreso, que debe ser aceptado como necesidad, verdad normativa, único camino de desarrollo. Con ello, la historia se cierra. El futuro deja de ser opción e invención; se lo sufre en la adversidad y en la impotencia, sin principio regulador del bienestar ni del control social. El crecimiento legitima, *a priori* y sin apelación, las frustraciones y los sufrimientos.

El conformismo individual y colectivo es creado y reforzado por la carrera hacia la productividad, el ingreso, la acumulación, la posesividad y el consumo. Clases, grupos, individuos, instituciones, comulgan en el terreno compartido del consumismo compulsivo, que a su vez integra y legitima la dinámica del crecimiento. La coherencia, la estabilidad, la negación o los intentos de eliminación de contradicciones y conflictos, son promovidas y fetichizadas, como premisas para el logro de los objetivos y el uso de los medios que se inspiran y se aceptan a partir de los valores predominantes.

Reduccionismo, fatalismo y conformismo, confluyen en la fuerte tendencia a la selectividad destructiva en la amplia gama de sus manifestaciones. Una visión universalizante implica y determina la pérdida de sensibilidad y de interés, el relegamiento a lo secundario, la negación o el rechazo, respecto de: *a*) la diversidad de modos de existencia (individuos, grupos, regiones, naciones), las especificidades de culturas y civilizaciones; *b*) el potencial cualitativo (necesidades y aspiraciones no cosificables, formas y relaciones productivas y sociales de naturaleza no utilitaria); *c*) otras alternativas (virtualidades de la técnica no ligadas al rendimiento); *d*) los costos sociales y humanos del crecimiento (frustraciones, tendencias nocivas o degenerativas en lo físico, lo intelectual, lo emocional, lo social; respuestas perversas a la crisis).

La destrucción se vuelve cada vez más inherente al proyecto, a su estrategia, a los modos y resultados de su realización. El proceso incontrolado de avance tecnológico y su aplicación importada desde los centros desarrollados, a la vez genera, se expresa y se refuerza en: *a*) el deterioro y el aniquilamiento del mundo natural y social, y de las personas, incluso

el avance al ecocidio; b) la intensificación y la generalización de la violencia declarada, legal o ilegal, dentro de los países y entre ellos; los terrorismos de diferentes signos; c) la obsolescencia organizada y la pre-fijación de la esperanza de vida de los productos.

El desarrollismo incorpora, además, los componentes del cientificismo y del tecnoburocratismo, y puede instrumentarse a través de diferentes regímenes y procesos políticos.

Pese a sus considerables diferenciaciones y divergencias, las grandes tendencias ideológicas en la América Latina contemporánea, sin dejar de combatirse y de competir entre sí, se acercan y se entrelazan. Comparten premisas, orientaciones, objetivos y resultados. Se influyen, se interpenetran e interfertilizan. Ante todo, puede constatarse una comunidad de origen y de destino: reclutamiento predominante de los ideólogos en las clases medias; aspiraciones al mejoramiento de posibilidades como grupos y como individuos; pretensión de conversión en elite dirigente, o de participación en ella; A ello se agrega la comunidad de fenómenos y consecuencias; aceptación y reivindicación de elementos irracionales; autoritarismo arrogante en la pretensión de imponer la propia ortodoxia y el propio proyecto político; sectarismo; desconfianza o rechazo del pensamiento crítico, de la pluralidad y la libre confrontación de tendencias y prácticas en la cultura y en la ciencia; concepciones reduccionistas de la sociedad, la historia y la política; visión simplificada, fatalista, compulsivamente optimista, del progreso nacional como algo lineal e ineluctable; proclividad a la identificación con mitologías nacionalistas y populistas.

Estas tendencias ideológicas convergen en la producción o el refuerzo de resultados negativos. Contribuyen a empobrecer las condiciones para la elaboración, la confrontación y la aplicación de conocimientos e ideas, de valores y técnicas. Deterioran o destruyen focos e instituciones de creación, de investigación y de innovación. Dificultan o imposibilitan la continuidad en el esfuerzo sistemático y en la realización acumulativa para saltos cualitativos en las praxis de clases y grupos, de instituciones y de la sociedad nacional. Frustran y desalientan a las personalidades críticas y creativas, las aíslan de grupos potencialmente de base o de referencia, refuerzan su exilio interior y su éxodo externo. Enrarecen, trivializan, promueven el estancamiento y la decadencia, de la cultura y de la ciencia. Operan como instrumentos involuntarios o agentes incons-

cientes de los autoritarismos políticos de diferentes signos, contribuyen —de modo consciente y deliberado o no— a su emergencia y triunfo.

## 6. *La crisis política*

La etapa transcurrida desde los años de 1930 hasta la actualidad se caracterizan en lo social y lo político, como ya se dijo, por la normalización de la excepcionalidad, la permanencia de la transición. Los cambios tienen un carácter sorpresivo, desigual e híbrido. Se entrelazan en ellos elementos de progreso, de estancamiento y de regresión, fuerzas y formas provenientes de diferentes etapas históricas, modos de producción, regímenes, sin una reestructuración total que integre los diversos componentes y procesos bajo el signo de alguna racionalidad prevaleciente. Fuerzas y estructuras diversificadas y heterogéneas se entrelazan, compiten, entran en relaciones de contradicción, conflicto y antagonismo.<sup>105</sup>

A la diversificación y complejización de las sociedades nacionales corresponde la heterogeneidad de las clases y grupos con fuertes diferencias en los intereses, en la capacidad para reorientarse y reorganizarse políticamente, en la intensidad, el ritmo y el sentido de sus acciones. Todo ello va acompañado —también se dijo— por la proliferación, la heterogeneidad y la confusión de las ideologías; la coexistencia, la confrontación y el entrelazamiento de diversas variedades de conservadurismo (tradicional y desarrollista-modernizante), liberal-democratismo, nacionalpopulismo, socialismo (reformista, revolucionario), viejo y nuevo fascismo. Son también híbridas y contradictorias las formas de conciencia y los patrones y modalidades de comportamiento social.

En el mismo proceso, la mayoría de los partidos políticos se rutinizan y esclerosan, se desajustan respecto a los rápidos cambios y a las nuevas, complejas y dinámicas condiciones: reducen o pierden su representatividad y su capacidad de acción respecto a clases y fracciones, a grupos e instituciones, a conflictos y procesos, a la sociedad global. Clases y grupos tienden a carecer de cohesión, de conciencia unificada, de repre-

105 Sobre la transición a la fase actual y la crisis política, en los países latinoamericanos, ver González Casanova, Pablo, coord., *América Latina: Historia de medio siglo, 1. América del Sur, 2. México, Centroamérica y el Caribe*, México, Siglo XXI Editores, 1977 y 1981.

sentación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y para constituir, integrar y hegemonizar 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 sus propias crisis internas.

A la vez componentes, resultados y factores centrales del proceso de cambio son, por una parte, la declinación y descomposición de las estructuras y condiciones que dieron fundamento y significado a la dominación oligárquica y al Estado tradicional; y por la otra, los requerimientos e impactos de la implantación y avance del neocapitalismo periférico. A partir y a través de estas dos grandes líneas y sus interrelaciones, se abre una fase de crisis política, a la vez orgánica y endémica, y de intervencionismo autonomizante y luego de crisis del Estado.

El crecimiento y modernización neocapitalistas desplazan y disuelven en considerable medida las formas anteriores de dominación y producción, e instauran —en grados variables según países y momentos— sus propias bases y condiciones de existencia y reproducción. Masas considerables de población son liberadas de las jerarquías tradicionales estrictas, determinadas por la pertenencia más o menos forzada a conjuntos económico-corporativos, y por la asignación tradicionalista autoritaria de posiciones y funciones socioeconómicas inmutables. Las relaciones tradicionales tienden a momificarse y reformularse a través del cambio y la competencia entre individuos formalmente libres e iguales. La autonomización relativa, la atomización y la privatización de los individuos van de la mano con la extensión y generalización de clases más o menos móviles y abiertas.

Va emergiendo así una sociedad molecularizada, no unificada, amenazada por la pérdida de una cohesión que resulta cada vez más difícil restaurar o instaurar a través de relaciones y formas de dependencia personal, sujeción directa y autoritarismo político de viejo estilo. Crecimiento y cambio social se expresan y se acompañan por transformaciones políticas que implican grados variables de democratización, la ampliación de

la libertad y la igualdad formales, el derecho a participar en la sociedad política a través del sufragio universal, la reafirmación de una legitimidad del Estado que pretende fundarse en la soberanía del pueblo y en la responsabilidad de los gobernantes hacia aquél.

Sectores considerables de las clases medias y populares desarrollan sus necesidades y sus expectativas, formulan sus demandas y presionan por su satisfacción y por una mayor participación en el sistema, pero se ven bloqueados a la vez por las características y consecuencias del neocapitalismo periférico en proceso de implantación, y por la estructura social y de poder en parte tradicional y en parte en vías de modernización.

El modelo neocapitalista de economía y sociedad, el funcionamiento del sistema y sus resultados, no surgen ni operan para satisfacer las exigencias mayoritarias de participación y mejoramiento de las clases medias y populares. Privilegian ciertas empresas y ramas económicas, ciertas clases y regiones, en desmedro de las restantes. Generan y multiplican tensiones, conflictos y antagonismos. La estructura social y de poder sigue reservando a las elites dirigentes y oligárquicas los centros de decisión y de formulación y ejecución de políticas. Los requerimientos de acumulación y rentabilidad de las grandes empresas nacionales y extranjeras requieren un alto grado de concentración del poder y la imposición de un orden autoritario para el logro de aquiescencia o sumisión de las mayorías.

Al mismo tiempo, las elites oligárquicas, públicas y privadas, y sus aliados internos y externos, encuentran crecientes dificultades para asegurar la reproducción de las relaciones sociales básicas, el ajuste recíproco de estructuras y procesos, la estabilidad y continuidad del sistema. En el proceso de cambio y de emergencia del neocapitalismo, el bloque de grupos dominantes se divide en fracciones que compiten mutuamente y encuentran serios obstáculos para resolver el problema de la hegemonía, entre sí y respecto a los grupos subalternos y dominados. El congelamiento de la participación no impide totalmente las movilizaciones populares; en muchos casos y sentidos la acelera, la refuerza y amplifica; genera tensiones y conflictos de absorción y control difíciles; incrementa el número, la envergadura y las proyecciones de las tendencias y movimientos de crítica e impugnación.

La tendencia a la entropía general del sistema se perfila de modos variablemente claros y amenazantes, y parece instalarse en la permanen-



cia. La formas organizativas y los instrumentos y mecanismos esenciales del sistema se desgastan y tienden al rendimiento decreciente. La adhesión activa y la aceptación pasiva de los actores sociales y de la colectividad hacia el sistema se debilitan. Se va abriendo una brecha entre los intereses, valores y normas de los grupos de la sociedad oficial, y los cálculos, las prácticas y las estrategias de la mayoría de actores. Se multiplican las tendencias y dinanismos sociales que generan cambios amenazantes, poco previsible y difícilmente controlables a través de los procedimientos y resortes considerados normales o consagrados por la tradición. El desorden y la incertidumbre cunden en grandes sectores y a escala del conjunto. La tendencia entrópica se manifiesta en situaciones recurrentes o permanentes de conflicto social, inestabilidad política, agrietamiento de la legitimidad, apertura de una brecha de consenso (respecto a las elites dirigentes y grupos dominantes, al sistema, al Estado), debilitamiento o insuficiencia de los recursos coercitivos, vacío de poder, crisis de hegemonía.

Este proceso general dificulta o impide a la vez: el mantenimiento de la vieja hegemonía elitista-oligárquica; su renacimiento bajo patrones y con bases e instrumentos diferentes; el establecimiento, la restauración y la continuidad de una democracia liberal de participación ampliada. A las elites dirigentes, grupos oligárquicos y a la constelación de grupos e intereses que se constituyen y giran a su alrededor, se les plantea una tensión o incluso una contradicción cada vez más insoslayable entre las exigencias del neocapitalismo y del proyecto de economía y sociedad que pretenden implantar y realizar, y los rasgos y efectos de la crisis de hegemonía y de la recurrente situación de conflicto social e inestabilidad política.

La crisis de la dominación y de la política tradicionales se manifiesta y se vehiculiza sobre todo a través de la extrema proliferación de ideologías (liberalismo, nacionalismo, populismo, desarrollismo, socialismo, y sus variaciones, combinaciones e híbridos), y de movimientos, partidos y gobiernos que aparecen a la vez como reflejo, continuidad e intento de superación de la crisis (demoliberales, de centroizquierda, desarrollistas pluralistas y autoritarios, nacional populistas, socialistas reformistas y socialistas revolucionarios).

Si la aceptación del modelo de crecimiento neocapitalista como proyecto a realizar, y del desarrollismo como ideología predominante, difusiva e impregnadora, es elemento clave del proceso de cambio y crisis de los

países latinoamericanos contemporáneos, las modalidades posibles de política y administración de y para ello han dado lugar a una diversidad de formas y experimentos, sobre todo: regímenes transicionales de dictadura oligárquica; regímenes oligárquico-militares de tipo tradicional; desarrollismo con base o pretensión pluralista o de instrumentación autoritaria; bonapartismo nacional-populista; neofascismo; estatismo socializante, etcétera.

La diversificada gama de ideologías, movimientos, partidos y gobiernos que aparecen a la vez como reflejo, continuidad e intento de superación de la crisis de la dominación y del sistema político tradicionales, no destruyen las bases y componentes del poder neolitista-oligárquico; lo afectan en mayor o menor grado, pero al mismo tiempo y de diferentes maneras, por las acciones y por las omisiones, lo preservan y refuerzan.

Las elites dirigentes, grupos oligárquicos, y sus aliados aceptan, y en algunos casos promueven y aprovechan estos experimentos como imposición inevitable, mal menor o alternativa provisoria. Al mismo tiempo, siguen juzgando a tales movimientos, partidos y regímenes, como demasiado representativos, sensibles o tolerantes respecto de los grupos medios y populares y de sus necesidades, recelosos u hostiles hacia los intereses y exigencias del neocapitalismo periférico, poco compatibles u opuestos respecto a los modelos y proyectos conservadores o regresivos que las derechas nacionales e internacionales propugnan, instrumentos inconscientes o cómplices deliberados de un proyecto de destrucción del sistema.

Elites dirigentes, grupos dominantes, comienzan a sentirse vulnerables y amenazados. En ello combinan la percepción realista de riesgos actuales de desborde; la reacción anticipatoria para impedir la actualización de posibilidades amenazantes en realizaciones irreversibles; el pánico que distorsiona la visión y el juicio y presenta como ya existentes las meras posibilidades de cumplimiento incierto. Beneficiarios y usufructuarios directos del sistema de dominación necesitan luchar simultáneamente contra la entropía del sistema, y en favor de la más completa realización de sus posibilidades en coincidencia con sus intereses y necesidades grupales. Buscan cada vez más asumir el control indiviso de las instancias culturalideológicas y políticoestatales. De la crítica irreconciliable a la agresión abierta contra procesos y regímenes disfuncionales o peligrosos para sus

intereses, elites dirigentes y grupos oligárquicos van desarrollando los pre-requisitos, los componentes y los instrumentos a través de los cuales intentan resolver el problema de la hegemonía, de modo definitivo y en su beneficio, mediante soluciones variablemente autoritarias.<sup>106</sup>

106 Sobre la posibilidad de un neofascismo en la región, ver Kaplan, Marcos, “¿Hacia un fascismo latinoamericano?”, *Nueva Política*, México, núm. 1, 1976, y Kaplan, M., *Estado y sociedad en América Latina*, México, Editorial Oasis, 1984, cap. VIII; Fernandes, Florestán, “Notas sobre o Fascismo na América Latina”, en *Poder y Contrapoder na América Latina*, Río de Janeiro, Zahar Editores, 1981; Vilar, Sergio, *Fascismo y militarismo*, Barcelona-Buenos Aires-México, Grijalbo, 1978. De Fernandes, Florestán, interesa también *Apontamentos sobre a “Teoría do Autoritarismo”*, São Paulo, Editora Hucitec, 1979. Caracterizaciones más o menos diferentes de los mismos regímenes se encuentran en Ianni, Octavio, *O Colapso do Populismo no Brasil*, Río de Janeiro, *Civilização Brasileira*, 1971; Stepan, Alfred, ed., *Authoritarian Brazil - Origins, Policies, and Future*, Yale University Press, 1973; Tapia Valdés, Jorge A., *El terrorismo de Estado-La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*, México, Editorial Nueva Imagen, 1980; Collier, David, (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press.

## CAPÍTULO VII

### EL ESTADO: AUTONOMIZACIÓN Y RECTORÍA

La naturaleza y el comportamiento del Estado latinoamericano contemporáneo se caracterizan por los dualismos y las ambigüedades de todo tipo. Ello se manifiesta sobre todo en las tendencias a una autonomización de alcances variables que, aunque afectada por contradicciones y restricciones de distintas clases y alcances, y finalmente sometida a coacciones y límites, puede lograr en algunos casos nacionales y etapas una considerable latitud.

Este Estado se ha constituido y reestructurado sobre la base y dentro del marco de sociedades en transición al neocapitalismo tardío y periférico, o bajo su despliegue y vigencia. En esta medida, el Estado expresa y sirve al sistema y a los grupos e instituciones que en él detentan posiciones de dominación socioeconómica. Su actuación tiende a corresponder a sus características, intereses y exigencias, o a no contrariarlas de manera sistemática y prolongada. Fracciones hegemónicas y grupos socioeconómicamente dominantes, instituciones aliadas a unas y otros, plantean sus reivindicaciones, satisfacen sus necesidades, reducen sus riesgos, aprovechan sus posibilidades, expanden sus ingresos y poderes, en el interior y/o a través del Estado.

Por otra parte, sin embargo, en las situaciones específicas de los países latinoamericanos, rara vez —o nunca— puede existir una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y las elites políticas y administrativas que lo encarnan y manejan, por una parte, y una fracción o la totalidad de los grupos socioeconómicamente dominantes, por la otra, ni subordinación mecánica e instrumental del primer término de la relación hacia el segundo. Los condicionamientos y determinaciones de la base socioeconómica y de los conflictos de clase no se ejercen de manera automática, mecánica ni unilineal, sobre la esfera política ni sobre el Estado, y crean por el contrario la posibilidad o la necesidad de su autonomización más o menos amplia respecto a las principales clases, grupos e instituciones, y a la sociedad en su conjunto.

En el despliegue de sus funciones y actividades, que luego se examina, el Estado debe colocarse y operar sobre la sociedad y sus principales componentes socioeconómicos e institucionales. Su intervención directa, en permanente ampliación y refuerzo de espacios, funciones y poderes, crea y garantiza las condiciones de implantación y de organización, de reproducción y continuidad del neocapitalismo tardío y de la formación social global, que uno y otra son incapaces de lograr por el funcionamiento espontáneo de los mecanismos económicos del mercado, o por la exclusiva acción de una fracción, grupo o clase o de las empresas privadas. El Estado constituye un sector público en el cual destaca la red de empresas estatizadas; ordena y coordina la economía, la sociedad y sus principales sectores en el cuadro de estrategias de conjunto, para el crecimiento y la modernización.

Al mismo tiempo, el Estado se institucionaliza a sí mismo y a las relaciones y estructuras sociales fundamentales. Es productor de legitimidad y consenso para sí mismo y para el sistema. Instauro, impone y modifica el ordenamiento jurídico. Refuerza y reajusta su aparato político-administrativo y sus funciones de coacción y control sociales; regula y arbitra las relaciones y conflictos de clases y grupos; unifica e integra al respectivo país. El Estado es productor, introductor y difusor de cultura e ideología, de tecnología y de ciencia, y encargado directo o regulador de la formación y reparto de recursos humanos. Media y arbitra en las relaciones entre los países y el sistema internacional, entre grupos extranjeros y nacionales, entre la autonomía y la dependencia externas.

En este proceso, el Estado se vuelve una emergencia, una unidad global resultante de interrelaciones entre las partes que lo generan y constituyen, pero dotada de cualidades originales y capacidades propias, y de posibilidades de independencia. Como tal, interviene en las condiciones y elementos que lo generan y alimentan, las estimula y desarrolla, trabaja así en su propio desarrollo. Aumenta sus funciones tradicionales, crea otras nuevas, las entrelaza, incrementa con ello sus poderes y capacidades, se vuelve autoorganizador; estimula metaorganizaciones y metasisistemas como superaciones evolutivas. El Estado tiende a la hipertrofia, a la acumulación y centralización de poderes; pasa de epifenómeno a epicentro de la sociedad, de la cual se separa, y con la cual establece relaciones simbióticas y parasitarias.

## 1. *Elites administrativas y tecnoburocráticas*

El aumento del intervencionismo y la independencia del Estado se entrelazan inseparablemente con el refuerzo y la dinamización del personal político-administrativo, burocrático y tecnoburocrático, civil y militar, que lo encarna y maneja.

En primer lugar, por su naturaleza e implicaciones intrínsecamente conflictivas, el neocapitalismo suscita una politización irreversible. Ello se manifiesta, al nivel y a través del Estado, en la creciente separación entre la esfera política y la sociedad, y en la tendencia de la primera a la autonomización y al monopolio de la iniciativa societal; en la especialización de sus estructuras y la profesionalización de sus personales, y en el desarrollo de intereses y poderes propios de los especialistas profesionalizados que viven para y sobre todo de la política y el Estado. La capa política que se identifica con el Estado, lo controla y hace funcionar, está más condicionada por esta situación que por cualquier otra circunstancia, incluso las filiaciones y relaciones con sus clases sociales de origen o de apoyo, de cuyos intereses y exigencias tiende a independizarse en grados variables para obtener el mayor grado posible de libertad de acción.

En segundo lugar, la elite dirigente pública (y sus bases inmediatas) está compuesta no sólo por los dirigentes y cuadros políticos propiamente dichos, sino también por la burocracia administrativa. Se trata de una capa social específica, ligada a la estratificación de la sociedad de la cual surge, cuya presencia y condicionamiento justifican su existencia y sus funciones propias, y que debe tomar en cuenta como su ineludible marco de referencia. No es, sin embargo, una clase o fracción de clase. Cumple funciones de mediación y regulación respecto a clases, grupos e instituciones, con las que establece relaciones de poder, y que dependen cada vez más del gobierno y de la burocracia para su existencia y ubicación, su bienestar y seguridad. Una parte considerable del personal administrativo puede reclutarse en sectores no idénticos a los que ocupan una posición dominante en el sistema, sobre todo en clases medias y populares, que encuentran así en la burocracia pública un mecanismo de existencia material, de ascenso social, de participación e influencia políticas, al margen o incluso en contra del interés y de la voluntad de los grupos altos. Por estas razones, ciertos grupos burocráticos pueden cambiar en parte su sensibilidad, su mentalidad y su perspectiva respecto a los problemas

de la sociedad y a grupos mayoritarios, para atender sus necesidades y tratar de satisfacerlas en alguna medida; y al mismo tiempo suscitan su organización burocratizada para mejor controlarlos y manipularlos, y para convertirlos en fuentes de poder y clientelas. En la burocracia y a su alrededor se generan y crecen subsistemas de poder y constelaciones de intereses que actúan permanentemente a favor de la autonomización, el fortalecimiento y la expansión de aquélla.<sup>107</sup>

Capa social, pero también tipo de organización, la burocracia constituye un personal especializado en funciones y técnicas de administración pública. Se organiza como aparato; dispone de un patrimonio; se articula como sistema jerarquizado de poder y saber; establece una fuerte interdependencia de personas, engranajes y mecanismos. El sistema presupone y genera en sus miembros la disciplina, el culto de la autoridad, la subordinación, el conformismo, la devoción y lealtad al cargo, a los superiores y al Estado. A cambio de ello, la burocracia y sus miembros identifican sus intereses y fines con los del Estado; controlan y usan como propios los poderes y recursos de aquél; los convierten en fuente de privilegios y de nuevos poderes y recursos.

Estas tendencias y características —propias por otra parte de toda burocracia contemporánea, por encima de las diferencias específicas de casos nacionales y sistémicos y de fases históricas—, se refuerzan y particularizan por la incidencia de un doble proceso. Por una parte, la politización de las fuerzas armadas, sus variables formas y grados de injerencia en la sociedad, la política y el gobierno; su conversión en grupo de presión, factor de poder, actor político de decisiva importancia, como tal portador y ejecutor de proyectos políticos propio y constructor de regímenes dic-

107 Sobre la burocracia como fenómeno sociopolítico conservan actualidad obras clásicas como: Marx, K., *Crítica de la filosofía política de Hegel*; Weber, Max, *Economía y Sociedad*, dos tomos, México, FCE, 1969, secc. II-II. *La dominación legal con administración burocrática*, secc. IX-II: *Esencia y supuestos de la dominación burocrática*; Merton, Robert K. et al., *Reader in Bureaucracy*, New York, The Free Press, 1962; *La Bureaucratie*, número de la revista *Arguments*, París, núm. 17, 1er. trimestre de 1960; La Palombara, Joseph, ed., *Bureaucracy and Political Development*, New Jersey, Princeton University Press, 1963; *L'Administration Publique, Recueil de textes préparé par les Instituts belge et français des Sciences Administratives*, París, A. Colin, 1971. Análisis específicos de casos nacionales se encuentran en Birnbaum, Pierre, *Les Sommets de l'État-Essai sur l'Élite du Pouvoir en France*, París, Éditions du Seuil, 1977; Suleiman, Ezra N., *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton University Press, 1974; *Élites in French Society: The Politics of Survival*, Princeton University Press, 1978.

tatorias de viejo y nuevo tipo (*cf. infra*). Por la otra, la aparición y diferenciación en el seno de las Fuerzas Armadas de una elite profesional tecnoburocrática *sui generis*, capaz de combinar un refinamiento técnico y político con el monopolio institucionalizado de los medios de violencia, y la participación en las funciones de coacción y control sociales. Entre la tecnoburocracia civil y la tecnoburocracia militar se van dando convergencias, entendimientos y alianzas, a partir de los caracteres, los intereses y las aspiraciones de cada una de ellas, y de una cierta comunidad de orígenes, carreras, intereses, ideologías y objetivos. Se prefiguran o esbozan las posibilidades de emergencia de una tecnoburocracia militar-civil integrada, partícipe en las elites públicas y en coaliciones con grupos privados, detentadora de una variedad de saber tecnoburocrático.<sup>108</sup>

En sus sectores componentes, civiles y militares, como su constelación integrada en emergencia, la tecnoburocracia contribuye a reforzar la autonomización y el intervencionismo del Estado y, en su interior, de la capa política y de la capa burocrática en general. El personal político y administrativo de un Estado —que es también un aparato y una institución— tiende a volverse sociedad aparte, y a segregarse relativamente de todo medio social y particular. Genera y amplía su estructura y su dinámica propias y se atrinchera en ellas. Fija sus fines, sus medios y sus patrones y normas de conducta. Hace su historia, conserva y extiende su poder, sus funciones y ámbitos de actividad. Exige y logra un grado creciente de independencia y discrecionalidad legalizadas y de hecho. Se constituye en ente diferenciado y en centro autónomo de decisiones. Crea, desarrolla y satisface intereses específicos no coincidentes o divergentes respecto a los intereses de los grupos y de la sociedad. Ello no excluye, como se verá, la existencia y persistencia de conflictos de todo tipo entre diferentes fracciones y grupos del aparato estatal y del personal

108 Ver Kaplan, Marcos, “Las fuerzas armadas en la crisis argentina”, *Ruedo Ibérico*, París, núm. 7, junio-julio de 1966, y “Militarismo, crisis política y relaciones internacionales en la América Latina contemporánea”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, núm. 39, año XIII, nueva serie, septiembre-diciembre de 1980, reproducido con el título “Militarismo, armamentismo, dependencia; El caso de América Latina”, *América Latina*, Moscú, Academia de Ciencias de la URSS, Instituto de América Latina, núm. 11, 1980; Mercier Vega, Luis (ed.), *Fuerzas armadas, poder y cambio*, Caracas, Tiempo Nuevo, 1971; Faylt, Carlos S., *El político armado — Dinámica del proceso político argentino (1960-1971)*, Buenos Aires, Ediciones Panedille, 1971; Rouquié, Alain, *L'État Militaire en Amérique Latine*, París, Seuil, 1982.



político y administración, y sus entrelazamientos con clases, grupos e instituciones de la sociedad (*cf. infra*).<sup>109</sup>

## 2. Estado y actores sociopolíticos

Sistema dinámico en sociedades complejas y cambiantes, este Estado que se vuelve inevitablemente más autónomo e intervencionista y que privilegia sus funciones de mediación y arbitraje, no puede, sin embargo, librarse del control de la sociedad y sus principales actores sociales e institucionales. Se ve afectado por sus intereses y sus proyectos, sus movimientos y sus conflictos, sus exigencias y presiones. Debe recurrir a estrategias y tácticas que mantengan su supremacía y la de los grupos que lo controlan.

El Estado no puede ser ni puede presentarse como mero instrumento de grupos privados de dominación, ni como defensor incondicional de sus intereses y del sistema en su conjunto. En indispensable que en parte se presente, y en parte se sitúe y opere realmente, como instancia autónoma y superior respecto a clases, grupos e instituciones; como fuerza primordial de la sociedad, aparato de dominación y administración con respecto a todos y a todo, potencia extraña a los particularismos y a las preocupaciones inmediatas.

Esta necesidad comienza por manifestarse en cuanto a las relaciones entre las fuerzas y dinámicas de tipo externo y las internas. Como ya se vio, la inserción en la nueva división mundial del trabajo, la provisión y garantía de las condiciones de establecimiento, reproducción y avance del neocapitalismo periférico, implican y exigen del Estado, que las asume como objetivos deseables, la promoción de fuerzas, estructuras y procesos que se implantan desde el exterior y se articulan con grupos e instituciones nacionales. El Estado favorece así a empresas transaccionales y gobiernos de las potencias y países avanzados, cuyo apoyo refuerza su

109 Sobre las formas y tendencias de la burocratización contemporánea, ver: Jacob, Henry, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI Editores, 1972; Galbraith, John K., *The New Industrial State*, New York, Signet Book, 1968; Meynaud, Jean, *La tecnocracia, imito o realidad?*, Madrid, Editorial Tecnos, 1968; Billy, Jacques, *Les Techniciens et le Pouvoir*, París, Presses Universitaires de France, 1960; Crozier, Michel, *Le Phénomène Bureaucratique*, París, Seuil, 1963; Lefebvre, Henri, *Position: Contre les Technocrates*, París, Gonthier, 1967; García Pelayo, Manuel, *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1974.

autonomización respecto a la sociedad y a los grupos nacionales. Contribuye de este modo a la creación y refuerzo de los condicionantes externos que operan sobre él mismo, restringen su soberanía en lo interno y en lo internacional, y afectan negativamente a grupos y sectores nacionales.

Al mismo tiempo y en sentido inverso, los propios dinamismos y los resultados de la inserción en el sistema mundial de interdependencia asimétrica y en la nueva división mundial del trabajo, y del crecimiento neocapitalista periférico, diversifican la economía y la sociedad nacionales; promueven fuerzas y relaciones productivas y actores nacionales; causan efectos desequilibrantes o destructivos en el seno del respectivo país. Ello se manifiesta como contradicciones y conflictos en el bloque en el poder, entre las fracciones externas y sus representantes locales, y entre ellas y los grupos propietarios y empresariales nacionales. A ello se agregan el crecimiento cuantitativo y los cambios cualitativos de las clases medias urbanas, de los sectores secundarios y terciarios, y de las clases populares de las ciudades y el campo, así como sus contradicciones y conflictos con grupos de dominación extranjeros y nacionales. Esta proliferación de tensiones y conflictos asume la forma de luchas políticas por el control del Estado dentro y fuera de él.

Se da así una creciente necesidad de mediación y arbitraje entre los actores externos y nacionales, de logro de compromisos y equilibrios para la solución o el control de los conflictos, de articulaciones y coaliciones políticas. Ello contribuye decisivamente a la expansión y el refuerzo de las instituciones e instancias políticas que van adquiriendo vida propia, intereses específicos y tendencias autonomizantes. El Estado reafirma su soberanía; expande y consolida sus poderes políticos, jurídicos e ideológicos, y su espacio económico. El Estado tiende a trabajar en favor de la reducción de la parte de la economía nacional bajo influencia o control de empresas extranjeras y sus gobiernos. Empresas públicas y privadas nacionales pueden invadir sectores económicos antes monopolizados por el capital extranjero. Para ello el Estado y las elites públicas aprovechan una conjunción de circunstancias y oportunidades. En primer lugar, los sectores de grandes propietarios y empresarios nacionales no siempre quieren o pueden coludirse con sus contrapartidas extranjeras como sus apéndices en subordinación más o menos satisfactoria; logran o amplían bases propias de acumulación; avanzan en fuerza, capacidad y experiencia; desean la reducción o la supresión de su *status* minoritario y desme-

drado respecto a los capitalistas extranjeros. En segundo lugar, son aprovechables por el Estado las tendencias y movilizaciones de tipo nacional-populista, que involucran a sectores considerables del país, y que fracciones de la elite pública y el aparato estatal y diferentes regímenes pueden expresar y estimular mediante la retórica anticolonialista, patriótica y hasta socializante. Finalmente, la reafirmación soberana del Estado usufructúa la declinación relativa de poderes de potencias y países avanzados, para utilizar en propio beneficio los acontecimientos y procesos conflictivos y las rivalidades de los grandes actores internacionales de Occidente entre sí y, durante la Guerra Fría, entre ellos y la Unión Soviética y países de su bloque.

Estado y elites públicas pueden lograr así una gran latitud de acción y una considerable capacidad de maniobra en los tratos con inversores y gobiernos extranjeros, con empresas privadas domésticas, y en el arbitraje entre unos y otras. Las empresas nacionales no dejan de estar en situación de debilidad respecto a las extranjeras; carecen de una base económica independiente de suficiente envergadura, y la ven siempre amenazada por los controles monopólicos que las grandes empresas extranjeras pueden ejercer sobre sectores claves de la economía y de la sociedad nacionales.

El juego entre intereses extranjeros y nacionales, la disponibilidad de una panoplia de instrumentos y bases de maniobra, inducen y permiten al Estado nativo diversas estrategias y modalidades de acción, como la renegociación de los términos de la dependencia externa; la liquidación de concesiones, y su remplazo por contratos de gestión; la aplicación de políticas económicas, comerciales y fiscales y de otras restricciones y estrujamientos; la creciente indigenización de las empresas extranjeras, su nacionalización parcial o total, para la estatización o para la transferencia al sector nacional privado o a entes mixtos.

El Estado puede asegurar así la captación de una parte mayor del excedente económico nacionalmente generado, en favor de las elites político-burocráticas, o de sectores de grandes propietarios y empresarios, en proporciones variables que dan lugar a una diversidad de combinaciones posibles. El Estado logra así el incremento de su propia base económica (explotación de empresas paraestatales, ingresos fiscales) y el refuerzo de su legitimidad política. Las elites públicas asumen un creciente papel dirigente en la economía y en la sociedad, y una mayor coparticipación en el sistema de dominación. Al mismo tiempo, Estado y elites públicas pue-

den defender realmente intereses y fuerzas nacionales contra los de las metrópolis. Fomentan incluso movilizaciones populares que afectan el sistema y tienen o permiten dinámicas emancipatorias en lo nacional, lo social y lo político.

Divididos en fracciones que compiten y chocan entre sí, los grupos de dominación socioeconómica ven obstaculizadas: la expresión y la articulación unificadas de sus intereses; el logro inmediato de una conciencia y voluntad de clase en términos de prioridades y finalidades políticas; el control directo del Estado o la plena identificación de éste con aquéllos. Se ven obligados a recurrir a representantes o apoderados especializados en la razón de Estado, es decir, las elites político-administrativas.

Estado y elites públicas se autopresentan como encarnación —entre ilusoria y real— del bienestar colectivo y del interés común; como forma de dominación impersonal y abstracta, general y fuera y por encima de la sociedad y sus principales componentes y actores. El personal superior, político y administrativo del Estado, logra y busca incrementar incesantemente un gran margen de libertad para percibir, interpretar, definir y realizar los intereses esenciales de los grupos en posición de dominación socioeconómica y sus principales fracciones, pese a las divergencias y desacuerdos de aquéllos. Ello es particularmente así en ciertas coyunturas, en cuanto al diseño y aplicación de las estrategias de desarrollo y a las políticas de reforma.

El Estado y quienes lo encarnan constituyen una especialización organizada como poder mediatizado-mediatizador de los grupos de dominación socioeconómica, que obra hacia ellos como fuerza y razón de su unidad, y de su protección contra enemigos y peligros en lo interno y en lo externo. A través del Estado, aquellos grupos terminan de organizarse y de afirmarse como clase; ven asegurados el orden en su regularidad y continuidad contra las arbitrariedades individuales, garantizadas sus propiedades e intereses y las relaciones sociales básicas que son presupuestos y componentes de su existencia y de su situación. Este papel del Estado crea y mantiene relaciones de dependencia de los grupos socioeconómicamente dominantes. Las decisiones del Estado no son neutrales respecto a los intereses en confrontación y conflicto de innumerables propietarios y empresarios; afectan la competencia, la redistribución del producto y del ingreso, las correlaciones de fuerzas entre grupos; en la misma medida, refuerzan la autonomía del Estado y de su personal superior.

La fracción gobernante puede no identificarse con una fracción hegemónica ni con la clase superior en su conjunto. El bloque en el poder nunca es ni puede ser monolítico, sino heterogéneo, minado por contradicciones y conflictos entre fracciones, influido y erosionado por otras clases y grupos y por movimientos sociales. Diferentes sectores y ramas del aparato estatal pueden volverse sedes del poder de representación de clases y fracciones no dominantes. Las mezclas y entrecruzamientos, las oposiciones y conflictos de grupos superiores pueden evidenciar una dificultad de acuerdo sobre cuestiones y soluciones específicas, una incertidumbre del consenso, que exigen de hecho al Estado la toma de decisiones en favor de los intereses del sistema en su conjunto, sacrificando si es necesario intereses particulares de grupos. La fracción gobernante puede resistir ciertas exigencias de la fracción hegemónica o de la clase de dominación socioeconómica; puede salvaguardar sus intereses colectivos al precio, si es necesario, de su expropiación política de aquella como clase, e incluso intentar la total apropiación del poder en su propio beneficio.

El fortalecimiento y autonomización del Estado requieren una neutralidad aparente-real, tanto más eficaz cuanto más convencidos están sus dirigentes y cuadros de la propia imparcialidad. El personal político y administrativo piensa y actúa a partir de sus propias categorías ideológico-políticas, que funcionan como mediaciones. Esta situación es creada o reforzada por la autonomía estructural del personal político; la especialidad de sus intereses; la falta de transparencia de las relaciones sociales y su encubrimiento de los conflictos clasistas; el efecto de transposición y refracción que el fenómeno político inevitablemente ejerce.

Los procesos y conflictos sociales e ideológicos han contribuido en muchos casos y momentos a una cierta democratización en el reclutamiento político que hace operar mecanismos de promoción individual y grupal. Dentro de ciertos límites, los organismos de Estado se abren a individuos provenientes de niveles medios e inferiores, que encuentran en la función pública un mecanismo de existencia, ascenso y participación. Las competencias y conflictos en el seno de la clase socioeconómica dominante favorecen las presiones de clases subalternas y dominadas, el aumento de su capacidad de influencia y negociación, el paso de medidas en su beneficio. Ciertos grupos político-burocráticos, predispuestos por sus orígenes a desplegar una mentalidad y una perspectiva simpatizantes

con los problemas de la sociedad y de los grupos mayoritarios, los atienden y organizan, pueden controlarlos y manipularlos. De manera general, el Estado intensifica su arbitraje entre grupos dominantes, y entre ellos y grupos subalternos y dominados, cuando parecen estar en juego la coherencia, estabilidad y supervivencia de la sociedad y del sistema político.

Como en todas las sociedades, sobre todo desde la Modernidad, en las latinoamericanas se dan la pluralidad, la diversidad, el carácter complejo y heterogéneo de los centros de intereses, de poder y de decisión, sus estrategias y misiones, sus influencias (clases, fracciones, capas, estratos, grupos, organizaciones e instituciones sociales y políticas). La resultante es una proliferación de racionalidades de todo tipo:

- Actores: centros de intereses, de poderes y decisiones.
- Funciones: económicas, sociales, culturales, políticas, militares, etc.
- Fines y medios.

Las racionalidades múltiples coexisten, compiten y se entrechocan; se convierten unas en las otras sin identificarse completamente; operan unas veces como desarrolladas y dominantes, otras como subdesarrolladas y dominadas. Entre las distintas racionalidades se establecen diálogos, intercambios de información y energía, ensayos y errores, conflictos, negociaciones, compromisos. La heterogeneidad y la incoherencia recíproca de las racionalidades, las misiones y las decisiones parciales implican que ninguna de ellas es completamente sacrificada a la otra, ni es tampoco optimizable como si fuera única.

Por consiguiente, la pluralidad de los centros, las funciones, los fines y los medios (principales y secundarios, dominantes y dominados), debe ser articulada, integrada y simultáneamente optimizada por el arbitraje político del Estado. Ello debería darse, y en la realidad trata de darse, en decisiones únicas, referidas a la elección de funciones, globalizantes y complejas, determinadas por la racionalidad de la coherencia, de la estabilidad y de la continuidad del sistema total, que se expresa y concreta en una función de preferencia.

La función de preferencia no es una simple yuxtaposición de racionalidades. Representa siempre la fusión parcial, que no excluye las diferencias, en un conjunto complejo que participa en mayor o menor grado de todas las racionalidades sin identificarse totalmente con ninguna. Es una unidad determinada por el predominio temporario de una o varias racio-

nalidades sobre las restantes, con la consiguiente elección de prioridades y de actores beneficiarios. El poder latente de impugnación de las racionalidades dominadas y postergadas respecto a las racionalidades dominantes y prevaecientes explica las evoluciones de la función de preferencias.

La racionalidad de la coherencia, la función de preferencia que la expresa y le da concreción, resultan de un proceso siempre parcial e incompleto de integración. Las proporciones coherentes y óptimas entre los participantes y componentes nunca son conocidas *ex ante*. Se establecen de modo gradual, lento y desigual, bajo la presión de los hechos, por la empiria y las aproximaciones sucesivas, para la corrección de desequilibrios y rezagos comprobados e insoportables, mediante la adopción de coherencias experimentales. El proceso tiende a lograr, desde la reducción de incoherencias y conflictos mayores, hasta la constitución progresiva de racionalidades provisorias, cada vez menos imperfectas.

Los conflictos y los compromisos de racionalidades parciales, dentro del Estado y fuera de él, se manifiestan, se resumen y se resuelven de alguna manera, y siempre relativamente, en la política o las políticas de aquél y a través de ellas. La racionalidad de las políticas participa en definitiva de la racionalidad de la sociedad y del sistema político en cuyos marcos se elaboran; está condicionada por aquélla en sus posibilidades y en sus límites; es uno de los elementos fundamentales de apreciación.<sup>110</sup>

De manera general, entonces, las decisiones del Estado se toman, sus políticas y actividades se realizan, de acuerdo con un orden de prioridad, en cuanto a los actores y los intereses, objetivos y medios, que favorecen: 1) a la propia elite pública; 2) a las exigencias de la racionalidad global del sistema; 3) a las fracciones más fuertes de la clase socioeconómica dominante; 4) a la clase dominante en su conjunto; 5) a las fracciones y grupos de las clases subalternas y dominadas.

A través del proceso histórico y en el contexto socioeconómico y político que se analizó, el Estado y las elites públicas que lo encarnan y manejan, más disponibles y aptos que otros actores para enfrentar los retos de los conflictos sociales y políticos y las crisis internacionales y nacionales y asumir las tareas necesarias, van extendiendo sin cesar sus intervenciones y funciones, sus ámbitos y actividades, sus poderes e instrumentos, su papel y sus injerencias en la estructuración y reproducción

110 Este enfoque se inspira en Barel, Yves, *La Rationalité de la Politique Scientifique*, mimeografiado, Grenoble (Francia), 1968.

de la sociedad. Con ello se despliegan las tendencias al monopolio político, a la autonomización y a la rectoría respecto a la sociedad y a las clases, más productores que productos de las fuerzas y estructuras, situaciones y dinamisismos en despliegue, Estado y elites públicas son cada vez más factor decisivo de la estructuración y funcionamiento, de la reproducción y el manejo de los cambios en la sociedad, se convierten en el actor central.<sup>111</sup>

La existencia y cumplimiento de esta ley de tendencia no implica un proceso uniforme a la escala de toda América Latina. Las condiciones históricas y las características particulares de los países de la región, sus diferentes fases y secuencias de evolución, sus grados y modalidades de inserción en el nuevo sistema internacional, la desintegración de las fuerzas y relaciones tradicionales, la penetración de otras de tipo neocapitalista, la falta de simultaneidad y sincronización, y el curso variable de estos procesos y sus combinaciones: todo contribuye a crear o reforzar diferencias específicas en la naturaleza y caracteres del Estado y en sus formas y mecanismos de intervención. Pese a las diversidades nacionales, sin embargo, ciertas líneas generales emergen con nitidez.

La instauración y el avance del neocapitalismo no son ni pueden ser el resultado de un proceso espontáneo y autorregulado. Presuponen y refuerzan la primacía de grandes empresas nacionales y extranjeras que son prisioneras de sus intereses específicos y están sometidas a la necesidad de valorizar sus capitales y de crear un excedente, y a las coacciones de la competencia y el mercado. No quieren o no pueden, por consiguiente, producir todas las condiciones materiales y sociales, ni ciertas regulaciones generales o específicas que no dan beneficios adecuados o

111 Para un tratamiento más amplio del Estado latinoamericano ver Kaplan, M., *Formación del Estado nacional...*, cit.; *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1969; *Sociedad, política y planificación en América Latina*, 2a. ed., México, UNAM, 1980; *Aspectos del Estado en América Latina*, 2a. ed., México, UNAM, 1985; *Estado y sociedad en América Latina*, cit. También, Ianni, Octavio, *La formación del Estado populista en América Latina*, México, Ediciones Era, 1975; *Estado e Planejamento Economico no Brasil (1930-1970)*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971; Cardoso, Fernando Henrique, *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1972; Evers, Tilman, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 1979; Vega C., José Luis, *La formación del Estado nacional en Costa Rica*, San José, Costa Rica, ICAP, 1981; Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, México, UNAM, 1982; Lechner, Norbert, ed., *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XX Editores, 1981; González Casanova, Pablo (coordinador), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI Editores/Universidad de las Naciones Unidas, 1990.



son demasiado generales para surgir de las motivaciones y dinamismos particulares de la gran empresa. Estas condiciones y regulaciones incluyen sobre todo: las infraestructuras económicas y sociales (energía, transporte y comunicaciones, agua y servicios sanitarios, salud pública, educación); el nivel tecnológico; la oferta (actual y potencial) de recursos naturales; el tamaño del capital acumulado; la disponibilidad de la fuerza de trabajo, sus pautas, clasificaciones y reclasificaciones, los grados posibles de su explotación; la extensión del mercado; el control de conflictos y antagonismos sociales; las situaciones y luchas políticas.

Estas condiciones y regulaciones (sobre todo en cuanto a las infraestructuras económicas y sociales y a las actividades básicas y de avanzada) están especialmente referidas a procesos productivos que, por diversas razones (monto, tiempo y riesgo de las inversiones requeridas, estrechez de los mercados, insuficiente rentabilidad, incertidumbre en la realización de las tasas de beneficios), dejan de ser rentables para la gran empresa, son reducidos o abandonados por ésta, pero constituyen al mismo tiempo prerequisites insustituibles para las empresas privadas, las clases y grupos, la existencia y reproducción de todas ellas y de la sociedad, y para el desarrollo global a largo plazo.<sup>112</sup>

El desinterés de las grandes empresas por este tipo de actividades y la retracción de sus inversiones dejan de crear las condiciones y regulaciones generales que aquéllas sobre todo —pero también, otras clases, grupos e instituciones, y la sociedad misma—, requieren, o no las redefinen y reajustan para su adaptación más o menos constante a los niveles y exigencias de producción, rentabilidad y acumulación. Las grandes empresas crean así vacíos y puntos de estrangulamiento en el desarrollo. Su propia acción y las tendencias a la entropía que parecen particularmente inherentes al neocapitalismo tardío, rompen el relativo equilibrio necesario en el proceso de reproducción del sistema, en el reparto del trabajo social y en la proporcionalidad de las ramas de producción, y no satisfacen las viejas y nuevas necesidades de las principales clases y grupos, de la sociedad y el Estado.

112 Ver Braña, Javier, Mikel Buesa y José Molero, *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía — Un análisis del caso Español*, México, FCE, 1984; Alfonso, Carlos A. y Herbet de Souza, *O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil — A Crise Fiscal*, Río de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1977.

Independiente de la sociedad y de las clases y grupos, separado y por encima de ellas, no sujeto al juego de la competencia y del mercado, ni a la necesidad de valorizar el capital y producir un excedente, el Estado puede y debe presentarse como instancia universal y encarnación del interés colectivo, y proyectar su propia dominación como expresión general de intereses parciales y globales. Particularizado como encarnación ilusoria y contradictoria de la totalidad social y de sus principales sectores componentes, el Estado tiende a colocarse por encima del proceso de estructuración y reproducción del neocapitalismo como totalidad compleja; garantiza sus premisas y requisitos generales; expresa y regula sus intereses y necesidades. Tiene aptitud exclusiva para mantener las condiciones de cambio, competencia y fraccionamiento de la sociedad; para reglamentar las relaciones anárquicas y conflictivas entre clases y grupos; para proporcionar un cuadro formal de cohesión interna y de organización funcional del sistema.

El Estado comienza por intervenir a través de una acción esencialmente complementaria de las grandes empresas en y sobre la sociedad, asumiendo las funciones y tareas que aquéllas no quieren o no pueden cumplir. El avance de la división social del trabajo que el crecimiento neocapitalista trae consigo, promueve a la vez la diferenciación de grupos y la especialización de las capacidades. Dificulta la definición y la satisfacción de los intereses y problemas generales y particulares y la solución de sus conflictos, lo que requiere cada vez más un tratamiento por especialistas, y expande el material para el gobierno y la administración. El Estado va procediendo a una acumulación cuantitativa de nuevas funciones de creciente importancia que se agregan a las tradicionales, las posibilitan y refuerzan, se vuelven condición para su éxito, se entrelazan con ellas en un proceso de conjunto que termina por implicar modificaciones cualitativas en el carácter y en el modo de funcionamiento del Estado. Los problemas, conflictos y ámbitos en que interviene el Estado se vuelven parte constitutiva de sus funciones, y se reproducen y reelaboran en su seno bajo una forma política.

En este proceso se va reforzando la especialización creciente de la política gubernamental y de la gestión administrativa como esfera diferenciada, práctica estructurada, dirección y organización públicas, y como profesión con intereses específicos. El Estado, y los grupos que lo encarnan y operan, evolucionan incesantemente hacia el logro y el ejercicio

del monopolio; logran un grado fluctuante pero considerable de independencia respecto a la sociedad y a las clases y grupos, les imponen su supremacía. En un doble movimiento, se acentúa el dualismo “sociedad civil/Estado”, y la retroacción más o menos autonomizada del segundo sobre la primera. El Estado fortalece sin tregua sus poderes, y se convierte en actor central de la sociedad y factor fundamental de su estructuración y de su reproducción.

La intervención del Estado, su autonomización y su rectoría se desarrollan, se estructuran y refuerzan con las funciones y las tareas que va asumiendo. Se institucionaliza a sí mismo y a las principales fuerzas y relaciones de la sociedad y del sistema político. Produce legitimidad y consenso para su propio poder y para el sistema. Instaura y reajusta el orden jurídico. Asume y realiza funciones de organización colectiva y políticas socioeconómicas, de coacción y control sociales, cultural-ideológicas y educacionales, y de relaciones internacionales.

### *3. Organización colectiva y políticas socioeconómicas*

El Estado asume la garantía de las condiciones generales de estructuración y reproducción del neocapitalismo periférico, sobre todo a través de sus funciones de organización colectiva y política socioeconómica. Es agente de disolución de las anteriores formas y estructuras de dominación, y del establecimiento y preservación de las nuevas bases y condiciones de existencia y de reproducción del neocapitalismo: liquidación, o integración subordinada al modo de producción neocapitalista, de elementos precapitalistas o de capitalismo arcaico; reformas agrarias anticipatorias o convencionales; modernización institucional, empresarial y productiva.

El Estado preserva los fundamentos y requerimientos del sistema contra sus propias tendencias entrópicas; promueve y regula las condiciones de estabilidad, crecimiento y modernización. Este tipo de funciones comienza por ser, y sigue siendo luego en medida variable, de naturaleza voluntariamente supletoria, para la atención de los problemas creados por los procesos y desequilibrios internos y externos; para todo lo que no encuentra solución adecuada a través del comportamiento espontáneo del mercado y de los grupos dominantes y grandes empresas. El Estado complementa los desfallecimientos, las insuficiencias y ausencias de la gran empresa; la reconoce como unidad fundamental de organización y acción

socioeconómicas; crea o refuerza las bases y requisitos favorables para la consolidación y expansión de su acumulación y rentabilidad y de su poder. El Estado prepara a través de su aparato los futuros avances de la gran empresa, sin tratar en principio de remplazarla, subordinarla ni dirigirla.

Más allá de este primer horizonte, la injerencia del Estado tiende sin embargo a la expansión, y con ello a la autonomización, en la medida en que debe crear condiciones generales y particulares de valorización de los capitales decisivos desde el punto de vista socioeconómica y político, favoreciendo o no molestando la concentración y centralización propietario-empresariales y la formación y operación monopolistas. Debe al mismo tiempo garantizar la reproducción del subsistema económico y de la sociedad global, por la atención a las necesidades y demandas de empresas medias y pequeñas, de clases medias y populares, y a los requerimientos de la legitimación y el consenso y de la instauración y vigencia de una legalidad.

El Estado diseña y realiza acciones generales y específicas sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía y de la sociedad, a través de políticas socioeconómicas de tipo global y de una gama de políticas sectoriales que las integran, definen y operacionalizan. Reconoce y evalúa, jerarquiza y legitima las necesidades sectoriales y grupales, y determina y moviliza directa e indirectamente una parte considerable de los medios necesarios para su satisfacción. Regula la disponibilidad, la asignación y el uso de los recursos (físicos, humanos, técnicos, financieros), en función de las necesidades y de las opciones que él mismo realiza y de los fines que elige. Participa en los procesos de distribución de bienes, servicios e ingresos entre las clases, sectores y objetivos. A este tipo de funciones se refieren las políticas y actividades del Estado que tienen que ver con materias primas, alimentos, energéticos; oferta y calificación de mano de obra y límites de su explotación; educación, salud, vivienda; desarrollo de las fuerzas productivas; regulación de la transferencia de conocimientos e innovaciones desde el exterior, y fomento directo e indirecto de su producción local (políticas científicas y tecnológicas); políticas monetarias, fiscales, crediticias, e instrumentos presupuestarios.

El Estado, su personal, los entes e instrumentos de su aparato, sus empresas, influyen en todos los niveles y aspectos de la estructura y del funcionamiento, de la orientación y las coyunturas de la economía y de la

sociedad. Contribuyen a la formación del capital y a la distribución de recursos e ingresos entre clases, sectores y objetivos. Financian y administran la infraestructura económica y social, las actividades de base y de avanzada, los servicios esenciales. El Estado se vuelve principal comprador y vendedor de bienes y de servicios, y regula su demanda y su oferta. Realiza sus propias inversiones y estimula directa e indirectamente la inversión privada. A través del empleo burocrático —crucial en condiciones de desocupación estructural y marginalización masiva—, de los servicios sociales y de los mecanismos de transferencia, el Estado mantiene hasta cierto punto el nivel general del empleo y del ingreso y la capacidad adquisitiva de la población. Esta constelación de instrumentos y mecanismos permite al Estado la regulación del mercado y de las condiciones de competencia y monopolio.

El estímulo a la acumulación y la rentabilidad de la gran empresa privada, a su concentración y centralización, se da a través de los factores y mecanismos indicados, y de otros de alta significación: crédito, proteccionismo, fiscalidad, financiamiento público de la producción, empresas paraestatales.

El crédito público es otorgado sobre todo a la gran empresa, en condiciones especialmente favorables en cuanto a prioridades, beneficiarios, montos, tasas y plazos. El proteccionismo estatal a la gran empresa se manifiesta además a través de los controles a la importación (barreras arancelarias, permisos previos, licencias), las manipulaciones monetarias, la fijación de precios oficiales para exportaciones, los subsidios y garantías de beneficios.

La política fiscal condiciona los ingresos del Estado a la estrategia de gastos, en función de los requisitos y objetivos de la acumulación y del crecimiento. La estructura regresiva del sistema fiscal, que tiende a prevalecer, se manifiesta ante todo en el bajo nivel de la carga impositiva sobre el capital y las utilidades; el otorgamiento de otros privilegios (exenciones y rebajas de impuestos a industrias nuevas, a la importación de maquinaria, incentivos a la reinversión, aceptación de la depreciación acelerada); en la tolerancia del alto grado de evasión impositiva de las grandes empresas. El Estado renuncia a una parte importante del excedente captable, que en la misma proporción fluye al capital privado. Por otra parte, crece y se vuelve agobiante la carga de impuestos directos e indirectos que inciden sobre clases medias y populares, asalariados y per-

ceptores de ingresos fijos. Esta estructura fiscal, y el incremento permanente de gastos a cargo de un Estado crecientemente intervencionista, determinan el exceso de los gastos sobre los ingresos, el déficit público, el incremento de la carga tributaria sobre la mayoría de la población, el recurso al financiamiento inflacionario y al endeudamiento interno y externo.

#### 4. *La empresa pública*

El Estado asume la regulación y la gestión de servicios públicos y otras actividades definidas como de interés general, mediante la imposición de condiciones obligatorias para la participación de la empresa privada en esas áreas, mediante grados crecientes de intervención directa, incluso empresarial, del Estado en las mismas.<sup>113</sup>

La empresa pública es aspecto central en el desarrollo del intervencionismo estatal, y resulta de la convergencia de un haz de factores.

El Estado latinoamericano contemporáneo recibe una herencia histórica de explotación de bienes públicos o de actividades fiscales, para cuya gestión existen nuevas motivaciones y los requerimientos de formas modernizadas. En el mismo sentido se da la reserva en favor del Estado de actividades que son o pueden ser fuentes de considerables recursos fiscales.

La empresa pública puede surgir como consecuencia de la preparación y el despliegue de conflictos militares internacionales que implican a los países latinoamericanos o les imponen sus secuelas, y de la necesidad de impedir, atenuar o reparar sus impactos negativos. Ciertos tipos de gobiernos latinoamericanos han buscado la independencia de las potencias

113 Sobre la problemática de la empresa pública en los países en desarrollo, ver: Hanson, A. H., *Economic Development and Public Enterprise*, London, Routledge & Kegan Paul, 1959, y *Le Secteur Public dans une Économie en Voie de Développement*, París, Presses Universitaires de France, 1961; Patton Glade, Jr., William, "Las empresas gubernamentales descentralizadas", *Problemas agrícolas e industriales de México*, México, vol. IX, núm. 1, enero-febrero-marzo de 1959; Kaplan, Marcos, *Países en desarrollo y empresas públicas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1965; Kaplan, M., "El Estado empresario en la Argentina", *El Trimestre Económico*, México: Kaplan, Marcos, "El intervencionismo del Estado en la economía y el desarrollo: Marco teórico, conceptualización y esquema analítico", en Kaplan, Marcos *et al.*, *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, FCE, 1988; "Las empresas públicas", *Ensayos de Política Fiscal — Selección de Héctor Assael*, México, FCE, 1973, Sexta Parte.

y empresas extranjeras que controlan la oferta de bienes y servicios esenciales, sustituyéndolas por entes nacionales bajo régimen mixto o de estatización. En otros casos, a través sobre todo de las fuerzas armadas, el Estado busca la autosuficiencia militar: fabricación nacional-estatizada de armas, siderurgia, productos metalmecánicos, hidrocarburos, energía atómica, material aeronáutico, transporte marítimo y aéreo.<sup>114</sup>

Algunas medidas de intervencionismo y estatización, consecuencia de las dos grandes guerras internacionales del siglo XX, se proyectan al periodo posbélico: experiencia negativa de las escaseces y estrangulamientos, y voluntad de impedir su repetición futura; confiscaciones de represalia contra la propiedad enemiga; utilización de saldos financieros acumulados para la compra de empresas extranjeras.

Las crisis económicas internacionales y sus repercusiones internas revelan el debilitamiento de los factores externos del crecimiento, los inconvenientes de la monoproducción y la dependencia, la necesidad del intervencionismo estatal. Nacionalizaciones y politizaciones se dan en la mera defensa de intereses y actividades tradicionales, y para la estabilización pura y simple, pero también para la atención de los problemas creados por las transformaciones (agrarias, urbanas, industriales), las exigencias de crecimiento, los cambios en la estructura del poder, la reubicación en el sistema internacional.

Las viejas necesidades en aumento y las nuevas que se acumulan no son adecuadamente satisfechas por las empresas privadas, extranjeras y nacionales. En lo que respecta a las primeras, ello se explica por las fluctuaciones en el movimiento internacional de capitales, la menguante rentabilidad de los servicios públicos tradicionales, el interés por nuevos campos de inversión. El desinterés relativo de empresas nacionales por la inversión en las actividades que satisfagan necesidades básicas se explica también por la rentabilidad disminuida de servicios públicos tradicionales, y por la resistencia a movilizar grandes capitales en actividades a largo plazo, de maduración lenta, de rendimiento incierto y de riesgos probables.

114 Sobre la empresa pública en el caso específico de los hidrocarburos, ver: Kaplan, Marcos, *Política y derecho del petróleo argentino (1907-1955)*, México, UNAM, 1992; Miguel Ángel Fernández, Delgado, *Desarrollo histórico de las formas jurídicas para el control y conservación del petróleo*, en Marcos Kaplan, *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, t. II, México, UNAM/PEMEX, 1993; United Nations Centre for Natural Resources, Energy and Transport, *State Petroleum Enterprises in Developing Countries*, New York, Pergamon Press, 1980.

La nacionalización y estatización de algunas empresas extranjeras han sido decididas en algunos casos por la voluntad gubernamental de reflotar grupos privados en dificultades, socializar riesgos y pérdidas hasta recuperar la rentabilidad, y proceder en algún futuro a la reprivatización. En otros casos, la insuficiencia del desarrollo, la presión de necesidades insatisfechas, el lento o desequilibrado crecimiento del sector privado, la escasez o la retracción de capitales, obligan al Estado a intervenir directamente, sustituyendo por sí las inversiones privadas en sectores básicos o críticos de la economía cuyas carencias o colapsos pueden resultar socioeconómica y políticamente inconvenientes.

Las empresas públicas se vuelven resortes esenciales de la política económica. Proveen órganos para tareas, programas y proyectos que no encuadran en lo que se define —por criterios de sentido común e ideológicos— como actividades normales o legítimas del Estado (industria, comercio, servicios, investigación-desarrollo, urbanización, regionalización.). No agobian más al aparato y al presupuesto del Estado, separando funciones comunes y tradicionales de gobierno y administración, de las funciones de organización y gestión socioeconómicas. Pretenden evadir las trabas, controles y rigideces de tipo burocrático, y combinar la flexibilidad, la iniciativa y la eficacia de las empresas privadas con las ventajas del carácter y el control públicos.

Las empresas públicas son parte y producto del crecimiento logrado, de sus contradicciones y límites, de los requerimientos de su continuidad. El aumento de la dimensión (física, económica, espacial) y de la complejidad organizativa del aparato de producción y circulación, sobre todo en ciertos sectores (energía, transportes, comunicaciones) se traduce en un creciente carácter social que exige una gestión pública. Se trata de sectores con actividades de base y de punta, organización compleja, instalaciones voluminosas, técnicas de amplitud y sofisticación considerables, fuerte capital fijo, altos costos de mantenimiento y desarrollo. Estos sectores establecen una multitud de lazos e interdependencias con otras actividades productivas; funcionan en grandes espacios (al nivel del país y con proyecciones hacia el exterior); influyen con su comportamiento en el de toda la economía nacional y en la internacional. Se plantea así la conveniencia de las economías de escala, y se afirma la tendencia a formar un solo organismo nacional.



Estas actividades de alta complejidad organizativa, con instalaciones de larga duración y naturaleza indivisible, falta de especificidad y carácter colectivo, producen al mismo tiempo ventajas para toda la colectividad. Su desempeño contribuye decisivamente a la reducción de costos o al aumento de beneficios de las empresas privadas que son sus consumidoras o usuarias pero no están obligadas a realizar y mantener importantes capacidades que no pueden utilizar permanentemente en plenitud, por la imposibilidad de variar la oferta de acuerdo a las fluctuaciones de la demanda en coyunturas específicas y periodos dados. Resultan así de rentabilidad problemática, condenadas a la desvalorización de su capital, a la quiebra o al monopolio privado. Esta última solución resulta, sin embargo, difícil. Abandonada a la iniciativa privada la gestión exclusiva de las actividades de base, surgirían riesgos en términos de graves deficiencias, bloqueos al crecimiento, altos precios, heterogeneidades técnicas, divergencias y conflictos entre monopolios compradores y vendedores y los perjuicios finales para el funcionamiento del sistema y la realización de los beneficios globales y sectoriales. Por estas razones, las grandes empresas pueden aceptar el control público y hasta la nacionalización de estas actividades, en la medida que uno y otra no pongan en cuestión su posición dominante, su acumulación y su rentabilidad, o por el contrario las favorezcan.

El Estado y las empresas públicas van asumiendo las responsabilidades y los costos de satisfacción de las principales necesidades colectivas, y un creciente papel en el financiamiento público de la producción y de otras actividades económicas y sociales, para la estructuración de las bases y la provisión de requisitos de posibilidad y expansión de la gran empresa. El Estado se convierte en agente de la acumulación, propietario de la parte del capital social correspondiente a las empresas públicas. En éstas aporta ingresos —provenientes de impuestos, empréstitos, creación inflacionaria de moneda y crédito— y produce beneficios, parte considerable de los cuales son transferidos, por medios directos e indirectos, a las grandes empresas. Estas transferencias del sector público al privado se cumplen a través de diversos mecanismos e instrumentos. Las empresas financieras del Estado transforman los ingresos y reservas que la población deposita en sus bancos en préstamos de bajo interés a grandes empresas privadas que los convierten en capitales. El Estado y sus empresas pagan altos intereses a la banca privada, nacional e internacional, que contri-

buyen decisivamente a su creciente endeudamiento. Las empresas públicas compran bienes y servicios que necesitan a grandes empresas privadas, en condiciones frecuentemente desfavorables para las primeras en cuanto a precios, plazos y calidad. A la inversa, las empresas públicas venden a grandes empresas privadas bienes y servicios que son insumos esenciales para las segundas, a precios, tarifas y otras condiciones preferenciales. A través de las empresas mixtas, se constituye y desarrolla una situación de derecho y desigualdad de hecho entre lo público y lo privado, en beneficio del segundo, y se aplican otros mecanismos de desvalorización del capital social en manos del Estado (operaciones financieras, compras, ventas, diferenciación en las tasas de beneficios, uso particular del conocimiento y la innovación general en el área estatal). En general, Estado y sector público operan como constelación de mecanismos e instrumentos de socialización de riesgos y pérdidas del sector privado, de aumento de sus tasas de beneficio y de acumulación, y de descarga de los costos de esta función sobre pequeñas y medianas empresas y clases medias y populares (impuestos directos e indirectos, inflacionismo monetario y crediticio).

La extensión en el número de funciones y empresas del Estado se interrelaciona así, de manera directa —pero no exclusiva— con el aumento de los costos y riesgos de un número también creciente de grandes proyectos de inversión como parte de las condiciones generales de producción y de desarrollo del neocapitalismo periférico. En el mismo sentido, el Estado incorpora otras dos tareas a esta primera clase de funciones. Por una parte, las políticas compensatorias, de restablecimiento de equilibrios perdidos o amenazados, de prevención, atenuación y amortización de las crisis (pilotaje del Estado), de mero crecimiento y modernización y —excepcionalmente— de desarrollo integral. Por otra parte, la organización y coordinación de la economía y la sociedad, de sus principales sectores, aspectos y agentes, en el cuadro de estrategias de conjunto, a través de diferentes grados de mero intervencionismo, de dirigismo y en menor medida de planificación.

Los primeros intentos limitados de planificación que van emergiendo en las décadas de 1950 y 1960 se han referido a programas y proyectos vinculados a la inversión pública, tendientes a objetivos aislados o combinados como los siguientes:

1. Extensión de la infraestructura económica (energía transporte, comunicaciones) y social (educación, salud, vivienda), industrias de punta o estratégicas.

2. Reducción o compensación de los desequilibrios en las relaciones económicas exteriores, el sistema monetario, la inversión, la producción, la oferta, la demanda, el empleo.

3. Dotación de base racional y de justificación formal al pedido y obtención de cooperación externa y de recursos financieros internacionales, especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la “Alianza para el Progreso”, y de las mayores exigencias de los organismos mundiales y regionales de asesoramiento y financiamiento.

4. Regulación de la hiperurbanización y la metropolización, para la atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas, a través de los planes reguladores, los reglamentos de zonificación, los loteos de tierras y edificaciones, el uso de estímulos y disuasivos.

5. Reducción de desequilibrios interregionales y refuerzo de la integración nacional incompleta.

6. Esfuerzos de racionalización administrativa para superar el caos creado por intervenciones inorgánicas y contradictorias del propio Estado, y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y eficaz, especialmente en cuanto al comportamiento del sector público y del gasto gubernamental.

7. Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y nacionales, para el relevamiento de información socioeconómica, sobre estructuras, procesos y problemas nacionales, análisis de esa información, preparación de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y la evaluación de alternativas a nivel regional y nacional (estas tareas son sobre todo prerrequisitos de una planificación posible que por sí mismas no configuran).

8. Formulación de los primeros planes de variada índole, envergadura y alcance, y establecimiento de entes y mecanismos para su elaboración e implementación.<sup>115</sup>

El papel central del Estado en el crecimiento y las estructuras y dinámicas socioeconómicas se despliega y refuerza también por sus otras funciones.

115 Ver Waterston, Albert, *Development Planning - Lessons of Experience*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 3d. print., 1969; *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1970, Capítulo III; Kaplan, Marcos, *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Montevideo, Editorial Tierra Nueva, 1972, y su edición ampliada bajo el título *Sociedad, política y planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980.

## 5. *Aparato estatal, coacción y control social*

El Estado refuerza y reajusta su aparato político-administrativo y sus funciones de coacción social, que dota de medios especiales, cada vez más numerosos y elaborados. Ello incluye los subsistemas de dirección y control, la administración pública de intervención continua y centralmente organizada, la burocracia del servicio civil, los tribunales de justicia, las fuerzas armadas y las policías, la nueva tecnoburocracia.

Los factores y procesos que impulsan el intervencionismo del Estado y amplían su papel en el sistema nacional, coexisten con situaciones de inexistencia, debilidad, inadecuación o crisis de los modos y mecanismos democrático-liberales de representación, organización e integración de intereses: partidos, regímenes electorales, cuerpos deliberativos y legislativos. Este desequilibrio, y las tensiones y conflictos que son inherentes al crecimiento y modernización neocapitalistas, crean el peligro de desbordes por dinamismos sociales incontrolables. Esta contradicción se refuerza y agrava por la alta heterogeneidad de los intereses y demandas de grupos, instituciones y movimientos, poco compatibles, conflictivos o antagónicos.

El Estado se ve así, más aún, impulsado a la asunción de las tareas de organización, regulación y canalización de esta proliferación de fuerzas y tendencias heterogéneas y contrapuestas, por su propia iniciativa e impulso y bajo su control más o menos directo. Ello tiene como centro y eje al Poder Ejecutivo y a la burocracia pública, y conlleva la tendencia a la estructuración corporativa de grupos e intereses de tipo sindical, empresarial, profesional, informativo-comunicador, político.

Se extiende así la constelación de problemas y de grupos, de conflictos y de crisis, que se van convirtiendo en partes constituyentes e integrantes de las funciones del Estado, y en condicionantes y determinantes inherentes de su funcionamiento contradictorio. El aparato del Estado crece y se fortalece, se diversifica y complejiza en poderes y recursos, en problemas y espacios de actuación, en medios, mecanismos, instrumentos, modos de injerencia. El Estado modifica sus instituciones tradicionales (gobierno y administración, parlamento, tribunales), y les agrega otras. Se entrelazan e interactúan así diversas fuerzas y estructuras: burocracias públicas y empresariales; organizaciones de masas (partidos, sindicatos); administraciones semiestatales o sociales, formalmente independientes (ban-

cos y entes financieros, medios de comunicación, centros de investigación y de desarrollo, y de educación y cultura); formas y procedimientos de dirigismo y semiplanificación: modalidades de participación política de las fuerzas armadas y de la tecnoburocracia.

Al mismo tiempo que se concentra y centraliza como aparato, y como actor y foco de poder, que se diversifica internamente, que combina su maquinaria de gobierno y administración bajo su propio control formal con la inclusión de instituciones sociales y privadas en su constelación, el Estado se redefine en su naturaleza y en su funcionamiento. Se coloca fuera de la sociedad y sobre ella; al mismo tiempo la penetra y es presionado y penetrado por ella y su grupo. Adquiere un carácter difuso que desborda permanentemente su institucionalización formal. Sufre perturbaciones en su diferenciación como Estado respecto a la sociedad; se segmenta en fracciones político-burocráticas en mutua competencia y se conflictúa en su propio seno; ve restringido el éxito de las medidas que toma para preservar y estabilizar el sistema.

El Estado se concentra y centraliza como aparato y foco de poder; se redefine en su naturaleza y funcionamiento. En su triple dinámica, de todos modos el Estado tiende a someter 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 un 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; el uso cuasimonopolista y sesgado de los medios de información y comunicación y la manipulación de la opinión pública; la tecnificación de la vida política y administrativa; el avance de la tecnoburocracia, de la represión y de la militarización.

Este proceso requiere y suscita la emergencia de nuevos elencos político-administrativos; nuevas técnicas de gobierno y de gestión, de refinamiento y eficacia crecientes; la ampliación del repertorio de instituciones e instrumentos de intervención; el aumento del número, del ámbito y de la envergadura de las agencias y resortes del Estado, y de su capacidad de control, de regulación y de promoción. La hipertrofia de la maquinaria estatal, de sus poderes y recursos, va acompañada por la hibridez de sus componentes, métodos, formas de acción sociopolítica (institucionaliza-

das o no). Los cambios en el papel y en el comportamiento de las fuerzas armadas y de la tecnoburocracia pública y privada como actores en el sistema, sus entrelazamientos e interacciones, son elementos que surgen de este proceso, lo expresan y lo refuerzan (*cfr. infra*).

El aparato político-administrativo es a la vez condición de posibilidad, parte y resultado de las funciones de coacción social:

1. El Estado refuerza su monopolio de la violencia y, en general, de los medios de decisión y dirección de la sociedad, y de regulación de los miembros de aquélla. Aumenta y centraliza sin cesar los medios de coacción y control. La represión adquiere una presencia permanente y actualiza en cualquier momento su ejercicio. En muchos países latinoamericanos el poder tiende a militarizarse. Las fuerzas armadas se convierten en elite profesional tecnoburocratizada, que combina el monopolio de los medios de violencia con el saber qué y el saber cómo; se asume como partido *sui generis*, tutor y árbitro de la sociedad.

En situaciones más o menos normales, pero también y sobre todo en las coyunturas y regímenes con alto grado de conflictividad y autoritarismo, la represión amenaza universalizarse con diferentes sentidos y modalidades. Se ejerce contra grupos considerables de la población, sobre todo subalternos y dominados, pero también contra grupos e individuos disidentes u opositores en las luchas por la hegemonía. Se vuelve a la vez psicológica, física, cultural e ideológica, social y política. Tiende a operar en todos los aspectos, niveles y problemas de la vida colectiva e individual, sobre los cuerpos y sobre las conciencias, sobre las prácticas y las instituciones sociales. Diversifica sus medios (ideas, conocimientos, técnicas, organizaciones, estrategias y tácticas), y las perfecciona en refinamiento, intensidad, amplitud y profundidad, eficacia y resultados significativos. La organización de la represión se desagrega, hace coexistir redes formales y abiertas y núcleos cerrados, órganos estatales y grupos paramilitares y parapoliciales, organizaciones públicas y privadas (incluso el crimen organizado); produce y despliega formas y métodos gangsteriles o de amafiamiento.

Tiende así a romperse el equilibrio de fuerzas entre el aparato represivo del Estado y los grupos, individuos y organizaciones de la sociedad civil. Son bloqueados los intentos y procesos de concientización y de movilización de los principales componentes de aquélla. Resultan estimuladas la despolitización, el conformismo y la apatía.

2. El Estado constituye y perfecciona un subsistema de control, como conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones, que buscan mantener a las clases, grupos e instituciones dentro de los límites compatibles con los requerimientos del sistema, mediante la regulación de las fuerzas, demandas y presiones sociales en su número, alcances y formas de manifestación. En ello, el Estado combina en grados variables la coacción abierta y la inducción del consenso (activo y pasivo). Subordina a la sociedad y contribuye a masificarla, atomizarla y mecanizarla, a convertirla en cuerpo amorfo, sin órganos adecuados de expresión, de participación y de control, tanto respecto a sí misma como a sus relaciones con el propio Estado.

El subsistema de control tiende a operar de acuerdo a un estilo autoritario-vertical y tecno-burocrático, y en un cuadro totalizante. Clases y grupos, instituciones y regiones, sectores y actividades, individuos, la nación misma, tienden a volverse objeto de supervisión, manipulación y uniformización. Ello presupone y suscita: el crecimiento global y la centralización del poder; el desplazamiento del papel organizador del y en el Estado mismo, de los partidos, del parlamento cuyos papeles y prerrogativas no crecen o menguan, hacia el Poder Ejecutivo y la burocracia y administración públicas; la transferencia de la función crucial de construcción del consenso, de la educación formal a los medios de comunicación de masas (sin desdeñar la importancia de la coacción física); el recurso a la tecnificación y cientifización de la vida política y administrativa; la nueva tecnología de poder representada por la electrónica, la informática y las telecomunicaciones; el avance de la tecnoburocracia, de la militarización del poder y de la universalización de la represión.

El Estado pretende y, en considerable grado, logra realizar el encuadre ideológico y político, administrativo y policial, de la nación, y avanzar en la intrusión de la vida privada cotidiana. Registra y usa detalles significativos de la personalidad y de la vida individuales, y regula sus condiciones concretas de manifestación: documentación identificatoria, permisos para actividades y profesiones, sindicalización obligatoria, control impositivo, salud pública, estadística. Las instituciones son objeto de supervisión; se hacen públicas y se politizan cada vez más, pierden autonomía.

3. El Estado se erige en instancia arbitral sobre clases, grupos, organizaciones e instituciones; regula sus relaciones, atenúa o suprime conflictos, busca un equilibrio relativo entre ellos. Así, el Estado reconoce e

impone formas de compromiso social y político y de cooperación entre clases, grupos e instituciones: regulación de acuerdos semivoluntarios; obligatoriedad de la negociación y el arbitraje de los conflictos entre capital y trabajo; adopción de formas más o menos corporativas de organización obrera, empresarial y profesional; reglamentación de la participación política.

El Estado acerca, compatibiliza e integra —en grados y con proyecciones variables— los intereses de las clases, grupos e instituciones que coparticipan en el sistema de dominación y compiten por la primacía; atenúa las contradicciones y conflictos entre unas y otros, y negocia compromisos y coaliciones para la constitución de un bloque de poder y de acción común. Proporciona las sedes y los marcos institucionales y los mecanismos operativos, a través de los cuales se organiza la expresión política unificada de los intereses generales de los grupos en posición dominante, y para el logro de soluciones permanentes al problema de la hegemonía.

4. El Estado regula los conflictos entre trabajadores asalariados y empresas capitalistas.

Por una parte, aquél crea las condiciones generales de la dominación. Garantiza la disponibilidad y el movimiento fluido de la mano de obra con requisitos de cantidad, sumisión y bajo costo. Ello incluye la imposición —en combinaciones variables de coerción, de concesiones y de manipulaciones— de los cuadros de calificación y las tablas de remuneración; de las condiciones y relaciones de trabajo deseables; de las tasas de explotación; de la sindicalización legalizada en aparatos burocráticos bajo control gubernamental; de la negociación obligatoria y arbitrada por el Estado; de la concertación de políticas obrero-patronales; de la reducción o supresión de los conflictos de clases.

Por el recurso a los mecanismos de integración, y bajo la presión o en las condiciones que originan ciertos movimientos y gobiernos (nacional-populistas, desarrollistas-liberales, socializantes) o que ellos imponen, el Estado realiza intervenciones relativamente favorables a sectores medios, asalariados y populares, para el logro de un consenso mayoritario en favor del propio Estado, y en salvaguardia de las condiciones de reproducción del sistema y de la paz social. El Estado regula las relaciones de explotación contra empresarios demasiado ávidos de beneficio inmediato, que crean peligros de aniquilamiento físico y psíquico o de explosión política de los



asalariados. Garantiza la preservación y reproducción de los trabajadores, mediante la legislación de empresa, la protección de la mano de obra, el descanso, la salud, la educación elemental, la reducción del desempleo y de la marginalidad, el empleo burocrático público. El Estado asume además la responsabilidad y el costo de satisfacción de necesidades obreras y populares, para la reproducción del capital y para contribuir a la tolerancia o a la adhesión activa de grupos mayoritarios respecto al sistema (educación, formación profesional, salud, vivienda, transporte urbano, recreación, ideologización integradora). El Estado regula el ascenso parcial y la integración variable en el sistema de grupos medios y populares. En el extremo, fija límites a la participación en la vida económica, social y política, y en la creación, distribución y uso del excedente económico, del ingreso y del poder.

A través de la coacción y el control sociales, el Estado contribuye además a la integración del país, a la creación y al mantenimiento de la unidad nacional y de un sistema de lealtades nacionales, para fines internos y para la mejor regulación de las relaciones con el exterior.

Las funciones y tareas de organización colectiva y políticas socioeconómicas, y de coacción y control sociales, se entrelazan y ramifican mutuamente, entre ellas y con las culturales y educativas.

## 6. *Funciones culturales y educativas*

El Estado va incrementando sus funciones y tareas como formador de seres humanos, productor de informaciones organizativas (saber qué, saber cómo) y de reglas generativas (normas, valores, modelos de personalidad y de conducta). Es así coproductor, coimportador y codifusor de cultura e ideología, de tecnología y ciencia, de educación para la formación (y el uso) de los llamados “recursos humanos”. Contribuye decisivamente a la socialización, la regulación formal e informal y la integración colectiva de individuos y grupos. El Estado define los objetivos de la sociedad global, las alternativas y opciones respecto a la asignación (desigual) de los recursos culturales a los diversos subsistemas y grupos. Esta afectación tiene necesariamente un carácter ideológico, reflejado en los conceptos clave y en las actitudes y comportamientos fundamentales del Estado respecto a la cultura, la ciencia y la técnica y la educación, que prevalecen en las sociedades latinoamericanas y en sus distintas fases

históricas. El Estado crea y administra economías externas de impacto cultural y social difuso, pero indisociables de las fuerzas estructuras y prácticas socioeconómicas.

Esta función se cumple de acuerdo a los intereses y valores del Estado, de las elites dirigentes y grupos dominantes, a las demandas y presiones de las clases medias y populares, y a los requerimientos de reproducción y reajuste del sistema. En ello convergen diferentes instrumentos y mecanismos. Ante todo, la educación formal, pero también la pedagogía cotidiana que interviene en la realidad para tratar de integrar sus diversos aspectos. Esta pedagogía general y no explícita es esencial para la transmisión de lo adquirido, y para la reproducción y mantenimiento de las relaciones sociales que están implicadas en dicha transmisión. A la educación formal y la pedagogía cotidiana se agregan y entrelazan los medios de masas, instituciones y prácticas culturales y científico-técnicas, organizaciones corporativas, iglesias. Todo ello además refuerza y es reforzado por las consecuencias inherentes a las estructuras básicas del sistema (división social del trabajo, fetichismo de la mercancía y del dinero, alienación y disociación de grupos e individuos, división entre dirigentes y ejecutantes y entre gobernantes y gobernados, fractura entre campo y ciudad). Estas funciones y finalidades educacionales del Estado se manifiestan y realizan sobre todo en los siguientes niveles y aspectos:

a) De la manera más general, la producción, transmisión y socialización del conjunto de informaciones organizativas (conocimientos, saber cómo y saber qué sociales) y de reglas generativas (normas y valores estructurantes de modelos de conductas y de procesos sociales) que en conjunto constituyen y definen la cultura. A través de ésta, se controla la existencia de la sociedad y se asegura su mantenimiento y reproducción y el cambio inherente al sistema sin afectar su invariancia esencial.<sup>116</sup>

b) Conservación, elaboración ideológico-política y transmisión regular del acervo histórico de cada sociedad, como factor de su cohesión, equilibrio y continuidad.

c) Incorporación de las nuevas generaciones a la sociedad por medio de la asimilación colectiva de la tradición heredada, del sistema de valores

116 Un tratamiento más amplio del papel de la cultura se intenta en Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, México, UNAM, 1978. Puede encontrarse un panorama de diferentes visiones del problema cultural en el proceso latinoamericano actual en González Casanova, Pablo, coord., *Cultura intelectual en América Latina*, cit. en González Casanova, Pablo, coord., *Cultura intelectual en América Latina*, cit.

predominantes, de la enseñanza de solidaridades entre individuos y grupos, de éstos con la sociedad y el Estado.

d) Preparación de los grupos e individuos para los papeles (económicos, sociales, cultural-ideológicos, políticos) diferentes y entrelazados, de acuerdo a las demandas y posibilidades contradictorias del sistema.

e) Selección y formación de elites intelectuales y profesionales para la constitución de centros de elaboración, de difusión y de aplicación de modelos y elementos cultural-ideológicos y científico-técnicos que requiere el sistema de dominación, la sociedad oficial y el tipo de desarrollo adoptado.

f) Provisión a las elites dirigentes y grupos en posición dominante de los elementos necesarios para el control del aparato productivo y del subsistema científico-técnico, como prerequisites y componentes indispensables del poder.

g) Formación de personal especializado para el servicio de las estructuras técnicas existentes.

h) Entrenamiento de científicos para las formas superiores de investigación e innovación.

i) Elevación del mayor número posible de habitantes a un nivel técnico, cultural y moral que corresponda a las necesidades del sistema y de su desarrollo.

j) Creación y mantenimiento del conformismo general, como refuerzo de la legitimidad y del consenso en favor del Estado y del sistema, y de la aceptación de la fórmula vigente de hegemonía.

k) Contribución a la emergencia y mantenimiento de una personalidad básica.

Los modos específicos de construcción y desarrollo del Estado y de relación con la sociedad, su lógica y su accionar, tienen un papel altamente influyente en la función y el comportamiento de los intelectuales, en general y en sus diferenciaciones como guardianes y reproductores del sistema, servidores del poder público, proclives a la alianza más o menos orgánica con grupos subalternos, o identificados con un proyecto reformista o revolucionario.<sup>117</sup>

117 Ver Birnbaum, Pierre, *La Logique de l'État*, París, Fayard, 1982, Première Partie, 3; Kaplan, Marcos. *La ciencia política latinoamericana en la encrucijada*, Santiago de Chile, Cormorán, 1970; Kaplan, M., *La investigación latinoamericana en ciencias sociales*, México, El Colegio de México, Jornadas 174, 1973.

## 7. Institucionalización, legitimidad y consenso, legalidad

Referido a la vez a su propia naturaleza y situación, a las funciones y tareas que asume, y a la red de interrelaciones con las principales clases e instituciones de la sociedad y con ésta en su conjunto, el Estado no puede menos que abocarse a la creación y mantenimiento de una institucionalización, de una legitimidad y consenso y de una legalidad que, como constelación específica, se vuelven parte de sus funciones esenciales.

El Estado se autoinstitucionaliza e institucionaliza las relaciones de mando y obediencia en que se funda, las funciones que va asumiendo, una gama creciente de relaciones económicas, sociales, cultural-ideológicas, políticas, como la que luego se especifica.

El Estado debe actuar también en un sentido favorable a la legitimación y consenso respecto a sí mismo, a la elites públicas y privadas que integran el bloque en el poder, y al sistema en su conjunto, en un contexto de contradicciones y conflictos de clases, grupos e instituciones.

La presión de movimientos sociales y políticos, de orientación nacionalista, populista o socializante, hostiles a las inversiones extranjeras y a los monopolios privados, y favorables al estatismo y a los intereses públicos, generan las exigencias de una economía organizada y desarrollada en función y con un grado significativo de atención a las necesidades de la sociedad, y no del mero lucro privado o que, por lo menos trate de armonizar o equilibrar los intereses y controles públicos y los particulares. De aquí también la exigencia de un Estado dotado de instrumentos adecuados para tener de algún modo en cuenta, y si es posible para reducir o suprimir la dependencia externa, el atraso, la injusticia social, las limitaciones e insuficiencias de la democracia formal.

La demanda de la injerencia estatal y de la extensión del sector público es también motivada y justificada por las posibilidades de uso de las empresas públicas para tener en cuenta objetivos de alta significación socioeconómica y política; la protección de consumidores, usuarios, asalariados, pequeños y medianos empresarios, intelectuales y técnicos; la redistribución del ingreso; la reducción o canalización de conflictos y antagonismos; la creación y manejo por el Estado y las elites públicas de relaciones paternal-clientelistas respecto a diferentes grupos; un mayor equilibrio del sistema. Mediante las empresas públicas se pretende el mejoramiento de las relaciones laborales; la atenuación del régimen del sa-

lariado, a través de mejoras en las remuneraciones y condiciones de trabajo; una cierta integración de los trabajadores en la empresa que contribuyan a mayor satisfacción, responsabilidad e iniciativa en el trabajo, y a un incremento de la lealtad de los servidores públicos hacia el Estado.

Las tendencias al estatismo se expresan y refuerzan también a través del régimen constitucional y jurídico. Éste se reajusta, ante todo, en función de la falta de correspondencia entre, por una parte, su formulación “clásica” como modelo de Estado de derecho liberal-burgués (*cf. supra*, capítulo II), y por la otra las realidades socioeconómicas, culturales y políticas de las que partió y a las que se aplicó originariamente. La inicial falta de correspondencia se ve luego crecientemente agravada por los impactos de las transformaciones en el sistema internacional y en los modos de inserción en el mismo, por el crecimiento y la modernización, los cambios sociales y los conflictos políticos, los avances del intervencionismo.

El reajuste del régimen constitucional y jurídico se da sólo excepcionalmente como autotransformación de aquél a partir de sus supuestos y mecanismos (*v.gr.*, la Constitución mexicana de 1917). En la casi totalidad de los casos, el constitucionalismo y la legalidad demoliberales son más o menos abiertamente suprimidos; o bien subordinados y desvirtuados con aparente respeto de su vigencia; o son alterados y desequilibrados en diversos aspectos por la introducción de elementos discordantes e incompatibles con sus formas y contenidos originales y con su lógica inherente.<sup>118</sup>

Los reajustes han debido tener en cuenta premisas, enfrentar problemas, asumir fines, y cumplir tareas, como las siguientes:

1. Aceptación formal —en la mayoría de los casos disociada, en diferentes grados según los casos y épocas, de la vigencia real— de tres dimensiones interrelacionadas:

118 Ver Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, “Derecho Constitucional”, *Introducción al derecho mexicano*, t. I, México, UNAM, 1981; Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés, comp., *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981; Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984; Sachica, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Temis, 1980; García Belaunde, Domingo, “Cuarenta años de constitucionalismo peruano (1936.1976)”, *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, núm. 41, Lima, enero-diciembre 1977, 1-2-3; Brewer-Carías, Allan Randolph, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos, 1975; Sampay, Arturo E., *La reforma constitucional*, La Plata, Laboremus, 1949.

a) De los derechos y garantías, civiles, políticos y sociales de y para todos, como condición de la legitimidad del Estado; del voto libre y decisivo de todos, para la elección de gobernantes y legisladores; del pluralismo conflictivo, y de las posibilidades de que las minorías se vuelvan mayorías;

b) De la supremacía de la Constitución y de las leyes, como expresión de la soberanía popular;

c) De las condiciones limitantes de la concentración total del poder, de las tendencias al autoritarismo y al despotismo, que reduzcan o supriman la arbitrariedad del gobierno y la administración, impongan su responsabilidad, y garanticen la actuación según la Constitución y las leyes; todo ello mediante la separación y equilibrio de los tres poderes.

La aceptación formal de estas tres dimensiones ha ido entrando cada vez más en contradicción con actores, fuerzas y tendencias —varias de ellas ya antes ya consideradas, y otras a las que luego se trata—, y ha llevado a reajustes de la legalidad vigente que enfrentan problemas y realizan objetivos, como los siguientes:

2. Autoinstitucionalización del poder, la autoridad y la intervención del Estado, y de las relaciones de mando y obediencia que requieren el tipo vigente de sociedad y de sistema político, y el proyecto de crecimiento y de modernización que se busca realizar.

3. Fijación, reafirmación o redefinición de las reglas del juego social y político, especialmente en cuanto a: las relaciones de dominación; la adquisición y ejercicio del poder; los criterios de admisibilidad de la participación; los problemas planteados por la presencia y la incidencia de los grupos de interés y de presión, de los factores de poder, de las tendencias corporativizantes; derechos individuales y colectivos; partidos políticos; sindicalizaciones; actualización de códigos represivos (justicia criminal, justicia militar).

4. Legitimación de los regímenes de excepción, con tendencia a identificarlos con la normalidad político-institucional.

5. Incremento del número de actividades y conductas definidas fuera del sistema, y contrarias a éste, susceptibles de ilegalización y represión.

6. Atenuación de las fronteras entre derecho público y privado, con predominio y penetración del primero sobre el segundo, y aumento de zonas grises y cruzamientos entre ellos.

7. Imposición más o menos coactiva de una coherencia mínima para la heterogeneidad disgregante de intereses, iniciativas y conflictos; especialmente en cuanto a:

a) Regulación e instrumentación de la disolución o de la integración subordinada de las relaciones y estructuras precapitalistas o de capitalismo arcaico o primario, e instauración de otras requeridas para la implantación y el avance del neocapitalismo; contribución a la estructuración de los papeles, *status*, funciones y relaciones de clases y grupos, y de la forma de conjunto de la sociedad;

c) Mayor control de los comportamientos grupales e individuales, y de los dinamismos dentro del sistema;

d) Garantías de calculabilidad; previsibilidad y prevención para las empresas y otras unidades e instituciones predominantes y motrices del sistema.

8. Refuerzo y consagración de la ruptura de la división y equilibrio de poderes por el debilitamiento y subordinación del Legislativo y del Judicial respecto al Ejecutivo, o de su desaparición *de facto* o *de jure*.<sup>119</sup> Más particularmente:

a) Remplazo de la ley general e igual para todos, por leyes altamente particularizadas, decretos, ordenanzas y actos administrativos; y su aplicabilidad diferenciada a súbditos a los que se impone un *status* desigual, según criterios varios, formales e informales (clase, corporación, nacionalidad, etnia, filiación ideológica y política, etcétera).

b) Absorción por el Ejecutivo, sus departamentos y órganos, de funciones legislativas y judiciales; consecuentemente, disgregación interna del ámbito ejecutivo por la multiplicación de entidades y prácticas, administrativas, policiales, judiciales.

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

Como se verá luego, las tensiones y conflictos entre la legalidad vigente, la tradicional, y la emergente de las modificaciones que introduce el reajuste actualizador, se ven agravadas por la contradicción entre dicha legalidad y las realidades generadas o reforzadas por ciertos patrones socioculturales.

La multiplicación de funciones y poderes del Estado, contribuye a reforzar su intervencionismo y autonomización, y su pretensión de rectoría,

119 Ver Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

y al impacto de todo ello sobre los papeles, modos y grados de participación, y logros, de los principales actores del subsistema político, y de la sociedad en general.

Estas tendencias y procesos tienen, por lo tanto, implicaciones para las relaciones entre el Estado y la sociedad civil; sobre todo para la ausencia o la mera latencia, o el subdesarrollo y el papel secundario, de la segunda. La sociedad civil ha tenido en los países latinoamericanos diferentes grados de existencia y desarrollo, en sí misma, y en sus momentos, aspectos y niveles, en parte diacrónicos, en parte sincrónicos.

Así, en algunos países latinoamericanos la sociedad civil realmente existente va emergiendo como tal y con una realidad propia, entre lo económico y lo político, en tanto expresión de un capitalismo tardío y periférico, de elites oligárquicas en lugar de una burguesía nacional *stricto sensu*, pero también como expresión de las bases y apéndices de uno y otras, y del mercado en vías de transnacionalización. La sociedad civil ha tenido en cambio menos desarrollo como infraestructura de grupos medios y populares, de sus modos de organización y acción colectivas, de autoidentificación, autoprotección y autorreconstrucción. De hecho, parte de esta segunda dimensión corresponde en gran medida a los espacios de la marginalización y de la economía subterránea.

Por la combinación de ambos tipos de dimensiones y componentes, la sociedad civil puede irse identificando con una trama o red de organizaciones e instituciones económicas, sociales, cultural-ideológicas, políticas; *v.gr.* organizaciones e instituciones religiosas, empresariales, sindicales, educacionales, literarias y artísticas, deportivas, políticas, incluso más recientemente las llamadas organizaciones no gubernamentales de presencia e influencia crecientemente significativas.

A partir de estas bases y contenidos, lo que llegaría a existir como sociedad civil podría irse convirtiendo también en arena de constitución y acumulación de fuerzas, ideas e ideologías, fermentos y canales de cambios, iniciativas, proyectos e intentos; en fuente y vehículo de valores y normas; en base de demandas y arena de conflictos; en espacio y fase del desarrollo de poderes, de ejercicios preparatorios y de producción de insumos para las luchas por la definición de la hegemonía, por la dirección cultural y política de la nación. En esta medida, la sociedad civil puede llegar a ser una especie de zona gris respecto a la sociedad política y al Estado, sin que la primera llegue nunca a separarse, subordinarse ni con-



fundirse totalmente con la segunda y el tercero. Contradictoria y paradójicamente, la autonomización y rectoría del Estado contribuye, hasta cierto punto y de diversas maneras, a promover la emergencia y avance de la sociedad civil, a la vez que la controla y debilita, impide su expansión y su retroacción influyente sobre la sociedad política y el propio Estado. La sociedad civil puede, sin embargo, tender además a la adquisición y el desarrollo de un sentido potencial y prospectivo, que eventualmente le permita redefinir su realidad y gravitación propias así como sus relaciones con la sociedad política y con el Estado.

La emergencia, vicisitudes y posibilidades de la sociedad civil, y de sus relaciones con el Estado, se ven afectadas, de modo contradictorio, por la incidencia que en el intervencionismo del Estado tienen las viejas y nuevas funciones de relaciones internacionales.

## 8. Relaciones exteriores

En su constitución y en su funcionamiento, en los fines y medios de sus políticas y en sus resultados, a través de sus distintas fases históricas, el Estado latinoamericano ha presupuesto y aceptado, en grados y con alcances variables, la constelación dependencia/desarrollo desigual. Refleja y sirve la acción condicionante y determinante de las potencias y metrópolis desarrolladas, en todos los niveles y aspectos de la realidad nacional. Contribuye a crear o reforzar las premisas y mecanismos de esta situación estructural, y a regular sus consecuencias en función del equilibrio y continuidad del sistema. Ello se evidencia en muchas de sus políticas económicas, sociales, culturales, científico-tecnológicas, diplomáticas y militares.

La actividad del Estado tiene una participación considerable, decisiva incluso, en la constitución y la modificación de la situación subordinada al exterior; en el reajuste de la economía, la sociedad y el proyecto de desarrollo al sistema internacional emergente en las últimas décadas que antes se caracterizó (*cf. supra*). En gran medida por su acción se instaura y reproduce el neocapitalismo tardío como forma actual y nuevo contenido de la subordinación externa; y en un número considerable de casos se impone a determinados países la vigencia de un *status* neocolonial en beneficio de intereses metropolitanos y de grupos nativos en posición dominante.

El Estado, sin embargo, rara vez llega a ser un mero instrumento pasivo de intereses externos. Por el contrario, a partir de su naturaleza y situación, de sus funciones e intereses propios, el Estado no puede menos que asumir y ejercer una función de mediación y arbitraje entre los grupos internos y externos, entre la sociedad nacional y las metrópolis, entre la autonomía y la dependencia. Existe y tiene razón de ser en función de las realidades nacionales. Debe tener en cuenta los particularismos de sus propias matrices y dinámicas sociohistóricas; los requerimientos de la racionalidad de conjunto del sistema nacional y de sus necesidades de reproducción y reajuste; las relaciones de las elites dirigentes y grupos dominantes del país con sus equivalentes de las metrópolis, y con las otras clases, grupos e instituciones nacionales, y las posibilidades de tensiones y conflictos entre todos estos actores.

Las relaciones entre elites y grupos del país y de las metrópolis tienden a la coincidencia y la unidad, pero no a la identidad. Los intereses y necesidades de los Estados y corporaciones de las metrópolis plantean exigencias y problemas, o requieren políticas, que no garantizan la reproducción del sistema nacional o afectan a sus elites dirigentes y grupos dominantes (lucha por el reparto del excedente producido en el país, efectos negativos o destructivos de la penetración económica, ruptura del equilibrio sociopolítico interno).

Ciertas coyunturas internacionales escapan a veces a la voluntad y al control de las metrópolis y de sus organizaciones de acción internacional, pueden crear oportunidades y opciones que las elites dirigentes y grupos dominantes de los países intentan aprovechar de diferentes maneras, para asumir un mayor grado de independencia y de capacidad de decisión autónoma, y para intentar modificar en grados variables la orientación y la configuración de sus políticas internas y externas.

Las crisis económicas, políticas y militares de las metrópolis, su irradiación en el sistema internacional, el cambio en los intereses y comportamientos de la inversión extranjera, las repercusiones múltiples de todo ello en el seno de los países latinoamericanos revelan a éstos, sobre todo a sus elites dirigentes, los inconvenientes de la monoproducción, de los grados excesivos de subordinación externa y atraso interno; la necesidad de impedir las, atenuarlas o superarlas, y de aprovechar las nuevas oportunidades. Se busca una mayor independencia respecto a las grandes corporaciones extranjeras que controlan la oferta de bienes y

servicios esenciales y el abastecimiento militar, o se desinteresan por seguir explotando o por asumir ciertos sectores productivos sin que las empresas nacionales quieran o puedan remplazarlas (energía eléctrica y nuclear, hidrocarburos, transportes, industrias metalmeccánicas, armamentos). De allí la necesidad de la intervención gubernamental, de la nacionalización o de la estatización, de tales ramas y unidades productivas y su conversión en empresas públicas. En el mismo sentido han actuado el deseo del capital extranjero de desprenderse de ramas o unidades que amenazan con dejar de ser o ya no son rentables; y durante la Segunda Guerra Mundial, las confiscaciones de represalia contra la propiedad enemiga y la utilización de saldos financieros acumulados para la compra de empresas extranjeras.

El Estado es el único que puede asumir la solución de los problemas de armonía y conflicto del país o de algunos de sus sectores con los Estados y corporaciones multinacionales de los países desarrollados, y la regulación de la relación entre todos estos actores. En sus políticas y diplomacias nacionalistas, el Estado busca además canalizar hacia el exterior fuerzas, reivindicaciones y tendencias internas que son o pueden volverse amenazantes para el sistema, y contar con bases nacionales movilizables que refuercen la capacidad de maniobra de las elites públicas respecto a los Estados y corporaciones de los países desarrollados, permitan reducir o renegociar la dependencia y, al mismo tiempo, fortalezcan la autonomía del Estado y de las elites gobernantes respecto a los grupos privados nacionales de poder socioeconómico.

Durante las primeras décadas de la posguerra, iniciada en 1945, estos objetivos son especialmente posibles y necesarios por el hecho de que las nuevas formas de la dominación y la explotación internacionales crean sus propios límites y enemigos, generan actores y comportamientos de impugnación. Comienza así, a partir de grandes movimientos (nacionales, regionales, mundiales), pero sobre todo de gobiernos establecidos y de políticas públicas de Estados más o menos legitimados, a rechazarse la dominación y la explotación, y la acción totalizante y homogeneizante de potencias y países avanzados y de empresas transnacionales. Se afirma el derecho de los latinoamericanos (y del "Tercer Mundo" en general), al pluralismo, a la identidad, la especificidad y la diferenciación, a la libertad, la independencia, la creatividad. Se reivindica la emancipación y la recuperación de los recursos y producciones nacionales, de definición

sociocultural y de decisión política. Se afirma la voluntad de desarrollo autónomo y el derecho a la invención del propio futuro, sin sujeción a precedentes y pautas exteriores. En los mejores casos se llega a postular la relación indisoluble entre la superación del atraso interno y la recuperación de la autonomía internacional, y la primacía y responsabilidad del Estado en todas las decisiones y acciones atinentes a tales fines y a la reorganización progresiva del sistema internacional. Se sostiene que el manejo de las relaciones internacionales deben dejar de ser el monopolio de un puñado de potencias y países desarrollados y que los países latinoamericanos tienen el derecho y la obligación de participar en un nuevo orden mundial, basado en la soberanía e igualdad de las naciones, en la justicia, en la no injerencia de ningún país en los asuntos internos de otros, en el pluralismo y el policentrismo. Se propugna el remplazo de la diplomacia bilateral por la multilateral, la negociación en grandes foros mundiales (Naciones Unidas, UNCTAD, reuniones Norte-Sur), la cooperación internacional para el desarrollo. Se exige de las superpotencias y países avanzados el establecimiento de un nuevo trato, más equitativo y favorable para América Latina, en el comercio de materias primas y manufacturas, los términos del intercambio, el financiamiento público y privado, el control sobre las inversiones extranjeras, la asistencia, la transferencia de tecnología.<sup>120</sup>

Parte especial de estas exigencias y tentativas está dada por la participación de los países de América Latina en acuerdos específicos y generales, formales o informales, de tipo regional o internacional amplio, grupos “tercermundistas”. En ello se propugna e intenta el uso del poder de votación en la Asamblea General de las Naciones Unidas; la aplicación de fórmulas de integración regional, y de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Las diversas propuestas y tentativas de cooperación e integración intralatinamericanas que se van sucediendo y acumulando desde mediados de la década de 1950, combinan motivaciones reales y justificativos doctrinarios. Son ante todo una panoplia de respuestas a los requerimientos y componentes, las dificultades y los efectos negativos, de la constelación antes analizada que constituyen la alta concentración del poder a escala

120 Sobre las relaciones Norte-Sur: Sid-Ahmed, Abdelkader, *Nord-Sud Les Enjeux*, París, Publisud, 1981; Hansen, Roger D., *Beyond the North-South Stalemate*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1979.

del planeta, la primacía de la transnacionalización, la nueva división mundial del trabajo y el camino/estilo de desarrollo neocapitalista periférico. Más específicamente, la caída de los montos y precios de las exportaciones, el deterioro de los términos del intercambio, el debilitamiento de flujos de inversores, el endeudamiento, las dificultades de las balanzas de pagos, las repercusiones internas negativas, los peligros de desestabilización y explosividad.<sup>121</sup>

A través de las propuestas de cooperación e integración se pretende estimular el crecimiento, enfrentar las dificultades y bloqueos de una industrialización sustitutiva de importaciones y luego orientada a la exportación. Se aspira a una industrialización más integrada y autónoma (bienes de capital e intermedios, tecnología nacional, racionalización de industrias preexistentes o desarrollo de industrias integradas). Se supone que el comercio intralatinoamericano permitiría niveles superiores de especialización, productividad, complementariedad, optimización de factores, economías de escala, innovación tecnológica, racionalización del trabajo sin reducción del empleo. Se combinarían las ventajas del mercado nacional, de los mercados regionales y de mejor acceso al mercado de los países avanzados. La mejora del empleo, del ingreso, del consumo y el bienestar social, impediría las repercusiones disruptivas del atraso y la dependencia en condiciones de crecimiento insuficiente, explosión demográfica, “revolución de las expectativas”, conflictos sociales y políticos, “efecto-demostración” de la Revolución cubana.<sup>122</sup>

En segundo lugar, se propugna el mejoramiento de las relaciones entre Estados latinoamericanos y de la región con terceros países; el logro de una mayor capacidad de maniobra y de negociación con los Estados Unidos y otras potencias y países desarrollados. Estados Unidos, la Unión Soviética, la Comunidad Económica Europea, el COMECON y China, son percibidos como ejemplo y desafío de grandes comunidades y espacios económicos continentales, como forma predominante, actual y para un futuro de duración imprevisible. Ello revela por contraste la incapacidad de cualquier Estado latinoamericano aislado para disponer de los recursos,

121 Ver Kaplan, Marcos, *Problemas del desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1968; Kaplan, M., *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1970.

122 Ver Wionczek, Miguel S., *Integración de América Latina*, México, FCE, 1964; Mayobre, José Antonio et al., *Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, FCE, 1965; *Factores para la integración latinoamericana*, México, FCE, 1966.

las bases económicas y los cuadros sociopolíticos que el desarrollo requiere.

Tras un periodo inicial de desconfianza y hostilidad, el Estado y las empresas transnacionales, sobre todo aquellas con base en Estados Unidos, van desplegando un creciente interés por la integración latinoamericana, para su adaptación y aprovechamiento por macroempresas, en un gran mercado unificado y de acuerdo con esquemas de división y especialización regionales del trabajo.<sup>123</sup>

El proceso de integración (Mercado Común Centroamericano, 1958-60, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1960, CARIFTA/CARICOM, 1968-1973, Sistema Económico Latinoamericano, 1975) acentúa inicialmente el avance de la cooperación entre Estados, a través de acuerdos y organizaciones para el logro de una comunidad económica a mediano plazo y, eventualmente, una comunidad política en un futuro más distante. Con éxitos no desdeñables, pero sin los avances irreversibles, los dinamismos inherentes ni los efectos multiplicadores que se esperaron, estas experiencias comienzan a conocer vicisitudes y vacilaciones, conflictos e incertidumbres, tendencias al estancamiento y la regresión, distorsiones en los propósitos y mecanismos fijados. La revisión crítica desde los años de 1970 inquiera cada vez más las razones de la frustración y las perspectivas y opciones que se dan o se replantean al respecto.<sup>124</sup> Ello es parte de las cuestiones vinculadas con los límites del intervencionismo y la autonomización del Estado.

123 Ver Kaplan, M., *Problemas del desarrollo y de la integración...*, cit., cap. 4.

124 Ver Mols, Manfred, *El marco internacional de América Latina*, Barcelona/Caracas, Editorial Alfa, 1985, caps. 3 y 4; Kaplan, M., *Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina*, San José, Costa Rica, C.A.P.E.L./Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

## CAPÍTULO VIII

### COACCIONES Y LÍMITES: LAS DIMENSIONES EXTERNAS

Siempre presente y fluctuante, susceptible de extrema latitud, el intervencionismo y autonomización del Estado y de las elites públicas, su papel, sus funciones y alcances, sufren condicionamientos y restricciones y se mantienen dentro de ciertos límites, unas y otros resultantes de una constelación de supuestos, factores y tendencias, constitutivos en conjunto como coordenadas del sistema, externas e internas.

La naturaleza del respectivo sistema, sus leyes de estructuración, reproducción y funcionamiento, fijan coordenadas que finalmente condicionan y hasta determinan al Estado, acotan su papel y sus funciones, los alcances y resultados de sus políticas y acciones. El Estado se justifica en definitiva por su capacidad para garantizar la coherencia, la estabilidad, la continuidad de la economía y de la sociedad, y para promover y reforzar el desarrollo de las posibilidades de aquéllas, sin transformaciones radicales que terminarían por convertirlas en otras diferentes. Ello impone la necesidad de establecer o mantener una variable correspondencia entre las políticas del Estado, y los grupos e intereses socioeconómicos predominantes; hace que aquéllas terminen respetando y sirviendo en mayor o menor grado a éstos. Esta correspondencia final debe darse y subsistir a la vez en las dimensiones externas, en las internas y en sus entrelazamientos.

Estados y empresas transnacionales de las potencias y países desarrollados, instituciones financieras internacionales, cada vez más son y actúan como centros de poder externos a los países de la región. Toman decisiones fundamentales para ellos, que los Estados latinoamericanos deben acatar y tomar muy en cuenta en la formulación y ejecución de sus estrategias y políticas. Estas decisiones se refieren a las corrientes del comercio exterior, las inversiones, el financiamiento, el endeudamiento, las localizaciones productivas, la moneda, la tecnología y ciencia, el empleo, la creación y distribución del ingreso, los recursos vitales. Los movimientos y resultados del comercio exterior y de los términos del inter-

cambio, el drenaje de capitales, la disminución de las reservas monetarias y de la capacidad de importar, el endeudamiento externo, el control de los recursos (alimentos, energía, tecnología), fijan límites a la productividad, a la capitalización, a la acumulación, al logro y uso de recursos actuales y potenciales de las economías latinoamericanas, a las posibilidades y alcances de la creación y redistribución progresiva del ingreso.

Estas dimensiones se convierten en circunstancias que escapan en lo esencial a la esfera de acción y al control de los Estados y países, modifican las circunstancias previstas en la formulación de políticas y planes, condicionan su ejecución y sus resultados. Se reducen así drásticamente las posibilidades y alcances de las políticas económicas y sociales y de las planificaciones, para la reproducción, la cohesión y el equilibrio dinámico, para el desarrollo autónomo y la cooperación internacional. La noción misma y la vigencia real de la soberanía nacional-estatal enfrentan retos e interrogantes crecientemente significativos, incluso una crisis evidente y de incierta resolución.<sup>125</sup>

Como poder y autoridad del Estado sobre una población y un territorio, con supremacía respecto a los grupos internos y con independencia de poderes externos, la soberanía va siendo cada vez más afectada por una constelación de fuerzas, fenómenos y de procesos, que ya antes se examinó (*cf. supra*). Son las correspondientes a la constitución y el funcionamiento de un orden mundial de interdependencia asimétrica; el alto grado de concentración del poder a escala mundial; la primacía de la transnacionalización; la nueva división mundial del trabajo, la tercera revolución tecnológica.

Una combinación de factores, recursos e instrumentos (económicos, militares, científico-tecnológicos, cultural-ideológicos, sociales, político-diplomáticos), que a la vez son indicadores de desarrollo, contribuyen a constituir y definir la concentración del poder mundial, la brecha diferencial entre Estados-nación y regiones. El sistema mundial presenta cada vez más un perfil de interdependencia asimétrica, con diferencias de estructura y de ubicación en la escala jerárquica y en el sistema de dominación mundial, entre los países desarrollados-centrales-dominantes, que tienen o pueden adquirir un *status* de potencia y volverse contendientes

125 Ponencia presentada en Simposium internacional Jorge Carpizo, sobre problemas actuales del derecho constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 4 y 6 de abril de 1994.



por la hegemonía, por una parte, y países en desarrollo o de desarrollo insuficiente, periféricos, subordinados, con baja probabilidad de progreso autónomo y rápido y de ascenso en la pirámide. La jerarquía se traduce esencialmente en la mayor o menor capacidad de los países para adoptar políticas internas de su elección y realizarlas del modo que prefieran; autodeterminar su política exterior; interactuar internacionalmente; ejercer influencia y dominación sobre otros países, y para el mutuo refuerzo de las capacidades de autodeterminación en lo interno y en lo externo.

La nueva división mundial del trabajo presupone e incluye: el cambio estructural en las potencias y países desarrollados; el entrelazamiento de la alta centralización del capital y el desarrollo de las fuerzas productivas a través de la tercera revolución tecnológica; la creciente aplicación de la ciencia a la creación de tecnología y al proceso productivo; un nuevo patrón de acumulación y un nuevo paradigma tecnológico-productivo; el salto cuantitativo y cualitativo en la internacionalización. El papel económico y social del Estado se mantiene e incluso se reafirma, pero se reorienta en los objetivos y contenidos de sus políticas, afectado por la crisis de sus formas benefactoras o providenciales, por la incidencia de las orientaciones neoliberales y por el avance de la internacionalización de la economía y de la globalización.

La transnacionalización abarca ante todo las macroempresas mundiales, pero también otros actores, flujos y redes que integran enclaves, sectores, organizaciones y prácticas, y una gama de grupos que, en grados variables, dejan de ser, vivir y actuar estrictamente como pura o primordialmente nacionales.

La internacionalización, que apunta a un horizonte histórico de integración mundial, progresa bajo las nuevas formas representadas por las corporaciones transnacionales; la realización de la nueva división mundial del trabajo en los gigantescos movimientos de redespliegue, deslocalización y relevo de la producción y el empleo; y en la emergencia y el predominio de los mercados mundiales de trabajo y de emplazamientos industriales.

Por acción convergente de estos factores y procesos y sus secuelas, la erosión, la crisis y el replanteo de la soberanía, sobre todo desde la Segunda Guerra Mundial, se han ido dando a la vez en su cara externa y su cara interna, y en sus interacciones.

Estados y empresas transnacionales de las potencias y países desarrollados, centralizadores e instrumentadores de ciencias y tecnologías, en especial los sistemas de información total y comunicación global, penetran y reestructuran o descomponen los espacios internos de la mayoría de Estados y naciones; desvalorizan las fronteras; invaden y ocupan de hecho los nuevos ámbitos oceánicos y aéreos. La soberanía de la mayor parte de los Estados nación es sometida a coacciones y restricciones, a desequilibrios y perturbaciones de todo tipo. Ellas exceden la resistencia, la voluntad de autonomía y el control de cualquier Estado aislado; limitan o minan el poder efectivo y el alcance real de las autoridades políticas nacionales; imponen formas de suprasoberanía, ya sea de hecho, ya por consenso y de derecho.

La mutación tecnológica va de la mano con la transnacionalización de actividades, organizaciones y flujos; el crecimiento de lazos complejos entre Estados, economías y sociedades; el refuerzo y entrelazamiento de redes de toma de decisiones dentro de marcos mundiales; el avance hacia un horizonte histórico de globalización.<sup>126</sup>

Las nuevas tecnologías permiten a las macroempresas la envergadura y la operación a escala planetaria; el desplazamiento de personal técnico y directo a cualquier lugar del mundo en uno o pocos días; el contacto directo con las producciones de fábricas de diferentes países; la velocidad y la cuasi inmediatez en el envío o recepción de fondos y productos y en la prestación de servicios.

Tercera revolución tecnológica y transnacionalización están ligadas con la creación de un mercado mundial del trabajo y de un mercado mundial de implantaciones industriales, que son a la vez prerequisites, componentes y resultados de la transnacionalización. Las inversiones, los flujos de recursos (informacionales, financieros, tecnológicos, humanos), las unidades de producción, se expanden y se desplazan, se dispersan y se reintegran de diferentes maneras. Un vasto movimiento de redespliegue, de reubicación y de relevo, que parte de los centros desarrollados y se impone y realiza en la mayoría de países semiperiféricos y periféricos, reordena y redistribuye los papeles, las funciones y las posibilidades de

126 La caracterización e implicaciones de la globalización son examinadas en Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, New York, Random House, 1993; Brzezinski, Zbigniew, *Out of Control - Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*, New York, Charles Scribner's Sons, 1993.

regiones, naciones, ramas productivas, bienes y servicios, empresas, clases y grupos, organizaciones, instituciones, Estados.

La empresa trasnacional crea su propio espacio, tecnológico-económico-operativo, por encima de las fronteras nacionales, que no coincide o diverge de los espacios internos y sus componentes y procesos, se superpone a ellos y los trasciende. En función de su macro-espacio global, la empresa trasnacional produce y opera sus estrategias, su organización y su planificación, su gestión y su control, sus actividades y conductas. Los intercambios emergentes de su propia dinámica (flujos de capital, transacciones comerciales, movimientos de bienes, servicios, personas) se vuelven en gran medida internos y autónomos. La empresa trasnacional posee su propia balanza comercial y de pagos, y en muchos casos compara favorablemente las cifras de sus negocios, beneficios y activos con las de los productos brutos y presupuestos nacionales de la mayoría de las naciones en que se implanta. Su estrategia y sus operaciones toman en cuenta las particularidades nacionales, pero tienden a establecer la mayor unidad posible de comportamientos y resultados en sus implantaciones, y a transformar los medioambientes en que sus filiales operan para uniformarlos o para sacar partida de la diversidad. La empresa trasnacional llega con frecuencia a influir y hasta dominar a los poderes públicos de algunas de las naciones de implantación, obligados a negociar con ella en la debilidad y en la oscuridad. La distribución y el comportamiento de sus inversiones responden a consideraciones técnico-económicas, pero también a intereses del Estado de origen, de su diplomacia y de su estrategia.

Las nuevas tecnologías basadas en las ciencias (microelectrónica, informática, telecomunicación, biotecnología, nuevos materiales), transforman las condiciones de los mercados comerciales y financieros mundiales y de la competencia internacional. Por la incidencia de la información en general, y de la constelación de servicios, las llamadas ventajas comparativas de los diferentes países residen cada vez menos en la abundancia y baratura de las materias primas y del trabajo, y cada vez más en la capacidad para el rápido uso de la información en la producción y en la distribución. Ello contribuye a los cambios en el ordenamiento global de los sectores productivos, dentro de los países y regiones y entre unos y otras; divide a los países según tengan o no nuevas ventajas compara-

tivas y costos bajos; reordena los flujos comerciales y financieros mundiales; tiene manifestaciones y consecuencias, como las siguientes.<sup>127</sup>

La economía de productos primarios y la economía industrial se desvinculan y se desarrollan de modo divergente. La producción primaria y su oferta tienden a aumentar, especialmente en los países en desarrollo, mientras tienden a caer la demanda de los países desarrollados, las exportaciones y los precios de alimentos, materias primas agrícolas y forestales, los metales, minerales y energéticos. Los precios de las materias primas aumentan menos que los precios de los bienes manufacturados y de los servicios especializados (información, educación, salud). Se vuelve improbable un desarrollo basado en un creciente intercambio de bienes de capital por materias primas, con balanza comercial favorable y disponibilidad de crédito externo.

La economía industrial tiende a la desvinculación de la producción y del empleo. La producción manufacturera debe aumentar con menos empleo manufacturero, bajo pena de menor competitividad internacional y de una baja en la producción y en la ocupación. Se tiende a pasar de la industria manufacturera de base material, más bien primaria, con uso intensivo de mano de obra, a la industria con uso intensivo de información, conocimientos y capital (automatización, robotización). La segunda expande exportaciones, aumenta el comercio de invisibles, crea empleo (y también lo desplaza).

Los bajos costos de la mano de obra van dejando de ser una ventaja decisiva en la competencia internacional; se vuelven un porcentaje decreciente de los costos totales, sobre todo en los procesos automatizados que eliminan costos ocultos (baja calidad, devolución, tiempos muertos).

Los países de industrialización reciente, ven bloqueados los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la exportación de productos primarios (afectados por el deterioro de los términos del intercambio); en las exportaciones de productos terminados con más bajos costos de mano de obra hacia países desarrollados; en una tecnología industrial no originada o basada en una infraestructura autónoma de ciencia y educación.

En un sentido también erosionante o destructivo de la soberanía la economía real (producción, productividad, inversión de capital, capacitación laboral), y la economía simbólica (dinero, flujos de capital, tipos

127 Ver Drucker, Peter, "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, New York, Spring, 1986.

de cambio, movimiento de divisas, reciclamientos del capital, endeudamiento), se independizan una de la otra, siguen caminos divergentes, aflojan sus nexos o los vuelven impredecibles. La economía simbólica tiende a crecer más que la real, y a remplazarla en grado considerable como fuerza motriz y timón de la economía internacional.

Causa, componente y efecto de la economía simbólica, dentro y fuera de las potencias, países desarrollados y en desarrollo, surge y avanza la espectral, el sector financiero especulativo electrónicamente organizado y operante, beneficiario de una magnitud y de una tecnología sin precedentes. Dotados de un creciente número de instrumentos y técnicas, favorecidos por la desregulación y por la extrema volatilidad de los mercados financieros, los protagonistas de la espectral se desplazan por el mundo para extraer beneficios de todas las situaciones y movimientos inusuales que sean favorables a la especulación desenfrenada como factor y componente de lo que se va convirtiendo cada vez más en la llamada economía-casino.

Un nuevo mercado financiero mundial electrónicamente integrado, en el cual el avance tecnológico otorga una creciente capacidad para el acceso a vastas bases de datos, para su computación compleja a velocidad fulminante, para funcionamiento en tiempo real y su culminación instantánea, y para la producción de diversos efectos críticos, particularmente para la vigencia o incluso la existencia misma de la soberanía.

Parte importante de la soberanía tradicional de los Estados nacionales la han constituido sus facultades de emisión de moneda y fijación de su valor. Actualmente, la tecnología de la computadora y la telemática que interconecta al planeta y canaliza masas inmensas de flujos financieros, lleva la información sobre las políticas diplomáticas, económicas, fiscales y monetarias de todos los países, a más de 200,000 pantallas en cientos de oficinas comerciales en docenas de países, y los juicios del mercado sobre el valor de las monedas a todas partes del planeta. El mundo está unido electrónicamente de modo tal que, a partir de las últimas informaciones, los traficantes pueden confirmar y juzgar el efecto de nuevas políticas (monetarias, fiscales, laborales, sociales), o tratar de impedir que políticos y gobernantes evadan sus responsabilidades y compromisos por acciones juzgadas imprudentes. El conjunto de traficantes pueden decidir sobre los valores relativos de la moneda de los respectivos países,

comprar o vender en consecuencia, y en definitiva traducir las acciones de los gobiernos en modificaciones de los valores monetarios.<sup>128</sup>

Los poderes soberanos de los Estados se ven una vez más afectados. El mercado financiero mundial electrónicamente integrado contribuye significativamente a plantear un conjunto de problemas (generales y específicos) de gobernabilidad a los países, a los Estados y empresas, a las clases e instituciones sociales, y al orden mundial. Se abre una brecha entre la tasa de los cambios tecnológicos y la tasa de ajuste a los cambios por parte de quienes toman las decisiones, es decir, gobiernos, fuerzas e instituciones sociales y políticas, partidos, organizaciones empresariales y sindicales, que no pueden absorber ni controlar las incertidumbres, las dislocaciones y los desequilibrios.

La autonomía de las políticas económicas nacionales se ve afectada por la creciente insuficiencia de los controles sobre el capital, y por la captación y evaluación que los mercados financieros hacen, con retrasos cada vez menores, de lo que se juzga como errores de los gobiernos. Son particularmente afectadas la autonomía y la eficacia del Estado, en el manejo de la macroeconomía dentro de un mundo renovadamente pluralista en la interdependencia asimétrica. La economía nacional se vuelve menos autónoma como unidad del análisis económico y de la política económica. La economía mundial se vuelve cada vez más central y determinante de la economía nacional. La tecnología amenaza con la obsolescencia de la noción tradicional de soberanía y de las políticas y legislaciones nacionales (monetarias, cambiarias, fiscales, comerciales, industriales, sociales).

Las economías aisladas ya no responden como antes a las medidas gubernamentales de tipo tradicional. El curso de los acontecimientos económicos se vuelve más difícil de comprender y de prever, frente a fuerzas, procesos y resultados difícilmente interpretables, predecibles o controlables, en un medioambiente de incertidumbre e inestabilidad económicas y políticas sin precedentes, tanto en lo interno como en lo internacional. El cambio tecnológico revolucionario en un mundo más interdependiente vuelve insuficientes los esfuerzos de ajuste al cambio, de grupos e insti-

128 Sobre la naturaleza e implicaciones de la integración financiera mundial, ver Blumenthal, W. Michael, "The World Economy and Technological Change", *Foreign Affairs*, New York, vol. 66, núm. 3, 1988; Kahler, Miles, "The International Political Economy", *Foreign Affairs*, New York, vol. 69, núm. 4, Fall, 1990.

tuciones nacionales, pero también de los internacionales, lo mismo que las capacidades disponibles para realizar reformas de alcance mundial que logren el ajuste a las nuevas tecnologías y a sus consecuencias.

Las fuerzas y tendencias actuantes en un sentido integrador y globalizante, en desmedro de la realidad y vigencia de la soberanía tradicional, son inseparables de un proyecto político de los centros desarrollados que, coexistiendo con las divergencias y competencias de las potencias y países avanzados, a través de la Guerra Fría y más allá de ella hasta la actualidad, se propone la reestructuración integradora del capitalismo avanzado y de sus semiperiferias y periferias.

El proyecto suscita e incluye una gama de formas de dirección compartida, por altos representantes del poder corporativo, político, tecnoburocrático y militar de los países avanzados, para la unidad de mando del sistema global y el control del proceso de reestructuración. Formas especialmente significativas han sido o son la Comisión Trilateral, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Grupo de los Siete, las reuniones-cumbre de presidentes y primeros ministros de los países desarrollados.

Desde los centros hacia las periferias, el modelo de organización y funcionamiento de las sociedades y Estados nacionales y de la economía y la política mundiales, va siendo redefinido en un sentido de interdependencia y cooperación crecientes, como precondition y patrón de lo que se desea o admite como desarrollos nacionales. Los objetivos de los Estados y naciones, los nexos entre ellos y entre sus políticas internas y exteriores, deben replantearse y modificarse para su adaptación a los intereses y objetivos globales del modelo a imponer como nuevo orden mundial de propósitos compartidos. La integración presupone e impone la constelación economía de libre mercado y empresa privada/democracia liberal/Estado mínimo y subsidiario, como el modelo interno que debe incorporar un número creciente de países para confluir en la plena integración mundial. Un papel protagónico es reconocido a las empresas transnacionales en la estructura y la dinámica del sistema global en construcción, y en sus componentes nacionales.

El principio de soberanía es reformulado en un sentido restrictivo, y con él, todo lo que implique obstáculos a la integración globalizante: fronteras políticas, nacionalismo, referentes populares, Estados-nación en sí mismos y en sus rivalidades y conflictos.

Proyecto y realización tienen un carácter intrínsecamente reclasificador, concentrador y marginalizante; privilegian una minoría de actividades, sectores y ramas de la economía, de grupos, regiones y países, en desmedro de las que en conjunto constituyen mayorías nacionales y mundiales.

El proyecto y su realización se han ido desplegando, desde 1945 hasta mediados de la década de 1980, en los marcos de la fractura del mundo entre las dos superpotencias y sus bloques, correspondientes a dos macroespacios económicos. La URSS y su bloque, lo que pasó por ser su proyecto histórico alternativo, la Guerra Fría, en parte enmascaran, refractan y obstaculizan el proyecto, en parte lo sirven y justifican. El desplome y desintegración de la Unión Soviética, y las transformaciones en los regímenes de Europa oriental, reubican ahora el proyecto y su desarrollo en un sistema mundial en transición.

En el mismo sentido limitativo de la soberanía nacional en su sentido tradicional, el mundo está hoy cada vez más cubierto por una vasta y densa red de regímenes y organizaciones internacionales y transnacionales referidos a lo económico-financiero (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), lo militar (OTAN, ex Pacto de Varsovia), lo científico y tecnológico, lo ecológico, lo social y político (movimientos y partidos internacionalizantes, organizaciones no gubernamentales). Las redes de fuerzas y flujos se refieren también a determinados espacios: regionales como la Comunidad Económica Europea, los intentos integradores en América Latina, la Asociación Norteamericana de Libre Comercio-NAFTA, los océanos, el aire. El desarrollo de estas organizaciones (públicas, políticas corporativas, no gubernamentales) contribuye a los cambios en las estructuras y formas de decisión en la política mundial, en un sentido transnacional, tendencialmente globalizante, y por lo tanto restrictivo de la autodeterminación reivindicada por el Estado-nación soberano.

Aunque de manera lenta e incompleta, con avances y retrocesos, el derecho internacional se desarrolla en el sentido del sometimiento de gobiernos, grupos, organizaciones e individuos a nuevas regulaciones. El reconocimiento de ciertos derechos y deberes, aunque todavía sin el respaldo de instituciones con capacidad coercitiva, acota o trasciende las pretensiones soberanas de los Estados nacionales.<sup>129</sup>

129 Sobre la situación y el papel actuales del derecho internacional, ver Hoffman, Stanley, *Janus and Minerva - Essays in the Theory and Practice of International Politics*, Boulder and London, Westview Press, 1987.



En resumen, la multiplicación de fuerzas y lazos transnacionales y de procesos globalizantes, de envergadura, intensidad y velocidad crecientes, estimulan nuevas formas de jerarquización y decisión colectivas, que involucran a Estados, a organizaciones intergubernamentales, a grupos de interés, presión y poder internacionales. Políticos, gobernantes, administradores públicos y privados, sienten y opinan que ya no controlan muchos de los factores que determinan el destino de un Estado-nación. Fuerzas internacionales limitan las opciones del Estado, o imposibilitan realizar determinadas políticas nacionales. Correlativamente y a la inversa, avanza la multi o transnacionalización de decisiones y actividades antes domésticas, y se intensifica el entrelazamiento de sus redes dentro de marcos multinacionales. En consecuencia, se atenúan las diferencias entre políticas domésticas e internacionales; cambian las condiciones de toma de decisiones políticas y de realización de las acciones políticas, sus contextos legales, institucionales y organizativos, las prácticas administrativas.

El análisis precedente requiere, sin embargo, algunas calificaciones entrelazadas de alta significación.

Primero, las restricciones indicadas —y otras que funcionan en el mismo sentido— afectan la soberanía de los Estados en general, y de los latinoamericanos en particular, con aspectos, niveles y alcances diferentes. Pueden resultar en una situación *de jure*, de debilitamiento o pérdida de ciertos aspectos de la soberanía formal; de disminución del control legal y efectivo sobre los instrumentos y procesos de determinación de los intereses y objetivos sociopolíticos y de los lineamientos y contenidos de las estrategias y políticas públicas. O bien, puede ser *de facto*, como pérdida de autonomía y de capacidades políticas y económicas para diseñar y realizar políticas. En otras palabras, puede darse la pérdida de la soberanía del Estado, o su mantenimiento, pero con una disminución de su autonomía para ejercerla.

Segundo, los grados, alcances y efectos de las restricciones y retos a la soberanía varían y deben ser calificadas, según los casos, las etapas históricas, los espacios, el interjuego de las condiciones económicas, sociales y políticas, tanto internacionales como nacionales. El avance de la transnacionalización y de la globalización no llega a cumplirse de manera uniforme en todo el mundo y para todos los Estados-nación, ni a tener un carácter absoluto y definitivo. La economía mundial y el sistema político interestatal tienen desniveles y discontinuidades; crean brechas y

nichos; abren espacios de autonomización y refuerzo de la soberanía para Estados-nación que quieran y tengan las capacidades para aprovecharlos. Factores condicionantes son la ubicación de los Estados-nación en la economía global, en la división internacional del trabajo, en un bloque de poder, en relación al sistema legal internacional, y a las principales organizaciones e instituciones internacionales. Las tensiones y conflictos particulares entre lo económico y lo político suelen ser diferentes en el interior de distintas esferas, y entre ellas, como se ha revelado en las confrontaciones dentro del Oeste, entre el Norte y el Sur y entre el Este y el Oeste.

Los Estados están así desigualmente integrados en la economía mundial y en el sistema político internacional. Los actores y procesos políticos nacionales pueden ser más o menos fuertemente influidos por fuerzas y dinámicas globales en algunos países, o nacionales o regionales en otros. Algunos Estados pueden tratar de aislar relativamente sus economías de las redes económicas transnacionales, mediante: los intentos de restauración de fronteras, de separación de mercados, de extensión de las leyes nacionales para el control de factores con movilidad internacional. Pueden también adoptar políticas de cooperación o integración con otros países, como la Comunidad Económica Europea, la ALADI, el Grupo Andino, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los Estados pueden seguir ejerciendo su soberanía; pueden aceptar restricciones a la misma, pero pueden adquirir nuevas capacidades para regular mejor fuerzas y relaciones transnacionales que están más allá de su control efectivo, y pueden involucrarse en nuevas formas de participación e intervención políticas. También de estas maneras los Estados renuevan sus derechos y obligaciones a través del sistema internacional.<sup>130</sup>

Aun en un complejo mundo interdependiente, la soberanía *de jure* y la de facto, como idea y como praxis, sigue siendo una fuerza poderosa y compelente, especialmente respecto a la capacidad del Estado para ejercer su poder coercitivo. En conjunto, los Estados siguen poco dispuestos

130 Sobre las experiencias de integración supranacional, ver Tamames, Ramón, *Estructura económica internacional*, 15a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 1991; Hurwitz, Leon, and Christian Lequesne, ed., *The State of The European Community - Policies, Institutions, and Debates in the Transition Years*, Boulder Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991; Kaplan, Marcos, "El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura", *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL, núm. 108, diciembre 1985, año 10.

u opuestos a someter sus disputas con otros Estados al arbitraje de una autoridad superior (Naciones Unidas, cortes internacionales), pero sí están preocupados por preservar celosamente su derecho de hacer la guerra.

Las restricciones provenientes del sistema internacional y de las tendencias a la trasnacionalización y a la globalización no significan hasta ahora el total debilitamiento o la condena a la extinción del Estado-nación ni de su soberanía y autonomía de ejercicio. Significan sí infracciones a la soberanía y restricciones al ejercicio de la autonomía, y plantean interrogantes respecto a la idea tradicional de una soberanía ilimitada e indivisible en la teoría y en su práctica concreta

La reciente etapa y la actualidad del orden mundial han contribuido a revelar al mismo tiempo las ambigüedades y contradicciones de la praxis de la soberanía, sobre todo de los países latinoamericanos y del Tercer Mundo, pero también las limitaciones que potencias y países desarrollados encuentran para imponer sus estrategias y políticas a las de aquéllos.

El desplome de la Unión Soviética y de su bloque, de su ideología y de su modelo de Estado y sociedad, la desaparición de un polo en la confrontación Este/Oeste, el fin de la Guerra Fría, hacen esperar por un tiempo la superación de los más graves conflictos internacionales. Se proclama la hegemonía de Estados Unidos, y el triunfo total y definitivo de la economía de libre mercado y empresa privada, de la democracia liberal y del Estado mínimo y subsidiario. Las relaciones Norte/Sur cambian como parte de una reestructuración global. El Tercer Mundo retrocede y se eclipsa como actor internacional y alternativa histórica, como bloque de países no alineados, unificado con “denominadores comunes” para la solidaridad y el protagonismo internacional, portador de una misión universalizante, con capacidad para la maniobra entre las dos superpotencias.

La nueva situación presenta a los países en desarrollo a la vez oportunidades y riesgos. La mayoría de ellos agravan o verifican la realidad de sus deficiencias y rezagos, su vulnerabilidad a la reclasificación y marginalización que les va imponiendo el nuevo orden mundial. El papel de los países en desarrollo se reduce como teatros de conflicto en la lucha por la hegemonía global, aunque conserven importancia como mercados comerciales y de inversión y fuentes de recursos, y como factores o componentes de viejos y nuevos riesgos globales. Para el Tercer Mundo en conjunto y para la mayoría de los países miembros, las posibilidades parecen irse reduciendo a la incorporación parcial de ciertos grupos y sec-

tores de algunos países y regiones a determinados beneficios de la ubicación en nichos subsistentes o emergentes en la restructuración.

Incorporados en diferentes grados a las órbitas primero de Estados Unidos y de la Unión Soviética, y ahora de Estados Unidos, Japón, Alemania unificada y Europa comunitaria, la gran mayoría de los países en desarrollo es cada vez más parte subordinada y desfavorecida de una constelación dominación/dependencia/desarrollo desigual, que los mantiene, en grados variables, con una baja capacidad para la autonomía en lo interno, en cuanto al camino de desarrollo y al tipo de sociedad y de sistema político-estatal, y para el manejo de sus relaciones exteriores.

El proyecto y proceso de integración mundial, y las diversas formulaciones de la ideología que los expresa, integra y sirve, entre las que destaca la propuesta del “fin de la historia”, parecen aceptar —explícita o implícitamente— que todo ello conlleva inevitablemente condiciones de desigualdad y desequilibrio entre regiones y naciones, economías y sociedades, clases y grupos; la reclasificación y redistribución de todos ellos en dos categorías separadas por una brecha creciente.<sup>131</sup>

Una minoría mundial relativa abarca a potencias y países industriales avanzados, a países que logren incorporarse a este club exclusivo (miembros de la OCDE, Nuevos Países Industriales, Estados-pozo de algunas naciones petroleras) y, dentro de aquéllos, a los sectores, grupos e individuos, ya colocados en una posición privilegiada o cercanos a lograrla, más o menos capaces de posibilitar las condiciones y de disfrutar los beneficios de la restructuración.

La otra abarcaría a una mayoría mundial de regiones, países, sectores y grupos, carentes en diferentes grados de aquéllas capacidades y posibilidades y sin condiciones de lograrla. Unas y otros estarían condenadas al estancamiento y el retroceso; al pago de los costos de la restructuración, y al sufrimiento de sus impactos negativos, al estancamiento y a la regresión. Algunos países y regiones (*v.gr.* el África Subsahariana) estarían condenados a una situación de Cuarto Mundo, a una especie de *apartheid* internacional, abandonados a un destino de lenta extinción.

Los discursos del “fin de la historia” suponen además que esta masa mundial de fracasados se resignarían y aceptarían pasivamente la restructuración, en sus peores rasgos y efectos, su reducción a la condición de excluidos-víctimas, sin reacciones que afectaran el proyecto ni las situa-

131 Ver Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, Penguin Books, 1992.

ciones e intereses de los protagonistas y beneficiarios del nuevo orden mundial. El determinismo teleológico y el optimismo compulsivo que subyacen a la ideología del “fin de la historia” suscitan sin embargo algunas dudas e interrogantes.

La actual fase histórica parecería ser la del fin del orden emergente de la Segunda Guerra Mundial y las primeras décadas de la posguerra, y la de una transición que aún no permite avizorar un orden alternativo en gestación y avance. La historia plantea interrogantes sobre la capacidad de los principales actores mundiales y nacionales para asumir y realizar el proyecto integrador, garantizar sus condiciones de posibilidad y éxito, neutralizar o anular los principales obstáculos, enemigos y peligros.

No se verifican las proposiciones sobre el triunfo total y definitivo de la pareja capitalismo/democracia liberal. No se satisfacen las expectativas sobre las capacidades de una potencia, o de un acuerdo entre varias, para imponer una hegemonía perdurable; consolidar sus éxitos internos; incorporar a una parte sustancial del planeta a los logros de la reestructuración global; estabilizar y asegurar los principales órdenes nacionales u regionales y el orden mundial.

La declinación relativa de la hegemonía de Estados Unidos no da lugar hasta hoy a su remplazo por la de uno o varios de sus competidores o rivales, ni por la emergencia de una hegemonía bi, tri o pentapolar. Las vicisitudes y fluctuaciones de la ex Unión Soviética y de China agregan poderosos factores de incertidumbre internacional. En el seno del Primer Mundo se perfilan nuevos conflictos mundiales, por los mercados, los recursos, los beneficios, el poder político y militar, la definición de la hegemonía y de un nuevo orden mundial.

A ello se agrega la posibilidad que la economía mundial, después de su fase de expansión de posguerra, esté ingresando en una fase de estancamiento y recesión, que afecte a los países centrales y al proceso integrador. Graves divergencias de intereses y de políticas económicas e internacionales entre Estados Unidos, Europa y Japón estancan o frustran las negociaciones para la instauración de un orden mundial de pleno liberalismo económico (*v.gr.* la Ronda Uruguay del GATT); endurecen y confrontan los proteccionismos; amenazan con guerras comerciales entre bloques económicos.

Los recursos y capacidades de Estados Unidos, Alemania y Europa Occidental, Japón y los emergentes “Dragones del Pacífico”, son global-

mente insuficientes frente a necesidades y demandas virtualmente ilimitadas de recursos y ayudas de todo tipo que provienen de las repúblicas surgidas de la desintegración de la Unión Soviética y de las transformaciones de Europa central y oriental, en competencia con los requerimientos de los países de América Latina, África y Asia. La insatisfacción de esta acumulación desmesurada de demandas amenazaría la transición de la ex Unión Soviética y de países y regiones de Europa central y oriental, de América Latina y África hacia alguna variedad de moderna economía capitalista y de democracia liberal, como parte de la integración mundial.

El proyecto globalizador se desarrolla hasta el actual momento, a través de una incorporación selectiva al crecimiento y la modernización de ciertas regiones, países, ramas y empresas económicas, fracciones de clases y grupos, en conjunto minoritarias, y por la exclusión y el abandono a su destino de un resto que tiende a volverse globalmente mayoritario.

La reestructuración global dista además de garantizar sus condiciones y medios para la realización de sus fines. Tiene por el contrario rasgos y efectos que resultan contraproducentes y limitantes, como la destrucción de actores y tejidos sociales; las reacciones imprevistas o inéditas de las diversas víctimas; la multiplicación de conflictos y procesos desestabilizadores y desintegrantes.

El aumento de la población mundial está en contradicción con una crisis crónica del desarrollo en la gran mayoría de los países del Tercer Mundo y del ex Segundo Mundo. La explosión demográfica excede las condiciones necesarias para la existencia relativamente civilizada y la supervivencia humanas. El crecimiento poblacional se difunde desigualmente en los espacios y estructura sociales; se concentra en el Tercer Mundo (90 % del aumento) y en los sectores tercermundizados del Primer Mundo, en las aglomeraciones urbanas, y en las clases populares.

La contradicción se refuerza por los efectos restrictivos y marginalizantes de las coacciones externas. Transnacionalización, nueva división mundial del trabajo, revolución tecnológica, reestructuración global, peso aplastante de la conjunción de Estados y empresas transnacionales de los países avanzados, se imponen sobre las economías y los Estados de los países latinoamericanos y del Tercer Mundo; ejercen efectos de especialización deformante, subordinación y descapitalización; inducen y condicionan sus políticas para un desarrollo en adaptación a las coaccio-

nes externas. Simultáneamente se crean o refuerzan las condiciones restrictivas o adversas para el desarrollo. Los países desarrollados descargan sus propias crisis sobre los países latinoamericanos y del Tercer Mundo, las entrelazan con la crisis de éstos, e imponen luego políticas de ajuste que contribuyen a la continuidad y amplificación de las crisis internas.

El camino de desarrollo neocapitalista periférico se ve restringido y dificultado por el entrelazamiento de sus condiciones y características intrínsecas, y de las coacciones externas. Las nuevas tecnologías reducen la demanda y el precio de las materias primas, los energéticos y los alimentos, y de la fuerza de trabajo, y privan de posibilidades a los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la exportación de productos primarios y terminados con bajos costos laborales. La disociación de la economía real y de la economía simbólica, el crecimiento y conversión de la segunda en fuerza motriz y timón de la economía internacional, su expresión culminante en el mercado financiero mundial electrónicamente integrado, convergen para producir múltiples efectos desvalorizadores del intervencionismo y autonomización del Estado, de sus políticas económicas nacionales y de su soberanía real. Las economías avanzadas concentran gran parte de su comercio e inversiones entre ellas mismas. Al tiempo que practican el proteccionismo hacia las exportaciones de los países en desarrollo, les exigen la apertura para sus propias exportaciones e inversiones, y les imponen el deterioro de los términos del intercambio. La salida de dinero desde los países empobrecidos hacia las potencias y países desarrollados (déficit comerciales y financieros, pago de la deuda, repatriación de beneficios, fuga de capitales, costos de la dependencia tecnológica, regalías de patentes y honorarios por servicios e información) excede el monto de la ayuda internacional. El drenaje financiero se entrelaza con el deterioro de los términos del intercambio, las desfavorables balanzas comerciales y de pagos, la fuga de capitales, la incapacidad de compra e importaciones, la espiral de endeudamiento.<sup>132</sup>

Con la crisis del endeudamiento, las fuentes de recursos occidentales se secan y el flujo neto de capitales hacia afuera se intensifica, justamente cuando más recursos se necesitan para recuperar y expandir el crecimiento. Bajo la presión del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional,

132 Sobre las proyecciones del endeudamiento como riesgo global, ver George, Susan, *The Debt Boomerang -How Third World Debt Harms Us All*, Boulder/San Francisco, Westview Press, 1992.

los bancos privados y los gobiernos de Estados Unidos, Europa y Japón, los países latinoamericanos adoptan las políticas de ajuste. La continuidad en el pago de la deuda externa es acompañado por las políticas de control de la inflación y saneamiento fiscal, y sobre todo por el relativo desmantelamiento o más bien la reorientación del Estado y la atenuación o el remplazo parcial de su intervencionismo y proteccionismo en favor de la desregulación de la economía, la liberalización de las importaciones y las inversiones extranjeras, la privatización de las empresas públicas, el abandono de indexaciones y subsidios, la conversión de los déficit presupuestarios en excedentes. La baja de los ingresos y gastos del Estado, de su inversión productiva y de sus funciones como rector, promotor y garante del desarrollo, contribuyen al agravamiento del estancamiento y la regresión. El entrelazamiento de estas coacciones externas con fuerzas y procesos interiores dan lugar a una tríada compuesta por la crisis y descomposición económicas, la disolución social, la anarquización política que más abajo se caracteriza y evalúa (*cf. infra*).

La decepcionante insuficiencia e inadecuación del desarrollo y de la integración internacional, en sus costos y en sus resultados, las evidencias del estancamiento y la regresión, sin indicios de recuperación en tiempo previsible para la mayoría de los países en desarrollo, la multiplicación de las desigualdades y de los conflictos, van creando riesgos globales, ante todo para las economías, sociedades y Estados de América Latina y el Tercer Mundo, pero también para la economía mundial en integración, para el sistema político internacional, para la seguridad y la paz entre sus componentes, y también finalmente para las potencias y países avanzados.<sup>133</sup>

Los riesgos globales van y vienen de lo nacional a lo regional y lo internacional. Resultan de los proyectos nacionales intentados en respuesta y adecuación a la integración y a las múltiples coacciones internacionales, pero van en detrimento de las premisas y de las modalidades de realización del desarrollo neocapitalista y de la integración internacional, de sus alcances y logros, desafían las soluciones y contramedidas de las estrategias y políticas domésticas e internacionales.

133 Ver Snow, Donald M., *Distant Thunder - Third World Conflict and they New International Order*, New York, St. Martin's Press, 1993; Woehlecke, Manfred, "Global Risks in Developing Countries", *Aussenpolitik-German Foreign Affairs Review*, Hamburg, Interpress Verlag GmbH, vol 42.III/91, pp. 251-260.



Riesgos globales son las migraciones internacionales que desplazan decenas de millones de individuos y familias desde países pobres a países ricos, sin consideración de restricciones, controles y represiones. Ellas constituyen un juicio crítico de las insuficiencias del desarrollo nacional y de la capacidad integradora del Estado-nación, y una pérdida de recursos humanos para el desarrollo. Los problemas de origen son importados por los países más desarrollados, y refuerzan conflictos internos: chovinismo, xenofobia, racismo, intolerancia y represión, violaciones de derechos humanos, proclividad al genocidio (limpiezas étnicas), autoritarismo político, resurrección del fascismo. Las migraciones causan o agravan además tensiones y roces entre países de emigración y de inmigración.

La población privilegiada de los países avanzados, y la población crecientemente numerosa y pobre o miserable de los países en desarrollo, ejercen una presión destructiva y del medioambiente y destructiva de los recursos naturales, con efectos negativos en los niveles nacionales, regionales y mundiales, en potencias y países avanzados y en países en desarrollo, y suscitan en ellos y entre ellos conflictos políticos y militares.

El consumo y tráfico de drogas, su organización criminalizada, las políticas represivas del Estado, surgen y se desarrollan como fenómenos globales. El tráfico de drogas se vuelve empresa criminal transnacional que se instala en los nichos de la nueva división mundial del trabajo, como segundo negocio del mundo. Es a la vez núcleo duro y eje de una economía criminal entrelazada con la economía legal, red de grupos y espacios sociales, poder político, reto a los gobiernos, amenaza a la estabilidad social y política de los países y a la soberanía y seguridad de los Estados, fuente o coadyuvante de conflictos domésticos e internacionales.<sup>134</sup>

El bajo patrón de salud de los países en desarrollo favorece el aumento del número de agentes patógenos, infecciosos y parasitarios, y su difusión desde aquéllos hacia los países avanzados, para adquirir como ocurriría en el caso del sida, una escala catastrófica y un carácter de riesgo global de primer orden en un futuro no distante.

La explosión poblacional en la mayoría de los países en desarrollo contribuye al cambio del equilibrio de seguridad entre el Norte y el Sur.

134 Para un examen detallado del tráfico de drogas, ver Kaplan, Marcos, *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1989; Kaplan, M., *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*, México, Editorial Porrúa/Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991; Kaplan, M., *El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

En muchos países en desarrollo, la multiplicidad de conflictos y de crisis gubernamentales debilitan las bases para una política exterior racional, predecible y cooperativa, y favorecen las tentativas de enmascaramiento de los problemas internos mediante el compromiso en conflictos externos con variables justificaciones ideológicas.

El ascenso de los fundamentalismos —ideológicos, étnicos, religiosos, sociales, nacionales, políticos— se entrelazan con los conflictos domésticos e internacionales, y con el militarismo, el armamentismo y el terrorismo. Los fundamentalismos inspiran o se encarnan en gobiernos ultraconservadores y teocráticos, dictaduras unipersonales, movimientos y regímenes de extrema derecha y de extrema izquierda (Camboya, Sendero Luminoso, Medio Oriente, Yugoslavia...), y grupos terroristas.

Movimientos y regímenes fundamentalistas se involucran en el tráfico y la carrera de armamentos y en el terrorismo. Un número significativo de importantes países en desarrollo incrementan considerablemente su potencial militar, sobre las bases de la disponibilidad de grandes poblaciones (China, India) o de cuantiosos recursos financieros (Libia, Irán, Irak), pero también a partir de condiciones apremiantes de desarrollo insuficiente o deformado, crisis sociales, conflictos internos y externos, inestabilidades políticas, con bastante autonomía y sin perdido consentimiento a superpotencias y bloques. El potencial militar se manifiesta en ejércitos modernos y poderosos, acceso a equipos sofisticados y armas de destrucción en masa.

Esta dimensión incluye el terrorismo relacionado con países en desarrollo, a cargo de movimientos y organizaciones opositoras o subversivas, de Estados y agencias gubernamentales como ejecutantes directos o como patrocinadores e instrumentadores de aquéllos. Sus acciones son posibilitadas por la vulnerabilidad de potencias y países desarrollados, dadas la complejidad e interdependencia de los modernos sectores económicos y tecnológicos y sus ramificaciones mundiales, el alto grado de libertad de movimiento y accesibilidad, la consiguiente sensibilidad de los países avanzados y sus Estados respecto a la violencia y el poder de caos del terrorismo, la pérdida de su invulnerabilidad.

Serios riesgos de seguridad pueden surgir para las potencias y países industriales, sus Estados y corporaciones, sus intereses, proyectos económicos y político-estratégicos, áreas de influencia. La compra por países del Tercer Mundo a Estados y corporaciones del Primer y Segundo Mun-

dos, de armamentos como los (nucleares, balísticos, y químicos) y de misiles de creciente alcance, acerca cada vez a los países del Sur entre sí y a los del Sur con los del Norte, de modos inéditos e imprevistos. Las combinaciones de fundamentalismo, militarización, armamentismo, subversión y terrorismo dan a regímenes del Tercer Mundo elementos para el ejercicio de poderes de veto y de extorsión por la amenaza de creación de caos. Pueden constituirse en peligro para la estabilidad de las regiones de la que forman parte; adquirir una posición fuerte para el arreglo de los conflictos internacionales, intentar incluso aprovechar los vacíos creados por el retiro de las potencias occidentales para convertirse en potencias regionales.

Algunos regímenes del Tercer Mundo pueden producir estrangulamientos en el comercio internacional de materias primas y energéticos; disrupciones de instrumentos y mecanismos de regulación internacional de la economía; condiciones de inseguridad para los capitales, las instalaciones y el personal gerencial y técnico de las empresas extranjeras que operan en países en desarrollo. Pueden incluso crearse situaciones de alta inseguridad en las propias potencias y países avanzados por actos de terrorismo, o por amenazas militares directas.

El sistema internacional sufre actualmente sus cambios más fundamentales desde 1945. Se mueve, del ordenamiento correspondiente a la fase de bipolaridad y Guerra Fría, a otro todavía no cristalizado ni definible. Este proceso se presta sólo a la constatación de tendencias y al diseño de escenarios. Interrogantes e incertidumbres se plantean en cuanto a lo que ocurre en el Primer Mundo, en los fragmentos del Segundo, y en la heterogénea constelación del Tercero, en el interior de ellos y de sus principales componentes, en sus relaciones, y en los procesos de transnacionalización e integración globalizante.

En general, es previsible el mantenimiento de numerosos conflictos, económico-financieros, políticos y diplomáticos, pero también violentos (guerras civiles y regionales, acciones terroristas, operaciones de policía internacional, de contraterrorismo y antidrogas).

Un primer tipo de conflictos surge de las diferencias e incompatibilidades de intereses y estrategias de potencias y países avanzados, por las participaciones en el comercio, los mercados, los recursos, las riquezas, las esferas de influencia y la constitución de bloques. Se dan así contradicciones entre la dinámica que lleva hacia la interdependencia, la inte-

gración y la globalización, y la competencia entre potencias y países avanzados y sus bloques económicos. Subsiste la incertidumbre sobre la capacidad de las potencias y países avanzados para manejar racionalmente sus divergencias y rivalidades, asumir en conjunto un pilotaje global del sistema internacional, y ofrecer alternativas a las demandas de un Tercer Mundo complejo y contradictorio.

Un segundo tipo de conflictos surgiría de la continua heterogenización del Tercer Mundo, con miembros que han logrado o podrían lograr un despegue hacia el desarrollo en estrecha relación con su capacidad de supervivencia y competitividad en la economía internacional (los cuatro dragones del Pacífico y otros candidatos a nuevos países industriales), y los miembros que no tienen éxito en tal intento, se estancan y retroceden, forman parte de un Cuarto Mundo. Se daría así la competencia y los conflictos entre países del Tercer Mundo por recursos naturales escasos, por una participación satisfactoria en los mercados internacionales de productos primarios, industriales y de servicios, y por las contribuciones financieras y tecnológicas del Primer Mundo.

A ello se agrega la actualidad y el potencial de conflictos entre países avanzados y países en desarrollo, y sus agrupamientos, producidos por la expansión y la voluntad dominadora e integradora de Estados y corporaciones de los primeros, expresada en sus políticas económicas y exteriores y en diversas formas de intervención en los asuntos internos, por una parte, y por la otra la resistencia y utilización política de los conflictos por regímenes de los segundos.

Son previsibles los conflictos entre grupos y movimientos sociales, nacionales, étnicos, religiosos, ideológicos, políticos, de los Estados de los países en desarrollo, y entre ellos (Medio Oriente y África), y los conflictos derivados de los ajustes políticos y territoriales en el contexto de la quiebra de la Unión Soviética y de las transformaciones en Europa oriental y en los Balcanes (Yugoslavia).

Desde 1945, la mayoría mundial de las revoluciones, guerras civiles e internacionales, y de las intervenciones y participaciones militares del Primer y Tercer Mundos, han tenido lugar en el Tercero. Concluida la Guerra Fría, la mayor parte de los fenómenos de inestabilidad y violencia y de conflictos internos e internacionales tienen y seguirán teniendo lugar en el Tercer Mundo. Es posible que la creciente conflictividad en y del Tercer Mundo se dé en un contexto de relativa paz y tranquilidad en la

parte desarrollada del planeta. Los conflictos del Tercer Mundo, sin embargo, se mueven hacia el centro del escenario mundial, y adquieren una importancia crucial para el funcionamiento de la economía mundial y del sistema político internacional, para la seguridad colectiva y para la paz.

Potencias y países avanzados siguen ignorando o subestimando los conflictos y violencias en el Tercer Mundo, o de éste con el Primero; no tienen en cuenta sus causas, enraizadas en desigualdades y privaciones dentro de las naciones en desarrollo y entre ellas; no buscan enfoques y modos adecuados para un tratamiento efectivo de los síntomas y los efectos; no terminan de descubrir su interés en ayudar a la transformación progresiva del Tercer Mundo. Ello implicaría la entrega de cuantiosos recursos de los Estados ricos, y por lo tanto un equilibrio dificultoso entre los requerimientos planteados por las necesidades y expectativas de sus propios pueblos y el miedo al caos externo y sus repercusiones internas. La Guerra del Golfo, en sí misma y en sus inciertas secuelas, Sendero Luminoso, como versión latinoamericana del modelo camboyano y sus interrelaciones con el narcotráfico internacional, son dos escenarios extremos. Tomados como marco de referencia, a su alrededor se pueden elaborar los escenarios de otros retos (financieros, sociales, ambientales, políticos, policiales, militares), de menor magnitud que aquellos casos-límite, pero de mayor generalización probable, que enfrentan e irán enfrentando potencias y países avanzados, y que afectan también a los países en desarrollo que aspiran a incorporarse al Primer Mundo.

No puede ignorarse, sin embargo, que los comportamientos y responsabilidades del Primer Mundo y del Tercero, aunque desiguales, de todos modos se suponen y condicionan mutuamente.

Serios riesgos globales, aunque enraizados en espacios nacionales, se desplazan a la arena internacional, se transnacionalizan, plantean retos y demandas tanto a las políticas nacionales como a la política internacional. Los riesgos globales se superponen y componen, van aumentando su potencial de riesgo, se acumulan lenta y encubiertamente pero a ritmo creciente, producen paquetes de problemas. Pueden volverse catástrofes crónicas, entrar en fases agudas que los vuelven inmanejables; constituyen una herencia forzosa que condiciona o determina cualquier futuro. Los riesgos globales contribuyen a revelar las limitaciones del Estado nacional, y a reforzar la necesidad de instituciones y regímenes internacionales con adecuadas funciones y poderes de cumplimiento.

La debilidad, o la irresponsabilidad e incompetencia de las elites dirigentes públicas y privadas del Primer y del Tercer Mundo —en su momento también del Segundo Mundo— y de los organismos internacionales, bajo las coacciones y controles de grupos particularistas e intereses creados, se reflejan en sus actitudes y comportamientos hacia los peligros globales, en sus ideologías esclerosadas, sus conceptualizaciones inadecuadas, su conciencia insuficiente, sus falsas prioridades, su ineficaz voluntad política, las consiguientes carencias en términos de opciones constructivas, estrategias preventivas, tratamiento completo y oportuno, soluciones de ajuste.

Las tendencias limitativas exteriores al intervencionismo autonomizante del Estado se ven alimentadas y reforzadas por la convergencia de las políticas de ajuste y de integración económica internacional de los gobiernos latinoamericanos. De manera casi automática y virtualmente irreversible, tales políticas reorientan y reducen las funciones y poderes del Estado, y refuerzan la transferencia de capacidades de decisión hacia polos y ejes identificados con Estados y grandes empresas de los países desarrollados y organismos financieros internacionales.

Reclasificadora, concentradora, marginalizante, la mutación global, los cambios tanto estructurales como coyunturales recientes en el sistema mundial, benefician a una minoría de sectores, grupos, países y regiones, en desmedro de otros que en conjunto se van convirtiendo en mayorías superfluas o redundantes. A ello se agregan las crisis que también entrelazan dimensiones internacionales y nacionales.

Los países latinoamericanos pierden importancia económica, política y estratégica, y capacidades de presión a las potencias y países desarrollados. Encuentran además mayores dificultades para realizar formas de cooperación e integración entre iguales de la región latinoamericana y del “Tercer Mundo”.<sup>135</sup>

135 Un análisis de esta pérdida de significación y sus implicaciones se encuentra en Woehlcke, Manfred, “Global Risks...”, *cit.*; Mols, Manfred, “Latin America’s International Situation”, *AussenPolitik-German Foreign Affairs Review*, vol. 43, 3/92, 3rd. Quarter, 1992.

## CAPÍTULO IX

### COACCIONES Y LÍMITES: LAS DIMENSIONES INTERNAS

Como en el orden internacional, en el orden interno el Estado latinoamericano reconoce las coordenadas constituidas por los patrones de estructuración, de reproducción y funcionamiento del sistema. Por y para ello, las estrategias y políticas del Estado apuntan, ante todo, a la preservación y refuerzo del sistema, del camino elegido de desarrollo, de las grandes empresas privadas y de los grupos nacionales de dominación socioeconómica. Se privilegia por lo tanto la promoción del crecimiento, de la acumulación y la rentabilidad del sector privado. Las relaciones entre ambos polos se dan, sin embargo, a través de una dinámica intrínsecamente contradictoria.

Basado en la economía y la sociedad y en diversos grados integrada en ellas, el Estado, sin embargo, se autonomiza de ellas y las domina. Les proporciona, a ellas y al crecimiento neocapitalista, las premisas y las bases, y al mismo tiempo crea o refuerza coacciones negativas y límites fluctuantes a la valorización del capital. Las funciones del Estado no están contenidas originariamente en él; no es su propia naturaleza la que lo lleva a asumir la responsabilidad de crear y mantener condiciones generales de producción y reproducción del sistema que la gran empresa, el sector privado y el funcionamiento espontáneo del mercado no pueden garantizar. La extensión de las actividades del Estado y las limitaciones que ella impone a grupos socioeconómicos dominantes son aceptadas por ellos a medias, bajo el impacto de graves dificultades, crisis y conflictos, y por la aparición de nuevas necesidades históricas.

Los grupos socioeconómicos dominantes aceptan a regañadientes una extensión limitada del sector público y de las empresas estatizadas, sólo por estricta necesidad, en la medida en que se la considere inevitable o indispensable, y en que puedan restringir y subordinar al uno y a las otras, en su existencia misma y en su funcionamiento, a sus intereses generales o particulares de clase y de sistema.

Esta aceptación se da de manera condicional o provisoria, dado que el intervencionismo estatal y la extensión del sector público establecen coacciones negativas y barreras externas a la acumulación y rentabilidad del capital a través de empresas privadas; situación general que se manifiesta de diferentes maneras.

A partir y a través de su asunción de funciones indispensables y de su tendencia a la hipertrofia y a la autonomización, el Estado expande naturalmente sus costos, sus gastos y sus ingresos. Absorbe y centraliza partes considerables del excedente económico; crea y distribuye valores por medio del presupuesto fiscal; financia su base material y su aparato, sus funciones y sus servicios en expansión, los gastos que el sistema y sus principales grupos requieren pero eluden asumir. El Estado se vuelve cada vez más costoso, más necesitado de impuestos y préstamos, más dotado de ingresos y otros recursos sociales y de parte del capital global. El Estado gasta, redistribuye, invierte; impone limitaciones en las empresas públicas respecto a las condiciones de trabajo; asume procesos productivos y actividades distributivas que el sector privado puede considerar rentables, inmediatamente o en el futuro.

La gran empresa percibe la expansión de funciones, recursos y gastos del Estado como injerencia siempre excesiva y peligrosa en ámbitos considerados de naturaleza privada, y como despilfarro de una parte del excedente económico que correspondería a una valoración productiva de acuerdo a criterios estrictamente capitalistas. Estos temores y resistencias se actualizan y agravan sobre todo en condiciones y fases de lentitud, estancamiento o caída del crecimiento, de conflictos sociales y políticos, de mayor incapacidad del Estado para asegurar a la vez todas sus funciones y la satisfacción de intereses y reclamos contradictorios, y de caída en la crisis fiscal; sobre todo cuando estas circunstancias convergen y se entrelazan.

Responsabilizados de crear y garantizar las condiciones de existencia, reproducción y crecimiento de un sistema incapaz de lograrlas por su funcionamiento espontáneo o por la exclusiva acción de grupos dominantes y del sector privado, Estado y sector público deben asumir, a través primordialmente de las empresas paraestatales, actividades correspondientes a funciones sociales, críticas o estratégicas; la herencia negativa de empresas privadas en quiebra; el subsidio múltiple del sector privado. Este papel polivalente de las empresas públicas en la economía y



en la sociedad, la interdependencia de sus actividades entre sí y con las empresas privadas, requerirían para las primeras un alto nivel de eficiencia; la extensión de su número, de sus sectores y actividades; la modernización tecnológica; la disponibilidad de medios fuera del alcance de los capitales privados, de ganancias de productividad y ayudas presupuestarias que permitan aumentar sus inversiones.

Por el contrario, el sector público soporta el peso de los desequilibrios, distorsiones y orientaciones irracionales que las políticas y acciones de las empresas trasnacionales, de la gran empresa privada y de gobiernos excesivamente sensibles a sus exigencias y presiones, proyectan hacia la economía y la sociedad en su conjunto. Ello impone a las empresas públicas una gama de limitaciones a su progreso, productividad y rentabilidad, y por lo tanto al cumplimiento de sus objetivos y funciones sociales, incluso a su uso en favor del sector privado.

Así, las políticas gubernamentales dan con frecuencia una mala orientación a la inversión pública, hacia proyectos de baja prioridad y de reducido impacto sobre la capacidad productiva general, o incurren en el derroche o la subutilización de los recursos, de las capacidades existentes y potenciales. La tendencia a un crecimiento lento o estancado reduce la demanda de bienes y servicios de las empresas públicas, aumentando sus costos unitarios. El deterioro de los términos del intercambio, la inflación y la devaluación, encarecen los bienes de capital e intermedios y las materias primas. El envejecimiento del equipamiento, la falta de renovación y las reparaciones contribuyen al aumento de los costos, frente al cual el reajuste de precios y tarifas resulta siempre tardío o insuficiente. Los mecanismos de desvalorización del capital social de las empresas públicas que antes se examinó (*cf. supra*) tienen una responsabilidad fundamental en la rentabilidad creciente, nula o deficitaria de la mayoría de empresas públicas.

Afectadas por su crisis, las empresas públicas deben recurrir a los subsidios, los impuestos, los préstamos y otras formas de financiamiento estatal que resultan cada vez más insuficientes por la tendencia general a la crisis fiscal del propio Estado. Los recursos gubernamentales disminuyen, o son utilizados para otros fines, sobre todo para la canalización de recursos públicos en favor de la gran empresa privada —la trasnacional y la nativa— y para la reserva en favor de ésta de una parte creciente del mercado financiero. La ayuda presupuestaria del Estado a las empresas

públicas tiende a reducirse en valor nominal y en valor real, sobre todo en cuanto a gastos de inversión. Los empréstitos internos y externos adquieren correlativamente una creciente importancia en el financiamiento del sector público, a un alto costo (intereses, endeudamiento) y político (mayor vulnerabilidad a presiones respecto a decisiones estratégicas y operaciones concretas). El deterioro financiero de las empresas públicas las induce a descargar parte de su crisis sobre sus trabajadores (despidos, limitación de salarios, empeoramiento de condiciones de trabajo) y sobre los consumidores y usuarios (aumento discriminatorio de precios y tarifas para grupos mayoritarios, pequeñas y medianas empresas, tasas preferenciales para grandes empresas).

La asfixia progresiva de un número considerable de empresas públicas las obliga a reducir sus inversiones y actividades correspondientes a los recursos naturales y producciones primarias, a las actividades de infraestructura, de base y avanzada, a los grandes proyectos para el desarrollo de las fuerzas productivas, a la satisfacción de necesidades sociales, al logro de una mayor independencia nacional.

La crisis de las empresas públicas termina por afectar a las grandes empresas nacionales y extranjeras que son sus compradoras y vendedoras, por la incapacidad para satisfacer sus demandas de bienes y servicios, y el deterioro de su calidad; el freno a las compras; el atraso y cesación de pagos a proveedores y contratistas. Ello contribuye a la prosecución de un proceso de causación circular acumulativa en la eficiencia decreciente y el estancamiento general del sistema. Realimenta también la crítica del sector privado contra el intervencionismo y autonomización del Estado y las empresas públicas.

Los grupos socioeconómicos dominantes y el sector privado imputan al Estado y al sector público las consecuencias de las funciones que éstos han debido asumir y de las tareas que se han visto obligados a realizar, por insuficiencias y exigencias de los primeros y en favor de su acumulación, rentabilidad y poder. Las motivaciones para las críticas y ataques son reforzadas además por otras circunstancias.

Por razones tanto históricas como contemporáneas, el Estado siempre ha sido una negación parcial o relativa de la burguesía como clase y del capitalismo como sistema. Su hipertrofia y su autonomización reflejan la creciente incapacidad de una y otro para extender, consolidar y mantener su primacía por medio de los automatismos económicos, y sugieren la

existencia en el sistema de obstáculos y perturbaciones de difícil superación. Estado y sector público sugieren la posibilidad de funcionamiento económicamente eficiente y socialmente benefactor de empresas económicas a partir y a través de actores sociopolíticos, intereses y motivaciones, pautas y alternativas diferentes de las vigentes. Organizaciones y movimientos sociales (sindicalismo obrero, técnicoprofesional, burocrático, consumidores, usuarios) pueden imponer nacionalizaciones y estatizaciones que se vuelven de difícil reversibilidad. El sector público puede ampliar las bases de sustentación y el dinamismo de determinados gobiernos y de sus posibles políticas de desarrollo.

Al no producirse la fusión ni la identificación completas entre Estado y grupos privados, éstos no logran alcanzar el control absoluto y el uso pleno de las empresas públicas. Sujeto a coacciones y pautas socioeconómicas y políticas, el Estado puede obrar sin tener en cuenta las leyes de la rentabilidad y la acumulación.

Por todas estas razones, y por las propias dificultades y crisis del intervencionismo estatal y de las empresas públicas, los grupos privados, que transfieren al Estado problemas y conflictos, cargas y costos de las situaciones normales, de las crisis coyunturales y estructurales, al tiempo que le niegan los recursos para su funcionamiento regular y para su capacidad de acciones eficaces y logro de soluciones, mantienen e intensifican las críticas y ataques al intervencionismo estatal. No admiten sobre todo a un Estado que pretenda ser protagonista independiente del crecimiento con cambio social, productivo y redistribuidor, promotor de la participación y de la democracia. Utilizan los fracasos del Estado para exigir la reducción de su autonomía y de su injerencia, la privatización de gran parte de las empresas del sector empresario público, la reorientación de los fines y contenidos de sus intervenciones, un grado considerable de desestatización que las recientes políticas de ajuste asumen y realizan con diferentes grados de intensidad, alcance y éxito.

Esta situación revela especialmente que el Estado y las elites públicas ven limitadas sus posibilidades de acción, sobre todo en contra de la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas, y de las relaciones de poder que se dan como coordenadas del sistema. No dominan el juego social y político en que participan; deben apegarse a sus condiciones esenciales, y compensar y regular *a posteriori* los desequilibrios y conflictos más importantes. Están cada vez menos en condiciones de garantizar el

crecimiento y la modernización, y de reafirmar con ello su autoridad y su legitimidad propias. Esta situación se explica y se refuerza además por la incidencia de otros factores y circunstancias que contribuyen a la limitación de la autonomía del Estado y de su personal superior.

Ante todo, la promoción individual de miembros de las clases subalternas para su ingreso al Estado y su ascenso hacia la cúpula, encuentra límites. Ella no implica necesaria ni totalmente una democratización. El control de los poderes socioeconómicos posibilita a grupos en posición dominante la conservación, la recuperación, el ejercicio de considerables posibilidades de decisión. Los dirigentes y funcionarios de extracción popular y media no llevan consigo necesariamente ese origen en su ascenso político, burocrático y social, y pueden, por el contrario, identificarse con los intereses y valores correspondientes o afines a su nueva posición y a sus expectativas de mayores avances. La movilidad social puede contribuir a dar credibilidad a una imagen democratizante del Estado, sin por ello tocar los recursos y poderes fundamentales de grupos hegemónicos y dominantes. El reclutamiento del personal político y administrativo tiende a mantenerse más aquí del umbral fluctuante a partir del cual el *quantum* de movilidad termina por afectar —a través de tensiones, conflictos y crisis— la estabilidad y la reproductibilidad de las estructuras sociales y de poder, de la ideología oficial y del propio sistema.

Grupos dominantes pueden lograr grados considerables de influencia y control sobre el Estado, por el uso combinado de otros factores y mecanismos, ante todo los que crean y mantienen la cohesión y la regulación de los grupos gobernantes y administradores que están en los altos niveles de decisión o están destinados a llegar a ellos.

La identidad de condiciones objetivas y de prácticas profesionalizadas produce, en los miembros de las elites políticas y administrativas, constataciones de predisposiciones, una identidad de hábitos y pautas de conducta, una comunidad de puntos de vista y modos de actuar, la armonización de hecho de las prácticas y de los objetivos y resultados. Los homogeniza, en una capa más o menos unificada, los particulariza respecto a otros grupos. Orquesta sus acciones aun en ausencia de una dirección reconocida y de una organización deliberada y sin necesidad de conspiraciones. Una matriz común tiende a definir e imponer el consenso social y político en un momento dado; esgrime autorizaciones y

prohibiciones, recompensas y sanciones; limita las desviaciones; regula el grado posible de objetividad.

Los medios de sociabilidad y de educación, de información y comunicación de masas, refuerzan este proceso estructural, al operar como agencias de adoctrinamiento conservador. Regulan, en dirigentes políticos y altos funcionarios la expresión de las exigencias ideológicas y políticas; desalientan sus veleidades de autonomía; les imponen tabúes políticos en lo personal y lo profesional. El debate político, las actitudes y conductas heterodoxas, las escapadas no conformistas, se reducen a dimensiones poco significativas o triviales.

Entre los miembros de los grupos hegemónicos y dominantes, y sectores dirigentes políticos y administrativos de alto nivel, se establece una red de lazos sociales y personales, por: la comunidad de orígenes; las actividades gubernamentales de mediación y regulación; la elección de representantes de los grupos de dominación socioeconómica como modelo o grupo de referencia; la convergencia de ideologías y aspiraciones; las interpenetraciones de tipo familiar, económico y social; el temor compartido a las amenazas y peligros de movimientos incontrolables y cambios radicales. La alta concentración del poder en las cimas del Estado y de la sociedad, la debilidad o inexistencia de controles democráticos y de su efectivo ejercicio por grupos significativos, la proliferación de las formas y mecanismos de la corrupción, permiten a gobernantes y administradores la acumulación de fortunas y la inversión o la inserción definitiva en el sector privado.

Estos mecanismos contribuyen a generar una tendencia a la correlación entre las estructuras jerárquicas de la sociedad y del Estado, al reclutamiento de dirigentes políticos y administrativos con poder de decisión según su proveniencia de grupos dominantes o su integración en ellos, a través de un largo proceso de selección en que se debe combinar la capacidad técnico-política y el conformismo social-ideológico con servicios significativos a los intereses e ideologías prevalecientes.

Si bien es cierto que el poder del Estado se reparte entre representantes de diversas clases, grupos, intereses y orientaciones, nunca deja por ello de funcionar a través del predominio de algunos aparatos u órganos estatales sobre los restantes. La fracción hegemónica o los grupos dominantes buscan y frecuentemente logran ubicarse en ramas, órganos y aparatos de Estado que predominan, o tienen importancia estratégica (deci-

siones fundamentales de política y de organización socioeconómica y de relaciones internacionales); usan a unas y otros para conservar y reforzar sus palancas de mando y para servir sus intereses generales y específicos. De esta manera, a menudo las negociaciones y decisiones en el más alto nivel político y con un grado superior de trascendencia estratégica o histórica, se dan por y entre representantes del Estado y de sectores empresariales fuertemente organizados y centralizados, todos los cuales representan intereses idénticos o similares, o tienden a constituirlos y armonizarlos.

Fracciones hegemónicas y grupos dominantes, sus aliados institucionales internos (políticos, ideológicos, militares, eclesiásticos), o externos (gobiernos y corporaciones de potencias y países desarrollados) pueden llamar brutalmente al orden al personal político y administrativo del Estado, si éste lleva su autonomía, y su toma en cuenta de intereses más generales de otros grupos y de la sociedad, más allá de ciertos límites, y si los costos correspondientes exceden sus beneficios. Señales de alarma y advertencias severas se dan a través de formas —legales e ilegales— de presión: las restricciones de créditos; la retracción interna de capitales o su evasión al exterior; la creación deliberada o el refuerzo de desequilibrios monetarios, inflaciones, situaciones de desabastecimiento y especulación; las operaciones de desestabilización política; las campañas de prensa y de rumores; la fabricación deliberada de síntomas de pérdida de legitimidad y consenso; la promoción de movimientos de protestas con bases y alcances falsa o realmente populares; el terrorismo político; el pedido de ayuda a las agencias públicas y privadas de potencias; y, *last but not least*, el golpe de Estado.

Así, por una parte el Estado trata de mantener y aumentar su intervencionismo, su autonomía, su elevación sobre la sociedad, su juego de equilibrio y arbitraje respecto a clases, grupos, sectores, instituciones, mutuamente contradictorias y conflictivas, a pesar de las coacciones antes consideradas que siempre tratan de restringirlo y subordinarlo a otros poderes. Por otra parte, sin embargo, las estrategias y políticas de crecimiento, modernización y apertura externa para la integración en el orden mundial transnacionalizado y en proceso de globalización, refuerzan a las grandes empresas nacionales y extranjeras y a los grupos económica y socialmente dominantes, al tiempo que marginalizan a una parte creciente de los grupos mayoritarios. Se multiplican así las tensiones, conflictos

y antagonismos de todo tipo y nivel que revierten sobre el Estado para restringir o reorientar su intervencionismo autonomizante y para disminuir su capacidad de manejo y solución de los problemas.

Como antes se adelantó, la sociedad que produce sus propias crisis y es incapaz de evitarlas o superarlas por sí sola, las transfiere al Estado, le exige o le permite que se responsabilice por resolverlas. Al mismo tiempo, los grupos de dominación en el sistema le niegan al Estado —por la incidencia de las contradicciones y conflictos que la crisis expresa e integra, y por la reducción de recursos disponibles que ella misma crea e impone— las posibilidades y los medios de éxito en esta permanente empresa política. La reducción o el abandono de las funciones estatales y, de modo más frecuente y predominante, su reorientación en favor de sí mismo y las elites públicas y de los grupos privados de poder y privilegio, la imposición de las políticas de ajuste, en las cuales el objetivo de la desestatización ocupa un lugar central, contribuyen como se verá a perjudicar a los sectores más numerosos y desfavorecidos (*cf. infra*).

El mantenimiento de orden en el contexto de las injerencias e impactos de las fuerzas externas, las insuficiencias y límites del neocapitalismo periférico, sus contradicciones y conflictos, requieren entonces del Estado la centralización y el intenso ejercicio del poder político, con el refuerzo del peso relativo de la coerción y del control respecto al de la persuasión y el consenso. Ello refuerza y revela aún más la persistencia y el agravamiento de grados variables de divergencia o eventualmente de incompatibilidad entre la acumulación, la rentabilidad y la concentración de sus beneficios en una minoría más o menos restringida, por una parte, y los prerequisites y componentes de la legitimidad y el consenso respecto al sistema político y al Estado, y respecto a las posibilidades y logros de la democracia de participación ampliada como proceso y como régimen.

### 1. *Cuadrilátero de la crisis, marginalizaciones, pirámide de dominación*

En efecto, el desarrollo postulado y realizado en nombre, con participación y para beneficio de todos, se evidencia en la década de 1980 como un proceso insuficiente, incierto, confiscado por grupos minoritarios, generador de pobreza, privación y marginalización para la mayoría, o impotente para superarlas y con la perspectiva del crecimiento nulo, del estancamiento y la regresión. Este proceso y sus resultados llevan a la

inestabilidad y la anarquía política, en detrimento del Estado y de la democratización. La “década perdida” de los años de 1980 es la época de la crisis de los países latinoamericanos, y del creciente ensanchamiento de la brecha del desarrollo respecto a los países altamente industrializados.

Desplegada a partir de raíces histórico-estructurales, la crisis se refuerza y amplifica por factores y tendencias actuales nacionales e internacionales en entrelazamiento. En el contexto de una economía internacional altamente desfavorable en las dos últimas décadas, el comercio mundial declina en relación a la producción mundial. A la baja de las exportaciones latinoamericanas en cantidad y precios corresponde el aumento y encarecimiento de las importaciones. La creciente liberalización de su comercio exterior y de su política hacia la inversión extranjera por parte de los Estados latinoamericanos tiene su correlato en el incremento del proteccionismo de los países desarrollados. Los países latinoamericanos sufren desfavorables balanzas comerciales y de pagos, endeudamiento externo, hemorragia de intereses con tasas en ascenso, una alta relación deuda/exportaciones.<sup>136</sup> Aquéllos, no logran que los acreedores les concedan la cancelación de deudas, ni su rediseño, ni tasas de interés subsidiadoras. Se estancan y reducen los flujos de ayuda, los préstamos de agencias multilaterales de desarrollo, las inversiones privadas extranjeras. Se incrementa el drenaje de capital hacia los grandes centros e instituciones del mundo desarrollado. La inflación persiste, y amenaza con volverse hiperinflación. Los déficit presupuestales aumentan y contribuyen al estallido de crisis financieras. Se vuelve agobiante y virtualmente imposible el crecimiento económico con cumplimiento de obligaciones externas. Con la falta de crecimiento, los grupos mayoritarios sufren la caída de las posibilidades de empleo y de movilidad ocupacional y social; la reducción de las participaciones en el ingreso, en el consumo y en los servicios sociales (educación, salud, vivienda), en la cultura, la política

136 Sobre la deuda externa, ver Eichengreen, Barry y Peter Lindert, eds., *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, Cambridge, Mass., 1989; Stallings, Barbara, Robert Kaufman, eds., *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Colorado, 1989; Kuczynski, Pedro-Pablo, *Latin American Debt: A Twentieth Century Fund Book*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1988; Durán, Esperanza, (ed.), *Latin America and the World Recession*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985; George, Susan, *The Debt Boom-How Third World Debt Harms Us All*, Boulder/San Francisco, Westview Press, 1992; Basualdo, Eduardo M., *Deuda exterior y poder económico en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Nueva América, 1987.



y el Estado; el descenso general de los niveles de vida y de los principales indicadores de desarrollo.

Las tendencias y rasgos de la crisis se refuerzan y amplifican como consecuencia de las políticas de ajuste, y de integración en la economía mundial.

Las políticas de ajuste, además de garantizar el pago de la deuda, se proponen en parte el adelgazamiento del Estado, y en parte su reorientación en cuanto a su naturaleza, funciones, medios y fines. Cumplido, sobre todo, a través de las medidas de control de la inflación y del déficit fiscal, del recorte del gasto público, del empleo burocrático y de los subsidios, la reforma del Estado y las políticas públicas reorientan hasta cierto punto las formas, contenidos y resultados del intervencionismo y el proteccionismo por la desregulación en grados variables de la economía, la liberalización de las importaciones y las inversiones extranjeras, la privatización de empresas públicas.<sup>137</sup>

La baja de los ingresos y gastos del Estado, de su inversión productiva y social, de sus funciones como rector, promotor y garante del desarrollo, contribuyen al agravamiento del estancamiento y la regresión, al empobrecimiento y frustración de los grupos mayoritarios, a la generación de una creciente población redundante, a la multiplicación de situaciones negativas y destructivas, al aumento de los desequilibrios entre clases y grupos. Se agravan la conflictividad social, la crisis y la inestabilidad políticas, las dificultades que afectan por igual a los distintos tipos de gobierno, la desautorización o incluso la deslegitimación del sistema social y político y del Estado mismo.<sup>138</sup>

137 Ver Glade, William, ed., *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco, Cal. ICS Press, 1991.

138 Sobre el cambio de concepción sobre los papeles y funciones del Estado, el sector privado y el mercado, ver Glade, William, "El Estado como capital organizativo en la industrialización", en Montuschi, Luisa, y Hans Singer, comp., *Los problemas del desarrollo en América Latina-Homenaje a Raúl Prebisch*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; Salazar Xirinachs, José Manuel, "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", en Sunkel, Osvaldo, comp., *El desarrollo desde dentro-Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991; Valecillos, Héctor, *El reajuste neoliberal en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1992. Sobre la necesidad de la reforma del Estado y una propuesta general al respecto con referencia a la realidad de Venezuela, pero pertinente para los otros países latinoamericanos, ver Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, *La reforma del Estado (proyecto de reforma integral del Estado)*, Caracas, 1988, vol. I.

Los países latinoamericanos sufren aún los rasgos y efectos de un cuadrilátero diabólico, compuesto por la crisis y descomposición económicas, la disolución social, las deformaciones y carencias culturales, y la anarquización política.

Crisis y descomposición económicas se dan con la creciente contradicción entre el explosivo aumento de la población y sus necesidades, por una parte, y las insuficiencias y desigualdades del crecimiento, su estancamiento y regresión; las restricciones y rezagos de la productividad, la creatividad científica y tecnológica, la producción; la reducción del empleo, la redistribución regresiva del ingreso, la baja provisión de satisfactores de necesidades básicas para el mayor número posible de habitantes. Se incrementa la pobreza, la miseria, la desigualdad, la marginalización y la polarización socioeconómicas, las brechas y líneas de fractura en las sociedades nacionales.

Las crisis generales y sectoriales, el endeudamiento y las políticas de ajuste, incrementan la crisis fiscal del Estado; e impulsan a la consiguiente reducción de presupuestos y servicios públicos; contribuyen así a la menor disponibilidad de los supuestos y de los componentes y logros del crecimiento y la modernización, del desarrollo social y de la democratización política.

Bajo el predominio de los patrones del capitalismo salvaje, individuos, grupos, regiones, compiten por el reparto de un producto y un ingreso nacionales que se reducen, en una lucha exacerbada por la conservación y el incremento de lo logrado, en un polo, y por la supervivencia, en el otro. Surgen y predominan condiciones favorables a la monetarización y mercantilización de todo y de todos; al éxito económico a cualquier precio; a las actividades improductivas de intermediación y especulación; al aprovechamiento de las oportunidades creadas por las crisis, la hiperinflación y la corrupción; al desarrollo de la economía informal y de la economía criminal; a viejas y nuevas formas de delincuencia.

Se refuerzan los poderes económicos y financieros, que actúan, a la vez, hacia fuera y hacia dentro del sector privado (monopolización en detrimento del funcionamiento de la libre competencia y del mercado), y hacia fuera y dentro del Estado. Las empresas de mayor fuerza financiera, de mejor acceso a los mercados de dinero, capitales y consumo y de relaciones privilegiadas con el Estado, predominan en desmedro de las actividades y empresas productivas, innovadoras, creadoras de empleo

y distribuidoras de ingreso, inductoras de desarrollos progresivos en otras ramas y sectores.

Recursos naturales y medioambiente son objeto de una explotación destructiva. Considerables grupos de la economía formal son marginalizados y se retiran hacia la economía informal y hacia la economía subterránea o criminal. El crecimiento y la integración internacional se dan sobre todo bajo la forma de enclaves técnico-económicos y socioculturales, que contribuyen a la creación de nuevos polos y ejes socioeconómicos y a la apertura de brechas internas en la economía, la sociedad, la cultura y el sistema político. Fracturas y reagrupamientos internos se corresponden con la articulación de fuerzas y estructuras internas y de sus equivalentes externos, por encima de las fronteras y dentro de la lógica de la integración internacional.

Dinero, riqueza, mercado y mercantilización se vuelven principios rectores y patrones estructurantes, que resultan insuficientes o inadecuados como instrumentos y mecanismos de la organización, de la cohesión y el equilibrio, de la reproducción y el crecimiento, que requerirían sociedades complejas y conflictivas, y enfrentadas a todos los retos del desarrollo y la democratización.

A partir de la década de 1980, estancamiento y regresión, crisis internacionales entrelazadas con las nacionales, agudizan los problemas socioeconómicos tradicionales, los incrementan y agravan en sí mismos y en sus múltiples repercusiones. Mientras la población de la región sigue creciendo, disminuye el producto interno por habitante, y el ingreso medio de la población retrocede a los niveles de un decenio anterior. La disminución de la actividad económica va de la mano con el incremento de las tasas de desempleo abierto y de diversas formas de subempleo. Ello es agravado por el considerable deterioro de los salarios reales. La crisis en el mercado de trabajo tiene efectos negativos en las condiciones de vida de la población, sobre todo en los sectores de menores ingresos. La creación de empleo pierde dinamismo respecto al aumento de la fuerza de trabajo, situación traducida en el aumento de la desocupación. En la estructura ocupacional crecen relativamente las formas más subutilizadas: informales, terciarias, del sector público. La desocupación abierta coexiste con el subempleo. Las remuneraciones al trabajo sufren una disminución generalizada.

La crisis impacta directa e indirectamente en el empleo, el ingreso, el nivel de vida, y en la disponibilidad de satisfactores de las necesidades de salud, nutrición, educación, información, vivienda.<sup>139</sup>

Estas tendencias y situaciones significan un despilfarro y una pérdida de potencial humano y social para el desarrollo. Equivalen a una amputación y destrucción de actores y tejidos sociales; la privación de protagonistas, fuerzas y recursos, bases y alianzas, vehículos e interacciones, indispensables para el crecimiento y la modernización, y más aún para el desarrollo integral, para la cohesión y continuidad de la sociedad y el Estado nacionales, para la democratización y para el imperio del derecho.

La disolución social se realiza ante todo a partir y a través de la multiplicación y la diversificación de las víctimas; de la herencia y actualización de fuerzas, estructuras y procesos obsoletas y regresivas; de las aceleraciones y costos del crecimiento, la modernización y la integración internacional; de las crisis recurrentes y de las sucesivas políticas de ajuste. La disolución social se manifiesta como el debilitamiento, la disgregación o el comienzo de la destrucción de significativos grupos y tejidos sociales.

Ello incluye ante todo a una parte considerable del campesinado, de las etnias indígenas, de los marginales urbanos, de los trabajadores por cuenta propia, de los sectores menos calificados y organizados de la fuerza de trabajo. Va incluyendo también, sin embargo, a trabajadores calificados, pequeños y medianos empresarios, clases medias intelectual-técnico-profesionales. Dentro de estos grupos, las víctimas son reclutadas además por clase, sexo y edad: mujeres, ancianos, niños, adolescentes, jóvenes desempleados. Han repercutido así catastróficamente en masas de niños y adolescentes abandonados, explotados y abusados, deteriorados, destruidos (física, psicológica, socialmente), o cazados y asesinados. Se concentran además en adultos enfermizos y poco productivos, desvalidos y apáticos; en mujeres más que en hombres; en campesinos, asalariados manuales y de servicios de las ciudades, trabajadores por cuenta propia, oficinistas, vendedores. También se ven, sin embargo, afectadas, en empleo y en ingreso y nivel de vida, sectores de las clases medias urbanas

139 Dentro de la abundancia de documentación sobre la crisis y sus víctimas, ver “Nota sobre el desarrollo social en América Latina”, CEPAL - *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núm. 511/512 julio de 1991; *Panorama social de América Latina*, edición 1991, CEPAL, sintetizado en *Cepal - Notas sobre la economía y el desarrollo*, núm. 517/518, noviembre 1991.

(pequeños y medianos empresarios y cuadros, profesionales, burócratas públicos y privados).

Todos estos grupos sufren el deterioro del empleo, el ingreso, el consumo, los servicios públicos, las infraestructuras económicas y sociales, y con ello la insatisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación, información, participación. La generalización de la pobreza, la miseria, las carencias múltiples, conllevan la caída en la impotencia, la apatía, la marginalización, la desorganización social (prostitución, alcoholismo, drogadicción), las criminalidades proliferantes, la inseguridad y la violencia.

En los principales países de América Latina, el proletariado industrial en sentido estricto, se reduce en términos absolutos y relativos, como parte más calificada de la fuerza global del trabajo asalariado, como participación en el mercado interno, como ocupante de espacios sociales, de la ciudadanía y del cuerpo electoral. El empresariado nacional oscila entre el sometimiento a las empresas transnacionales como subcontratistas o asalariados, el desplazamiento de la producción a la intermediación y a la especulación, la caída en la economía informal y en la economía criminal, la quiebra y la ruina, de diferentes maneras la pérdida de peso específico y el comienzo de desintegración. Una nueva capa de “cuentapropistas” se constituye con quienes ya no son en sentido estricto ni asalariados ni empresarios. La categoría del lumpen-intelectual y lumpen-profesional agrupa a quienes acceden a cierto nivel de la cultura, a la educación superior, a la titulación formal, a los intentos de práctica profesional, con aspiraciones de ascenso económico, de *status* social y de influencia o carrera políticas, y cuyas aspiraciones de integración y ascenso se ven frustradas por las restricciones estructurales, las crisis y regresiones y los procesos marginalizantes.

Con desechos de estos sectores se va constituyendo en las sociedades latinoamericanas una subclase o no clase de parias, integrantes de una población superflua o redundante, que se desplazan, de la participación en la economía legal y la sociedad formalizada, a las formas de la economía informal o criminal y de la sociabilidad informal o periférica. Esta masa de habitantes, no integrables en las estructuras, ni alcanzables por los controles, incentivos y penalizaciones normales del orden establecido, marginalizados y desviantes, ni súbditos ni ciudadanos, se vuelven a la vez víctimas y factores del caos económico, de la anomia y la disolución

social, de la descomposición y confusión ideológicas, de la inestabilidad política, virtual o efectivamente disponibles para las más variadas iniciativas y aventuras de movilización manipulada.

Grupos-víctima y subclase o no-clase de parias, contribuyen a explicar las crisis universitarias; las actitudes y conductas violentas o subversivas en ambos extremos del espectro político (escuadrones de la muerte, neofascismos, guerrillas, terrorismos varios); la difusión incontenible de la adicción y el tráfico de drogas; la proliferación de viejas y nuevas delincuencias; las convergencias entre guerrilleros y narcotraficantes.<sup>140</sup>

Las migraciones internacionales son efecto que se vuelve a la vez causa, parte y resultado de la disolución y la marginalización sociales, cada vez menos controlables para los países de origen y para los países receptores. La migración internacional está compuesta predominantemente de campesinos, trabajadores industriales y de servicios, intelectuales, técnicos, científicos, profesionales y empresarios de todo tipo. La motivan las crisis económicas y sociales; los conflictos y cataclismos políticos; las destrucciones del medio ambiente; la búsqueda de supervivencia, seguridad, empleo, ingreso, realización personal y familiar.

Masivos y quizás irreversibles, estos flujos son sangrías colectivas; empobrecen en energías capacidades y potencialidades, a los países de origen, y benefician de diferentes modos pero plantean desafíos amenazantes a los de países desarrollados. Para los primeros, las masas de migrantes constituyen un juicio crítico y una sentencia de culpabilidad de las insuficiencias del desarrollo nacional, de las formas explotativas y opresivas de la economía y la sociedad, y de la capacidad rectora e integradora del Estado. Son además un factor de debilitamiento o pérdida de recursos humanos que el desarrollo nacional, el Estado y la democratización requerirían. Para los países receptores, los migrantes refuerzan problemas y conflictos internos; alimentan y agravan el chauvinismo, la xenofobia, el racismo, las propensiones fascizantes. Se intensifican las modalidades de explotación y opresión de los migrantes, su situación de inferioridad y de indefensión de sus derechos. Para los países de origen y para los receptores, las migraciones causan o agravan las tensiones y roces en sus relaciones mutuas.

140 Ver Kaplan, Marcos, *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, 3a. ed., México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1992.

Descomposición y caos de la economía y disolución social implican la baja y mala utilización, el despilfarro, el debilitamiento y la destrucción, de diferentes maneras la pérdida, de considerables fuerzas y recursos, de relaciones, estructuras e interacciones sociales. Con ello se contribuye a la insuficiencia o la inexistencia de protagonistas, bases, alianzas, necesarias para la continuidad, la cohesión, el desarrollo de la economía y la sociedad, para la democratización, y para la soberanía, la legitimación y eficacia del Estado.

A estos dos primeros lados del cuadrilátero diabólico corresponden una gama de deformaciones y carencias culturales, que se suponen y refuerzan mutuamente y se enlazan entre sí y con la anarquización política, en una constelación única y multirradiante.

Así, prevalecen en primer lugar los elementos de una subcultura de la corrupción y la impunidad, y para empezar, los patrones y tendencias culturales de tipo pragmático y utilitarista, que hipervalorizan el dinero, el éxito y el poder económicos a lograr cualesquiera sean los costos y precios. Esta primera dimensión se encuadra y refuerza por las incidencias del camino/estilo de desarrollo neocapitalista tardío y con el prototipo o modelo (ideal/real) de economía, sociedad y cultura de las potencias y países desarrollados. La ideología y la política del desarrollismo, que antes se caracterizó, se identifica con un modelo productivista-eficientista-consumista-disipatorio, impregnado y orientado por la idea del crecimiento como algo unidimensional, unilateral, material y cuantificable, necesario y deseable. Sus consecuencias son, como se ha visto, agrupables en tres órdenes interrelacionados: reduccionismo, fatalismo y conformismo, selectividad destructiva.<sup>141</sup>

Este primer grupo de patrones culturales se genera y refuerza a resultados de fuerzas y tendencias socioeconómicas, a las que ya se hizo referencia, que a su vez se ven coproducidas y realimentadas por aquéllos. Ello incluye en la actual fase el papel de nuevas o renovadas formas de criminalidad, en especial los delitos de cuello blanco, el tráfico de drogas, la economía criminal en expansión, diversificación y universalización crecientes.<sup>142</sup>

141 Ver Kaplan, Marcos, *Modelos mundiales y participación social*, cit.

142 Ver Kaplan, Marcos, *El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993; Simonetti, José María, y Julio E. S. Virgolini, *Del delito de cuello blanco a la economía criminal*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1990; Nino, Carlos S., *Un país al margen de la ley - Estudio de la anomia*

Estas nuevas y predominantes formas de criminalidad incluyen los actos delictivos de personas de *status* social alto, en el curso de sus habituales ocupaciones y actividades profesionales, con aprovechamiento de las capacidades, prestigios y oportunidades que se derivan de la posición. De estas características proviene la inmunidad que, pese a su nocividad para amplios grupos sociales y para la sociedad en su conjunto, rodea al acto y al autor; la ausencia de previsiones legales o su insuficiencia técnica; la ineficacia de los mecanismos institucionales predispuestos para su control; la escasa visibilidad social; el bajo nivel de reprobación general y de represión efectiva. Estos delitos no expresan una patología del sistema. La inmunidad no deriva directamente de las deficiencias y lagunas de la ley ni de la inadecuación de ciertos hechos para su penalización. La inmunidad surge por las relaciones de funcionalidad entre las necesidades de reproducción y crecimiento del sistema y de los grupos en posición dominante, y por las conductas de los operadores que se vuelven lesivas sólo para los intereses, necesidades y derechos de la mayoría de la población. Funcionales al sistema, estos delitos llegan a ser incriminados excepcionalmente, sólo cuando y en la medida en que rompen ciertas reglas del juego del sistema.

La economía criminal en emergencia y expansión se ubica en la perspectiva más amplia de las economías y sociedades de los países latinoamericanos. En ellas coexisten y se entrelazan dos tipos primordiales de capitalistas, ya conocidos en los países desarrollados, y analizados por Weber, Max, pero que en los países latinoamericanos parecen adquirir dimensiones y proyecciones particulares.<sup>143</sup>

Un primer tipo es el correspondiente al empresario racional, que introduce el cálculo en la empresa, la producción y la organización del trabajo libre, con miras a la rentabilidad; se basa en las probabilidades del mercado; requiere de medios técnicos, de un derecho previsible, de una administración de reglas formalizadas.

como componente del subdesarrollo argentino, Buenos Aires, Emecé Editores 1992. Camacho, Guizado, Álvaro, "Colombia: Violencia y 'narcocultura'", en García Sayán, Sergio, ed., *Coca, cocaína y narcotráfico-Laberinto en los Andes*, Comisión Andina de Juristas, 1989.

143 Ver Weber, Max, *Economía y sociedad - Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, vol. 1., secc. II. 31. También, Pavarini, Massimo, *Control y dominación*, México, Siglo XXI Editores.



El otro tipo es el del empresario aventurero, caracterizado por la búsqueda y el aprovechamiento de las posibilidades de lucro de tipo irracional y especulativo, y orientado esencialmente a lo que antes se definió como economía simbólica; a la intermediación, la finanza, la especulación; pero también al aprovechamiento del colonialismo, del armamentismo y la guerra. Está orientado también al uso de la política, a la economía informal y a la economía criminal.

Las actividades de este segundo tipo de capitalista, en especial las de la economía criminal, son casi o completamente indistinguibles de las actividades legales. No son un caso habitual y general de violación de reglas económicas, sociales y jurídicas, sino de reglas de un juego distorsionado en sí mismo. La irrupción de la economía criminal no es accidental ni coyuntural, sino permanente y estructural. Su presencia y su papel se explican por las peculiaridades del desarrollo de los países latinoamericanos, en la periferia del sistema internacional y con rasgos diferentes a los del centro. Se explican también por las modalidades de la génesis y evolución de los grupos nacionales en posición de dominación socioeconómica, sus prácticas, sus actitudes y comportamientos, sus hábitos, tanto en lo económico y social como en lo cultural y lo político.

Este fenómeno y situación hallan su fundamento estructural en un modelo de acumulación identificado con el predominio del intercambio comercial, la intermediación, la especulación, la conquista de rentas originadas en diferencias y oscilaciones de precios relativos, en las violentas fluctuaciones del mercado, en el aprovechamiento de las ventajas temporales de la inestabilidad. La inversión productiva es relegada, en favor de la comercial y financiera, para el logro de rentas en un mercado perverso, que luego se canaliza hacia el mercado no perverso (o de menor perversión).

Este patrón de acumulación se corresponde, sobre todo, con ciertos grupos nacionales en posición de dominación, primordialmente comerciales, intermediarios, financieros, con visión y práctica mercantilista, especulativa y rentística, inclinados a la maximización de la ganancia en el más corto plazo, y resultante menos de esfuerzos productivos que de ventajas provenientes de factores extraproductivos (monopolio de recursos naturales, nexos privilegiados con el mercado mundial y con factores de poder político). Carentes de un proyecto de desarrollo integral y autónomo, esta variedad de grupos dominantes o en vías de serlo ven en

el Estado y su control la principal posibilidad de mejorar su inserción económica en una estructura especulativa y de lograr, en ciertos casos, un grado considerable de poder económico que somete a extorsión al Estado y lo vuelve campo y botín de lucha entre diferentes facciones económico-políticas. A través de diferentes gobiernos, el caos económico y la inestabilidad política se convierten en condición del estilo predominante de gestión empresarial que sólo con la vigencia de tales condiciones prospera, y concentra y consolida su poder.

La inestabilidad se vuelve así condición de funcionamiento del sistema económico, sobre todo a partir y a través del papel del Estado en la distribución y redistribución de la renta. Este papel se despliega mediante dos estrategias complementarias. Por una parte, los instrumentos de la política económica son empleados para modificar, de modo imprevisto y brusco, las condiciones del mercado, y ofrecer ventajas a los sectores que pueden beneficiarse por su predominio y por su mentalidad y conducta especulativas. Por la otra, se transfieren recursos de lo público a lo privado por la socialización de las deudas de los particulares privilegiados y por el otorgamiento de subsidios y subvenciones que deberían favorecer a las actividades realmente productivas.

Estos instrumentos y mecanismos configuran una ilicitud que la ley criminaliza sólo en parte, y cuya criminalización efectiva, siempre ocasional y secundaria, se frustra por la inmunidad que le otorga el sistema de control social formalizado. La ineficacia de la justicia penal y del control administrativo en relación a los ilícitos económicos se explica por la inestabilidad política, por el consiguiente dismantelamiento de los sistemas de control social y político, y por el uso del Estado para favorecer intereses privados.<sup>144</sup>

Los patrones y modalidades de formación y evolución históricas de los grupos dominantes latinoamericanos generan y explican así su actitud respecto de la ley y del orden socioeconómico y político; su renuencia a conformarse a normas positivas de regulación que disciplinen la actividad económica y el social y político dentro de un proyecto de desarrollo compartido por el conjunto de la sociedad. A su vez, la mentalidad, las ac-

144 Sobre el caso argentino, ver Simonetti, José María, *et al.*, *Del delito de cuello blanco a la economía criminal*, *cit.*; Nino, Carlos S., *Un país al margen de la ley...*, *cit.*; Verbitsky, Horacio, *Robo para la corona - Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta, 1991; Luis Majul, *Los dueños de la Argentina-La cara oculta de los negocios*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1992.

titudes y comportamientos, las formas de organización y praxis de los grupos dominantes, han influido sobre similares predisposiciones y características de las clases medias y populares y de las fuerzas y estructuras fundamentales de la sociedad. Todo ello, en conjunto, juega un papel importante en la génesis y avance de los delitos de cuello blanco, de los tráfico ilícitos más cuantiosos e influyentes: armas, drogas, dineros, la economía criminal en su conjunto.

La mayoría de los grupos y habitantes de las sociedades latinoamericanas perciben el código normativo como ineficaz o inválido para regir la conducta social. Aquél se expresa a través de un doble discurso. Por una parte, el discurso oficial, referido a reglas morales y jurídicas formalmente aceptadas por los grupos en posición de dominación y aprehendidos por los grupos subalternos, que exalta la ética del trabajo, el esfuerzo y el sacrificio, y los principios y formas del sistema democrático. Por otra parte, la práctica y el discurso velado del cinismo y del desconocimiento generalizado de los valores y normas afirmados por el primer código, a través de los comportamientos sociales e individuales tendientes a lograr el éxito y maximizar los beneficios con independencia de sus supuestos y contenidos sociales.

Subterráneo respecto al primero, el segundo discurso se constituye en fuente normativa. Las normas son percibidas como inválidas o ineficaces, lo legal como ilegítimo, lo ilegal como razonable y necesario. La ética del trabajo, del esfuerzo, del sacrificio, cede el lugar a la ética fundada en la especulación, la esperanza de ganancia rápida, la reposición de la inversión en poco tiempo, el consumismo ficticio respecto del estado real de la economía nacional. La delincuencia es así generada o reforzada, no sólo por las estructuras económicas y sociales sino también por ciertos rasgos de la mentalidad colectiva y de la cultura predominante, que son creados y desarrollos históricamente y en la interdependencia con aquéllas.

Otro pertinente patrón cultural es el de la hipervaloración de la agresividad, la proclividad a la violencia, la justificación del recurso a la justicia privada, el uso y promoción de todas las formas de delincuencia que favorezcan el primer patrón cultural antes examinado.

Los patrones culturales negativos son parte de la explicación, la constitución y el agravamiento de una carencia tradicional, la de una cultura política democrática. Ello se manifiesta ante todo en los impedimentos y en la consiguiente baja o nula capacidad para cumplir y para hacer

cumplir los derechos (humanos, civiles, socioeconómicos, políticos); para percibir, evaluar y admitir las diferencias; para buscar el acuerdo en la definición y en la satisfacción del interés y del bien comunes; para aceptar y manejar las divergencias y conflictos mediante reglas de juego aceptadas por todos; para el logro de consensos mediante el diálogo, la negociación, el compromiso, la concertación entre grupos, organizaciones e instituciones.

La carencia o los déficit de una cultura política democrática presuponen, o crean y refuerzan, la proclividad a los conflictos y a su manejo y solución por la violencia y la coerción, al autoritarismo, al menosprecio de la democracia y del imperio del derecho.

En diversos actores y espacios de la sociedad, del sistema político y del Estado, parecen prevalecer un clima y una práctica de intolerancia, hostilidad y represión de las diferencias (de clase, de sexo y edad, étnicas, religiosas, culturales, regionales, nacionales) y a las disidencias (políticas e ideológicas). Sobre todo en grupos extremistas que defienden el orden existente (dictaduras neofascistas del Cono Sur) o que buscan destruirlo y remplazarlo (el proyecto maoísta-camboyano de Sendero Luminoso), surgen variedades del fundamentalismo, que se expresan como intolerancia a lo diferente, a lo divergente y a lo alternativo; en la selección de grupos e individuos como víctimas propiciatorias; en las prédicas a la guerra santa; en el refuerzo de las tendencias al desenlace de los conflictos fundamentales a través de una propuesta o búsqueda de la guerra civil.

Descomposición económica y disolución social y cultural se acercan, se entrelazan y casi confunden con las tendencias y fenómenos de la anarquización política. Ésta se configura por la conflictividad; la inestabilidad; las restricciones y erosiones de la democracia; los extremismos y las subversiones de derecha e izquierda; el terrorismo; la preferencia por el estilo autoritario de organización y acción políticas; la proliferación del crimen organizado y el amafiamiento o gangsterización de grupos privados y públicos; y, a la vez como causa y como resultado de todo ello, la desautorización y la deslegitimación del sistema político y del Estado.

El cuadrilátero analizado, en parte produce, en parte se superpone y entrelaza, con procesos, formas y situaciones de marginalización múltiple respecto de la economía, la sociedad, la cultura y la política. Marginalizaciones, generalización de las situaciones de dominación y opresión, de pobreza y miseria, privación, inseguridad, mayor posibilidad o probabilidad de emergencia y avance de movimientos fuera o en contra del sistema y

las consiguientes amenazas al orden, por una parte contribuyen en conjunto a producir una creciente turbulencia social y las también crecientes y generalizadas tendencias a la participación. A ellas, sin embargo, se contraponen fuerzas y tendencias limitantes, ante todo el sometimiento de la mayor parte de la población a una estructura piramidal de dominación.

Como una de las causas y componentes de la pirámide, se incrementa la dependencia de los grupos mayoritarios hacia los centros de poder del Estado, y hacia núcleos concentrados de poder privado. El prototipo vigente del súbdito y su lealtad o sumisión hacia los poderes existentes (públicos y privados, tradicionales y modernizantes), prevalece sobre el prototipo inexistente o débil del ciudadano. Esta constelación de fuerzas y procesos contribuye además a la insuficiencia o debilidad de las formas, prácticas y resultados de la secularización, y a la mencionada carencia o endeblez de una cultura política a la vez moderna y democratizante.

Estado, elites públicas, órdenes institucionales (militares, eclesiásticos, corporativos), grupos neoligárquicos, partidos (gobernantes y opositores), operan en pro de la declinación del papel de los sectores medios y populares en la política, y de su despolitización. Modos y regímenes represivos aumentan la centralización y la propensión coactiva del Estado, para la imposición de la autoridad incuestionada, de la unidad orgánica, del consenso pasivo. Medidas legislativas y estilos y procedimientos administrativos de grupos y poderes públicos, pautas y prácticas corrientes de grupos y poderes privados en la vida económica y social y en la cultura, contra y en perjuicio de sectores medios y populares, son parte de situaciones de intimidación, manipulación, corrupción, desmovilización, en las cuales las fases y formas de “pequeño terror” y “gran terror” pueden alternar o combinarse.<sup>145</sup>

Los regímenes militares del Cono Sur en las décadas de 1960 a 1990 (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay) podrían no ser un episodio pasajero ni una anomalía irrepetible, sino un escenario de siempre posible resurrección en la evolución política latinoamericana. Constituyen, como se verá luego, un caso límite, una tentativa exasperada de dar una “solución

145 El concepto de gran terror ha tenido una elaboración clásica, históricamente fundamentada, en el prototipo del estalinismo soviético, en Conquest, Robert, *The Great Terror - A Reassessment*, New York, Oxford University Press, 1990. A partir de ello y también de la experiencia soviética, la escritora Tatiana Tolstoya ha desarrollado el concepto de pequeño terror.

final” a los problemas de entropía que afectan al sistema de dominación y a la imposición de la hegemonía. Aun en regímenes y gobiernos más o menos normales y cercanos al prototipo de la democracia liberal, puede o suele darse una combinación en proporciones variables de manipulación, corrupción, terror, intimidación y desmovilización sistemáticas, por parte de grupos públicos y privados y sus entrelazamientos.<sup>146</sup> Al respecto, una de las varias dimensiones fundamentales del proceso analizado merece especial consideración.

Como antes se dijo, las estructuras socioeconómicas predominantes, el camino/estilo de desarrollo aplicado, y su particular racionalidad socioeconómica, tienden a producir una población redundante en aumento, una creciente subclase o no clase de parias. A partir de este fenómeno y tendencia, las elites dirigentes, grupos privados e instituciones de control y represión, elaboran o adoptan la imagen de una oferta ilimitada de población excedente y de masas de individuos inasimilables y disruptivos, indeseables y gastables, condenados al sufrimiento pasivo de situaciones totales de dominación y explotación. Se van creando así situaciones y soluciones sociales y políticas, justificativos ideológicos, personal capacitado y predisuesto, instrumental refinado y eficaz, de una violencia destinada a reprimir o a suprimir a la población superflua, por parte de muy diferentes tipos de Estados y gobiernos, movimientos y partidos, paraorganizaciones (públicas o privadas, civiles o militares). Estos fenómenos y tendencias, que ya se han ejemplificado en las prácticas represivas y exterminatorias, cuasigenocidas, de las dictaduras del Cono Sur y de Centroamérica, se ha actualizado con el fenómeno de la extrema-izquierda de perfil camboyano encarnada en el “Sendero Luminoso” peruano. Se ejemplifica también en el vigilantismo de grupos criminales dedicados a operaciones denominadas de “limpieza social”, es decir, a la persecución y asesinato de grupos-blanco (niños y adolescentes abandonados, pequeños traficantes y consumidores de drogas, mendigos, prostitutas, homosexuales, etcétera).

Con todo ello, aumentan la dimensión (cuantitativa y cualitativa) y el peso específico en el Estado, en la economía y la sociedad, del poder

146 Kaplan, Marcos, “¿Hacia un fascismo latinoamericano?”, *cit.* Para un examen de estas tendencias en el contexto histórico de las sociedades occidentales contemporáneas, ver Rubenstein, Richard L., *The Cunning of History - The Holocaust and the American Future*, Harper Colophon Books, New York, 1978.

ejecutivo; de gobernantes y administradores; del *establishment* policiaco y militar (formal-legal e informal-clandestino); de los tecnoburócratas; de los expertos en información y en comunicación; de políticos y gestores públicos; de los grupos más concentrados de interés y poder privados; de las redes de interrelaciones y cooperaciones entre todos ellos. La acción de grupos públicos y privados sobre y en el Estado se modifica, se complejiza y refuerza además por la incidencia de poderes regionales y locales en una época de rápidos cambios en los equilibrios espaciales (internos e internacionales); y por la creciente importancia, la omnipresencia y la cuasinvulnerabilidad de las “nuevas delincuencias” (economía criminal, delitos de cuello blanco, tráfico de drogas, contrabandos varios, terrorismo). Esta combinación podría estar dando lugar a un doble proceso de estatización de la mafia y de amafiamiento del Estado.<sup>147</sup>

En el contexto de este proceso general, por una parte se van reproduciendo y amplificando las restricciones a la autonomía, la representatividad y la eficacia del Estado, que antes se analizó. Por otra parte, 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, por el debilitamiento o el desmantelamiento de organizaciones representativas y grupos intermedios.

Con miras a la legitimidad y al consenso, Estado y elites públicas conservan la apelación a la participación popular y al desarrollo; el recurso a la retórica nacionalista y populista, y hasta socializante; a la simbología de la participación popular; a los rituales de la democracia plebiscitaria y a las técnicas carismáticas. El pueblo es convocado para acatar y cooperar, pero en condiciones impuestas de ley y orden, despolitización y pasividad, manipulación autoritaria y clientelista, corporativización. Se apela a la lucha contra los peligros y enemigos externos, como responsables del atraso y la dependencia; a la colaboración para el desarrollo, a cambio de beneficios parciales en lo inmediato o de promesas de su realización futura. Se da prioridad o exclusividad a las relaciones directas entre gobernantes y gobernados, con reducción o supresión de grupos

147 Ver Kaplan, Marcos, *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*, México, Editorial Porrúa/INACIPE, 1991.

intermedios, organizaciones secundarias, órganos y procesos autónomos de la sociedad civil.

## 2. Sistema político, partidos, división de poderes

Nueva inserción internacional, crecimiento y modernización, cambio social, proliferación y confrontación de ideologías, crisis política, intervencionismo y autonomización del Estado, a la vez coproducen o correfuerzan la ampliación y la diversificación de la participación política, y en particular de los regímenes y tipos de partidos, en los que interfiere un sector esencial de tipo técnico-político como el electoral. Desaparece el dualismo pretendidamente natural de opciones y organizaciones políticas (conservadores vs. liberales, oligárquicos vs. populares, reformistas vs. revolucionarios) y la supuesta historia unidimensional (desaparición y remplazo 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 tradicional, 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 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 izquierda 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 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 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 a 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 y a la nueva inserción internacional.

El desajuste de los partidos se da respecto a sus bases, con 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 y significativa. La crisis política expresa y revela las deficiencias del sistema político en su conjunto, del Estado y los gobiernos, pero también de las formas de participación, organización y acción de los grupos medios y populares y de la sociedad civil. La inadecuación, la irrelevancia, la posible declinación, también afectan en diferentes grados a las teorías y doctrinas políticas, a las ideologías y los modelos, a las dirigencias y los aparatos, a los métodos e instrumentos, de la política convencional, como partidos, elecciones, prensa, parlamento y judicatura.

Un hiato, antes latente o en primer despliegue, entre grupos mayoritarios y partidos se ensancha y profundiza ahora por la despreocupación de éstos con respecto a los desposeídos y a los impotentes, a los inconformes y a los no organizados. Los partidos opositores tienden a adoptar el estilo político de los gobiernos y partidos en el poder. También aquí la apelación al pueblo (retórica nacional-populista, ritual, corrupción, coerción, técnicas carismáticas) va acompañada por una contribución no desdeñable a la reducción del papel de la población 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 frentes de cambios sociopolíticos progresivos; se crean o mantienen amplios vacíos en el espacio político.

Se da también la coexistencia, la competencia y los conflictos de los partidos con una multiplicidad de actores, formas y cauces de repre-

sentación, de participación y de inserción en lo político-estatal. Es el caso de las burocracias y tecnoburocracias civiles y militares, las iglesias, 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 especial todas las tecnoestructuras de dirección, administración y gestión, de manipulación, corrupción y violencia, de despolitización y desideologización.

Además de su crisis, los partidos comparten rasgos de personalismo y oligarquización. Son poco frecuentes las organizaciones fuertes, articuladas y permanentes. Revitalizados los partidos, sobre todo en los periodos electorales, la continuidad es mantenida por los dirigentes y un número más o menos reducido de cuadros y profesionales del aparato. Es escaso el número de miembros permanentes, con carnet y cuota al día. Los candidatos son escogidos por comités de notables, órganos superiores del aparato, congresos con participación restringida de miembros y sin influencia o control de las bases ni de los electores potenciales. Los elegidos son encuadrados por dirigentes y miembros estables del aparato, o por el grupo parlamentario (en caso de disciplina de votos). Pese a la gravitación considerable de personalismo y oligarquización (o por ello mismo), suele ser bajo el grado de disciplina, de homogeneidad y coherencia, y alta la propensión a la disidencia y a la escisión (con la relativa excepción de los partidos únicos, y de aquéllos que, en la oposición, adoptan el modelo leninista-estalinista).

En tercer lugar, los partidos están sometidos a un control más o menos fuerte del Estado. 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 y a la cooptación. Los sistemas electorales asumen un papel significativo en la definición de los sistemas y tipos de partidos, de su modo de funcionamiento y de 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 consideradas se redefinen y complejizan por la combinación del modelo marginalizante de desarrollo y las estrategias y técnicas de despolitización. La nueva fase integra y refina las tradicionales discriminaciones por categorías.

Los sistemas y prácticas electorales pueden ser manipulados 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 y a la oposición (violencia y terrorismo, dificultad o imposibilidad de la competencia por la “americanización” de los estilos y técnicas, el refinamiento y los costos crecientes, el 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 tardía e incompletamente han ido encontrando posibilidades de recursos ante un sistema contencioso-electoral que, en muchos casos, sigue siendo restringido o viciado.

En sí mismo, el sistema electoral incide para dar un peso desigual a los sufragios de los electores (elección indirecta, manipulación de las circunscripciones); para sesgar los resultados en términos de reparto de sufragios, bancas y otros puestos electivos entre diferentes partidos; para influir en la estructura y la dinámica del propio sistema de partidos. Los sistemas electorales son seleccionados e impuestos, según coyunturas, tendencias y perspectivas políticas en previsión; según a quiénes se busca favorecer, o 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 a la opción más conveniente para el sistema y para las elites dirigentes y grupos dominantes. Se trata de desalentar 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, para el logro de una mayoría gubernamental estable, para la acción política eficaz.

A más de las señaladas, fuerzas similares y diferentes, tendencias y efectos, se entrelazan para frenar o desvirtuar el desarrollo de un sistema de partidos, producir su atrofia, su irrelevancia o su destrucción, y con ellas las de la democratización, y las de la división y el equilibrio de

poderes, y para perpetuar y reforzar por el contrario al presidencialismo (legal o dictatorial). Entre aquéllas destacan la presencia y acción de nuevos actores y prácticas que antes se mencionó. Ineficaces y poco significativos como contrapeso a nuevas élites y grupos oligárquicos (de tipo público y de tipo privado), los partidos se ven amenazados por la caída en la irrelevancia y en la declinación, y con ellos los instrumentos y mecanismos políticos clásicos, y el juego político normal que se decolora y trivializa.

Iguales o similares causas y procesos bloquean, ya sea el ascenso, ya la presencia y vigencia del Parlamento, y amenaza también con su frustración o decadencia. El desequilibrio entre los poderes del Estado se mantiene y acentúa en favor del Ejecutivo, su administración, su burocracia y su tecnoburocracia, sus medios de masas, y va acompañado por tendencias al poder personal y a la personalización del poder. La irrelevancia y la trivialización de los partidos se proyecta en el menor relieve y la poca trascendencia del debate parlamentario. Las prácticas del parlamentarismo mayoritario y del parlamentarismo racionalizado, reducen los incidentes o los riesgos, pero recortan y privan de interés las funciones y participaciones políticas del Poder Legislativo. El Parlamento sufre la competencia de otras instancias y circuitos, en términos de representación (asociaciones, sindicatos, sondeos), y de deliberación (conferencias de prensa, radio y televisión, y de organizaciones corporativas, etcétera). La política tiende a transferirse a otros espacios y foros, diferentes de aquéllos que le han correspondido tradicionalmente, como las oposiciones extra-parlamentarias, las prácticas democráticas supletorias de parlamentos y partidos, las asociaciones de ciudadanos, los cabildos (*lobbies*), la metapolítica bajo forma de impugnaciones más sociales y culturales que políticas pero con innegables implicaciones y proyecciones.

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, del Parlamento, en general de las formas de la democracia liberal (y de la más o menos radicalizada) se entrelaza e interactúa con la mayor o menor carencia, por parte de clases, grupos e instituciones de cohesión, de conciencia y voluntad unificadas, de representación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y

proyectos, y para constituir, integrar, 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. Se vuelven más frecuentes y menos manejables las situaciones, coyunturas y tendencias estructurales 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 y que pueden afectarlas negativamente, al tiempo que sufren y agravan sus crisis internas.

En las cumbres del sistema se refuerzan las tendencias a la restricción y al abandono de las instituciones y regímenes democrático/liberales; a su remplazo por regímenes más o menos pragmáticos y coyunturales, más o menos elitista-oligárquicos o dictatoriales; a la concentración y la personalización de los poderes; a la gestión monocrática del Estado (tanto hacia y en la derecha como hacia y en 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 posrevolucionarios socializantes.

Un caso límite de los recientes y actuales problemas y procesos de la crisis del Estado y de la democracia está representado por las dictaduras de nuevo tipo en el Cono Sur.

### 3. *Dictaduras del Cono Sur y transiciones a la democracia*

Los regímenes que fueron instaurados en Brasil, Uruguay, Chile y Argentina en las décadas de 1960 y 1970, y que fueron objeto de diferentes conceptualizaciones e interpretaciones en parte contradictorias, en parte complementarias o compatibles (neofascismo, regímenes de excepción, dictaduras de nuevo tipo, autoritarismo-burocrático, etcétera) presentan los siguientes rasgos definitorios:<sup>148</sup>

148 Ver Marcos, Kaplan, “¿Hacia un fascismo latinoamericano?”, en *Nueva Política*, México, vol. 1, núm. 1, 1976; Fernandes, Florestan, *Poder y Contrapoder na America Latina*, Río de Janeiro, Zahar Editores 1981; Vilar, Sergio, *Fascismo y militarismo*, Barcelona/Buenos Aires/México, Grijalbo, 1978; Linz, Junan y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, 1978; Collier, David, (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, 1979; Guillermo O'Donnell, *1966-1973 El Estado burocrático-autoritario - Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 1982.

a) En su génesis e implantación, estos regímenes se presentan como solución final para las contradicciones entre las exigencias y problemas de la nueva inserción internacional, del neocapitalismo periférico y las crisis de la hegemonía, para la detención de la entropía del sistema y del desarrollo de sus posibilidades, mediante el ajuste violento de lo social y lo político-ideológico al tipo de economía, de crecimiento y modernización y de dominación que se busca. La experiencia se funda en un golpe de Estado de las fuerzas armadas contra un gobierno más o menos civil.

b) En lo que respecta al sistema de alianzas y a los mecanismos de legitimación, la hegemonía es asumida esencialmente por las fuerzas armadas, en alianza principal con las nuevas elites oligárquicas y empresas transnacionales, y en alianza secundaria con sectores de la tecnoburocracia civil, estratos de la clase media y de la burocracia sindical. A ello se agrega una cadena de complicidades descendentes, activas y pasivas, por parte de sectores considerables de la población.

Los argumentos en favor de la caracterización e interpretación de este tipo de régimen *sui generis* del Cono Sur como neofascista insisten en que el mismo no reproduce todos y cada uno de los rasgos, secuencias y resultados del fascismo europeo entre las dos Guerras Mundiales.<sup>149</sup> Debe tenerse en cuenta al respecto que el neofascismo del Cono Sur es un fenómeno en sus comienzos, en mayor o menor grado subdesarrollado y dependiente como los países en que se incuba y emerge, distinguido por el carácter desigual y combinado de sus características, articulaciones y procesos. Al papel promotor y usufructuario del gran capital en el fascismo europeo, corresponde en los casos del Cono Sur la alianza entre fuerzas armadas, nuevas elites oligárquicas y empresas transnacionales en y

149 Entre la vasta literatura que recupera la complejidad y diversidad del fenómeno fascista en su versión original, ver Arendt, Hanna, *Le Système Totalitaire*, París, Éditions du Seuil, 1972; Nolte, Ernst, *La crisis del sistema liberal y los movimientos fascistas*, Barcelona, Península, 1971; *Three Faces of Fascism-Action Française, Italian Fascism, National Socialism*, New York/Toronto, New American Library, 1969; Woolf, S. J., ed., *The Nature of Fascism*, New York, Vintage Books, 1969; Payne, Stanley G., *El Fascismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1980; Felice, Renzo De, *Comprendre le Fascisme*, París, Seghers, 1975; Aycoberry, Pierre, *La Question Naïe-Les Interprétations du National-socialisme*, París, Éditions du Seuil, 1979; Macciocchi, María A., et al., *Elements pour une Analyse du Fascisme*, París, Union Générale d'Édition, 1976; Sternhell, Zeev, *La Droite Révolutionnaire-Les Origins Françaises du Fascisme 1885-1914*, París, Seuil, 1978; *Ni Droite, ni Gauche-L'Idéologie Fasciste en France*, París, Éditions Complexe, 1987.

para la implantación y avance del neocapitalismo periférico. Las fuerzas armadas son hostiles a la participación política de la población, aun en condiciones de control autoritario y manipulación vertical, y asumen la función de partido único. Al partido militarizado del fascismo europeo corresponde el político armado, el militarismo politizado y de hecho partidista *sui generis* del neofascismo latinoamericano.

Este régimen renuncia *a priori* a la legitimación democrático-liberal. Se autolegitima por la propia fuerza; por el éxito de la represión; por la misión histórica que pretende asumir (cruzada contra las subversiones, crecimiento y modernización); por una ideología desarrollista y cientificista-tecnoburocrática. No se excluye la posibilidad que el neofascismo pueda llegar a disponer de bases sociales y de otras formas de legitimación (*v.gr.* un perfil nacional-socialista explícito aunque matizado por las especificidades nacionales).

c) El Estado es reestructurado y reorientado en su aparato, en su personal, en sus funciones y modos de operar. Sin perjuicio del discurso neoliberal que con frecuencia emite, el Estado se autopresenta y actúa como actor supremo de la sociedad, que asume un autoritarismo represivo llevado al extremo, para defender el sistema contra enemigos internos y externos, y garantizar la unidad y el orden como precondiciones del crecimiento y la modernización, de la grandeza y el bienestar nacionales. Determinados correlativamente como peligrosos, se teme y niega todo lo que sean divergencias y disidencias, pluralismo, participación, movilización; y se apunta a la extirpación de la esfera o instancia política.

d) El régimen usa en grado sin precedentes las formas simbólicas del poder, las técnicas y aparatos de información y comunicación de masas y de control social. Con ello se busca el bloqueo de la racionalidad y la conciencia sociales y políticas; la descalificación de las oposiciones y alternativas; la generalización del conformismo y la sumisión, la apatía y la evasión; el encuadre y la atomización, la subordinación e impotencia de la sociedad civil.

e) La militarización del poder se entrelaza con la universalización de la represión. Las fuerzas armadas, politizadas y autonomizadas —con las cuales la tecnoburocracia civil tiende a converger y a entrelazarse— asumen un papel de dirección suprema y de agencia integradora de la sociedad; le imponen una disciplina militar; convierten la violencia en la solución privilegiada para todo problema o conflicto. La represión se uni-

versaliza en sus objetivos, en sus destinatarios y formas, en sus niveles y aspectos. Sus medios aumentan en número, refinamiento, intensidad y eficacia. Se rompe más aún el equilibrio entre la represión estatal y paraestatal y la capacidad defensiva y ofensiva de grupos e instituciones de la sociedad civil. Se obstaculizan y se destruyen las organizaciones y movimientos, los procesos de concientización y movilización de los sectores medios y populares; se refuerza la despolitización, el conformismo y la apatía, la automarginación.

Este régimen presupone e impone el neocapitalismo y la inserción subordinada en la nueva división mundial del trabajo y, hasta cierto punto, el sometimiento a la potencia hegemónica, primero en un sistema bipolar y luego en el que parece irle sucediendo bajo un perfil multipolarizante. La cúpula militar se entrelaza con el proyecto de crecimiento neocapitalista, y con los grupos e instituciones que con él se identifican y al cual usufructúan; los favorece en su implantación, en su progreso, en el goce de sus beneficios. Al mismo tiempo, la alta dirigencia militar defiende y refuerza su posición hegemónica en la coalición sustentadora del régimen, se autolegitima con el crecimiento y la prosperidad; usa en la medida de lo posible ese crecimiento, lo mismo que a las elites oligárquicas, a las empresas transnacionales; puede a veces postergar o afectar los intereses de unas y otros para privilegiar los propios y los de su proyecto específico. La política económica sirve a los jefes militares para combinar la creación de condiciones de éxito para su proyecto político-estratégico, y el disfrute y saqueo económico sin precedentes en los respectivos países; para una fantástica operación de acumulación privada, compartida en sus beneficios por la oligarquía financiera transnacionalizada, las empresas extranjeras, la banca y los organismos financieros de países desarrollados e instituciones internacionales, incluso por un tiempo también de una parte importante de la clase media, y una cadena descendente de complicidades activas y pasivas.

Este régimen tiene además una gama de instrumentos y mecanismos inherentes de autopreservación y de autorrefuerzo.<sup>150</sup>

150 Ver Kaplan, Marcos, "Militarismo, crisis política y relaciones internacionales en la América Latina Contemporánea", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIII, núm. 39, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, septiembre-diciembre de 1980.



Finalmente, este tipo de régimen presenta, como se dijo, el paso de un umbral hacia cristalización de un sistema de dominación total por el terror sin límites. Ello es expresión de tendencias profundas y a largo plazo, en lo demográfico, económico, social, cultural-ideológico, político y militar, así como de la superación o destrucción de barreras psicológicas, éticas, institucionales y jurídicas. Todo en un contexto histórico mundial de crisis gigantescas y de consecuencias aplastantes: guerras mundiales y civiles, revoluciones, catástrofes económicas, creación de poblaciones redundantes. El siglo XX ha sido la época de la ruptura casi absoluta del equilibrio en las relaciones entre Estado y sociedad civil, entre gobernantes y gobernados; del poder aplastante del Estado, el Poder Ejecutivo y la dominación tecnoburocrática. A ello se agrega la disponibilidad mayor y el aumento del peso cuantitativo y cualitativo de burocracias militares, policiales y civiles, capacitadas y disciplinadas en y para la organización, la acción y el control sociales; en y para el uso sistemático y eficaz de las tecnologías de información y de violencia cada vez más refinadas. Este peso incrementado de lo tecnoburocrático provee o refuerza la aptitud y la proclividad para la frialdad deshumanizada del personal militar, policial y civil implicado o responsable directa o indirectamente en cuanto al examen y diagnóstico de los problemas de lo que se define como subversión, su represión, las soluciones propuestas y su ejecución. Ello incluye la capacidad para una racionalidad demencial en el cálculo metódico de los medios adecuados para los fines autodeterminados, con el descarte de toda consideración legal, ética o simplemente humana.

Militares, policías, civiles de diferentes extracciones sociales ideológicas y políticas, y de distintas especializaciones, pero que comparten un entrenamiento o una inclinación para la violencia irrestricta, pueden inspirarse además en la multiplicidad de ejemplos internacionales que la historia contemporánea proporciona. Ella provee las imágenes de la oferta ilimitada de poblaciones excedentes e individuos indeseables o gastables, peligrosos y amenazantes, mercedamente destinados a ser víctimas pasivas de la dominación y la explotación totales, y de su exterminio administrativamente organizado por Estados y gobiernos de todo tipo (capitalistas o socialistas, desarrollados o atrasados). Este rico depósito histórico de experiencia mundial, de saber qué y saber cómo, alimenta una ideología justificatoria de tipo neofascista nativo, preconstituida pero adaptada y elaborada según los actores y las condiciones locales, y de la

cual la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional es importante componente pero no verdadero equivalente o sustituto.<sup>151</sup>

Las fuerzas armadas y policiales, las organizaciones civiles que actúan en acuerdo y colaboración con aquéllas, disponen así de una visión y de un discurso que justifica la propia hegemonía, la cruzada sin restricciones ni plazos, la permanencia indefinida en el poder y su uso y disfrute irrestrictos, la apropiación de una parte incalculable en el reparto desenfrenado del ingreso y la riqueza nacionales y, correlativamente, la responsabilidad también difícilmente evaluable en la contracción de la alucinante deuda externa. Para los miembros de tales organizaciones implicados en la represión y en el exterminio cuasigenocida (Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Centroamérica y el Caribe), se vuelve posible la realización de sueños y fantasías de destructividad y saqueo. Se dispone de razones y coyunturas para instaurar y realizar programas de exterminio contra grupos considerados superfluos, indeseables o peligrosos. Se puede visualizar al propio pueblo, especialmente a los jóvenes, como material gastable en conflictos internos (la “Guerra Sucia” del Cono Sur) o internacionales (llegada al borde de la guerra entre Argentina y Chile, Guerra de las Malvinas).<sup>152</sup>

La universalización de la represión y su carácter deliberadamente demencial y arbitrariamente irrestricto, se perfila a partir y a través de sus supuestos y métodos. Ante todo, se requiere una definición burocrática y jurídica, de interpretación extensible a voluntad y capricho hasta el infinito, de una o varias categorías/imágenes de enemigos internos/externos, como víctimas potenciales pero disponibles para su actualización en cualquier momento y circunstancia. Los enemigos se ordenan en un eje identificado con la categoría universalizable al infinito, susceptible de una amplia diversificación de encarnaciones concretas: el subversivo. La función de esta categoría es la privación de identidad humana a toda persona incluida en aquélla, la asignación de una identidad parantropoide (Richard L. Rubenstein) o subhumana. Ello elimina a su respecto cualquier traba social, política, jurídica o ética; lo priva de sus derechos individuales

151 Ver Arendt, Hanna, *Le Système Totalitaire*, cit.; Rubenstein, Richard L., *The Cunning of the History-The Holocaust and the American Future*, cit.

152 Ver *Nunca más-Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1984; Kaplan, Marcos, “La guerra de las Malvinas-Aspectos políticos y jurídicos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XVII, núm. 49, enero-abril de 1984.

y ciudadanos y de sus propiedades personales, prepara la posibilidad de su eliminación psicológica y física.

Se procede a una identificación universal, arbitraria y extensible al infinito, de las categorías definidas como superfluas y peligrosas (en lo económico, lo social, lo profesional lo étnico, lo ideológico, lo psicológico, lo político); de los individuos y grupos que no se conforman o someten, que protestan y resisten, con la categoría ontológica del subversivo. Sobre todas sus encarnaciones inapelablemente asignadas se puede ejercer el terror sin límites. El uso prioritario del terror desdeña los esfuerzos y éxitos por la persuasión y la recompensa, todo cálculo pragmático para un tratamiento mínimamente humano de las víctimas. Se tiende a eliminar toda implicación humana entre dominadores, por una parte, y dominados, opresores y humillados y ofendidos, por la otra, en todos los aspectos y niveles de la vida socioeconómica y política y de la existencia cotidiana. La mayoría de las personas deben convertirse en cosas, instrumentos pasivos que respondan a la voluntad de los amos, súbditos sin libertad de acción impredecible, con respuesta automáticamente asegurada de toda orden de la autoridad. Los instrumentos y mecanismos de la detención, la tortura, el encarcelamiento clandestino, la desaparición y el homicidio, sus efectos agravados por la impunidad, son altamente significativos al respecto.

Este ensayo general de genocidio crecientemente extensible para un proyecto de dominación total en primer despliegue, cuenta con una red de complicidades directas e indirectas, activas y pasivas. Se explican así, en parte considerable, las restricciones y vicisitudes, los logros y frustraciones, de las recientes o actuales transiciones a la democracia (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay).

#### 4. *Democratización y Estado: avatares y crisis*

Desde principios de la década de 1980 hasta el presente, en casi todos los países latinoamericanos se van dando procesos de transición, de dictaduras militares o de regímenes civiles con rasgos y componentes autoritarios y militaristas, a gobiernos en variados grados civiles, democráticos y constitucionales.<sup>153</sup>

153 Ver Kaplan, Marcos, "Argentina: De la dictadura a la democracia", *Cuadernos Americanos*, México, año XLIV, vol. CCLX, núm. 4, julio-agosto 1983; O'Donnell, Philippe,

Durante un tiempo considerable, estos regímenes de autoritarismo extremo han podido controlar el Estado y la sociedad, instaurar y realizar su proyecto, sin prever amenazas ni temer peligros para su continuidad y éxito. El cumplimiento del proyecto y el mantenimiento en el poder comienzan, sin embargo, a verse trabados y desgastados por algunos de sus propios rasgos y efectos, y por una acumulación de fracasos. El impacto de las crisis económicas y sociales —nacionales e internacionales—, coyunturales y estructurales, y sus entrelazamientos, limitan o suprimen las promesas y logros de crecimiento y modernización. La productividad y la producción bajan, la economía se estanca o retrocede. Sectores medios y populares se empobrecen y descomponen. La sociedad civil se reduce aún más, descendiendo incluso a su mínima expresión. Las formas elementales de una vida democrática son restringidas o destruidas. La cultura y la ciencia se estancan y asfixian. La vida individual, las condiciones de la existencia cotidiana, las relaciones interpersonales se degradan. Las esperanzas sobre una mejora de la situación y las posibilidades de los respectivos países en cuanto al desarrollo interno y a una mejor ubicación en el sistema internacional, no se cumplen o dan lugar a un empeoramiento. Los regímenes van perdiendo una legitimidad lograda sobre todo por imposición coactiva, terror y eficacia; revelan su incapacidad para promover o mantener el crecimiento y la modernización; acumulan víctimas y fracasos: económicos, sociales, militares (guerra de las Malvinas), diplomáticos, al tiempo que se van evidenciando los altos y cada vez menos tolerables costos económicos, sociales y políticos del experimento.

El malestar difuso y el distanciamiento creciente de sectores considerables de la población respecto al régimen se van transformando en desafección abierta, en repudio casi masivo y en exigencia generalizada de regreso de las fuerzas armadas a los cuarteles, de restauración del gobierno civil, de la democracia y de la vigencia de la constitución y las leyes, con

Guillermo Schmitter y Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, Maryland, 1986; Larry Diamond, Juan Linz, Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries*, Boulder, Colorado, 1988; Stepan, Alfred, *Repensando a los militares en política - Cono Sur: Un análisis comparado*, Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta Argentina, 1988; Whitehead, Laurence, "Democratic Transitions", en Krieger, Joel, ed., *The Oxford Companion to Politics in the World*, New York, Oxford University Press, 1993.

el menor grado posible de condicionamiento y tutela. La unidad de las fuerzas armadas y, más en general, de la coalición gobernante, se fractura, y su capacidad de gobierno se vuelve inoperante o ficticia. La multiplicación de los conflictos amenaza con provocar desequilibrios y destabilizaciones incontrolables en detrimento de la continuidad del sistema.

El régimen va perdiendo credibilidad, se desautoriza y deslegitima no sólo en lo interno, sino también ante los gobiernos de Estados Unidos, de las otras potencias y naciones desarrolladas. El gobierno de Estados Unidos cambia la jerarquía y los énfasis relativos de sus preocupaciones, y se inclina ahora por presentar el respeto a las formas democrático-constitucionales y a los derechos humanos como prerrequisito para las buenas relaciones con los gobiernos latinoamericanos. El colapso de la Unión Soviética y de los regímenes de Europa oriental, el debilitamiento y crisis de Cuba, traen aparejados el fin de la Guerra Fría y del fantasma de la amenaza comunista, la pérdida del prestigio y del atractivo del modelo y proyecto alternativos que aquéllos pretendieron encarnar. Con ello pierden pertinencia y sentido la convocatoria a la cruzada mundial contra el comunismo y la aplicación sistemática de la doctrina de la seguridad nacional. El consiguiente distanciamiento de los regímenes dictatoriales de América Latina, cuyo fracaso se ha ido volviendo cada vez más evidente (velasquismo peruano, somocismo nicaragüense, junta militar argentina) va dando lugar a presiones discretas o abiertas en favor de la liberalización relativa o la amplia democratización de los regímenes del Cono Sur. Esta tendencia se ve reforzada además por la promoción de la ecuación economía de mercado/democracia política, el prestigio de los sistemas políticos modernos y basados en consenso, y la propuesta de su instauración o perfeccionamiento como exigencia previa para la integración en la economía y el sistema político internacionales. El incremento en número y fuerza de conflictos socioeconómicos y políticos en la estela de la crisis de las dictaduras, las evidencias de la pérdida de fuerza y del aislamiento (interno y externo) del régimen, sugieren a sus dirigentes y grupos relativamente más flexibles y moderados la conveniencia de una reforma anticipatoria que prevenga las amenazas y peligros de desbordes desestabilizadores y subversiones populares. Las liberalizaciones de las dictaduras en Grecia, España y Portugal proporcionan un ejemplo persuasivo de la conveniencia y posibilidad de una salida negociada y de un compromiso efectivo que garanticen la inmunidad respecto a la posibilidad

del enjuiciamiento y las sanciones por abusos y crímenes, y la conservación de los principales logros del experimento dictatorial.

Las transiciones democráticas de la década de 1980 se van dando a partir y a través de diferentes caminos y fases, y de improvisaciones, pruebas, errores y combinaciones no queridas ni previstas, avances y retrocesos, enfrentamientos y transacciones. Se han caracterizado sobre todo por la sucesión de medidas de apertura o de liberalización controlada que, tendientes a debilitar y decrispar a la oposición, y a prevenir movilizaciones populares incontrolables, van dando sin embargo a la oposición una fuerza, un dinamismo y una capacidad de negociación crecientes. Los interjuegos de presiones internas y externas logran mayores libertades de expresión, organización y acción; extienden la esfera política y más allá de los límites prefijados por las elites dictatoriales. La negociación exitosa entre los moderados del gobierno dictatorial y de la oposición se traduce en transacciones y acuerdos que van llevando a una creciente liberalización del régimen, a la reapertura de la competencia política de partidos en elecciones libres, pero también a un avance en la democratización en parte formal y en parte real que va adquiriendo su propia dinámica y trasciende los límites predeterminados.

De esta manera, la década de 1980 y los comienzos de la de 1990 han presenciado diversas variedades de transición a regímenes civiles, democrático-liberales, constitucionales, y a intentos de recuperación o instauración de un Estado de derecho, con alcances y logros diferentes. Estos regímenes han debido enfrentar toda clase de dificultades y conflictos en sus intentos de consolidarse y de garantizar sus bases y recursos, su solidez institucional y su eficacia política. Han adquirido, sin embargo, grados sorprendentes de apoyo mayoritario, de legitimidad y consenso, y de posibilidades de permanencia y avance.

Por una parte, los nuevos regímenes democráticos sufren los efectos de los mismos factores y procesos que contribuyeron al desgaste y transacción de las dictaduras precedentes, ante todo la contradicción entre crisis económica y social y estabilidad, vigencia y avance de la democratización.

La herencia de las dictaduras, los instrumentos y mecanismos de bloqueo de todo tipo que aquéllas impusieron o pactaron con los gobiernos subsiguientes, la incidencia de la “década perdida”, el estancamiento y la regresión de la economía, la crisis fiscal del Estado, la carga de la deuda

externa, la traumática experiencia de la hiperinflación, los planes de ajuste y austeridad, la erosión o desmantelamiento de los servicios y programas sociales, el fracaso de las viejas y nuevas estrategias y políticas de crecimiento y modernización: todo ello contribuye a dificultar o casi imposibilitar el logro de beneficios materiales significativos para los grupos medios y populares que constituyen las mayorías de un electorado recién liberado, y a perturbar seriamente los esfuerzos en pro de la democratización. Las opciones políticas que se ofrecen a los nuevos gobiernos democráticos se reducen por las ya indicadas limitaciones a la soberanía; por las implicaciones disruptivas del mercado libre; por los arreglos políticos, institucionales y jurídicos con los personeros y grupos coaligados de las dictaduras salientes para garantizar la conservación de sus intereses y logros y dar impunidad a sus responsabilidades; por la persistencia de viejas y nuevas estructuras de poder de tipo elitista-oligárquico y antidemocrático en el campo y la ciudad. La continuidad o el agravamiento de las tendencias y situaciones de extrema desigualdad socioeconómica crean o amplifican los conflictos por la distribución, las grietas y fracturas (intergrupales, interinstitucionales, interregionales), la heterogeneización y la baja integración de la sociedad y del sistema político, y con ello las dificultades para la cohesión, el equilibrio y la continuidad de la primera y para el funcionamiento eficiente del segundo.

Los electores de las clases medias y populares han sancionado a gobiernos democráticos limitados en sus políticas por la herencia de la dictadura y la continuidad y agravamiento de las crisis, a través de votaciones adversas y de transferencia del apoyo a partidos opositores. No ha privado, sin embargo, de legitimidad y consenso al régimen democrático, ni dado simpatía y apoyo a una posible recaída en la dictadura. Se han desacreditado por sus fracasos y costos las precedentes dictaduras, y los modelos y proyectos alternativos del estalinismo soviético y del viejo y nuevo fascismo. Nuevas generaciones representadas en diferentes fracciones, de clases, grupos, organizaciones, instituciones, partidos, han descubierto las posibilidades de estabilidad y progreso que ofrece, con todas sus limitaciones, un régimen democrático-constitucional y un Estado de derecho.

Por otra parte, estos regímenes, el Estado, la democracia y la política en general, exhiben sus debilidades y límites. Sufren los componentes y consecuencias de una herencia histórica negativa, incluso las correspon-

dientes a las dictaduras remplazadas, pero todavía influyentes, la persistencia de las tradicionales relaciones y estructuras de poder antidemocrático, las viejas y nuevas restricciones a la soberanía que antes se analizó, y las derivadas de la insuficiencia o retroceso del crecimiento, de los mecanismos del mercado, de la deuda externa y la crisis fiscal, la inadecuación y la parálisis de las políticas gubernamentales. No terminan de satisfacerse las expectativas y demandas de los grupos mayoritarios. Cunde la desilusión en cuanto a las posibilidades reales de soluciones auténticas y duraderas para los problemas y conflictos macro y microestructurales; generan o amplifican el desencanto, la indiferencia y el cinismo, la apatía y la pasividad. En este equilibrio inestable y dinámico de fuerzas a favor y en contra de la democratización y del intervencionismo y autonomización del aparato del poder público se han ido constituyendo, sobreviviendo e incluso progresando en muchos sentidos, un número ya mayoritario en la región de regímenes democrático-constitucionales y de versiones aún incompletas de Estado de derecho.

### 5. *La crisis del Estado*

Como se ha visto, caos económico, disolución social, inadecuación y deformación culturales, anarquización política, cuádruple marginalización, producen o refuerzan el sometimiento de los grupos mayoritarios a una estructura piramidal de dominación. Tales factores y circunstancias, el crecimiento y la modernización sin desarrollo y sin plena democratización, los cambios y conflictos de todo tipo, las crisis, la estatización, coproducen y correfuerzan el incremento de la participación política de sentido democratizante, la amplían y diversifican, pero también la restringen y distorsionan.

Los regímenes políticos en general, pero sobre todo los democráticos, los Estados y gobiernos, las políticas públicas, presuponen y reflejan los obstáculos al desarrollo, los conflictos y las crisis, y a su vez contribuyen a producirlos o reforzarlos. Los procesos socioeconómicos, el crecimiento, la integración internacional, se dan en el marco de estructuras, instituciones y normas políticas que resultan inadecuadas e ineficientes, y son con frecuencia instrumentos de poder y privilegio de elites dirigentes y grupos dominantes. Regímenes políticos y Estados funcionan bajo las coacciones de intensas luchas por el reparto del ingreso y del poder, y



por la distribución de bienes y servicios escasos, entre un número creciente de individuos, grupos e instituciones. Esta situación generalizada tiene un trasfondo de expectativas crecientes, mayor movilidad, más información y más capacidad organizativa de los dominados, los subalternos y subprivilegiados.

Las políticas combinadas de refuerzo del poder estatal y de las minorías privilegiadas, y de marginalización y despolitización de los grupos mayoritarios, multiplican contradicciones y conflictos que revierten sobre el Estado, reducen su autoridad y legitimidad, su capacidad de acción nacional e internacional.

Producto y productor de sociedades de integración incompleta y afectadas por nuevas brechas y líneas de fractura que el camino de crecimiento y modernización y el ajuste a las coacciones del sistema internacional generan o amplifican, el Estado, y los gobiernos que lo encarnan, pierden representatividad, autoridad, legitimidad y consenso. No están apoyados en una densa trama de fuerzas productivas e innovadoras, ni presionados y controlados por una sociedad civil inexistente, o débil y subordinada, ni en una gran coalición de fuerzas comprometidas con un proyecto histórico realmente transformador. Están por el contrario presionados y controlados por minorías público-privadas de tipo conservador o regresivo, internas y externas. En estas condiciones, con la precariedad de las bases sociopolíticas y la vulnerabilidad a las crisis sucesivas de naturaleza, envergadura e intensidad sin precedentes, Estado y gobiernos son absorbidos por las dificultades de supervivencia inmediata y las soluciones de mera experiencia. No parecen capaces de una visión clara de lo inmediato, de una coherencia y continuidad de estrategias y políticas de mediano y largo plazo, de decisiones certeras y rápidas y de acciones eficaces y trascendentes que ellos mismos requieren como Estados y gobiernos, y que son también necesarias para la democratización, el desarrollo integral, la cooperación latinoamericana y la integración en condiciones razonablemente satisfactorias a la economía globalizante.

El Estado se debilita e incapacita como agencia de conservación y de mero crecimiento y modernización, de desarrollo. Se desinteresa por desempeñar un papel autónomo y mediador, representativo e innovador. No unifica los principales actores e intereses de la sociedad y del sistema político, por la fuerza de lo que hace y por sus logros en el desarrollo. Se vuelve represivo y regresivo; se desautoriza y se deslegitima; se con-

vierte cada vez más en presa fácil de la corrupción que sufre y que devuelve multiplicada a la sociedad; evade el sometimiento al derecho y a los controles de legalidad y responsabilidad. Estas limitaciones se dan en el diseño y realización de las políticas internas y de las internacionales, y contribuyen a explicar los intentos insuficientes y las repetidas frustraciones en las diferentes modalidades y procesos de cooperación e integración latinoamericanas.<sup>154</sup>

La reducción de la intervención y autonomía del Estado, de su inversión productiva, de sus ingresos y gastos, de sus funciones rectoras y promotoras, crean o refuerzan el estancamiento y la regresión, el empobrecimiento y frustración de los grupos mayoritarios, la generación de población redundante, las situaciones negativas y destructivas. Con ello se multiplican y agravan los conflictos sociales y las crisis políticas, las dificultades del Estado, los obstáculos a la democratización y al imperio de la ley. Las políticas de autocentralización y de amplificación del poder estatal, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización y despolitización de las mayorías, multiplican contradicciones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado, reducen su autoridad, su legitimidad y consenso, su capacidad de acción hacia adentro y hacia afuera del espacio nacional.

En estas condiciones, 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. Abdica de sus posibilidades y poderes. No proporciona suficientemente los impulsos, los valores y las normas, las opciones y programas, que requerirían una estrategia y una política para el desarrollo y su planificación democrática. Adopta una postura limitativa respecto a su propio papel, como regulador mínimo y tapabrechas en relación a los problemas, necesidades e intereses de la sociedad y sus principales componentes. Sus políticas oscilan entre un sesgo nacional-populista-estatizante, y otro internacionalista-elitista-privatista, o los combina en proporciones variables. Mucho

154 Ver Kaplan, Marcos, "El sistema de relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos" tendencias y evolución", en Pérez, Carlos Andrés y otros, *El SELA: Presente y futuro de la cooperación económica intralatinamericana*, Buenos Aires, Instituto para la Integración Latinoamericana/Banco Interamericano de Desarrollo, 1986; Kaplan, Marcos, *Democratización, desarrollo nacional e integración regional*, San José de Costa Rica, CAPEL/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses privados predominantes, por una parte, y al arbitrio de las elites y aparatos gubernamentales, por la otra. La coexistencia entre sector público y 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 es obligado a la injerencia continua en relación a intereses inconciliables, problemas arduos, conflictos insolubles, fines divergentes; y lo hace con medios insuficientes e inadecuados, a través de métodos e instrumentos, y del cumplimiento de actos, 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 brumosa o 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 conflictos, cambios y crisis, y la falta de solución duradera a la cuestión 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 a la vez sobre el Estado y en su seno; lo disocian y paralizan; se entrelazan con clanes y órganos gubernamentales y refuerzan sus competencias y rivalidades internas, sus luchas faccionales, sus carencias de coordinación, su anarquía y su ineficiencia.

El aparato y el personal del Estado sufren una dialéctica de la centralización y la dispersión. La sobreacumulación de poder y autoridad en el gobierno central, en su núcleo ejecutivo y en su alta tecnoburocracia, va en detrimento de los poderes legislativo y judicial, de los grupos intermedios y organizaciones secundarias, de los partidos, de la prensa y la opinión pública, de lo que alcanza a ser sociedad civil, 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. Estos grupos se entrelazan con otros de la sociedad civil, a

través de una red de relaciones, servicios y apoyos mutuos, y de formas de clientelismo y corporativización. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizante contribuyen a la agregación asistemática de entes, mecanismos y responsabilidades del aparato estatal; a 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. Decide y obra en gran medida a ciegas, por el ensayo y el error. Sus políticas y actividades alternan y entrelazan soluciones insuficientes, resultados ambiguos, fracasos y crisis; refuerzan en segundo grado las causas de las restricciones y frustraciones para su intervencionismo y su autonomía.

El *Leviathan* criollo alcanza su culminación casi al mismo tiempo que su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos dentro y fuera de él lo coaccionan y desgastan, lo amenazan en 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 para su mantenimiento y su refuerzo.

La intensidad y profundidad de la crisis internacional, su duración y desenlace imprevisibles, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios y los negativos efectos del crecimiento y la modernización, el estancamiento y la regresión, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir todavía soluciones ni actores que las sostengan e implementen. Estado y corporaciones de potencias y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos socioeconómicamente dominantes, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directos del gobierno y la administración de los países latinoamericanos, aún en situaciones de crisis y catástrofe, bajo el signo del cuadrilátero de caos económico/disolución social/patrones culturales distorsionantes/anarquización política.

Ello incrementa la necesidad y la posibilidad de la mediación arbitral y la rectoría decisoria del poder político institucionalizado como Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones de recuperación o renovación de la coherencia, unidad, equilibrio y continuidad de los sistemas nacionales, y de viabilidad de su transformación (progresiva o regresiva). Con ello se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y la autoacumulación de poderes y recur-

sos, de posibilidades de acción y privilegios, por y en favor del Estado y las elites públicas, con el apoyo y en el beneficio también de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

Una entre las tendencias posibles que se preparan en los pliegues de la historia latinoamericana por venir, es la de un neoestatismo, que se desplegaría en una variedad de tipos y modalidades posibles. Sus concreciones dependerían de la combinación de varias dimensiones: naturaleza, modos y desenlaces de los grandes conflictos y crisis; alianzas de elites, clases, grupos e instituciones; incidencia interna de los factores externos; redefiniciones de los modelos y caminos de desarrollo y de sistema, y sus cristalizaciones en proyectos y estrategias; redespiegue de las relaciones entre Estado y sociedad civil, entre sectores público, privado y social, entre Estado y derecho; prevalencia del autoritarismo o de la democratización, y grados y formas de uno y otra.

Una tipología posible pero no exhaustiva de formas de Estado, bajo las especificaciones aportadas por los regímenes políticos y los particularismos social-históricos de cada país, podría incluir, entre otras, las siguientes (incluso diferentes variedades de cada forma y sus entrelazamientos o híbridos): neofascismo; bonapartismo nacional-populista; colectivismo autoritario; Estado democrático de derecho. La problemática de la crisis y la reforma del Estado se entrelaza aquí con las de la democratización y de los caminos alternativos de desarrollo.

## 6. *El Estado democrático de derecho*

La superación de las crisis del Estado y de la democracia en los países latinoamericanos, la emergencia de un nuevo Estado democrático de derecho, pueden y deben darse dentro de una constelación que también integran la inevitabilidad de hecho de la integración en la economía mundial y los retos que ello implica, un camino/estilo de alternativa de desarrollo que maximice y optimice las posibilidades de la globalización, las estrategias y políticas para su realización; la definición de actores, sus alianzas y conflictos, y de las reglas del juego político. Todo ello es parte del diseño de un escenario posible entre otros que, como cualquier otro, presupone e incluye un enfoque y una orientación prospectiva y utópico-realista.<sup>155</sup>

155 Sobre el enfoque prospectivo y utópico-realista, ver Kaplan, Marcos, *Modelos mundiales y participación social*, México, Archivos del Fondo, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Para un proyecto histórico alternativo en países latinoamericanos, la cuestión central y el reto decisivo son: cómo crear, o recuperar, en todo caso consolidar y preservar, la pareja integrada por la democratización y el Estado de derecho, con una herencia histórica negativa, y en un contexto internacional y nacional hostiles, bajo el acoso de fuerzas, tendencias y conflictos desfavorables.

A este respecto, el examen científico y el debate político oscilan inevitablemente entre el pesimismo y el optimismo. Es pertinente, sin embargo, recordar que la democracia es en todo el mundo un fenómeno tardío, históricamente reciente en sus desiguales avances y triunfos. Aun hoy la democracia sigue siendo excepcional en su existencia y vigencia, aplicada con limitaciones en un número relativamente reducido de países, todavía amenazada, en su viabilidad, su alcance y su permanencia por fuerzas, tendencias, movimientos y regímenes de tipo extremista, autoritario o totalitario. Por toda una gama de factores, sin embargo, la falta de estabilidad, de continuidad, de crecimiento y desarrollo, afecta, no sólo a la democracia, sino a los autoritarismos y totalitarismos hoy desacreditados (aunque no destruidos ni incapacitados para la preservación de resabios y las inesperadas resurrecciones).

Para recuperar, o para crear, en todo caso para consolidar y desarrollar el régimen democrático y el Estado de derecho, no se puede ni se debe esperar la reunión de todas las condiciones —internacionales, socioeconómicas, cultural-ideológicas, políticas— favorables, que sean a la vez necesarias y suficientes. Las condiciones políticas y las económico-sociales no necesitan coincidir plena y continuamente; hasta cierto punto y por cierto tiempo pueden disociarse; un régimen democrático puede progresar mientras la economía no lo logra de inmediato y en el mismo grado. Es preferible estar preparados para el aprovechamiento decidido y enérgico de posibilidades que se abran: emergentes históricos inusuales o inéditos, condiciones favorables más disponibles, constelaciones raras de acontecimientos positivos, recorrido de caminos estrechos y accidentados, avances posibles que abran otros avances.

El triunfo de la democratización y del Estado de derecho presupone y requiere, no sólo el crecimiento y la modernización, sino también el desarrollo integral que, a su vez, presupone e incluye la democratización y el Estado de derecho. No puede esperarse el desarrollo exclusivamente de los movimientos espontáneos del mercado, ni de los intereses y mo-

vimientos particularistas de grupos e individuos, como producto accidental o automático, y al margen de un contexto político democratizante. El desarrollo es una cuestión de la sociedad pero también igualmente del Estado, del gobierno y la administración pública. La decisión política de buscar el desarrollo debe, a su vez, incorporar la definición y la voluntad de aplicación de una estrategia que resulte en un plan (explícito o implícito, formalizado o de hecho) capaz de guiar las actividades, programas y proyectos de los agentes y órganos del Estado, y de la sociedad (sectores, clases, grupos, organizaciones, instituciones, regiones).

Una estrategia y una política de desarrollo expresan la voluntad de un grupo hegemónico y de una coalición de fuerzas, con intereses, objetivos, recursos y poderes, pero capaces de coincidencias. A través del Estado, grupo hegemónico y coalición, en las condiciones y bajo las determinaciones de una sociedad dada y de una cierta fase de su evolución, puede movilizar y usar una diversidad de recursos, a través de sus decisiones y actividades, para el logro de sus objetivos de conservación o cambio, en coincidencia o en enfrentamiento con otros grupos de diferentes intereses y proyectos. Estrategias y políticas de desarrollo se especifican a través de preguntas y dilemas, de respuestas y soluciones a las mismas, de equilibrios y combinaciones que se van estableciendo entre aquéllas.

En el contexto de las crisis que afectan a los países latinoamericanos, el camino alternativo de desarrollo adquiere una posición central en el análisis, el debate y la praxis, pero como parte de una constelación que también integran: una nueva alianza de elites, clases, grupos e instituciones; nuevas formas y estructuras políticas, de participación, de poder y autoridad, de legitimidad y consenso, de sentido democratizante; una redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad civil, entre los sectores público, social y privado, entre mercado y planificación; las relaciones y procesos mundiales.

En esta perspectiva, el Estado asume un papel estratégico y rector, para la promoción y gestión de los intereses colectivos y del desarrollo nacional, a partir y a través de una combinación de la planificación democrática y el mercado, de los sectores público, privado y social, y de la justificación del intervencionismo estatal por los fines, los resultados y los consensos auténticos.

El Estado no puede ni debe, por una parte, presentarse y actuar como deidad omnipotente y objeto de idolatría, panacea universal, intrínsecamente positivo y benéfico, capaz de lo más y lo mejor por su mera intervención. Es requisito necesario y racional para el desarrollo integral; pero es también, y nunca puede dejar totalmente de ser, una forma de alienación, una parte de la sociedad que se separa y erige sobre ella, la expropia y domina, limita y oprime a individuos, grupos y sociedades. Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil deben redefinirse, para recuperar y privilegiar a la segunda, y a lo social en el sentido más amplio, 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.

La intervención de un Estado con poderes, recursos y campos de acción, económica y socialmente eficaz, respetuoso de los derechos, iniciativas y creaciones individuales y colectivas, debe combinarse con el aumento de la participación de grupos, instituciones y personas, y de la sociedad civil en conjunto, en y sobre el Estado y en todos los ámbitos y aspectos de la vida social, y no sólo en lo meramente político, para promover la expansión racional de las mejores potencialidades humanas.

La democracia es así restablecida y replanteada para su consolidación y radicalización permanentes, en varios niveles y sentidos interrelacionados. Los principios, formas y prácticas de la democracia tienen un valor intrínseco, como realidad y como potencialidad. Ella es punto de partida para cualquier movilización en su propia defensa y progreso. Es primordial para los grupos mayoritarios y las víctimas de las estructuras y situaciones actuales. Las prácticas políticas democráticas son constitutivas de nuevos actores que garantizan la existencia y profundización de la propia democracia; tienen aspectos pedagógicos y efectos reales; producen y difunden los valores, normas y prácticas que van constituyendo e imponiendo una cultura política democrática. Instrumentos, mecanismos, procesos democráticos, permiten y refuerzan la articulación de fuerzas en instituciones y dinámicas políticas de signo democratizante. La democracia, como ya se dijo, es supuesto, contenido y objetivo de una estrategia y una política de desarrollo integral.

Un camino de desarrollo alternativo implica y se identifica con una sociedad democrática de plena participación. La constituyen personas libres e iguales, como sujetos de la sociedad y de la historia, que comparten



la universalidad de la racionalidad, la libertad, la justicia, la igualdad, la diversidad, la creatividad, la responsabilidad, la libre realización. Sociedad y Estado se fundan en el reconocimiento y la garantía del ejercicio de tales derechos para todos.

Autonomía y sociabilidad, afirmación individual y responsabilidad social, libertad e igualdad, se suponen y refuerzan mutuamente. La actualización de las necesidades y capacidades de cada persona configura y expresa las 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 se reducen o anulan la dominación, la explotación, la opresión de unos por otros; cuando todos comparten con otros el reconocimiento de las mismas ideas, valores y leyes en cuya elaboración y aplicación todos participan. Libertad, justicia, capacidad, surgen y se mantienen en acto, por su ejercicio en la autoafirmación y el autodesarrollo. Liberación y desarrollo son obra de los que deben y quieren liberarse y desarrollarse. Ello supone y exige la generalización del desacondicionamiento y la desalienación; la reducción o supresión de las relaciones de mando/subordinación, de los poderes autoritarios.

La postulación de la libertad en relación con la justicia implica una misma ley para todos, un mismo modo de aplicarla; el derecho de plena información, libre examen y participación efectiva en las decisiones referentes a las actividades en que una persona esté implicada o que puedan afectarla, a las necesidades y finalidades y los modos de satisfacerlas. Supone el derecho de cada uno a la diferencia y a la divergencia, a la expresión, la crítica y la impugnación.

El Estado democrático de derecho se identifica así con una recuperación y trascendencia del Estado y del derecho democrático-liberales, por una universalización y efectivización de sus principios que presuponen las transformaciones interrelacionadas de sociedad, Estado y régimen jurídico. Democratización y emancipación políticas son, sin embargo, condiciones necesarias pero no suficientes para la emancipación humana, requerida de otros supuestos y componentes.

Una primera dimensión es la de la consagración y ampliación de los derechos humanos y libertades de todos, y las garantías de su vigencia, como supuestos que el Estado no puede invadir ni desvirtuar. Ello es lo que puede dar al Estado una legitimidad sustantiva. Esta condición re-

quiere el voto libre, igual y decisivo de todos, para elegir a legisladores, gobernantes y administradores, representantes y gestores de intereses sociales. Requiere además el reconocimiento del pluralismo conflictivo y de las libertades de expresión, crítica, oposición.

Todo ello es a la vez parte condición, parte y resultado de una nueva cultura democrática. La misma, implica la renuncia a la exigencia de unanimidad de la voluntad popular para la legitimidad de un gobierno democrático. Reconoce la diversidad necesaria de opiniones, informaciones, opciones, soluciones, fines y medios. Acepta la incertidumbre sobre interpretaciones, evaluaciones, decisiones y realizaciones políticas; la apertura ante aquéllas; el debate público de las grandes cuestiones en una multiplicidad de foros; la tolerancia ante partidos y gobiernos que no son los propios y ante sus políticas.

Los partidos siguen reconocidos en su multifuncionalidad, pero en coexistencia con otros núcleos de intereses y poderes, otras formas y procedimientos de expresión, armonización y concertación de intereses y de manejo de conflictos (movimientos, consejos económico-sociales, etcétera).

## 7. *La sociedad civil*

Esta primera dimensión no se concibe en términos puramente individualistas; presupone y exige la redefinición de los límites y relaciones entre Estado y sociedad civil. En lo que es y en lo que puede llegar a ser la sociedad civil coexisten —como antes se sugirió— diferentes momentos y aspectos.

En primer lugar, la sociedad civil es o puede llegar a ser una esfera con su vida, lógica y dinámica propias. Es una red de fuerzas, relaciones, estructuras y dinámicas que agrega, articula, moviliza individuos, grupos, clases, comunidades, organizaciones, instituciones, definidos por una gama de criterios de pertenencia (edad, sexo, parentesco, vecindario, recreación, cultura, ideología, región, etnia, nación). La sociedad civil no está sujeta a condicionantes y determinaciones estrictamente económicas ni políticas. Se ubica entre lo económico y lo político en sentido estricto, a la vez como su precondition, su productora, el contenido de sus organizaciones e instituciones. Se define como el conjunto de modos autónomos de organización y acción colectivas, de y para su creación, protección y desarrollo.

En segundo lugar, la sociedad civil es y puede llegar a ser cada vez más base de partida de demandas y arena de conflictos que el sistema político debe atender y resolver.

En tercer lugar, la sociedad civil es o puede ser fuente y escenario de actores, fermentos, canales, procesos de cambio.

La sociedad civil, en cuarto lugar, puede así volverse zona gris respecto a la sociedad política y al Estado. Equivale a una red de espacios y de formas de asociación, organización, movilización, de fuerzas sociales que se dirigen a la participación política, con o sin objetivos de conquista del poder político-estatal (políticas antipolíticas), pero constituidas en zonas de poder de hecho. En este espacio se ubican también los partidos políticos, con funciones de agregación, articulación y trasmisión de demandas que provienen de la sociedad civil, y que serán objeto de decisiones políticas.

En la perspectiva del camino alternativo de desarrollo, la sociedad civil 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 (de intereses, de presión, de poder), estructuras, formas y redes de solidaridad directa y ayuda mutua, modos de asunción en común de necesidades y sus satisfactores, proveedores de bienes y servicios, polos de iniciativas locales: todo ello diversifica las formas transversales de sociabilidad, 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 las personas.

Los componentes y formas de la sociedad civil pueden ir asumiendo funciones y tareas que contribuyan a crear condiciones de cambio progresivo, democratización, desarrollo integral. Pueden favorecer la expresión y satisfacción de necesidades; proveer fuentes de recursos y poderes; dar base, punto de partida y operacionalidad para proyectos. Proporcionan alternativas a las situaciones de atomización, anomia y alienación creadas por la sociedad, el mercado y el Estado. Reducen y controlan la ansiedad, la dependencia, la pasividad, la apatía, por la disponibilidad de centros y espacios de refugio, autoapoyo, defensa, resistencia, avance. Desarrollan las aptitudes para la autonomía, la capacidad, la autoconfianza, el manejo de la propia vida (individual y colectiva). Generan nuevas auto-

ridades, modos de vida, valores y normas, socializaciones, tipos humanos. Suscitan y renuevan formas de conciencia y acción políticas. Estas contribuciones para el presente y para lo posible reducen las vulnerabilidades a las regresiones sociales y políticas. Refuerzan las capacidades para la autonomía en la gestión de las instituciones públicas, sociales y privadas, para la integración de la sociedad civil y la redefinición de sus relaciones con el Estado.

La sociedad se reconstruye 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 y a la inversa, 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 formas de participación, de democracia representativa y de democracia directa, que pueden contribuir a reducir o superar la contradicción entre la tendencia a la concentración del poder en grandes aparatos y el impulso participativo y democratizante. Una escala de estructuras participativas ascendentes puede ir integrando individuos, grupos, espacios sociales, actividades, regiones, de lo local a lo nacional, hasta desembocar en el Estado, incluso la dialéctica entre la planificación democrática y el mercado, y entre los sectores público, social y privado.

Una segunda dimensión está dada por la supremacía de la Constitución y de las leyes, como redefinición del poder constituyente, expresión de la voluntad general creada y expresada en los términos y condiciones de la democratización, y por medio de los mecanismos de la soberanía y la participación populares. Esta supremacía ejerce su imperio sobre el propio Estado, el personal y los órganos de gobierno, el aparato administrativo y represivo, el proceso legislativo, la judicatura.

El sistema democrático y el Estado de derecho deben ser cada vez más una pluralidad de “agencias diferenciadas de decisión”, cuyas actividades y relaciones deben ser definidas y reguladas. De allí deriva el papel crucial del derecho, como “instancia de regulación: un complejo institucionalmente específico de organizaciones y agentes, discursos y prácticas, que operan para definir... las formas y límites de otras organizaciones, agentes y prácticas”.

La tercera dimensión se refiere a la creación de condiciones para impedir la concentración del poder, las tendencias al autoritarismo, al des-

potismo, al totalitarismo. Ello supone y exige, por una parte, un esquema de separación, distribución y equilibrio de los poderes, en independencia y coordinación.

Por otra parte, se trata de promover un cierto grado de desestatización, en favor de una socialización más flexible, en los marcos de la redefinición de relaciones entre Estado y sociedad civil. Ello implica la reducción de la demanda de intervención del Estado; 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 tanto al autoritarismo político-administrativo del Estado como al desenfreno del capitalismo salvaje; a la imposición de la responsabilidad y a la reducción o supresión de la arbitrariedad del gobierno y la administración, y del estilo expoliador y predatorio de la gran empresa privada; a la vigencia real de una actuación según la Constitución y las leyes y bajo un adecuado control judicial y social.

El parlamento es a la vez mantenido y transformado para la superación de sus limitaciones, y para su adecuada integración en el proyecto de desarrollo integral, de sociedad democrática de plena participación y de Estado de derecho. 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, en parte se deciden, según las reglas del juego democrático.

Limitada en su vigencia, en su eficacia y en su alcance, aun en sus mejores formas actuales, la democracia parlamentaria debe transformarse, combinando las instituciones, formas y procedimientos de la democracia representativa con las de la democracia directamente participativa.

La transformación de la democracia parlamentaria y la redefinición de la naturaleza y el papel de la sociedad civil en diálogo con el Estado, implican la posibilidad de una multipolarización del derecho. Éste puede dejar de centrarse en una bipolaridad individuo-Estado, o sector privado-sector público, e incorporar por el contrario la referencia a hechos y

procesos sociales, a reagrupamientos comunitarios, a un tercer sector social, 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 e independiente es esencial para la preservación de los derechos, libertades y garantías, individuales y sociales que proclaman la Constitución y las leyes, y sobre todo para su vigencia real, contra la distorsión, la burla o el atropello por poderes públicos y privados. Se requieren instituciones sociales que sostengan las libertades individuales y públicas, preserven el gobierno democrático, y defiendan las capacidades de acción de ciertos agentes y limiten las de otros. Es necesaria la autonomía política del personal y los cuerpos judiciales —como de los cuerpos legislativos democráticamente elegidos— en sus áreas de decisión, con independencia de instituciones administrativas (policía, ministerios), para impedir los ataques a las libertades individuales y a los gobiernos democráticos. En especial, por un lado, los tribunales no deben ser parte de la jerarquía administrativa, ni estar directamente sujetos en sus decisiones adjudicativas a las intervenciones, órdenes, presiones, agresiones, de un ministerio de justicia o sus equivalentes, de la policía, de las fuerzas armadas, pero también de grupos de poder privado. Deben, por otro lado, estar efectivamente protegidos de las coacciones y ataques de las nuevas formas de delincuencia organizada. La independencia de los tribunales debe extenderse a los cuerpos especializados de revisión, de supervisión legislativa, de policía administrativa.

Todo ello es indispensable para reducir o suprimir los excesos actuales y potenciales del poder político; lograr el control de la constitucionalidad de las leyes y de su aplicación, de la legalidad de las políticas, decisiones y actos de otros poderes.

Las instituciones que controlan los abusos del poder político y de los poderes privados, sólo funcionan efectivamente si hay un “compromiso ideológico de los dirigentes políticos y de las masas de ciudadanos con tales formas de regulación”. Los principales grupos sociales deben respetar y fortalecer las instituciones destinadas a prevenir el autoritarismo y el despotismo políticos, para la supervivencia y viabilidad de aquéllas. Los controles políticos y jurídicos deben tener base y fuerza sociales. El pluralismo es esencial al bienestar de las instituciones políticas de tipo democrático. La pluralidad de unidades políticas y sociales autónomas puede

desafiar los abusos potenciales o efectivos del poder estatal, como del poder privado, e impedir su concentración y centralización en pequeñas elites, camarillas, clanes y mafias público-privadas.

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 economía, la sociedad, la cultura y la política. Por el contrario, su democratización, la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil, confluyen en otorgarle legitimidad y consenso, capacidades incrementadas de decisión y acción, flexibilidad y eficacia mayores. La democratización de la sociedad y del Estado implica mecanismos institucionalizados para la organización, la expresión y la influencia de todos los habitantes y de los principales actores. Ello a su vez crea y promueve la disciplina democrática que se requiere para que el nuevo Estado democrático de derecho, como cristalización político-jurídica del poder del pueblo, esté en mejores condiciones de contribuir a la búsqueda y el logro del crecimiento, la modernización, el desarrollo integral, y de participar en grandes espacios y bloques internacionales y en la economía y la política mundiales en emergencia. Todo ello puede y debe darse por libre determinación y con plena participación de mayorías y minorías, a través de una combinación de Estado y sociedad civil, de planificación y mercado, y de los sectores público, social y privado.

## ÍNDICE

CAPÍTULO I. El peso de la historia: la tradición estatista del periodo colonial . . . . .	7
1. Política económica y pacto colonial . . . . .	14
2. Tareas e instrumentos . . . . .	17
3. De la reforma a la independencia . . . . .	36
4. El imperio portugués . . . . .	39
CAPÍTULO II. Desintegración regional, incorporación reestructurante . . . . .	41
1. Razones de la fragmentación . . . . .	41
2. Nueva inserción internacional . . . . .	48
CAPÍTULO III. Formación del Estado nacional . . . . .	57
1. El orden político-jurídico tradicional: supuestos, alcances, límites . . . . .	62
2. Presidencialismo, derechos, elecciones y partidos . . . . .	68
3. El <i>Leviathan</i> criollo: tareas y funciones . . . . .	75
4. Una fase de transición . . . . .	80
CAPÍTULO IV. La era de la crisis estructural permanente . . . . .	87
1. Concentración del poder mundial . . . . .	88
2. La mutación histórica . . . . .	93
3. Patrón de acumulación y paradigma tecnológico-productivo . . . . .	96
4. Estructura del empleo . . . . .	98
5. Transnacionalización y globalización . . . . .	100
6. El proyecto político de la globalización . . . . .	107



CAPÍTULO V. El crecimiento económico . . . . .	117
1. El proyecto de crecimiento . . . . .	117
2. Agro e industrialización. . . . .	120
3. Hiperurbanización y metropolización . . . . .	125
4. El desequilibrio regional . . . . .	131
CAPÍTULO VI. Sociedad, cultura y política . . . . .	137
1. Oligarquía tradicional y nueva elite oligárquica . . . . .	139
2. El empresariado industrial. . . . .	142
3. Las clases medias . . . . .	143
4. Los trabajadores urbanos. . . . .	146
5. Heterogeneidad cultural y proliferación ideológica. . . . .	151
6. La crisis política . . . . .	160
CAPÍTULO VII. El Estado: autonomización y rectoría. . . . .	167
1. Elites administrativas y tecnoburocráticas . . . . .	169
2. Estado y actores sociopolíticos . . . . .	172
3. Organización colectiva y políticas socioeconómicas . . . . .	182
4. La empresa pública . . . . .	185
5. Aparato estatal, coacción y control social. . . . .	191
6. Funciones culturales y educativas. . . . .	196
7. Institucionalización, legitimidad y consenso, legalidad . . . . .	199
8. Relaciones exteriores . . . . .	204
CAPÍTULO VIII. Coacciones y límites: las dimensiones externas . .	211
CAPÍTULO IX. Coacciones y límites: las dimensiones internas. . . .	235
1. Cuadrilátero de la crisis, marginalizaciones, pirámide de do- minación . . . . .	243
2. Sistema político, partidos, división de poderes . . . . .	260
3. Dictaduras del Cono Sur y transiciones a la democracia. . . .	265
4. Democratización y Estado: avatares y crisis. . . . .	271

## ÍNDICE

295

5. La crisis del Estado . . . . .	276
6. El Estado democrático de derecho . . . . .	281
7. La sociedad civil . . . . .	286

*El Estado latinoamericano*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 20 de septiembre de 1996 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S. A. de C. V. En esta edición se empleó papel bond 70 x 95 de 50 K. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 K. para los forros; consta de 1,000 ejemplares.