

<b>CAPITULO II:</b>	<b>ESTADO Y SOCIEDAD EN LA AMERICA LATINA CONTEMPORANEA . . . . .</b>	<b>69</b>
	1. La infancia del Leviathan criollo . . . . .	70
	2. Transición hacia la crisis . . . . .	76
	3. La etapa de la crisis estructural permanente (1930-1980) . . . . .	79
	Neocapitalismo tardío y dependiente, cambio social y crisis política. . . . .	79
	El intervencionismo estatal: Fines, funciones, instrumentos . . . . .	89
	4. La autonomía relativa del Estado . . . . .	107

## CAPITULO II

### ESTADO Y SOCIEDAD EN LA AMERICA LATINA CONTEMPORANEA

Los problemas del desarrollo histórico, del conflicto social y de la crisis política en la América Latina Contemporánea han centrado el interés y la discusión en las relaciones entre la sociedad y el Estado, la naturaleza y funciones de éste, su dependencia y su autonomía relativa respecto a la primera. Su examen requiere el descarte de todo *enfoque tradicional y convencional*, caracterizado como *restrictivo, formalista y dinámico*, y la adopción de un enfoque totalizador, concreto y dinámico, en otros términos, *histórico estructural*.<sup>1</sup> La naturaleza y las funciones del Estado en la América Latina Contemporánea deben ser establecidas lógicamente e históricamente y caracterizadas concretamente a partir del proceso de desarrollo de la sociedad capitalista dependiente en las condiciones específicas de los países de la región. Dicho proceso ha llevado a una intervención creciente del Estado, a una extensión continua de su actividad y de su papel determinante en la constitución y reproducción del sistema global, al logro de un grado notable de autonomía relativa, que lo configuran en los países más importantes como una especie de *Leviathan criollo*. Si esta significación decisiva del Estado ha ido alcanzando su culminación en las últimas décadas, sus raíces se encuentran ya en el periodo colonial y, sobre todo, en la etapa de formación primaria de la sociedad y el Estado durante el siglo XIX.

El análisis asume una doble simplificación con todos sus riesgos. Por una parte, América Latina es tratada globalmente como una región, dejando de lado su heterogeneidad interna y los diferentes tipos de países que la componen. Por otra parte, cuestiones centrales del tema tratado son examinadas sólo en sus lineamientos e interrelaciones fundamentales.

<sup>1</sup> Para el desarrollo amplio del enfoque teórico adoptado, ver Marcos Kaplan, *Estado y Sociedad*, UNAM, México, 2a. edición, 1980.

## 1. *La infancia del Leviathan criollo*<sup>2</sup>

Durante el siglo XIX y comienzos del XX se diseña y aplica en los principales países de América Latina un modelo de crecimiento económico de tipo primario-exportador y dependiente, en superficie sin transformaciones estructurales globales, y se organiza una sociedad jerarquizada, polarizada y rígida, con fuerte concentración de la riqueza y el poder en una minoría centrada en el sector agrominero exportador en alianza con las metrópolis y sus empresas de acción internacional. En relación con tal operación histórica, la fracción hegemónica (terratenientes, mineros, comerciantes y financistas, altos dirigentes políticos y funcionarios públicos, jefes militares y dignatarios eclesiásticos) impone sus formas de poder y autoridad, su sistema político-institucional y su propia legitimidad, y logra el apoyo de otras fracciones de la clase dominante (oligarquías regionales), y el consenso o la sumisión pasiva de las mayorías nacionales compuestas por clases y capas intermedias y populares.

La alienación cultural-ideológica hacia todo lo que sea extranjero, la europeización y el cosmopolitismo, se producen como reflejo y componente del modelo de crecimiento, para fines instrumentales tendientes a la integración internacional, la creación de las nuevas estructuras socioeconómicas requeridas, y la cristalización de la dominación interna. Emerge así una cultura dominante y una ideología oficial caracterizadas por la hibridez, la falta de coherencia y la fragilidad, la carencia de sentido nacional, que no fortalecen la propia base y por el contrario la coartan y debilitan. Esta cultura y esta ideología son elaboradas y manejadas por y para grupos minoritarios, al margen de las masas populares, mediante el monopolio y el uso de los reducidos equipos intelectuales, de la Iglesia, del sistema educativo y de la prensa, y de las relaciones directas con el sistema cultural-ideológico de las metrópolis desarrolladas. Las tareas de esa cultura y de esa ideología y de los equipos intelectuales son: dar a la oligarquía homogeneidad, conciencia de sí misma y de sus funciones y necesidades; proporcionarle una concepción del mundo, un cierto grado de elasticidad para la absorción de los cambios, cuadros para la dirección y la organización de la sociedad y del Estado; contribuir al refuerzo de su prestigio, de su poder, y del consenso de las mayorías respecto a su dominación. El sistema impide el surgimiento y la irradiación de nue-

<sup>2</sup> Ver M. Kaplan, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2a. edición, 1976.

vos grupos o élites sociales y políticas con posibilidades y aptitudes para formular alternativas frente al modelo vigente, para organizarse, hacerse conocer y lograr adhesiones significativas. Falta un amplio público predispuesto a recibir y asimilar mensajes cultural-ideológicos y políticos divergentes.

El Estado nacional que se constituye a partir de la independencia refleja la nueva situación de dependencia hacia Europa y Estados Unidos, la estructura socioeconómica y el clima cultural-ideológico en emergencia, pero es también agente activo en la configuración de esta constelación y de la sociedad global. Los prerequisites, las tareas y los resultados del proceso de formación y del funcionamiento del Estado nacional están referidos a: la constitución de la clase dominante y, sobre todo, de su fracción hegemónica; el logro de alianzas efectivas; la construcción del orden político-institucional y sus modalidades de operación; las funciones estatales de institucionalización y legalidad, coacción social, educación y propaganda, organización colectiva y política económica, y relaciones internacionales.

Constituida la fracción hegemónica como tal con una composición, un alcance y una eficiencia que varían por países y etapas, elabora un juego de alianzas con gobiernos y grandes empresas de Europa Occidental y de Estados Unidos, 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 o inmigrantes con talento y éxito a la élite y a los niveles superiores de la sociedad y del Estado, ocupación en un aparato gubernamental y una economía en expansión).

Para la construcción del orden político-institucional, la oligarquía y sus intelectuales orgánicos importan el modelo europeo y norteamericano de Estado independiente, centralizado, formalmente basado en la soberanía popular y en la democracia representativa. Este modelo es sobreimpuesto a estructuras y prácticas que en gran medida siguen siendo tradicionales, y que en parte lo rechazan, en parte lo refractan y desvirtúan. Por impacto sobre todo de algunos aspectos del propio tipo de sociedad y desarrollo que se ha adoptado (dependencia externa, estratificación social polarizada y rígida, agudos desniveles socioeconómicos y regionales), los principios y formas de la unidad nacional, la soberanía y centralización estatales, la participación popular y la democracia representativa tienen vigencia limitada o ficticia.

Si bien el Estado real no coincide con el modelo importado, sirve

eficazmente a la fracción hegemónica y a los otros sectores de la clase dominante que lo generan e instrumentan y —contrariamente a la mitología neoliberal hoy muy difundida en parte de la derecha latinoamericana— su papel dista de ser pasivo o restringido. La fracción hegemónica tiende a configurarse en sus diferentes variantes nacional-históricas como aristocracia paternalista, homogénea y cohesionada, con tendencia a la conversión en casta cerrada y fuerte poder. Este poder oligárquico se basa ante todo en el control de los recursos y procesos productivos de tipo agrario-exportador, de las estructuras socioculturales fundamentales y de las relaciones internacionales, pero cada vez más se posibilita y se expresa, se prolonga y consolida en y a través del aparato político-estatal.

La oligarquía no comparte de hecho el poder con ningún grupo ajeno a ella. Impone rígidos criterios adscriptivos para la pertenencia y el acceso a la clase y a los niveles superiores de la jerarquía de poder sociopolítico y del Estado. Bloquea la aparición de partidos dotados de programa, organización formalizada y ancha base social. Todo ello otorga a la oligarquía por largo tiempo plena libertad de maniobra, le permite desarrollar y resolver a través del Estado y en el interior de éste sus luchas internas (personales, de clanes y de grupos de intereses), sin que tales pugnas repercutan en detrimento de su propio poder y de la estabilidad del sistema.

La oligarquía hace prevalecer una concepción absolutista y centralista del Estado. El aparato de gobierno y administración se estructura y opera como coto de caza cerrado, y los asuntos de Estado son manejados como problemas de clanes, de élites y de clases y para servir a sus intereses. 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 posibilidades de enriquecimiento, el uso discrecional de poderes de decisión y de manejo de dineros y bienes públicos para la acumulación privada de miembros y grupos de la oligarquía y de la gran empresa extranjera.

El sistema político presenta en esta etapa los rasgos de la dictadura unificadora, o de la democracia de participación restringida, o bien asocia elementos de ambos tipos. Se basa esencialmente en la combinación en proporciones variables de la fuerza y un consenso en parte falsificado y en parte real. La participación política es suprimida o limitada por la violencia militar y policiaca, 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 élites, 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 a las necesidades y requerimientos de la fracción hegemónica, de la clase dominante y del modelo de desarrollo:

Ante todo, en cuanto a las funciones de institucionalización, legitimación, legalidad, el Estado se construye, 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 y garantiza 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 en el sistema internacional.

Instrumento básico de la institucionalización es el dictado y reforma de constituciones, códigos y leyes sobre los principales aspectos de la vida socioeconómica y del sistema político, de acuerdo a los modelos importados a los que se van agregando innovaciones de origen local. Las constituciones y otros cuerpos legales instituyen regímenes democrático-liberales, republicanos y representativos, basados en la división de poderes y en los derechos y garantías individuales, pero que combinan el respeto de las formas con la desnaturalización práctica de sus principios y efectos. La división de poderes en teoría va acompañada por un fuerte presidencialismo en detrimento del parlamento y del poder judicial. El federalismo formal evoluciona rápidamente hacia el unitarismo de hecho. Los derechos y garantías individuales funcionan sobre todo en lo referente a las relaciones de los grupos oligárquicos entre sí y con los gobiernos e inversores extranjeros. No se aplican, o casi nada, a las relaciones entre las élites y las masas, ni entre los centros modernos y las zonas subdesarrolladas del interior. La mayoría de la población carece de protección estatal efectiva.

A través del sistema político y del Estado en sus funciones de *coacción social*, la élite gobernante de la oligarquía monopoliza los medios de decisión, orientación y control de la sociedad. Constituye y re-

fuerza así particularmente su hegemonía y la supremacía de la clase dominante, y regula y soluciona los conflictos entre las fracciones que la componen. Promueve la integración del país y el logro de la unidad interna y de un sistema de lealtades nacionales por encima de particularismos sociales y regionales, para fines internos y para el mejor manejo monopolístico de las relaciones internacionales.

Este tipo de funciones requiere e incluye la creación y el refuerzo del aparato administrativo, y la redefinición del papel y la reestructuración orgánica de las *fuerzas armadas*. La élite gobernante genera una maquinaria y una práctica administrativa sobre las cuales ejerce un control estricto en cuanto al reclutamiento de dirigentes y la selección de funcionarios, y en las que se entrelazan elementos y rasgos de tipo tradicional-patrimonialista con otros de tipo burocrático moderno que tienden cada vez más a prevalecer.

Tras la etapa de anarquía y caudillismo que se abre con la independencia, 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 la oligarquía y la subordinación al poder civil. Las fuerzas armadas cumplen tareas fundamentales como la pacificación interna, la integración nacional, la defensa exterior, el apuntalamiento del sistema contra las presiones de las clases medias y populares y de los grupos y regiones marginales.

En sus funciones de *educación y propaganda*, el Estado opera a partir y a través del control oligárquico sobre resortes y mecanismos de enseñanza, información y difusión, y 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, 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 la oligarquía que la utiliza como instrumento de poder y difusión ideológica, y como medio entre otros para dirimir pugnas entre sus fracciones.

La Iglesia opera como aliada y ala de la oligarquía y del Estado en un papel definidamente tradicionalista y conservador. Entra sin embargo en pugna con sectores de la oligarquía y la élite gobernante por la emergencia de puntos de conflicto relacionados con: la soberanía del Estado nacional respecto al Vaticano; problemas económicos (im-

posición fiscal, movilización de la riqueza eclesiástica); abolición de fueros y tribunales eclesiásticos, limitación del control clerical sobre la educación, la familia y la beneficencia; necesidades de laicización (tolerancia religiosa hacia inversiones e inmigrantes extranjeros).

El Estado asume tareas de gran trascendencia en el área de la *organización colectiva y la política económica*. Por su intervención, 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 internacional. El Estado mantiene y expande la disponibilidad de recursos productivos para el sector agro-minero exportador, y para los grupos nacionales y extranjeros que lo controlan y explotan (propiedad absoluta y 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 objetivos como los siguientes:

- Obras públicas, 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 élite política en condiciones extremadamente favorables.
- Mantenimiento del aparato burocrático-civil, militar y religioso que se expande por el aumento de tareas y por su papel como creador de ocupación.



- Realización de obras suntuarias y no productivas, como expresión simbólica del poder de la oligarquía y refuerzo de su prestigio.
- En general, uso de las políticas y recursos estatales para la redistribución de ingresos en favor de las oligarquías y de los intereses extranjeros.

Finalmente, a través del Estado la fracción hegemónica de la oligarquía maneja las *relaciones internacionales*, ante todo para el estrechamiento de los vínculos con la metrópolis, impidiendo que nada interfiera con ellos y tratando de extraerles el máximo provecho. Ello tiene como premisa la afirmación de una armonía natural de intereses entre ambos términos de la relación, y utiliza como instrumento preferido el tratado bilateral. 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 locales pretenden mantener y al reparto del excedente producido internamente.

Las relaciones de los países latinoamericanos entre sí se ven afectadas por un modelo de desarrollo primario-dependiente y de sentido centrifugo que refuerza la tendencia a la balcanización de la región, promovida al mismo tiempo por las heterogeneidades estructurales de los países componentes y por la acción deliberada de las grandes potencias. Las naciones latinoamericanas se desinteresan de todo lo que sea estrechamiento de sus lazos y desarrollo de una perspectiva regionalista. Al mismo tiempo, operan ya en este periodo diversos factores de conflicto intrarregional que estallan espectacularmente en guerras de gran envergadura (Argentina y Brasil, del Paraguay, del Pacífico).

## 2. *Transición hacia la crisis*<sup>3</sup>

Entre el “periodo clásico” de formación y el periodo 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 de América Latina. En el primer orden de factores debe incluirse: la segunda revolución industrial; la primacía del capital monopolista y del imperialismo; el replanteo del equilibrio de fuerzas entre las grandes potencias; y entre Europa Occidental y el resto del mundo; la Primera Guerra Mundial; la Revolución Rusa.

Las modificaciones internacionales inciden de muy diversas mane-

<sup>3</sup> Ver M. Kaplan, *Formación. . . .* cit.

ras sobre 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 social se diversifica. Las economías primario-exportadoras han experimentado cierto crecimiento bajo el influjo del comercio exterior y las inversiones extranjeras. Han progresado la división social y regional del trabajo, la urbanización y las formas primarias de industrialización. Las clases medias se desarrollan, dando lugar a una coexistencia de sectores tradicionales y emergentes, relativamente diferenciados 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 *élites* militantes, combina reivindicaciones economicistas con planes vagos 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 dependiente exhibe sus inconvenientes y límites, y la confianza sobre el gran futuro predestinado es reemplazada por la incertidumbre. Las clases medias y populares no asienten ya pasivamente; ahora 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 escéptico, la educación dogmática, la asfixia cultural, la opresión y la corrupción políticas, y contra los responsables, la clase dominante y los grupos dirigentes. La Guerra de 1914 y la Revolución Rusa revelan la quiebra del orden capitalista y de la ideología burguesa-liberal, sugieren la necesidad y la posibilidad de grandes cambios. Las ideologías emergentes, aunque imprecisas e incoherentes, no carecen de impacto real ni de eficacia operativa, incluyen como componentes básicos: el nacionalismo, vagas metas de desarrollo, cambio y justicia sociales, consenso e integración nacionales, participación política, renovación institucional, intervencionismo del Estado, reforma universitaria.

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-manipulatorio, también para las clases populares. El estilo tradicional de dominación se debilita. La ampliación de la democracia formal va acompañada por cierto énfasis nacionalista, algún pro-

greso 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 “batlismo” uruguayo y del radicalismo argentino al poder, en la Revolución Mexicana, en los fenómenos brasileños del “tenentismo” y del ascenso varguista, en la fundación y avance del APRA peruano.

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 lo referente a 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 limitadas y de represión siempre presente. Las Fuerzas Armadas se profesionalizan y corporativizan cada vez más, y van desarrollando una propensión al desempeño de un papel político propio que comienza incluso a efectivizarse como función tutelar de la sociedad y el poder civiles, con orientaciones conservadoras o reformistas.

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-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 grado limitado de 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 la ocupación, el ingreso y las condiciones de vida para la clase media 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 clientela; otorga concesiones, contratos públicos, privilegios en favor de diferentes grupos; despliega un

interés restringido y fluctuante por las actividades manufactureras. 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 los Estados Unidos), y pretende una mayor autonomía relativa en el manejo de las relaciones internacionales.

### 3. *La etapa de la crisis estructural permanente (1930-1980)*

La acentuación del intervencionismo de Estado, sus motivaciones y sus estímulos, sus rasgos y efectos, se ubican en el marco del proceso general de cambio que tiene lugar en la región desde 1930, y que resulta del entrelazamiento y la interacción de factores externos e internos.

#### *A. Neocapitalismo tardío y dependiente, cambio social y crisis política*

Desde el punto de vista externo, se producen cambios sustanciales en las relaciones de fuerzas vigentes en la economía y la política mundiales: decadencia relativa de Europa Occidental; ascenso de Estados Unidos a la hegemonía en el sistema capitalista y en parte considerable del Tercer Mundo; conversión de la Unión Soviética en una de las dos superpotencias y extensión de su ámbito de dominación en un bloque de naciones socializantes; emergencia del Tercer Mundo como nuevo actor; nueva división mundial del trabajo; concentración externa del poder mundial; bipolarización del orden internacional entre los E.E.U.U. y la URSS, primero en la Guerra Fría y la competencia agresiva, luego en la coexistencia pacífica y el esbozo de un condominio imperial.<sup>4</sup>

América Latina se inserta en una nueva relación de dependencia; se incorpora a la esfera de dominación integral de los Estados Unidos, su Estado y sus corporaciones multinacionales. Estas últimas penetran en la industria y el agro, el comercio y las finanzas, los servicios

<sup>4</sup> Sobre el nuevo sistema internacional, ver M. Kaplan, "La concentración del poder político a escala mundial", en *El Trimestre Económico*, México, No. 161, enero-marzo de 1974, y "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en Jorge Castañeda (editor), *Derecho económico internacional*, México, FCE, 1976, y bibliografía citada en ambos trabajos; también, Adam B. Ulam, *The Rivals, —America and Russia since World War Two*, Penguin Books, 1976; Richard J. Barnett, *The Giants— Russia and America*, New York, Touchstone Books, 1977.

y el Estado; se ensamblan con sectores nativos pertenecientes a diferentes clases: desempeñan un papel considerable en la estructuración del modo de producción dominantes y de la formación social. Las clases dominantes nacionales ven relativamente reducido su margen de poder y de decisiones autónomas en lo externo y en lo interno. Los reajustes en el tipo de inserción dentro del sistema internacional y sus repercusiones internas crean roces, tensiones y conflictos entre grandes potencias y grupos inversores extranjeros, entre unas y otras con las clases dominantes nativas, entre fracciones de éstas, y entre todas ellas con las clases medias y populares.<sup>5</sup>

En lo interno, una nueva fase de crecimiento económico y de cambio social se configura por y a través de la crisis y transformación de la producción primario-exportadora y de la sociedad agraria, la hiperurbanización, la industrialización substitutiva de importaciones, las modificaciones de las clases, el intervencionismo estatal. La estructura socioeconómica crece, se diversifica, se moderniza en partes. Emerge un neocapitalismo tardío, a la vez subdesarrollado y dependiente. El mismo se basa en: la estrecha asociación entre grandes empresas nacionales e internacionales; la producción especializada para la exportación y para un mercado interno afluente constituido por grupos urbanos de nivel alto y medio; el uso de mano de obra barata y sumisa y el recurso al proteccionismo estatal; la redistribución regresiva del ingreso; la disociación entre crecimiento económico y desarrollo integral; la depresión de los niveles de remuneración, consumo y bienestar de las masas; la vigencia de un orden social y político que presupone y promueve la falta de participación, la apatía y la sumisión de las mayorías. Los sectores modernos y dinámicos asociados con las empresas extranjeras predominan, sin dejar de coexistir con una vasta constelación de empresas de productividad y rentabilidad más bajas y de importantes núcleos de economía atrasada o arcaica.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Para tempranos análisis de estos problemas, ver Silvio Frondizi, *La integración mundial, última etapa del capitalismo. Respuesta a una crítica*, ADI, Buenos Aires, 1947; S. Frondizi, *La Realidad argentina —Ensayo de interpretación sociológica*, Buenos Aires, tomo I, Ediciones Praxis, 1955; Milcíades Peña (bajo el seudónimo de Víctor Testa), “Industrialización, pseudoindustrialización y desarrollo combinado”, en “Imperialismo e industrialización en los países atrasados”, *Fichas de Investigación Económica y Social*, Buenos Aires, año I, No. 1, abril de 1964; M. Peña, “Naturaleza de las relaciones entre las clases dominantes argentinas y las metrópolis”, en *Fichas. . .*, cit., año I, No. 4, diciembre 1964.

<sup>6</sup> Ver sobre el neocapitalismo tardío, entre otros, Henri Lefebvre *La survie du capitalisme. La re-production des rapports de production*, Paris, Editions Anthropos, 1973; Ernest Mandel, *La troisième age du capitalisme*, Paris, 3 volúmenes, 10/10, Union Générale de Editions, 1976.

Correlativamente, la estructura social se diversifica y complejiza, y tiende a una creciente heterogeneidad. Se superponen y entrelazan viejas y nuevas pautas de estratificación y de movilidad social. Emergen y se consolidan, sobre todo en las ciudades, nuevos grupos sociales: pequeño y mediano empresariado, intelectuales, profesionales, científicos, técnicos, proletariado de manufactura y de servicios, marginales. Estos grupos ejercen presión en favor de un mayor grado de reconocimiento y de participación en el ingreso, los beneficios sociales, las decisiones y el poder. Las expectativas y necesidades insatisfechas por las estructuras y fuerzas tradicionales se multiplican e intensifican. Se afirman una mentalidad y un clima colectivo de tipo nacionalista, populista, desarrollista. Las demandas múltiples se vehiculizan a través de una creciente difusión del poder social, cuya estructura se modifica, volviéndose a la vez compleja e incongruente, y contribuyendo al replanteo del sistema político.<sup>7</sup>

El proceso de cambio, la transición entre dos fases históricas no son consecuencia de la acción deliberada de una clase, grupo o élite que presione sobre el Estado, lo controle y lo utilice en una estrategia transformadora. Ningún sector social promueve deliberadamente los cambios, aprovecha de modo sistemático su aparición, o tiene incluso clara conciencia de los que ocurren y de sus implicaciones. Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a los países latinoamericanos y sus centros de decisión; o bien como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor de grupos de intereses tradicionales.

La oligarquía ve cuestionada y debilitada su posición hegemónica. Pierde parte de su poder político, pero no sus poderes socioeconómicos e ideológicos, que se manifiestan en la capacidad de controlar y manipular a otras clases, grupos y partidos y al Estado. Tanto ella como la sociedad tradicional se muestran flexibles y permeables para absorber ciertos elementos del cambio, privándolos de rapidez y profundidad, y logrando conservar lo esencial del sistema y de sus intereses propios. Por un proceso de auto-transformación adaptativa la oligarquía se convierte en nueva élite oligárquica como fracción hegemónica de la sociedad y en el sistema político. Este cambio se manifiesta en las pautas de reclutamiento para la pertenencia, de representación y dirección de clase, de estructuración y funcionamiento, y de

<sup>7</sup> Sobre el trasfondo sociopolítico general de la etapa contemporánea de América Latina, ver Jorge Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967; Antonio García, *Atraso y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, Buenos Aires, El Ateneo, 1972.

constitución de alianzas. La nueva élite oligárquica selecciona e integra individuos y grupos según la utilidad funcional para sus intereses y proyectos; y de acuerdo a las nuevas características y exigencias de la sociedad contemporánea. Se constituye y opera a través de la organización de coaliciones complejas entre capas y estratos de clases, grupos y órdenes institucionales, que comparten intereses y necesidades, enemigos y peligros, estilos ideológicos y políticos, modelos y estrategias. La élite oligárquica está constituida esencialmente por representantes y miembros del gran capital nativo (financiero, industrial, comercial, agrario), en alianza con las corporaciones multinacionales de la potencia hegemónica y, en menor grado, de los países capitalistas avanzados de segunda línea. A partir de este polo social constituye coaliciones complejas y duraderas con las Fuerzas Armadas, ciertos sectores de la intelectualidad tecno-burocrática y profesional y del empresariado de clase media, líderes institucionales y políticos, burocracia sindical y aristocracia obrera. Sus propios recursos y la constitución y uso de las coaliciones permiten a la élite oligárquica lograr hasta cierto punto pero no exclusivamente una posición de grupo hegemónico. Debe compartir en mayor o menor grado la hegemonía general y la función gubernamental con otros grupos aislados, especialmente con las Fuerzas Armadas.

A la presencia y naturaleza de la élite oligárquica se agregan las consecuencias de la aparición tardía, la debilidad, el apaciguamiento, la falta de estrategia autónoma por parte de grupos que deberían haber estado o estuvieron en mayor o menor grado interesados en el desarrollo, la democratización, la modernización, la autonomía externa: el empresariado nacional, las clases medias, los intelectuales y profesionales, los trabajadores urbanos, el campesinado.

Vasto conglomerado o extenso continuo de formación tardía y composición heterogénea, *las clases medias* se caracterizan además por la dependencia hacia la clase alta nacional, los intereses extranjeros y el intervencionismo y favoritismo estatales; la falta de coherencia y de ambición para reivindicar un papel autónomo y para asumir un proyecto propio a través de una participación enérgica en el proceso político. No buscan ni logran un pleno control del Estado, ni usan siquiera su poder político acrecentado para intentar o realizar transformaciones profundas del sistema que representan y contribuyen a consolidar. Ejercen una presión social y política a partir de sus propias fuerzas y de la manipulación de sectores populares, para el logro de apoyos y favores de los aparatos políticos y del Estado que permitan obtener situaciones excepcionales y casi parasitarias de



auto-expansión y auto-mejoramiento, y un mayor grado de copartición subordinada en el ingreso, el poder y las decisiones. Correlativamente se desinteresan y oponen al aumento de oportunidades y facilidades para los grupos populares; temen y resisten el aumento de su participación social y política.

Sectores reducidos de las clases medias ascienden y se integran en un nivel superior, coparticipan en el poder político y en el Estado, de manera autónoma o como grupos tecnoburocráticos. La mayoría sufre un proceso de desplazamiento, ruina y sometimiento. En conjunto, las clases medias buscan el compromiso. Se identifican con los intereses, aspiraciones y mitos de la sociedad oficial. Mantienen o refuerzan el conservadorismo; la propensión a la defensa del orden existente; el apoyo a las estructuras elitarias y defensivas en la sociedad y en el Estado y a las prácticas represivas de las mayorías. A la inversa, una tendencia minoritaria pero significativa de las clases medias emerge en actitudes y prácticas de tipo crítico e impugnador; aporta ideólogos, dirigentes, cuadros, militantes, a los movimientos y regímenes nacional-populistas, reformistas y revolucionarios.<sup>8</sup>

Los nuevos sectores trabajadores y populares surgen y se expanden, a partir y a través de un proceso de descomposición de la sociedad tradicional y de emergencia de la nueva en que se combinan el crecimiento económico irregular y desnivelado, los cambios sociales parciales y contradictorios y la crisis política virtualmente permanente. Se generan en las masas trabajadoras necesidades, aspiraciones, expectativas, demandas, mayor potencial de presión y de movilización, sin que al mismo tiempo la estructura urbanoindustrial esté preparada (y lo estará cada vez menos) para recibir e integrar aquéllas, ni para proporcionarles condiciones mínimamente aceptables de ocupación, ingreso, infraestructura de existencia y de trabajo, servicios sociales, educación, mecanismos de expresión y de participación.

Las clases trabajadoras urbanas se caracterizan por la formación reciente, y aún en curso, el carácter aluvional y la heterogeneidad. Conjunto de capas y estratos que se diferencian y divergen en cuanto a estructura, situación, actitudes y tendencia, aparecen como suma incoherente de necesidades y expectativas en aumento pero nunca satisfechas, sin larga tradición de organización sindical autónoma ni de práctica política propia. Constituyen un conglomerado abigarrado

<sup>8</sup> Ver nota (7), y también CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la postguerra*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1963; CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas, 1969; UNESCO, *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina*, dos volúmenes, Lieja, 1962.



que no termina de convertirse en proletariado industrial moderno, que empieza a dejar de ser meramente una clase en sí sin llegar a ser clase para sí. Carece de unidad interna, de identidad social, de conciencia orgánica y madura de 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 general, de la ignorancia y de los hábitos de sumisión y apatía; de la falta de información, del entendimiento y de la práctica para percibir y comprender las realidades cuyas determinaciones nacen más allá de su visión directa, y para tomar posición sobre los asuntos fuera de su rutina diaria. No disponen de 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 diseñar y operar un modelo propio de estrategia y de sistema deseable que a la vez exprese y promueva sus intereses y les permita llegar a ser grupo hegemónico en una coalición de sectores víctimas de la dominación y la explotación.

En respuesta a su situación, a sus necesidades y expectativas, los trabajadores tienden a reaccionar por medio de la retracción y el aislamiento, o cada vez más por la búsqueda de ventajas inmediatas, a través de la acción individual o de pequeños grupos, y del patronazgo manipulador de organismos e instituciones sociales y políticas. La irrupción y las presiones de masas heterogéneas e insatisfechas que de todas maneras van incidiendo sobre la economía, la sociedad, la política, amenazan la coherencia y la estabilidad del sistema y los intereses de la clase dominante, y tienden a ser controladas, canalizadas y utilizadas por ciertos partidos (populistas, desarrollistas, izquierdas sin proyecto histórico propio o sin capacidad para desarrollarlo), el Estado y el nuevo sindicalismo burocrático de masas.

Pese al control mediatizante y a la manipulación desmovilizadora de que han sido objeto, las clases trabajadoras y las masas urbanas se han ido convirtiendo en factor de desequilibrio, de disrupción y de crisis, en la sociedad y en los aparatos sindicales, partidarios y gubernamentales. A ello han contribuido: el aumento de su número y de su concentración; las tendencias al estancamiento socio-económico y los obstáculos consiguientes para la continuidad de la integración limitada en el sistema; el agotamiento de concepciones y organizaciones tradicionales, y el fracaso de experiencias desarrollistas y populistas; el refuerzo de las tendencias y manifestaciones de presión, crítica e impugnación en sectores considerables de las masas.

La etapa abierta en 1930 se caracteriza en lo sociopolítico por la

normalización de la excepcionalidad, por su índole de fase histórica de transición permanente. Los procesos de crecimiento, cambio y conflicto tienen una naturaleza sorpresiva, y un carácter desigual y combinado. Entrelazan elementos de progreso, de estancamiento y de regresión. Superponen fuerzas y formas correspondientes a etapas históricas, modos de producción, regímenes diferentes, sin una reestructuración total que integre los diversos componentes bajo el signo de una racionalidad prevaleciente.

En sociedades que tienden a diversificarse y complejizarse, se vuelven cada vez más heterogéneas las clases fundamentales, cada una de ellas compuestas por grupos con diferencias en los intereses, en la capacidad para reorientarse y reorganizarse políticamente, y en la intensidad, el ritmo y el sentido de sus acciones. La mayoría de los partidos políticos se rutinizan, se esclerosan, se desajustan respecto a los rápidos cambios y a las condiciones nuevas; reducen o pierden su representatividad y su capacidad operativa respecto a las clases, las fracciones, los grupos y la sociedad. Las clases y sus principales grupos tienden a carecer de cohesión social, de conciencia unificada, de representación política eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos y para hacerlos aceptar por las mayorías.

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 consenso amplio sobre la determinación y la instrumentación de grandes fines y tareas nacionales; las divergencias y las situaciones de incoherencia, empate y parálisis; todo lo cual impide la clara formulación de los problemas y el logro de decisiones resolutorias, en todas las cuestiones básicas del crecimiento y del cambio. Predominan cada vez más las situaciones de equilibrio inestable entre clases, fracciones, grupos, órdenes institucionales, cada una de las cuales contribuye con su participación a generar crisis al tiempo que sufre sus propias crisis internas. La clase dominante y sus fracciones se debilitan relativamente, declinan o ven discutida y restringida su capacidad actual o potencial de hegemonía. Las clases nuevas en ascenso pasan de la pasividad y el sometimiento a la actividad, la crítica, la impugnación a veces; desafían de diversos modos la dominación tradicional sin ser capaces de destruirla ni de imponer su propia hegemonía. Un clase ha perdido, en parte, otras no han ganado, la capacidad efectiva para regir las respectivas naciones.

Factor y rasgo centrales del proceso de cambio son la declinación y la descomposición de las estructuras y condiciones que dieron fundamento y significado a la dominación oligárquica y al Estado tradi-

cional, por una parte, y por la otra los requerimientos y los impactos de la implantación y vigencia del nuevo modelo de neocapitalismo tardío y dependiente. A partir y en función de estas dos grandes líneas y sus interrelaciones complejas, se abre una fase de crisis política a la vez orgánica y endémica.

El proceso de crecimiento y modernización neocapitalista desplaza y disuelve en considerable medida las formas anteriores de dominación y producción, e instaura —en grado variable 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 funciones socioeconómicas inmutables. Las relaciones sociales tienden a establecerse de modo cada vez más generalizado a través del cambio y la competencia entre individuos formalmente libres e iguales. La autonomización, la atomización y la privatización de los individuos va de la mano con la extensión y la generalización de clases más o menos móviles y abiertas.

Emerge así cada vez más una sociedad molecularizada, no unificada y permanentemente 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. El proceso de crecimiento económico y cambio social se expresa y acompaña por transformaciones políticas que implican grados variables de democratización, la ampliación de la libertad y la igualdad formales y del derecho a participar en la comunidad política a través del sufragio universal, la reafirmación de una legitimidad del Estado que se funda en la soberanía del pueblo y en la responsabilidad de los gobernantes hacia aquél.

Considerables sectores de las clases medias y populares desarrollan sus necesidades y 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 modelo neocapitalista en proceso de implantación y desarrollo, y por la estructura social y de poder en parte tradicional y en parte modernizada.

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 la élite oligárquica los centros de decisión y de formulación y ejecución de políticas. Los requerimientos de la inversión nacional y extranjera, de la acumulación y rentabilidad de la gran empresa, exigen un alto grado de concentración del poder y la imposición de un orden autoritario extremo para el logro de la sumisión de las mayorías.

Al mismo tiempo, la élite oligárquica y sus aliados internos y externos encuentran dificultades cada vez mayores para asegurar la reproducción de las relaciones sociales básicas, el ajuste recíproco de estructuras y procesos, la estabilidad y continuidad del sistema. Por una parte, en el proceso de cambio y de emergencia del neocapitalismo, la clase dominante se divide entre fracciones que compiten mutuamente y encuentran serios obstáculos para resolver el problema de la hegemonía entre sí y respecto a las clases dominadas. Por otra parte, el congelamiento de la participación no impide totalmente la movilización de masas; en muchos 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 modo claro y amenazante y parece instalarse en la permanencia. Las formas organizativas y los mecanismos esenciales de la sociedad se desgastan y funcionan a un rendimiento decreciente. La adhesión activa y la aceptación pasiva de los actores sociales y de la colectividad hacia el sistema se debilitan. Se abre cada vez más una brecha entre los intereses, los valores y las normas de la sociedad oficial, y los cálculos, las prácticas y las estrategias de la mayoría de los actores. Se multiplican las tendencias y dinamismos sociales que generan cambios amenazantes, poco previsible y difícilmente controlables a través de los resortes considerados normales o consagrados por la tradición. El desorden y la incertidumbre cunden en grandes sectores y a escala del conjunto.

El agrietamiento de la legitimidad y la apertura de una brecha del consenso —respecto a la élite oligárquica, al sistema social y al Estado—, el debilitamiento o la insuficiencia de los recursos coercitivos, el vacío de poder, dificultan o impiden a la vez: el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica; su renacimiento bajo formas y con bases e instrumentos diferentes; el establecimiento y la continuidad de una democracia liberal con participación ampliada. A la élite oligárquica y la constelación de grupos e intereses que se constituyen y

giran a su alrededor, se les plantea una contradicción cada vez más insoslayable entre las exigencias del modelo de economía y sociedad que pretenden implantar y desarrollar, y los rasgos y efectos de la crisis de hegemonía y de la situación recurrente de conflicto social e inestabilidad política.

La crisis de la dominación oligárquica y del sistema político tradicional se expresa en movimientos y regímenes que aparecen a la vez como reflejo, continuidad e intento de superación de dicha crisis: experimentos democrático-liberales, de centro-izquierda, desarrollistas, nacional-populistas-bonapartistas, socialistas reformistas o revolucionarios. Con la excepción de Cuba, estos intentos políticos no destruyen las bases y los componentes de la dominación oligárquica; afectan a ésta en mayor o menor grado, pero al mismo tiempo y de diferentes maneras la preservan y refuerzan. La élite oligárquica acepta, y en algunos casos promueve y aprovecha estos experimentos, como imposición inevitable, mal menor o alternativa provisoria. Al mismo tiempo, la élite oligárquica y la derecha nacional e internacional siguen juzgando a tales movimientos y regímenes como demasiado representativos o tolerantes de las masas populares y de sus necesidades, recelosos u hostiles hacia sus intereses y exigencias, poco compatibles u opuestos respecto a los modelos conservadores y regresivos que aquéllas propugnan, instrumentos inconscientes o cómplices deliberados de un proyecto de destrucción del sistema.

La élite oligárquica comienza entonces a sentirse vulnerable y a intuir la posibilidad de su muerte histórica. Suele combinar la percepción realista de los riesgos actuales de desborde de masas, la reacción anticipatoria que impida la actualización de las posibilidades amenazantes en realizaciones irreversibles, y el pánico que distorsiona la visión y el juicio y presenta como ya existente las meras posibilidades de cumplimiento incierto. Necesita luchar simultáneamente contra la entropía que afecta al sistema y en favor de lo que pueda contribuir a la más completa realización de las posibilidades de aquél en coincidencia con sus intereses y necesidades como grupo hegemónico y con los de la clase dominante. Busca cada vez más asumir el control indiviso de las instancias de generación y definición de significados (cultura e ideología), y de opción y decisión, de orientación y estructuración (lo político, el Estado). De la crítica irreconciliable a la agresión abierta contra los regímenes disfuncionales o peligroso para sus intereses, la élite oligárquica y sus aliados van desarrollando los pre-requisitos, los componentes y los instrumentos a través de los cuales intentarán resolver el problema de la hegemonía, de modo definitivo

y en su beneficio, mediante soluciones autoritaristas y totalitaristas que se aproximan a un modelo fascista *sui generis* o se confunden con él.<sup>9</sup>

### B. *El intervencionismo estatal: Fines, funciones, instrumentos*<sup>10</sup>

A partir del proceso analizado, desde 1930 se va imponiendo y posibilitando la intervención cada vez más directa del Estado en los procesos de estructuración y reproducción de la sociedad, la ampliación incesante de su iniciativa y de su actividad en una diversidad de ámbitos, problemas y objetivos que sólo el puede asumir, y a través de un número en aumento de funciones, poderes e instrumentos de los que sólo el dispone.<sup>11</sup>

Esta verdadera ley de tendencia no implica un proceso uniforme a escala de toda América Latina. Las condiciones históricas y las características particulares de los países de la región y sus diferentes fases de evolución, sus grados y modalidades de inserción en el nuevo sistema internacional, la desintegración de las fuerzas y relaciones tradicionales, y la penetración de otras de tipo neocapitalista, la falta de simultaneidad y el curso variable de estos procesos y sus interconexiones: todo contribuye a crear o a reforzar diferencias específicas en el carácter del Estado y en sus formas y mecanismos de intervención. Pese a las diversidades nacionales, ciertas líneas generales emergen con nitidez.

Institución relativamente independiente de la sociedad y de las clases y grupos, no sujeto al juego de la competencia y el mercado, ni a la necesidad de valorizar el capital y de producir un excedente, el

<sup>9</sup> Ver M. Kaplan, “¿Hacia un fascismo latinoamericano?”, en *Nueva Política*, México, v. I, No. 1, 1976.

<sup>10</sup> He adelantado el análisis del intervencionismo estatal en diversos trabajos anteriores. Véase: M. Kaplan, *Economía y política del petróleo argentino (1939-1956)*, Ediciones Praxis, Buenos Aires, 1957, 2a. edición bajo el título *Gobierno peronista y política del petróleo en la Argentina, 1946-1955*, Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela, 1971; *Países en desarrollo y empresa pública*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1965; *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1968; *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1970; *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Montevideo, Editorial Tierra Nueva, 1972.

<sup>11</sup> Para una discusión general del intervencionismo de Estado en la época actual, ver: Andrew Shonfield, *El capitalismo moderno – El cambio de desequilibrio de los poderes público y privado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1967; Heinz R. Sonntag y Héctor Valecillos, editores, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI, Editores, 1977; M. Kaplan, *El Leviathan criollo*, en *Nueva Política*, México, 1977, No. 5; H. Lefebvre, *De l'Etat*, 4 volúmenes, Union Générale d'Éditions, 10/18, Paris, 1976; Tilman Evers, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

Estado puede y debe presentarse como instancia universal y encarnación del interés colectivo, y a su propia dominación como expresión general de los intereses particulares y globales. Particularizado como encarnación ilusoria y contradictoria de la totalidad social y de sus sectores componentes, el Estado puede colocarse por encima del proceso de estructuración y reproducción del capital y de la formación social capitalista como totalidad compleja; garantizar sus premisas y requisitos generales; expresar y regular los intereses y necesidades del capital. Tiene aptitud exclusiva para mantener las condiciones de cambio, competencia y fraccionamiento de la sociedad; reglamentar las relaciones anárquicas y conflictivas entre clases y grupos; 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 trae consigo el crecimiento neocapitalista 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 importancia creciente 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 forma política.

En este proceso se va reforzando la especialización creciente de la política gubernamental y de la gestión administrativa como esfera diferente, práctica estructurada, dirección y organización públicas, y como profesión con intereses específicos. El Estado, y el grupo que lo encarna y opera, evolucionan incesantemente, tienden al monopolio, logran un grado fluctuante pero considerable de independencia relativa 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 relativamente 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 instauración y avance del neocapitalismo no son ni pueden ser resultado de un proceso espontáneo y autorregulado. Presuponen y refuerzan la primacía de empresas monopolistas nacionales y extranjeras que son prisioneras de sus intereses específicos y están sometidas a la necesidad de valorizar sus capitales y crear un excedente y a las coacciones de la competencia y el mercado. No quieren o no pueden por consiguiente producir las condiciones sociales y materiales ni ciertas regulaciones generales o específicas que no dan beneficios adecuados o son demasiado generales para surgir de las motivaciones y dinamismos particulares de la gran empresa. Estas condiciones y regulaciones incluyen sobre todo: la infraestructura económica y social (transportes y comunicaciones, energía, agua y servicios sanitarios, salud pública, educación); el nivel tecnológico; la oferta real y potencial de recursos naturales; el tamaño del capital acumulado; la disponibilidad de la fuerza de trabajo y el grado posible de su explotación; la extensión del mercado; las situaciones políticas.

Estas condiciones y regulaciones (sobre todo las referidas a la infraestructura económica y social y a las actividades básicas y de avanzada) surgen de procesos productivos que, por diversas razones (monto, tiempo y riesgo de las inversiones requeridas; estrechez de los mercados; insuficiencia de la producción de plusvalía, incertidumbre en la realización de la tasa de ganancia) dejan de ser rentables para el gran capital, son reducidos o abandonados, pero constituyen prerequisites insustituibles para las empresas particulares, las diversas clases y grupos, la existencia y reproducción de todas ellas y de la sociedad, y para su desarrollo global a largo plazo.

El desinterés de los monopolios por este tipo de actividades y la retracción de sus inversiones en ellas dejan de crear las condiciones y regulaciones generales que aquéllos, las clases y grupos y la sociedad requieren, o no las redefinen y reajustan para su adaptación constante a los niveles y exigencias de producción, explotación y acumulación. Los monopolios crean así vacíos y puntos de estrangulamiento en el desarrollo. La propia acción de los monopolios, y las tendencias a la entropía que el neocapitalismo general, rompen el equilibrio relativo necesario en el proceso de reproducción del capital y 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 siempre incrementadas de las principales clases y grupos y de la sociedad global.



El Estado asume así la *garantía social de las condiciones generales del proceso de estructuración y reproducción del neocapitalismo tardío y dependiente*, sobre todo a través de sus *funciones de organización colectiva y política socioeconómica*. Contribuye de manera decisiva a posibilitar históricamente el proceso de cambio que lleva a la instauración de la sociedad neocapitalista dependiente. Es agente de disolución de sus anteriores formas y estructuras de dominación y explotación (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). Sobre todo es agente del establecimiento y la garantía de las nuevas bases y condiciones de existencia y reproducción del neocapitalismo.

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, de los grupos dominantes y de las grandes empresas nacionales y extranjeras. El Estado complementa los desfallecimientos, insuficiencias y ausencias de la gran empresa privada; 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 ingreso, su acumulación y rentabilidad, su poder. El Estado prepara a través de su aparato y a costa de la comunidad los futuros avances de la gran empresa privada, sin tratar en principio de remplazarla, subordinarla ni dirigirla. Esta intervención del Estado tiende sin embargo a expandirse, y con ello su automización relativa, más allá de este primer horizonte, en la medida en que debe crear condiciones generales y particulares de valorización de los capitales decisivos desde el punto de vista socioeconómico y político, favoreciendo o no molestando la concentración y centralización monopolistas; y al mismo tiempo debe garantizar la reproducción del capital en su conjunto y de la formación social global (atención relativa a necesidades y demandas de empresas no monopolistas y de clases medias dependientes y grupos populares).

El Estado formula y ejecuta acciones generales y específicas sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía y la sociedad, a través de políticas socioeconómicas de tipo global y de

una gama de políticas específicas que las integran, las definen y las operacionalizan. Reconoce y evalúa, jerarquiza y legitima las necesidades colectivas y sectoriales, 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 realiza y fines que elige. Participa en los procesos de distribución de bienes, servicios e ingresos entre las diferentes clases, sectores y objetivos. A este tipo de funciones se refieren las políticas y actividades del Estado que tienen que ver con: fuentes de energía y materias primas; oferta y calificación de mano de obra y tasa de su explotación; educación, salud, servicios sociales; 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);<sup>12</sup> políticas monetarias, fiscales, crediticias, e instrumentos presupuestarios.

El Estado asume la regulación y gestión de servicios públicos y otras actividades de interés general, mediante la imposición de condiciones obligatorias para la participación de la empresa privada en esas áreas, y mediante grados crecientes de intervención empresarial directa del Estado en las mismas.<sup>13</sup>

La empresa pública es un aspecto central en el proceso de desarrollo del intervencionismo estatal, y resulta de la convergencia de un complejo haz de factores.<sup>14</sup>

El Estado contemporáneo recibe una herencia histórica de explotación de bienes públicos o de actividades fiscales, para cuya gestión existen nuevas motivaciones y debe recurrirse a formas modernizadas.

12 Ver M. Kaplan, *La ciencia en la sociedad y en la política*, México, Sep-Setentas, 1975, 2a. edición 1979; M. Kaplan, "Desarrollo científico y tecnológico de América Latina: Obstáculos y perspectivas: en *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*, UNAM, No. 5, julio-septiembre de 1980.

13 Ver A. H. Hanson, *Public enterprise and economic development*, London, Routledge and Kegan Paul, 1959; Giuseppe Petrilli, *L'Etat entrepreneur*, Paris, Editions Robert Laffont, 1971; Pierre Naville et al., *L'Etat entrepreneur-Le cas de la Régie Renault*, Paris, Editions Anthropos, 1971; Anicet Le Pors, *Les béquilles du capital-Transferts Etat-Industrie: Critère de nationalisation*, Paris, Seuil, 1977.

14 Para América Latina, ver: M. Kaplan, "Capitalismo de Estado en la Argentina", en *El Trimestre Económico*, México, 1968, 19 No. 141; Octavio Ianni, *Estado e planejamento economico no Brasil (1930-1970)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971; Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique - Formation et évolution des structures politiques au Brésil*, Paris, Anthropos, 1976; Allan-R. Brewer Carías, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Editorial Tecnos, 1975.

En el mismo sentido se da la reserva en favor del Estado de actividades que son o pueden ser fuentes de recursos fiscales considerables.

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 gobiernos latinoamericanos han buscado la independencia de las potencias y empresas extranjeras que controlan la oferta de bienes y servicios esenciales, substituyéndolas 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, combustibles, energía atómica, material aeronáutico; control nacional del transporte marítimo y aéreo).

Algunas medidas de dirigismo y estatización, consecuencia de la guerra internacional, se proyectan al periodo postbélico: 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 estatizaciones 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 las estructuras y procesos de 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 otros campos nuevos de inversión. El desinterés relativo de empresas nativas 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. La nacionalización y estatización de algunas empresas extranjeras se ha decidido en algunos

casos por la voluntad gubernamental de reflotar grupos privados en dificultades, socializar riesgos y pérdidas hasta recuperar la rentabilidad, y proceder en el futuro a la reprivatización. En otros casos, la insuficiencia del desarrollo, la presión de las 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 pueden resultar políticamente explosivas.

Las empresas públicas se vuelven resortes esenciales de la política económica. Proveen órganos para tareas, programas y proyectos que no encuadran en la actividad normal del Estado (industria, comercio, servicios, investigación-desarrollo, regionalización). Buscan no agobiar más el aparato y el presupuesto del Estado central, 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 el 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 de cada país y con proyecciones hacia el exterior); su comportamiento influye 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, y su desempeño contribuye decisivamente a la reducción de costos o al aumento de beneficios de las empresas privadas usuarias, pero no resultan atractivas para ellas. Tales actividades es-

tán 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 imposible, condenadas a la desvalorización de su capital, a la quiebra o al monopolio. Esta última solución resulta sin embargo difícil. Abandonada a la iniciativa la gestión exclusiva de las actividades de base, surgirían riesgos en términos de graves deficiencias, bloqueos al crecimiento, altos precios, heterogeneidades técnicas, oposiciones entre monopolios compradores y vendedores y los perjuicios finales para el funcionamiento del sistema y la realización de los beneficios globales. Por todas las razones indicadas, los monopolios pueden aceptar el control público y hasta la nacionalización de este tipo de actividades, en la medida que uno u otra no cuestionen su dominación, su acumulación y su rentabilidad, o las favorezcan.

De todas estas maneras, el Estado influye en la estructura, la orientación, el funcionamiento y las coyunturas de la economía y la sociedad. Contribuye a la formación del ahorro y a la distribución de los recursos e ingresos entre sectores, clases y objetivos. Financia y ejecuta la infraestructura económica y social, actividades de base y punta, servicios esenciales. Como principal comprador y vendedor regula la oferta y la demanda de bienes y servicios. Realiza sus propias inversiones, y estimula directa e indirectamente a la inversión privada. A través del empleo burocrático, los servicios sociales y los mecanismos de transferencia, mantiene el nivel de ocupación y de ingreso y la capacidad adquisitiva de la población. Regula el mercado y las condiciones de competencia y monopolio.

El Estado y las empresas públicas, y su creciente papel en el *financiamiento público de la producción*, contribuyen decisivamente a que los monopolios nacionales y extranjeros superen la amenaza de la sobreacumulación.<sup>15</sup> El Estado se convierte en agente de la acumulación, propietario de la parte de capital social correspondiente a las empresas públicas. En éstas produce una plusvalía relativamente menor a la que hubiera correspondido en promedio al capital invertido y realiza tasas de ganancia menores a la tasa general promedio (rentabilidad reducida, nula o deficitaria). Una parte del capital social se des-

<sup>15</sup> Sobre el papel de la sobreacumulación, ver: J. M. Vincent *et al.*, *L'Etat contemporain et le marxisme*, en *Critiques de l'Economie Politique*, Paris, Francois Maspero, 1975; Segré *et al.*, *Les entreprises publiques*, Paris, Editions Sociales, 1975; A. Le Pors, *Les béquilles...*, cit.; Jacques Valier, *Le P.C.F. et le capitalisme monopoliste d'Etat*, Paris, Francois Maspero, 1976.

valoriza, y la parte correspondiente de su beneficio y de los ingresos que el Estado asigna a las empresas públicas (provenientes de impuestos, empréstitos, creación inflacionaria de moneda y crédito) es transferida a los monopolios. Esta transferencia de beneficios se cumple a través de diversos mecanismos: compras y ventas de bienes y servicios en condiciones preferenciales para las empresas particulares; manipulación diferencial de intereses bancarios; reparto de actividades entre el sector público y el privado en función de cargas y rentabilidades discriminadas; uso de empresas mixtas.

El Estado asume la responsabilidad y el costo de satisfacción de las principales necesidades colectivas, y proporciona financiamiento público para las bases y requisitos de funcionamiento y de expansión de la gran empresa. Estado y sector público operan como mecanismos de socialización de riesgos y pérdidas de las grandes empresas que aumentan sus beneficios y tasas de acumulación, y descargan los costos de esta función sobre las empresas no monopolistas, las clases medias y las populares (impuestos directos e indirectos, inflacionismo monetario y crediticio).

La autonomización relativa del Estado y de la élite político-administrativa se realiza y se refuerza también por factores y procesos sociopolíticos que se entrelazan con las otras funciones del Estado.

El Estado *institucionaliza* las relaciones sociales y de mando y obediencia en que se funda, las funciones que va asumiendo, una gama creciente de relaciones: económicas (modernización productiva y empresarial, dialéctica entre el sector público y el sector privado, lazos y flujos internacionales); sociales (vínculos y conflictos entre clases y grupos); cultural-ideológicos (contradicciones entre los requerimientos de la modernización y de la democratización y las exigencias del control autoritario sobre los grupos disidentes, tendencias sociales disgregantes y conflictos amenazantes del orden); políticas (manejo de las nuevas formas de luchas de clases, reacciones compensatorias frente al agrietamiento de la legitimidad, a la brecha de consenso y al vacío de poder).

La presión de movimientos sindicales y políticos de orientación nacionalista, populista o socializante, hostiles a las inversiones extranjeras y a los monopolios privados, y favorables al predominio del Estado y de los intereses públicos, generan las exigencias de una economía organizada y desarrollada en función de las necesidades de la comunidad, y no del mero lucro particular o que, por lo menos, trate de armonizar o equilibrar los intereses y controles públicos y los privados. De aquí también la exigencia de un Estado dotado de instrumen-

tos adecuados para combatir o suprimir la dependencia externa, el subdesarrollo, la injusticia social, las limitaciones de una democracia puramente formal.

La extensión del sector público es también motivada y justificada por el posible uso de las empresas nacionalizadas para: la protección de consumidores y usuarios, asalariados, pequeños y medianos productores, intelectuales y técnicos; la redistribución del ingreso; la reducción o la canalización de antagonismos y conflictos; un mayor equilibrio del sistema. Mediante las empresas públicas se ha pretendido el mejoramiento de las relaciones laborales; la atenuación del régimen del asalariado, a través de remuneraciones y condiciones de trabajo más satisfactorias; una cierta integración de los trabajadores en la empresa; que generen más satisfacción, responsabilidad e iniciativa en el trabajo, y una lealtad incrementada de los servidores públicos hacia el Estado.

Un nuevo *Derecho* en emergencia autoinstitucionaliza un poder estatal cada vez más intervencionista y autoritario. Fija las reglas del juego social y político, de la adquisición y ejercicio del poder. Impone más o menos coactivamente una coherencia mínima sobre la heterogeneidad disgregante de intereses, iniciativas y conflictos. Instrumenta y regula la disolución o la integración subordinada de las relaciones y estructuras precapitalistas o arcaicas, y la instauración de otras requeridas para la vigencia del neocapitalismo. Regula la asignación de recursos y la distribución de bienes, servicios, ingresos y oportunidades, entre clases, grupos e individuos.

El Estado refuerza y reajusta su propio *aparato político-administrativo de dominación* y sus funciones de coacción social, con medios especiales y cada vez más elaborados: subsistemas de dirección y control, administración pública de intervención continua y centralmente organizada, burocracia civil, tribunales, fuerzas armadas, policía. Se extiende la gama de problemas y grupos, de conflictos y crisis que se convierten en parte de las funciones del Estado y en determinantes de su operación. El aparato del Estado se expande y complejiza en poderes, recursos, ámbitos de actuación. Modifica sus instituciones tradicionales y les agrega otras nuevas en que se entrelazan diversas fuerzas y estructuras: burocracias públicas y empresariales; organizaciones de masas (partidos, sindicatos); administraciones semi-estatales o sociales formalmente independientes (bancos, entes financieros, medios de comunicación, centros de investigación-desarrollo y de educación y cultura); formas y mecanismos de semiplanificación; mo-



dalidades de participación política y administrativa de las fuerzas armadas y de la tecnoburocracia.

El Estado se concentra y centraliza como aparato, como actor y foco de poder, se redefine en su naturaleza y en su operacionalidad; adquiere un carácter difuso y empírico que desborda su institucionalización formal. Sufre perturbaciones en su diferenciación como Estado, se segmenta y conflictúa en su seno, ve restringido el éxito de sus medidas.

En el proceso, emergen, aumentan, se refinan los elencos político-administrativos, las técnicas de gobierno y gestión, las instituciones e instrumentos de intervención del Estado y su capacidad de control y de promoción. La maquinaria estatal se hipertrofia en sí misma, en sus gastos y en su participación en el producto nacional.

El aparato político-administrativo es parte y posibilidad de éxito de las funciones de *coacción social*. Se refuerza el monopolio estatal de la violencia, de los medios de coacción, control, decisión y dirección de la sociedad, y de regulación de las clases, grupos e individuos. La tendencia a la militarización del poder, y a la conversión de las fuerzas armadas en élite profesional tecnoburocrática, asumida como partido político *sui generis*, tutor y árbitro de la sociedad, se entrelaza con la universalización de la represión de diferentes sentidos, modalidades, objetos y formas.<sup>16</sup>

El Estado constituye y perfecciona un *subsistema de control*, a través del cual mantiene a las clases y grupos dentro de los límites compatibles con los caracteres y requerimientos del sistema, y regula las demandas en su número, alcance y formas. El subsistema de control combina coacción abierta e inducción del consenso (activo y pasivo). Subordina a la sociedad y la masifica, la atomiza y mecaniza; la convierte en cuerpo amorfo, sin órganos de expresión, de participación y de control respecto a sí misma y al Estado. Supervisa, manipula y uniformiza a clases, grupos, instituciones, regiones. Por y para ello se da el *crecimiento global* y la *centralización totalizante del poder*; el ascenso del Ejecutivo en detrimento de las otras ramas; el uso monopolista y sesgado de la información y de la comunicación de masas; la tecnificación y la cientifización de la vida política y administrativa; el

16 Ver Luis Mercier Vega et al., *Fuerzas Armadas, poder y cambio*, Caracas, Tiempo Nuevo, 1971; M. Kaplan, "Las fuerzas armadas en la crisis argentina", en *Ruedo Ibérico*, París, No. 7, junio-julio 1966; Alfred Stepan, *Brasil: Los militares y la política*, Buenos Aires. Amorrortu Editores, 1974; Guillermo O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972; M. Kaplan, "¿Hacia un fascismo. . .?", cit.; Carol Ackroyd et al., *The Technology of political control*, Penguin Books, 1971.



avance de la tecnoburocracia; la militarización del poder y la universalización de la represión.

El Estado tiende al encuadre ideológico y político, administrativo y policial de la nación. Avanza su intrusión en la existencia cotidiana privada. Registra y usa los detalles significativos de la personalidad y la vida individuales, y regula sus condiciones de manifestación (documentación identificatoria, permisos para actividades y profesiones, sindicalización obligatoria, control impositivo, estadística). Las instituciones son estrechamente supervisadas, se publicizan y politizan, pierden autonomía.

Las empresas públicas se extienden a los medios de comunicación de masas (radio, televisión, cine, diarios), como resortes de información, opinión pública, educación y diversión, ya sea para la prestación de un servicio público desinteresado, sin deformaciones comerciales y políticas, ya para otorgar al Estado un instrumento decisivo de poder, y comúnmente como combinación de ambos objetivos.<sup>17</sup>

El Estado se erige en *instancia arbitral* sobre las clases y los grupos. Regula sus relaciones, atenúa o suprime los conflictos entre grupos divergentes o antagónicos, crea cierto equilibrio relativo entre ellos. Reconoce e impone ciertas *formas de compromiso* social y político y de cooperación (obligatoriedad de la negociación y el arbitraje gubernamental entre capital y trabajo; formas corporativas de organización obrera, empresarial y profesional; reglamentación estricta de la participación política).

El Estado compatibiliza e integra los intereses de las clases, grupos e instituciones que coparticipan en el sistema de dominación y compiten por la primacía. Atenúa contradicciones y conflictos, negocia compromisos y coaliciones para la constitución de un bloque de poder. Proporciona las sedes, los marcos y los mecanismos para la expresión política unificada de los intereses generales de la clase dominante y para el logro de soluciones al problema de la hegemonía.

En la regulación de los conflictos, el Estado, muy en especial a través de las empresas públicas, por una parte crea y garantiza condiciones generales de dominación y explotación (mano de obra; sindicalización en aparatos burocráticos bajo control gubernamental; negociación obligatoria y arbitrada por el Estado; concertación de políticas obrero-patronales; pacificación, represión o supresión de las luchas de

<sup>17</sup> Ver "El Estado y la televisión", número especial de la revista *Nueva Política*, México, vol. I, No. 3, julio-septiembre de 1976; desde una perspectiva mundial, ver Simon Nora, Alain Minc, *L'informatisation de la société. — Rapport à M. le Président de la République*, La Documentation Française-Éditions du Seuil, Paris, 1978.

clases). Por otra parte, bajo la presión o en las condiciones de movimientos y gobiernos populistas, desarrollistas-liberales o de izquierda, el Estado realiza, también con el uso predominante de empresas nacionalizadas y otros entes públicos, intervenciones relativamente favorables a los sectores obreros y populares, para el consenso mayoritario en su favor y en salvaguarda de las condiciones de reproducción del sistema. Regula las relaciones de explotación contra capitalistas demasiado ávidos que amenazan con llevar al aniquilamiento físico y psíquico y a la explosión política de los asalariados. Asume la responsabilidad y el costo de satisfacción de necesidades obreras y populares, para la reproducción del capital, y para la tolerancia o la adhesión activa de grupos mayoritarios respecto al sistema (enseñanza, formación profesional, salud, transporte urbano, vivienda, recreaciones).

Finalmente, el Estado regula el ascenso y la integración parciales de los grupos subalternos y dominados, fija límites extremos a su participación efectiva en el sistema y en la distribución y uso del excedente económico, del ingreso y del poder. Contribuye a la creación de un sistema de lealtades nacionales para la integración del país y para la mejor regulación de sus relaciones con el exterior.

A través de sus centros educacionales y de sus empresas públicas, el Estado es formador de seres humanos, productor y difusor de cultura e ideología, de tecnología y de ciencia. Contribuye decisivamente a la socialización, la regulación y la integración colectiva de los grupos e individuos. Opera a través de la educación formal y la pedagogía cotidiana, los medios de masas, las instituciones y prácticas culturales y científico-técnicas, las organizaciones corporativas, las iglesias. El Estado produce, trasmite y socializa las informaciones organizativas (saber cómo y saber qué sociales) y las reglas generativas (normas y valores, modelos sociales) que en conjunto constituyen la cultura para control de la sociedad. Incorpora a las nuevas generaciones a la sociedad, mantiene y desarrolla la cohesión colectiva de los adultos. Prepara los grupos y los individuos para los diferentes papeles requeridos por el neocapitalismo. Selecciona y forma las élites intelectuales y profesionales de la capa orgánica. Provee al grupo gobernante y a la fracción hegemónica de los elementos necesarios para el control del poder político, del sistema productivo, de la cultura, la ciencia y la técnica. Forma el personal especializado para el servicio de las estructuras técnicas, productivas y administrativas. Entrena un número relativamente reducido de científicos para ciertas formas de invención e innovación. Eleva a los trabajadores y al grueso de la población al nivel téc-

nico, cultural y moral que corresponde a las necesidades del neocapitalismo y de la estructura de poder. Crea y consolida el conformismo político. Contribuye a la emergencia de una personalidad básica en la población.

Cabe considerar finalmente la función de *Relaciones Internacionales*.<sup>18</sup> En su constitución y funcionamiento, el Estado latinoamericano presupone y acepta en lo sustancial la constelación “*dependencia-subdesarrollo*”. Refleja y sirve la acción condicionante y determinante de las corporaciones y Estados de la potencia hegemónica y otras metrópolis imperiales, en todos los niveles y aspectos de la realidad nacional. Contribuye a crear o reforzar sus premisas y mecanismos y regula 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 en la constitución y la modificación de la dependencia externa; en el reajuste de la economía, la sociedad y el modelo de crecimiento al sistema internacional que emerge en las últimas décadas. En gran medida por su acción se instaura y reproduce el neocapitalismo tardío como forma actual y nuevo contenido de la dependencia externa, y se impone al respectivo país la vigencia de un status neocolonial en beneficio de los intereses metropolitanos y de los grupos dominantes nativos.

El Estado sin embargo rara vez llega a ser un mero instrumento pasivo de los intereses foráneos. Asume y ejerce 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 matrices y dinámicas sociohistóricas; los requerimientos de su racionalidad de conjunto; las necesidades de reproducción y reajuste del sistema; las relaciones de los grupos hegemónicos y de las clases dominantes del país con sus equivalentes de las metrópolis y con las otras clases y fracciones del respectivo país, y las posibilidades de divergencias, tensiones y conflictos entre todos estos actores.

Las relaciones entre grupos hegemónicos y dominantes 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 polí-

18 Ver ops. cit. (4)

ticas, que no garantizan la reproducción del sistema nacional o amenazan al grupo hegemónico y a la clase dominante (lucha por el reparto de la plusvalía producida en el país, impactos negativos o destructivos de la penetración económica, ruptura del equilibrio socio-político interno).<sup>19</sup>

Ciertas coyunturas internacionales escapan a veces de la voluntad y el control de las metrópolis y sus grupos internacionales, pueden crear oportunidades y opciones que los grupos gobernantes hegemónicos de los países latinoamericanos 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 al sistema internacional, el cambio en los intereses y comportamientos de la inversión extranjera, las repercusiones múltiples de todo ello en los países latinoamericanos, revelan a éstos y sobre todo a sus élites gobernantes, los inconvenientes de la monoproducción, de la dependencia y del atraso, la necesidad de impedirlos, atenuarlos o superarlos; la apertura de nuevas posibilidades. Se busca la independencia respecto a grandes empresas extranjeras que controlan la oferta de bienes y servicios esenciales y el abastecimiento militar, o se desinteresan por seguir explotando o por comenzar a asumir ciertos sectores productivos y servicios esenciales para la reproducción y funcionamiento del sistema, sin que las empresas privadas nacionales quieran o puedan remplazarlas (energía eléctrica y atómica, combustibles, transportes, industrias metalmeccánicas, armamentos). De allí la necesidad de la intervención estatal, y de la nacionalización 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 la potencia hegemónica, sus corporaciones multinacionales y la de otros países desarrollados, y la regulación de las relaciones entre to-

19 Ver ops. cits. (5)

das ellas. En sus políticas 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 refuerzen la capacidad de maniobra del grupo gobernante respecto a los Estados y corporaciones de la potencia hegemónica y de los países desarrollados, permitan reducir o renegociar la dependencia, y al mismo tiempo fortalezcan la autonomía relativa del Estado y del grupo gobernante respecto a las clases altas nacionales.

Estos objetivos son especialmente posibles y necesarios por el hecho que el neocolonialismo y la dependencia estructural, las nuevas formas de dominación y explotación, crean sus propios límites y enemigos, generan actores y comportamientos de impugnación. Comienza así a rechazarse la dominación y la explotación y la acción totalizante y homogeneizante de las potencias y otros países avanzados y de las corporaciones multinacionales. Se afirma el derecho de los países latinoamericanos al pluralismo, a la identidad específica y diferenciada, a la libertad, la independencia y la creatividad. Se reivindica la emancipación y la recuperación de los medios de producción material, de definición sociocultural y de decisión política. Se afirma la voluntad de desarrollo nacional autónomo y el derecho a la invención del propio futuro, sin sujeción a precedentes y pautas exteriores. Se postula la relación indisociable 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 atingentes a tales fines y a la reorganización progresiva del sistema internacional. Se sostiene que 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 el 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 y ciencia.

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”, uso del poder de votación en la Asamblea General de Naciones Unidas; fórmulas de integración regional (A.L.A.L.C., Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, CARIFTA); Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; Sistema Económico Latinoamericano.<sup>20</sup> Pese a sus méritos y virtualidades, los intentos de cooperación y de integración regionales han encontrado obstáculos que los limitan y contribuyen a esclarecer la naturaleza y el comportamiento del Estado en América Latina.

Estados Unidos como potencia hegemónica y los otros países desarrollados tienden a constituir un bloque de resistencia contra las reivindicaciones de América Latina, y sabotean las negociaciones tendientes a encontrar soluciones incluso parciales a sus problemas de dependencia y atraso. Responden a las demandas de los países de la región con el refuerzo de los mecanismos de intervención y control, y las operaciones de presión económica, penetración cultural y manipulación ideológica, injerencia política, supervisión policiaca, desestabilización institucional y agresión militar (directa o por intermediarios).

América Latina se ve además afectada por su situación de atraso y dependencia y por su heterogeneidad interna como bloque, que dificultan o casi imposibilitan su articulación en un sector regional dotado de coherencia y solidez suficientes para defender sus necesidades y aspiraciones comunes e imponer soluciones favorables a las mismas frente a la superpotencia hegemónica y demás países avanzados. En el mismo sentido operan la multiplicación y el choque de exigencias y estrategias diferentes (conservadores, nacionalistas, populistas, socialistas). Ellas componen un amplio espectro que se despliega bajo variadas formas sociopolíticas (regresivas, estabilizadoras, reformistas, revolucionarias) y sus combinaciones, y se expresan a través de una gran diversidad de procesos y regímenes.

Esta situación obliga a buscar soluciones de compromiso y de alto costo político para los avances en la cooperación y en la integración. Estas son presentadas como procesos que por sí mismos y de modo automático promueven la emancipación y el desarrollo de América Latina, y sólo requieren cambios restringidos y prefijados, que no afectan en lo sustancial al sistema vigente de dominación y explota-

<sup>20</sup> Ver ops. cits. (4), y M. Kaplan, *Problemas del Desarrollo. . .*, y *El Estado en el Desarrollo. . .*, cit.

ción, ni la ubicación tradicional de los países de la región en el orden internacional. Se ignora o se escamotea así el hecho que las consecuencias negativas para los países latinoamericanos del actual orden internacional se entrelazan con el papel tanto o más regresivo de fuerzas y estructuras internas como factores fundamentales del subdesarrollo y la dependencia. No basta modificar algunas formas de vinculación externa para que se produzcan las transformaciones internas que posibiliten el progreso nacional autónomo. La mejora relativa de ciertas relaciones externas puede favorecer sólo a ciertos grupos de grandes propietarios y empresarios nacionales y a sus aliados extranjeros, las corporaciones multinacionales, sin llevar necesariamente ni al desarrollo nacional ni a un nuevo orden mundial. (La creciente aceptación por las corporaciones multinacionales de un extenso sector de empresas públicas en los países latinoamericanos, la evaluación positiva de este fenómeno y la explotación de posibilidades de cooperación entre estos dos tipos de actores, son a este respecto muy reveladores).

La autolimitación en la estrategia interna-externa favorece una operación divisionista de la superpotencia hegemónica y los países avanzados, tendiente a disociar y desarmar un posible frente de todos o una parte de los países latinoamericanos. Para ello se otorgan ventajas especiales a ciertos países de la región, siempre dominados o explotados pero relativamente menos desfavorecidos que los restantes, y a los que se ilusiona con el otorgamiento de un status en parte real y en parte ilusorio de aliado en prioridad e interlocutor privilegiado (Brasil). De modo similar, la potencia hegemónica y las corporaciones multinacionales pueden dentro de ciertos límites favorecer o tolerar los antagonismos y enfrentamientos —reales o artificiales— entre los países latinoamericanos; los intentos de actualizar las fantasías de expansión imperial y de conversión en potencia (Brasil), o de canalizar hacia la agresión interna las tensiones y conflictos interiores que los regímenes autoritarios o fascistas no eliminan o agravan (Chile contra Perú). La necesidad de preservar la seguridad e integridad del país contra amenazas verdaderas o ilusorias a su soberanía e intereses, y de organizar a tal efecto sus defensas y alianzas, permite al Estado y al grupo gobernante reforzar sus poderes e instrumentos de coacción y con ellos la coherencia y equilibrio del sistema.

Divididos entre sí, vinculados por lazos débiles e inestables de acción solidaria, autolimitados por concepciones inadecuadas o mistificadoras sobre la estrategia del desarrollo interno y la autonomía internacional, los países latinoamericanos tienden en su mayoría a res-



tringir su acción a los foros internacionales, y al planteo en ellos de reivindicaciones económicas más que políticas. Estas buscan en muchos casos la renegociación de la dependencia y el logro de ventajas dentro del actual orden mundial, no la superación de éste y su remplazo por uno nuevo y superior que posibilite y sea possibilitado por el desarrollo autónomo, igualitario y cooperativo de sus países componentes.

#### 4. *La autonomía relativa del Estado*

El Estado latinoamericano contemporáneo se ha constituido o reestructurado en el tránsito al neocapitalismo tardío y dependiente y funciona bajo su signo. En última instancia expresa y sirve al sistema, y al grupo hegemónico y la clase dominante, y su actuación corresponde finalmente a sus características, intereses y exigencias. Pero rara vez se da una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y la élite político-administrativa, y una fracción o la totalidad de la clase dominante, ni subordinación mecánica e instrumental de lo primero hacia lo segundo. La base socioeconómica y los conflictos de clase no condicionan ni determinan de manera mecánica ni unilinear a la esfera política y al Estado, y por el contrario crean la posibilidad y la necesidad de su autonomización relativa.

En el despliegue de las funciones y actividades que antes se indicó, el Estado se coloca por encima de la sociedad neocapitalista-dependiente y de sus clases; proporciona las condiciones y las garantías de existencia, de estructuración, de reproducción, de equilibrio y continuidad de un sistema incapaz de lograrlas por el funcionamiento espontáneo o por la acción exclusiva de una fracción o clase dominante, de las unidades productoras privadas, del mercado.

Unidad global resultante de interrelaciones entre partes que lo generan y constituyen, pero dotada de cualidades y capacidades propias, el Estado interviene en las condiciones que lo generan y alimentan, las estimula y desarrolla, trabaja en su propio avance. Aumenta sus funciones, sus poderes y capacidades; se vuelve organizador; estimula superaciones evolutivas (metaorganizaciones y metasistemas). Se hipertrofia, acumula y centraliza poderes. De epifenómeno de la sociedad, pasa a ser su epicentro, se separa relativamente de ella, establece con ella relaciones simbióticas y parasitarias.

El aumento del estatismo se entrelazan con el refuerzo y la autonomización del *personal político-administrativo*, tecnoburocrático civil y militar. El neocapitalismo suscita la politización, la separación,



entre política y sociedad, la tendencia de la primera a la autonomización y al monopolio de la iniciativa social. Las estructuras políticas se especializan, sus personales se profesionalizan y desarrollan intereses y poderes propios, están más determinados y condicionados por su actuación en y para el Estado que por cualquier otra circunstancia, incluso las filiaciones y relaciones de clase (de origen o de apoyo).

La élite gobernante incluye a dirigentes y cuadros políticos pero también a la *burocracia administrativa*. Es una *capa social específica*, no una clase o fracción de clase. Cumple funciones de mediación y regulación respecto a las clases y los grupos, establece relaciones de poder con ellos, los hace depender del gobierno y de ella misma para su existencia y progreso. Una parte de la burocracia se recluta en sectores no dominantes (clases medias y populares), que encuentran en la función pública un mecanismo de existencia, ascenso y participación. Ciertos grupos burocráticos cambian su mentalidad y su perspectiva respecto a la sociedad y a los grupos mayoritarios, los atienden y organizan para mejor controlarlos y manipularlos, los convierten en base y clientela. En y alrededor de la burocracia se generan subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan su expansión y su autonomización.

Capa social pero también *tipo de organización*, la burocracia se articula como personal, aparato, patrimonio, sistema jerarquizado de poder y saber, con fuerte interdependencia de personas, y engranajes y mecanismos. Sus miembros cambian la subordinación disciplinada, la aceptación del autoritarismo, la devoción a los superiores y al Estado, a cambio de la identificación de sus intereses y fines con los Estados, el control y uso de sus recursos y poderes y su conversión en fuente de privilegios particulares.

Estas tendencias y características se refuerzan y especifican por la politización de las fuerzas armadas, su asunción de una función tutelar sobre la nación, su ejercicio de un poder autónomo fuera y sobre la sociedad y el Estado, su conversión en una élite tecnoburocrática que converge con sectores de la tecnoburocracia civil, establece con ellos entendimientos y alianzas. *La tecnoburocracia civil-militar* tiende a volverse sociedad aparte en el Estado, que fija sus fines, medios y normas; extiende su poder, sus funciones y ámbitos; se constituye en centro autónomo de decisiones y de intereses específicos.<sup>21</sup>

21 Ver para un caso nacional específico, Alain Rouquié, *Pouvoir militaire et société politique en République Argentine*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Poli-

Sistema dinámico en sociedades complejas y cambiantes, con funciones de mediación y arbitraje, el Estado no puede librarse del control de la sociedad y de sus clases e instituciones; se ve afectado por sus proyectos, movimientos y conflictos; debe recurrir a estrategias y tácticas que mantengan su supremacía y la de sus grupos que lo controlan.

El Estado no puede presentarse como mero instrumento de una clase dominante y defensor de sus intereses y del sistema. Es indispensable que en parte se presente y en parte realmente se sitúe y opere como instancia autonomizada y superior respecto a las clases y grupos, fuerza dominante de la sociedad, aparato de dominación y administración respecto a *todas* las clases, potencia extraña a sus preocupaciones inmediatas.

La clase económica y socialmente dominante está dividida en capas y fracciones diferentes, en competencia y conflicto. Ello obstaculiza la expresión de los intereses de clase, el logro inmediato de una voluntad de clase, el control directo del Estado o la plena identificación con éste. Obliga a recurrir a representantes o *apoderados especializados en la razón de Estado*: la élite político-administrativa. El Estado y quienes lo encarnan son una especialización organizada como poder mediatizado-mediatizador de la clase dominante, que obra hacia sus grupos componentes como fuerza y razón de su unidad protección contra los enemigos internos (masas populares) y externos (otros Estados). A través del Estado, la clase dominante termina de organizarse y de afirmarse como tal; el orden es asegurado en su regularidad y continuidad contra las arbitrariedades individuales; los dominadores y explotadores ven garantizados sus propiedades e intereses, y las relaciones sociales básicas que son presupuestos y componentes de su existencia y de su situación.

La fracción gobernante puede no identificarse con la fracción hegemónica ni con la clase dominante. El bloque en el poder no es monolítico; es de composición heterogénea, minado por contradicciones entre fracciones de clases, influido y erosionado por otras clases, y grupos y diversos movimientos sociales. Diferentes sectores

tiques, 1977; Carlos S. Fayt, *El político armado — Dinámica del proceso político argentino (1960-1971)*, Buenos Aires, Ediciones Pannedille, 1971; M. Kaplan, *Militarismo, crisis política y relaciones internacionales en la América Latina contemporánea*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Año XIII, No. 39, septiembre-diciembre de 1980.

y ramas del Estado pueden volverse sedes del poder de clases o fracciones que no son dominantes. La fracción gobernante puede resistir ciertas exigencias de la fracción hegemónica o de la clase dominante, e intentar incluso sacudir su yugo para apropiarse de todo el poder.

El fortalecimiento del Estado y de su autonomía relativa requiere 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 políticas, que funcionan como mediaciones. Esta situación es creada y reforzada por la autonomía estructural del personal político, la especificidad de sus intereses, la falta de transparencia de las relaciones sociales y su encubrimiento de las luchas de clases, el efecto de transposición y refracción que ejerce el fenómeno político. Los políticos y administradores en el gobierno nunca viven totalmente la realidad objetiva, siempre corren el peligro de relegarse a un mundo en parte imaginario, y de reducir su capacidad de percepción y evaluación. Pueden creer en las categorías que utilizan y en la autonomía y supremacía de la política estatal.

*La democratización en el reclutamiento político* hace operar *mecanismos de promoción individual y grupal* que —dentro de ciertos límites— abren los organismos del Estado a individuos provenientes de niveles medios o inferiores. Las competencias y conflictos dentro de la clase dominante favorecen las presiones de clases subalternas y dominadas, el aumento de su capacidad de influencia y negociación, el paso de medidas que las benefician. El Estado arbitra entre grupos de la clase dominante, y entre ésta y las clases subalternas y dominadas, cuando está en juego la coherencia, la estabilidad y la sobrevivencia del sistema.

La autonomía de la instancia política, de los políticos y administradores del Estado, puede alcanzar una extrema latitud, pero es siempre relativa, se mantiene dentro de ciertos *límites*, sobre todo por razones como las siguientes:

a) La fracción hegemónica y la clase dominante, el Estado y la élite político-administrativa, se constituyen y actúan sobre la base, en los marcos y como elementos integrantes, de un sistema global. De su organización y de su funcionamiento surgen coordenadas que asignan al Estado un papel en *última instancia* limitado. Las funciones del Estado respecto a la economía y a la sociedad (mantenimiento de la coherencia, la estabilidad, la continuidad; desarrollo de las posibilidades del sistema sin transformaciones radicales) establecen una correspondencia entre la política del Estado y los intereses socioeconómicos

dominantes, hacen que la primera sirva en última instancia a los segundos.

El área y la problemática de las empresas públicas son particularmente aptas para revelar esta dinámica esencialmente contradictoria. A través de aquéllas se revela que la intervención del Estado y la extensión del sector público son a la vez una necesidad y un nudo de contradicciones insolubles para el neocapitalismo, que tiende así a promoverlas y a limitarlas, a usarlas y a lamentarlas.

Institución de la sociedad neocapitalista, el Estado es independiente de ella y la domina, a la vez su premisa y su base internas, y su límite como coacción negativa a la valorización del capital. Las funciones del Estado no están contenidas originariamente en él, ni es por su propia naturaleza que asume la responsabilidad de crear y mantener ciertas condiciones generales de producción. El Estado va asumiendo la atención de las condiciones generales del sistema que el capital no quiere o no puede garantizar. Las fracciones de la clase dominante no aceptan esta extensión de las actividades del Estado y las limitaciones que ella les impone, de manera voluntaria y satisfecha. Las aceptan a medias y sin alegría, bajo el impacto de crisis socioeconómicas que se expresan y mediatizan por las competencias y conflictos entre fracciones de la clase dominante, luchas de clases, catástrofes (materiales, políticas, militares), aparición de nuevas necesidades históricas. La élite oligárquica no apoya una extensión ilimitada del sector público, lo restringe y subordina, por el contrario, en su existencia misma y en su funcionamiento, a sus intereses. Acepta por necesidad la creación de empresas públicas, las promueve o utiliza como instrumento de garantía y de incremento de sus beneficios, de su acumulación, y siempre en la medida en que tales objetivos económicos no puedan ser realizados de manera igualmente eficiente por la empresa privada, que se debe suplir y ayudar, pero nunca desplazar.

La aceptación de las empresas públicas por las grandes empresas, la élite oligárquica y sus aliados nunca es completa ni definitiva. Aquéllas, y de manera más general diversas formas del intervencionismo estatal, establecen barreras externas y coacciones negativas a la formación de valor por el capital, a su valorización y acumulación a través de empresas privadas, situación general que se manifiesta en diferentes maneras.

En primer lugar, el Estado se asigna y pasa a controlar funciones, ámbitos, recursos que provienen directamente de los recursos del país (capital social) y de la fuerza de trabajo, y que escapan a la dominación del capital como objeto de explotación, limitan el espacio de

acumulación y reproducción del capital privado. A esta esfera corresponden: las limitaciones vigentes en las empresas públicas a la jornada de trabajo y a la producción de plusvalía; la imposición de cargas tributarias y sociales para la provisión de servicios a la comunidad y las consiguientes limitaciones al consumo individual: la asunción por el Estado de procesos productivos que el capital privado puede considerar —inmediatamente o en perspectiva— rentables.

En segundo lugar, el sector público puede demostrar —y a veces lo hace— que una empresa puede funcionar eficientemente sin propietario privado, lo que plantea un cuestionamiento objetivo a la propiedad privada de los medios de producción y financiamiento. Los éxitos tecnológicos y de gestión del sector público pueden atestiguar el freno que la apropiación privada impone al desarrollo de las fuerzas productivas y los desperdicios que genera. Las empresas públicas pueden aparecer como la negación de relaciones de producción capitalista en beneficio de trabajadores y capas populares.

En tercer lugar, en efecto, en ciertas empresas públicas se da un mejoramiento limitado, pero real, de la situación de los trabajadores. Estos, masivamente concentrados y organizados en ciertos sectores vitales de la economía, pueden asumir la defensa de intereses nacionales. La lucha de masas, en ciertas condiciones, puede imponer nacionalizaciones sobre las que el poder capitalista puede no volver completamente, mantenerlas y extenderlas. El sector público puede volverse un sostén sólido para la operación de políticas progresistas o radicales de un eventual gobierno popular.

Finalmente, de manera general, las empresas públicas dejan de ser propiedad privada en sentido estricto. Por grande que sea la convergencia o la interpenetración entre el Estado y los monopolios privados, éstos dejan de tener uso directo de las empresas públicas. En este tipo de entes públicos el Estado, sujeto a coacciones institucionales y a criterios sociales y políticos, tiene la posibilidad de obrar sin tener en cuenta la ley del beneficio máximo y puede reproducir y ampliar las contradicciones del proceso de acumulación.

Por otra parte, pese a las dificultades y crisis de las empresas públicas, y al mismo tiempo por ellas, la élite oligárquica y la gran empresa nacional y extranjera relanzan periódicamente su ofensiva contra aquéllas. Las consideran, junto con el intervencionismo estatal en conjunto, como un fenómeno episódico, inconveniente, hasta patológico. Esgrimen la manida afirmación de que el Estado es mal administrador, y postulan la necesidad de privarle de sus instrumentos de regulación y de promoción del desarrollo y el cambio. (desnacionalización

y reprivatización de empresas públicas, refuerzo de los monopolios privados y de la colonización por las multinacionales).

Esta solución se estrella contra las dificultades de la reprivatización (repercusiones sociales y políticas, carácter estratégico de muchas actividades y sectores en cuestión, desinterés de capitales privados por muchas de aquéllas).

En lo que respecta al Estado y a la burocracia político-administrativa, ligados a un orden social determinado y sometidos a sus coacciones, sólo tienen un campo de acción finalmente limitado. No se puede pedir que obren contra las leyes fundamentales de valorización y acumulación del capital, ni contra ciertas relaciones esenciales entre clases (dominantes, subalternas, dominadas) y el régimen de poder político. No tienen una actividad autónoma que se desarrolle fuera de las relaciones sociales de producción y de las condiciones generales de la reproducción social y de la acumulación de capital, a partir de criterios externos a la ley del beneficio máximo. No dominan el juego social en que participan. No controlan la competencia monopólica —nacional e internacional— de los capitales, deben plegarse a sus condiciones para perdurar como aparato que compensa a posteriori los desequilibrios más agudos y regula los movimientos entre los grupos dominantes y entre éstos y los dominados.

En estas condiciones, subsiste la llamada economía mixta, y con ella la ambigüedad, las insuficiencias y los dilemas del sector público. Incapacitados para convertirse en agente efectivo y dinámico del desarrollo, el sector público y sus empresas siguen reducidos a su actual situación de islotes aislados y limitados en un mar de capitalismo dependiente que proyecta sobre el propio Estado sus contradicciones, deformaciones y restricciones. Por otra parte, la mera subsistencia del sector público revela las insuficiencias del sector privado y la incapacidad de una economía neoliberal para funcionar de acuerdo con sus propias premisas, agrava las contradicciones entre ambos sectores, dificulta una coexistencia pacífica entre ellos, exige tarde o temprano una definición en un sentido o en otro.

b) La *promoción individual* de miembros de clases subalternas y dominadas para su ingreso en el Estado tiene límites. No implica necesaria y totalmente una democratización. El control del poder socio-económico posibilita a la fracción hegemónica y a la clase dominante la conservación, la recuperación y el ejercicio de considerables poderes de decisión. Los dirigentes y funcionarios de origen popular no llevan consigo necesariamente su origen en el ascenso político y social, pueden identificarse con los intereses y valores de su nueva po-

sición. La movilidad social puede acreditar una imagen democratizante del Estado, sin tocar los privilegios fundamentales de los grupos hegemónicos y dominantes. El proceso de reclutamiento del personal político y administrativo es mantenido más aquí del umbral a partir del cual el *quantum* de movilidad afecta —a través de tensiones, conflictos y crisis— la estabilidad y la reproductibilidad de la estructura de clases y de poder y de la ideología oficial.

c) La fracción hegemónica o la clase dominante pueden ejercer influencia y control sobre el Estado por la mediación de diversos *factores y mecanismos de cohesión y regulación de los grupos gobernantes y administrativos*.

La identidad de condiciones objetivas y de prácticas profesionalizadas produce constelaciones de predisposiciones, identidad de hábitos y pautas de conducta, una comunidad de puntos de vista y de modos de actuar, la armonización de hecho de prácticas y obras, en los miembros de la élite político-administrativa. Estos se homogeneizan dentro de una capa unificada, se particularizan respecto de los otros grupos e individuos. Sus acciones son orquestadas en ausencia de toda organización de proyectos y actos individuales, y sin necesidad de conspiraciones. Una matriz común define e impone el consenso social del sistema político-estatal en un momento dado; limita las desviaciones; restringe el grado posible de objetividad y de imparcialidad.

Mecanismos culturales y red de vínculos sociales refuerzan esta situación estructural. Los medios de sociabilidad y de educación, de información y de comunicación de masas contribuyen a regular la expresión de las exigencias ideológicas y políticas. Operan como agencias de adoctrinamiento conservador, para desalentar en dirigentes políticos y altos funcionarios las veleidades de autonomía y de competencia por el poder. Establecen tabúes políticos para la vida personal y la práctica profesional y política. Reducen el debate político a dimensiones significativas o anodinas. Permiten escapadas no conformistas en la medida misma de su banalidad e inconsecuencia.

d) Entre miembros de la fracción hegemónica y de la clase dominante, y dirigentes políticos y administrativos de alto nivel, se establecen lazos sociales. Ello se dan por la comunidad de origen social; las actividades gubernamentales de mediación y regulación; la elección de la fracción hegemónica o de la clase dominante como modelo o grupo de referencia; la convergencia de ideologías y aspiraciones; la interpenetración de tipo familiar, económico, social; la corrupción; el temor compartido a las presiones populares y a las amenazas de cambios radicales.



e) El poder de Estado puede repartirse entre representantes de diversas clases y fracciones, pero sigue funcionando a través del predominio de algunos aparatos u órganos sobre el resto. La fracción hegemónica o la clase dominante tiende a ubicarse en las ramas, órganos o aparatos de Estado que predominan, o tienen una importancia estratégica (decisiones fundamentales de política y de organización socioeconómicas); usan a unas y otros para conservar y reforzar sus palancas de mando y para servir sus intereses generales y específicos.<sup>22</sup>

f) La fracción hegemónica de la clase dominante, o ésta en su conjunto, sus aliados internos (Fuerzas Armadas, Iglesia) o externos (gobiernos y corporaciones de las potencias) pueden llamar brutalmente al orden al personal político y administrativo, si éste lleva su autonomía más allá de ciertos límites y los costos de aquélla exceden sus beneficios. El llamado al orden se da a través de una variedad de formas —legales e ilegales— de presión; la retracción interna de capitales o su evasión al exterior; la creación deliberada o el refuerzo de los desequilibrios monetarios, los procesos inflatorios y las situaciones de desabastecimiento y especulación; las operaciones de desestabilización política; las campañas de prensa y de rumores; la promoción de movimientos de protesta con bases y alcances populares; el terrorismo político; el pedido de ayuda a las agencias públicas y privadas de las grandes potencias; el golpe de Estado.

La defensa y extensión de la autonomía del Estado más allá y contra el interés y la voluntad de la fracción hegemónica o de la clase dominante es posible pero no probable, por el temor de la élite político-administrativa a una movilización de masas que se desborde incontrolablemente y amenace el orden jerárquico, autoritario-vertical, sobre el cual todo Estado se funda y al cual expresa.

Parte central del proceso latinoamericano contemporáneo, de su balance y perspectivas, está constituida por el intervencionismo del Estado, sus fluctuaciones entre la dependencia y la autonomía siempre relativas de la sociedad y de sus clases fundamentales. Las alternativas en cuanto al alcance, el contenido y los límites de la intervención del Estado, podrían reducirse a cuatro: continuidad apenas modificada de la situación actual; emergencia de una forma acentuada de capitalismo de Estado; ascenso de un modelo stalinista de acumulación, desarrollo y Estado; surgimiento de una alternativa socialista democrática de sociedad, de cultura y de sistema político.

<sup>22</sup> Ver Nicos Poulantzas, *Les classes sociales dans le capitalisme d'aujourd'hui*, Paris, Seuil, 1974; Domingo Alberto Rangel, *La oligarquía del dinero*, 3a. edición, Caracas, Editorial Fuentes, 1972, especialmente 3a. parte, cap. VII.

El análisis científico y el debate político se interrelacionan entre sí y con la formulación y la confrontación, en la teoría y en la práctica, de modelos alternativos de desarrollo y de sociedad deseada. Ello implica una serie más o menos sistemática e integrada de decisiones ante un conjunto de opciones como las siguientes:<sup>23</sup>

a) Ritmo violento y acelerado, o mesurado y lento en el proceso de cambio.

b) Proceso espontáneo bajo régimen más o menos liberal y con énfasis privatista; o proceso inducido y regulado por la intervención del Estado, su primacía o su exclusividad.

c) Mero crecimiento cuantitativo, o desarrollo integral.

d) Política socioeconómica de tipo general e integrado, o concentración prioritaria en sectores-clave o estratégicos.

e) Privilegio del agro y la producción primaria en general, o de la industria y el terciario. En el segundo caso, industrialización substitutiva de importaciones y dependiente del financiamiento y la tecnología exteriores, o industrialización integrada y autónoma.

f) Crecimiento o desarrollo con o sin estabilidad monetaria.

g) Redistribución inmediata del ingreso nacional, o postergación hasta el logro de importantes frutos del desarrollo.

h) Prioridad a inversiones productivas, o a las de infraestructura y sociales.

i) Desarrollo de polos espaciales privilegiados, o incorporación igualitaria de todas las regiones.

j) Sacrificio de unos pocos en beneficio de la mayoría, en favor de una minoría, o sacrificios y beneficios igualmente compartidos.

k) Satisfacción de los intereses de poder y prestigio nacionales, o de los intereses de bienestar general.

l) Colaboración del capital extranjero, o desarrollo en base a la capitalización nacional (privada o pública).

m) Desarrollo cerrado (autarquía), o abierto (integración supranacional), o combinación de ambos procesos.

n) Autoritarismo vertical con apatía e indiferencia de masas; o participación ampliada y activa, apoyo decidido, identificación entusiasta de las clases populares.

o) Capitalismo o socialismo, y en ambos casos de qué tipo.

<sup>23</sup> Ver José Medina Chavarría, "Un modelo teórico de desarrollo aplicable a América Latina", en UNESCO, *Aspectos sociales...*, cit. vol. I; M. Kaplan, *Modelos mundiales y participación social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

La presentación y el análisis crítico de las opciones de desarrollo, y de la ubicación del intervencionismo estatal y la empresa pública en cada una de ellas, es cuestión que requiere un tratamiento por separado.