

DEMOCRACIA Y CONSTITUCIÓN: AVATARES DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Marcos KAPLAN

SUMARIO: I. *La etapa de crisis estructural permanente (1930-)*. II. *Intervencionismo y autonomización del Estado*. III. *Multifuncionalidad del Estado y presidencialismo reforzado*. 1. *Sistemas de partidos, Estado y presidencialismo*. 2. *Estatismo y presidencialismo: refuerzo y crisis*. 3. *Problemática de la integración latinoamericana*. 4. *El impacto de la crisis*. 5. *El neofascismo*. 6. *Camino alternativo y nuevo Estado de derecho*. 7. *Un desarrollo alternativo*.

Democracia y constitución, su despliegue y sus avatares y vicisitudes en la historia latinoamericana, son fenómenos a examinar en el marco de una misma constelación problemática. Es la constituida por el Estado y sus interrelaciones con la sociedad civil, con la sociedad política (partidos, sistemas electorales, otras formas de participación sociopolítica), con el modo de inserción en el sistema internacional, con el camino/estilo de desarrollo que se aplicó o que se intenta aplicar en determinadas fases de la evolución nacional.¹

Desde la sociedad colonial, pero sobre todo en la fase de independencia y organización nacionales, se da una dinámica de centralización, omnipotencia y omnipresencia del Estado y de la élite pública. Uno y otra son más productor que producto, actores primordiales en la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y la cultura, el sistema político y las relaciones internacionales. Lo son con una realidad y una lógica propia y con sus principios inherentes propios de determinación.²

¹ He desarrollado un enfoque teórico sobre el tema en Kaplan, M., *Estado y sociedad*, 3a. ed., México, UNAM, 1983. Recientes contribuciones a esta problemática pueden encontrarse en Skocpol, Theda, *States & Social revolutions*, Cambridge University Press, 1979; Birnbaum, Pierre, *La logique de l'État*, Paris, Fayard, 1982; Kazancigil, Ali (editor), *L'État au Pluriel-Perspectives de Sociologie Historique*, Paris, Economica/UNESCO, 1985. En este último volumen desarrollo el tema "La théorie de l'État et le Tiers Monde".

² Ver Kaplan, M., *Formación del Estado nacional en América Latina*, 3a. ed., Buenos Aires, Amorrortu, caps. 2 y 3, 1983; Vega C., José Luis, *La formación del Estado nacional en Costa Rica*, San José de Costa, ICAP, 1981; Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, México, UNAM, 1982.

Una constelación de factores y procesos, que he explorado y expuesto en otros trabajos, confluyen en tendencias a la primacía y autonomía del Estado; al fracaso y el abandono del régimen parlamentario; a la difusión del régimen presidencial y su declive hacia el presidencialismo (legal o dictatorial).³

Una fase de transición, desde fines del siglo XIX hasta 1930 esboza cambios en el sistema del poder y el régimen político, y la acentuación de las tendencias al presidencialismo, incluso a considerables ajustes en la teoría y la práctica de la democracia y el constitucionalismo.⁴ Todo ello, sin embargo, se despliegan en plenitud, se trasmutan en formas nuevas y procesos inéditos, bajo el impacto de las crisis y cambios interiores y mundiales que se suceden y entrelazan desde 1930.

I. LA ETAPA DE CRISIS ESTRUCTURAL PERMANENTE (1930-)

Preexistente como aparato, institución y personal, disponible para la supremacía, el Estado entra en la fase de crisis estructural permanente que se abre desde 1930 hasta el presente. La crisis entrelaza los factores, componentes y efectos de la inserción en un orden internacional emergente, caracterizado por la interdependencia asimétrica, la concentración del poder y la nueva división mundial del trabajo, en interconexión con el despliegue de un camino de desarrollo neocapitalista-periférico.⁵

El camino/estilo de desarrollo se identifica con un crecimiento distorsionado y limitado; la centralización extrema de poderes y recursos; la redistribución regresiva del ingreso; la depresión de los niveles de empleo, remuneración, consumo y bienestar de las mayorías. Proclamado

³ Ver Kaplan, M., *Estado y sociedad en América Latina*, México, Editorial Oas's, 1984.

⁴ Ver Sáchica, Luis Carlos, *El poder constituyente en Iberoamérica*, México, SECEP/LINAM, 1984, y *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 1980; Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo, "Derecho constitucional", en *Introducción al derecho mexicano*, México, tomo I, UNAM, 1981; el volumen colectivo *El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina*, México, UNAM, 1977, y en qué: la ponencia colectiva a cargo de Héctor Gros Espiell; Kaplan, M., *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1985.

⁵ El cambio en el sistema internacional lo he analizado en Kaplan, M., "La concentración del poder político a escala mundial", en *El Trimestre Económico*, México, núm. 161, enero-marzo de 1974, y en "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en Castañeda, Jorge (compilador), *Derecho económico internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

como derecho de todos pero resultante en prerrogativa de pocos, este desarrollo lleva a la monopolización por minorías de los beneficios de la gran industria y de la urbanización, de la afluencia y del consumismo, de la sofisticación cultural y de la modernización tecnológica. Las mayorías son condenadas a la frustración de sus necesidades y expectativas; a la reducción de su participación; a la destrucción de sus modos de existencia, opciones y posibilidades de progreso; a la redundancia (individual, social, nacional). Reclasificaciones, concentraciones, centralizaciones, marginaciones se dan en términos de países (brecha entre centrales y periféricos, y dentro de América Latina), y en el interior de aquéllos, entre ramas, sectores, polos urbanos, regiones, clases y grupos, en detrimento de lo que en conjunto son mayorías. Se presupone e induce un orden sociopolítico que genere o refuerce la no participación, la despolitización, la apatía y sumisión del grueso de la población.⁶

Una operación de conservadurismo modernizante, que expresa y realiza la ideología y la política del desarrollismo neocapitalista-periférico, irrumpe y se impone bajo la forma de un modelo productivista-eficientista-consumista-disipatorio. Regido por la idea de crecimiento (unidimensional, unilineal, necesario, ilimitado), sus consecuencias se agrupan en tres grandes órdenes: reduccionismo, fatalismo-conformismo, selectividad destructiva.⁷

Nueva división mundial del trabajo y crecimiento neocapitalista periférico se identifican con un proceso/sistema que vuelve a un creciente segmento de los recursos humanos, incluso altamente capacitados, cada vez menos utilizables en papeles significativos. Una parte cada vez mayor de la población tiende a convertirse en permanentemente redundante y, por lo tanto, potencial o efectivamente turbulenta e ingobernable (a esta cuestión esencial vuelvo luego).

Con este crecimiento, viejos y nuevos patrones de estratificación y movilidad se superponen y entrelazan, sometiendo clases y grupos a determinaciones múltiples y contradictorias. La transición no es consecuencia de un proyecto deliberado de clase, grupo o élite, para promover o aprovechar los cambios. Estos se producen sobre todo por factores externos (crisis económicas, políticas y militares, nueva división mundial del trabajo, confrontaciones entre potencias y bloques); o

⁶ Ver Prebisch, Raúl, *Capitalismo periférico-Crisis y transformación*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981; Serra, José (compilador), *Desarrollo latinoamericano-Ensayos críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974; Kaplan, M., *Estado y sociedad...*, op. cit., supra nota 3, caps. II y III.

⁷ Ver Kaplan, M., *Modelos mundiales y participación social*, México, Archivos del Fondo, Fondo de Cultura Económica, 1974.

como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor del sistema y de los grupos gobernantes y dominantes.

Debilitada su hegemonía, la oligarquía se adapta y autotransforma como nueva élite oligárquica, flexible y permeable para absorber y controlar los cambios. Son de aparición tardía, relativamente débiles, carentes de autonomía y de proyecto propio, el empresariado nacional, las clases medias, los trabajadores y marginales urbanos, los grupos campesinos. Pueden movilizarse y cuestionar la dominación tradicional, pero no afectarla seriamente ni imponer una alternativa de hegemonía y proyecto. La capacidad para regir la nación es perdida en parte por algunos, sin ser totalmente ganada por otros.

En lo sociopolítico, la excepcionalidad se normaliza, la transición se revela permanente. Elementos de progreso, de estancamiento y de regresión, una diversidad de fuerzas y formas heterogéneas se entrelazan sin una reestructuración integradora bajo el signo de alguna racionalidad alternativa. Las ideologías proliferan y coexisten, se entrelazan y se enfrentan. Los partidos se multiplican. Se crean o se refuerzan trabas para el logro de formas racionales de acción política, consensos amplios, respuestas a las crisis y a las cuestiones del desarrollo. Se generaliza un tipo de crisis política, por la confluencia de dos grandes líneas.⁸

En camino/estilo de desarrollo prevaeciente desplaza, disuelve o integra formas anteriores de dominación, e instaura las suyas propias. Masas poblacionales son liberadas de jerarquías tradicionales, reestructuradas y movilizadas, incitadas a multiplicar sus necesidades y demandas. A la inversa, el neocapitalismo periférico despliega su dinámica marginalizante, multiplica con ello tensiones y conflictos. Los portadores y beneficiarios del proyecto se inclinan en favor de la creciente concentración del poder y de un orden autoritario. Estado y grupos gobernantes, élite oligárquica y órdenes institucionales, se reservan los centros e instrumentos principales de decisión y acción sociopolíticas.

Élites pública y oligárquica encuentran sin embargo crecientes dificultades para la reproducción y avance del sistema. Divididas en fracciones competitivas, enfrentadas a movilizaciones, antagonismos y conflictos de absorción y control difíciles, sienten la amenaza de una entropía creciente. Situaciones permanentes o recurrentes de lucha

⁸ Para el cuadro histórico general y por países del proceso contemporáneo de América Latina, ver Halperin Donghi, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1969, y González Casanova, P. (coordinador), *América Latina: Historia de medio siglo*, México, dos volúmenes, Siglo XXI Editores, 1977 y 1981; Kaplan, M., *Estado y sociedad...*, cit., caps. IV y V.

social, inestabilidad política, reducción de la legitimidad y del consenso, insuficiencia de la coerción normal, vacíos de poder, crisis de hegemonía, se manifiestan y vehiculan en la proliferación de ideologías, movimientos, partidos, regímenes y proyectos. La mayoría de los intentos y experimentos políticos aparecen, en mayor o menor grado, a la vez como reflejo, continuidad y tentativa de superación de la crisis; afectan el orden político tradicional pero no lo destruyen, lo preservan en medidas variables. Estos fenómenos dificultan a la vez el mantenimiento de la vieja hegemonía; su renacimiento con formas, bases e instrumentos diferentes; la vigencia y ampliación de la democratización. Se evidencia la contradicción entre las exigencias del proyecto neocapitalista-periférico, y los supuestos, rasgos y efectos de la crisis política. Se van dando tendencias a la búsqueda de una solución definitiva para la contradicción, mediante regímenes autoritarios o neofascistas. Los intentos de realización de ésta y otras alternativas son inseparables del continuo avance del intervencionismo y autonomización del Estado.

II. INTERVENCIONISMO Y AUTONOMIZACIÓN DEL ESTADO

Más disponibles y aptos que otros actores sociales para enfrentar los desafíos de la crisis y asumir las tareas necesarias, Estado y élite pública aumentan sus intervenciones, funciones y ámbitos, sus poderes e instrumentos; tienden al monopolio político y a la autonomización; se convierten en el actor central. Productos pero sobre todo productores de las fuerzas y estructuras, situaciones y dinamismos en despliegue, son cada vez más factor decisivo de la configuración y funcionamiento, de la reproducción y los cambios de la sociedad.⁹

Todo ello se desarrolla con la confluencia de factores y procesos como los siguientes:

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

⁹ Sobre el ascenso y el papel del Estado, he desarrollado ampliamente la temática en Kaplan, M., *Formación...*, cit.; *Estado y sociedad...*, cit.; *El Estado en el desarrollo y en la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1969; *Aspectos del Estado en América Latina*, 2a. ed., México, UNAM, 1985; *Sociedad, política y planificación en América Latina*, 2a. ed., México, UNAM, 1980.

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

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

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

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

Expresión extrema de la tendencia, las fuerzas armadas se politizan; asumen la tutela de la nación; tienden a convertirse en élite tecno-burocrática que converge con sectores de la tecno-burocracia civil, en acuerdos, proyectos y experimentos gubernamentales;¹⁰

¹⁰ Ver Kaplan, M., "Militarismo, armamentismo, dependencia: El caso de América Latina", Moscú, núm. 11, Academia de Ciencias de la U.R.S.S., Instituto de América Latina; Mercier Vega, Luis (editor), *Fuerzas armadas, poder y cambio*, Caracas, Editorial Tiempo Nuevo, 1971.

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

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

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

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

Las decisiones del Estado se toman y cumplen así, en general, según un orden de prioridades de actores, intereses y objetivos, que favorecen (en orden descendente) a las élites públicas, los criterios y exigencias de la racionalidad global del sistema, las fracciones más fuertes de la clase dominante, la clase dominante en conjunto, fracciones y grupos de otras clases.

III. MULTIFUNCIONALIDAD DEL ESTADO Y PRESIDENCIALISMO REFORZADO

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

En refuerzo del Ejecutivo y del continuo desplazamiento hacia el presidencialismo operan las funciones de organización colectiva y políticas socioeconómicas. Al presidente y sus ministros, sus departamentos y empresas públicas, corresponde naturalmente las crecientes intervenciones estatales que regulan la disponibilidad y uso de recursos, según necesidades reconocidas y jerarquizadas; inciden en la producción y

distribución de bienes, servicios, ingresos, entre clases, sectores, regiones y objetivos. A través del Ejecutivo, el Estado regula o administra servicios públicos, infraestructuras, actividades de base y de avanzada. El poder Ejecutivo contribuye a la formación del ahorro; es principal productor, comprador y vendedor de bienes y servicios; inversor por sí, y agente de estímulo directo e indirecto para la inversión privada. A través del empleo burocrático, los servicios sociales y las transferencias, el Estado, a través sobre todo del Ejecutivo, regula los niveles de ocupación e ingreso, la capacidad adquisitiva del mercado, las condiciones de competencia y monopolio. El Estado y el Ejecutivo asumen el financiamiento público de la producción privada, la socialización de riesgos y pérdidas de la gran empresa. También, a la inversa, la protección de categorías mayoritarias (consumidores, usuarios, asalariados, pequeños y medianos empresarios, intelectuales, técnicos), su manipulación y control, la reducción o canalización de conflictos, el refuerzo del equilibrio del sistema. Es sobre todo el Ejecutivo dentro del Estado a quien corresponden las tareas de pilotaje global de la economía, la prevención o superación de las crisis, la promoción del crecimiento y la modernización, los intentos de planificación.¹¹

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

Un subsistema de control mantiene a clases y grupos dentro de los marcos compatibles con los requerimientos del sistema; regula las demandas; combina la coacción abierta y la inducción del consenso (activo y pasivo). Instancia arbitral, el Estado regula las relaciones y conflictos entre los principales actores sociales, impone compromisos.

¹¹ Ver Assael, Héctor (compilador), *Ensayos de política fiscal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973; Martins, Luciano, *Pouvoir et développement économique-Formation et évolution des structures politiques au Brésil*, Paris, Anthropos, 1976; Kaplan, M., *El Estado en el desarrollo...*, cit., y *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Montevideo, Tierra Nueva, 1972; García d'Acuña, Eduardo (compilador), *La planificación del desarrollo en América Latina*, México, FCE.

Proporciona sedes y mecanismos para la unificación política de las fracciones dominantes, y el logro de soluciones a la hegemonía. Para clases medias y populares, el Estado crea y garantiza, por una parte, las condiciones de dominación y explotación, por otra, bajo múltiples presiones (nacional-populistas, desarrollistas-liberales y de izquierda), interviene en favor de clases mayoristas, y de la legitimación y consenso para la élite gobernante, la fracción hegemónica y el sistema. El Estado regula el ascenso y la incorporación de grupos subalternos y dominados, limita sus formas de participación, crea lealtades para la integración y la política exterior.

A partir y a través de sus centros y empresas, de la educación formal y la pedagogía cotidianas, de los medios de masas y las organizaciones corporativas, el Estado y sobre todo el Ejecutivo, es productor de recursos humanos, de informaciones organizativas (saber qué y saber cómo sociales), y de reglas generativas (normas, valores, modelos de personalidad y conducta). Su papel es decisivo en la socialización y la integración de grupos e individuos, y en cuanto a la naturaleza y papel de diferentes tipos de intelectuales (guardianes del sistema, servidores del poder público, aliados de grupos dominados, portadores de proyecto subversivo propio).¹²

En su manejo de las relaciones internacionales, el Estado es por una parte actor central en la constitución y reproducción de la Constitución y reproducción de la dependencia externa y del neocapitalismo periférico, pero sin un papel instrumental y pasivo. Él, por el contrario, media y arbitra, entre grupos internos y externos, entre la autonomía y la dependencia. Canaliza hacia el exterior fuerzas y tendencias disruptivas, moviliza bases nacionales para reforzar su propia capacidad de manobra respecto a Estados y corporaciones de potencias hegemónicas. Las reivindicaciones nacionalistas y en favor de un nuevo orden internacional buscan la renegociación de la dependencia y el logro de ventajas dentro del actual sistema mundial, y el fortalecimiento de la autonomía estatal.¹³

¹² Ver González Casanova, P. (compilador), *Cultura y creación intelectual en América Latina*, México, Sig'o XXI Editores, 1984; Jaguaribe, Helio, *Ciencia y tecnología en el contexto sociopolítico de América Latina*, Argentina, Universidad Nacional de Tucumán, 1971; Medina Echavarría, J., *Filosofía, educación y desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1967; Kaplan, M., *La investigación latinoamericana en ciencias sociales*, México, Jornadas 74, 1974, y "Estado, cultura y ciencia en América Latina", en González Casanova, P., *Cultura... cit.*

¹³ Ver *ops. cit.* *supra* nota 5; *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969; Pinto, Anibal, "La internacionalización de la economía mundial y la periferia", en *Revista de la CEPAL*, núm. 9, diciembre de 1970; Zermefio, Sergio, *Imperialismo y desarrollo capitalista tardío*, México, UNAM, 1979.

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

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

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

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

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

ción de elementos discordantes y compatibles con sus contenidos y formas originales.¹⁴

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

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

2. Fijación y redefinición de reglas del juego social y político, especialmente en cuanto a: la adquisición y ejercicio del poder; criterios de admisibilidad de la participación; problemática de los grupos de interés y presión, de los factores de poder, de las tendencias y formas corporativizantes; derechos individuales y colectivos; partidos políticos; sindicalizaciones; actualización de códigos represivos;

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

4. Atenuación de las fronteras entre derecho público y privado, y aumento de zonas grises y entrecruzamientos;

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

6. Refuerzo y consagración de la ruptura de la división y equilibrio de poderes, del debilitamiento y subordinación del Legislativo y del Judicial respecto al Ejecutivo, o de su desaparición *de jure* o *de facto*:

a) Reemplazo de la ley general e igual para todos, por leyes altamente particularizadas, decretos, ordenanzas y actos administrativos; y aplicabilidad diferenciada a súbditos de *status* desigual (clase, corporación, nacionalidad, etnia, filiación ideológica y política, etcétera).

b) Absorción por el Ejecutivo de funciones legislativas y judiciales; disgregación interna del propio ámbito ejecutivo (multiplicación de entidades y prácticas administrativas, policiales y sancionadoras), expansión de los derechos administrativo y económico (civiles y penales).

¹⁴ Ver, entre otros, Carpizo, J., "Derecho constitucional", en *Las humanidades en el siglo XX. El derecho*, México, UNAM, 1976; Carpizo, J. y Jorge Madrazo, *Derecho constitucional...*, op. cit.; Ruiz Massieu, J. F. y D. Valadés (compiladores), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1983; ops. cits. *supra* nota 4.

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

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

Dada la inserción subordinada en el orden mundial con centralización masiva de poderes y recursos, los polos hegemónicos tienden a la absorción e integración de las economías, sociedades y sistemas políticos de América Latina en el mercado capitalista y la nueva división mundial del trabajo; toman decisiones en aspectos y niveles decisivos que, en sí en sus consecuencias, reducen la acumulación y la productividad económicas, las posibilidades sociales y políticas de los Estados latinoamericanos para el desarrollo autónomo y la cooperación regional.

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

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

El proyecto del desarrollo como algo que se hace en nombre de todos, con participación y para beneficio de todos, se evidencia como un proceso apropiado por grupos privilegiados, generador de miseria, privación, marginalización crecientes para la mayoría de la población. Crisis económica y estancamiento del crecimiento, llevan a la inestabilidad

política; afectan al Estado y al presidencialismo, restringen la democratización, la participación política de la población, el papel, significado y alcance de los partidos, los grupos intermedios y las elecciones.

A la turbulencia social y la inclinación al participacionismo político se contraponen una serie de factores y tendencias limitantes. Se extienden las formas de marginalización de la economía y de la política organizadas, y sus entrelazamientos. Al peso de constelación de intereses, privilegios y poderes monopolistas se agregan los avances de la economía informal y de la economía criminal, incrementando los grupos populares forzados al retiro de la economía organizada. Explotación y opresión mayores, generalización de situaciones de miseria, privación, inseguridad, aislamiento, impotencia, apuntan a un mayor sometimiento de grupos populares a una estructura fuertemente piramidal de dominación.

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

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

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

En este contexto, se reproducen o refuerzan restricciones diversas a la autonomía, representatividad y creatividad del Estado. Se reafirman las restricciones estructurales a la promoción individual y a la democra-

tización en el reclutamiento del personal público. Sobre éste operan los mecanismos de cohesión y regulación, de adoctrinamiento conservador, de imposición de tabúes ideológicos y políticos. Representantes de fracciones hegemónicas y grupos dominantes controlan ramas y órganos del Estado, con un papel clave en el sistema de decisiones, y con predominio sobre otras partes de aquél. Los excesos en la automatización y el intervencionismo provocan llamadas al orden (desestabilizaciones económicas y políticas, acciones externas, golpes de Estado). La élite pública y el Estado renuncian a la posibilidad de responder a los ataques a su autonomía y papel propio con ampliaciones de la participación democrática y movilizaciones políticas de los grupos mayoritarios.

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

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

1. Sistemas de partidos, Estado y presidencialismo

Crecimiento, cambio y crisis política a la vez coproducen o correfuerzan la ampliación y diversificación de la participación política, y en particular sistemas y tipos de partidos, en los que interfiere un sector

esencial de tipo técnico-político como es el sistema electoral. La tendencia ha sido la desaparición del pretendido dualismo natural de opciones y organizaciones políticas (conservadores/liberales, oligárquico/populares), y la supuesta historia unidimensional (desaparición y reemplazo de un tipo de partido por otro). Se ha dado un proceso de continua creación de partidos, movimientos y regímenes, la coexistencia y desarrollo simultáneo de diversos tipos, muchos fuera de las previsiones de un esquema convencional, con zonas grises entre aquéllos. La estructura de partidos (sistemas y tipos), ha tendido a ser confusa y pulverizada.

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

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

La innegable variedad tipológica no excluye una comunidad de rasgos para la mayoría de los partidos. Ante todo, la crisis manifestada como pérdida de vigencia de los viejos partidos, y la debilidad de los nuevos, traducida en deficiencias notorias de representación y eficacia. En el proceso general antes esbozado, la mayoría de los partidos se rutinizan y esclerosan; se desajustan respecto a los rápidos cambios y a nuevas, complejas y dinámicas condiciones. Se reduce o se pierde su representatividad y su capacidad de acción respecto a clases y fracciones, a grupos e instituciones, a conflictos o procesos, y respecto a la sociedad nacional.¹⁵

El desajuste se da respecto a sus bases, como insuficiente capacidad para la expresión de las necesidades y aspiraciones de grupos e indivi-

¹⁵ Ver Kaplan, M., *Participación política...*, cit.; *Estado y sociedad...*, cit. caps. VI y VII.

duos que se reconozcan en ellos, y para el desarrollo de su conciencia política; parte a su vez de su débil o nula aptitud para crear, influir, conformar, una opinión pública auténtica. Ello es parte de la crisis política que expresa y revela el fracaso, el déficit, la irrelevancia del sistema político en su conjunto, del Estado y el gobierno, pero también de las formas de participación, organización y acción de la sociedad civil y, sobre todo, de los grupos populares. La inadecuación, la irrelevancia, la decadencia, afectan diferentes grados de las teorías y las doctrinas políticas, las ideologías y los modelos, los liderazgos y los aparatos, los métodos y los instrumentos de la política convencional: partidos, elecciones, prensa, judicatura.

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

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

En segundo lugar, los partidos exhiben un rasgo compartido de personalismo y oligarquización. Son poco frecuentes las organizaciones puestas, articuladas y permanentes. Revitalizados sobre todo en los periodos electorales, la continuidad es mantenida sólo por los dirigentes y un número más o menos reducido de cuadros. Es escaso el número de miembros permanentes, con carnet y cuota al día. Los candidatos son escogidos por comités de notables, órganos superiores del aparato, congresos con participación restringida de miembros y sin participación

de las bases y electores potenciales. Los elegidos son encuadrados por dirigentes y miembros estables del aparato, o por el grupo parlamentario (en caso de disciplina de votos). Es bajo el grado de disciplina, de homogeneidad y coherencia, y alta la propensión a la disidencia y la escisión.

En tercer lugar, los partidos están sometidos a fuerte control del Estado (excepto el caso del Estado-partido). La Constitución y las leyes reconocen y regulan su existencia y funcionamiento, pero imponen requisitos, controles y límites. Se abre un amplio campo a la manipulación arbitraria del reconocimiento y de la actuación; a la contención o la cooptación. Los sistemas electorales asumen un papel significativo en la definición de los sistemas y tipos de partidos, en su modo de funcionamiento y en sus alcances.

La supresión recurrente o permanente de elecciones, o del sufragio universal, coexisten con las restricciones de hecho o de derecho (técnicas y formales) a su vigencia efectiva. Las restricciones estructurales ya conocidas se redefinen y complejizan por la combinación del modelo marginalizante de desarrollo y las estrategias y técnicas de despoliticización. La nueva fase integra y sofisticada las tradicionales discriminaciones por categorías.

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

El sistema electoral, en sí mismo, incide para dar un peso desigual a los sufragios de los electores (indirectos, manipulación de circunscripciones); para sesgar los resultados en términos de reparto de sufragios, bancas y otros puestos electivos entre diferentes partidos; inciden en el sistema de partidos. Los sistemas electorales son seleccionados e impuestos, según coyunturas, tendencias y perspectivas políticas en previsión; según a quienes, favorables u hostiles, se busca favorecer, y en detrimento de quiénes. Por regla general, los sistemas de escrutinio mayoritario, más que los de representación proporcional, tienden a dar

sobrerrepresentación y primacía a los partidos más poderosos, y a frenar o aplastar a los más pequeños. La preferencia por el bipartidismo suele polarizar y favorecer la opción más conveniente para el sistema y para los grupos gobernantes y dominantes. Se trata de reforzar el desaliento a la diversificación en partidos, movimientos y grupos como parte y refuerzo de la participación democrática. La representación proporcional puede sin embargo ser buscada ante perspectivas de una polarización democratizante o desestabilizadora (fraccionamiento de partidos ante electores, para el gobierno y en el parlamento; dificultades para el triunfo comicial, el logro de una mayoría gubernamental con estabilidad y fuerza, la acción política orgánica y eficaz).

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

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

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

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

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

C. Prácticas del parlamentarismo mayoritario, o del parlamentarismo racionalizado (reducción de incidentes o riesgos);

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

E. Transferencia de la política a otros espacios, foros y sedes, oposición extraparlamentaria; democracia supletoria de parlamentos y par-

tidos; asociaciones de ciudadanos, *lobbies*; metapolítica bajo forma de impugnaciones más sociales y culturales que políticas.

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

La crisis de los partidos y de la democracia parlamentaria se entrelaza e interactúa con la carencia por clases y grupos de cohesión, conciencia y voluntad unificada, representación eficaz, aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y para constituir, integrar, hegemonizar amplias coaliciones. Se multiplican las trabas y las perturbaciones para la creación y el uso de formas racionales de acción política, y para el logro de un amplio consenso sobre fines y tareas nacionales; las divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, de equilibrio paralizante de fuerzas, de estancamiento catastrófico. Clases, fracciones, grupos, órdenes institucionales, partidos, contribuyen con sus participaciones a generar crisis que no están en condiciones de resolver, al tiempo que sufren y agravan sus crisis internas.

En las cumbres del sistema se refuerzan las tendencias a la restricción y el abandono de las instituciones y los regímenes democráticos/liberales; a su reemplazo por regímenes más o menos pragmáticos y coyunturales; más o menos oligárquicos o dictatoriales; a la concentración y la personalización de los poderes; a la gestión monocrática del Estado (hacia y en la derecha o la izquierda). La reproducción de fuertes tendencias al presidencialismo se da en diferentes regímenes, como los oligárquico-militares tradicionales, los nacional-populistas, los neofascistas, los posrevolucionarios socializantes.

2. Estatismo y presidencialismo: refuerzo y crisis

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

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

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

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

Las intervenciones del Estado se dan en y por la improvisación, la presión de coyunturas y emergencias; resultan inorgánicas y contradictorias; realimentan su irracionalidad y anarquía propias. El Estado usa poco y mal los instrumentos y entes en sus manos; tiende a la autoabdicación de posibilidades y poderes; no proporciona suficientemente los impulsos, los valores y normas, las opciones y programas que requeriría una estrategia para el desarrollo y su planificación democrática. Adopta una postura limitativa respecto a su propio papel, como regulador mínimo y tapabrechas en relación a los problemas, necesidades e intereses de la sociedad y de sus principales clases y grupos. Sus políticas oscilan entre un sesgo nacional/populista/estatizante, y otro elitista/privado/neocolonialista, o su combinación en proporciones variables. Mucho queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses predominantes, por una parte, y a la arbitrariedad de élites y aparatos gubernamentales por la otra. La coexistencia entre el sector público y el privado es dificultosa y tiende al fortalecimiento del segundo, en detrimento de la autonomía, gravitación y eficacia del Estado.

Meramente intervencionista, dirigista, o planificador a veces, el Estado a la vez busca y se ve obligado a la injerencia continua en relación a intereses inconciliables, problemas difíciles, y conflictos insolubles, fines divergentes; y lo hace con medios insuficientes o inadecuados, a través del uso de métodos e instrumentos, el cumplimiento de actos, unos y otros mutuamente contradictorios. Al mismo tiempo, el Estado carece de criterios ciertos y capacidades efectivas para la per-

cepción, la evaluación y la decisión respecto a los principales problemas y conflictos. Aquí convergen las características de los emisores sociales y del Estado receptor.

La información sobre las necesidades y demandas, los problemas y conflictos, de clases y grupos, de instituciones y subsistemas, es dada de manera deformada por una sociedad opaca y contradictoria; a través de mediaciones distorsionantes, de mensajes ambiguos o enigmáticos y de desciframiento incierto. Dadas la naturaleza y las modalidades de los cambios y crisis, y la falta de solución duradera a las cuestiones de la hegemonía, ninguna clase o grupo domina total y exclusivamente al Estado, no lo usa de manera irrestricta en función de sus intereses y proyectos. Una diversidad de fuerzas opera sobre y dentro del Estado, lo disocian y paralizan, se entrelazan con facciones y órganos del Estado y refuerzan sus competencias y rivalidades, sus carencias de coordinación, su anarquía e ineficiencia.

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

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

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

La crisis de la democracia y del constitucionalismo destinado a

expresarla y realizarla se alimenta y entrelaza también en la América Latina contemporánea con tres desafíos, positivo uno (aunque todavía apenas esbozado), y negativos los otros dos: integración regional, crisis, neofascismo.

3. *Problemática de la integración latinoamericana*

Parte esencial de la nueva problemática planteada al constitucionalismo democrático por las funciones de relaciones internacionales del Estado está referida a los intentos de cooperación e integración latinoamericana.¹⁶ Éstas han constituido una panoplia de respuestas a los requerimientos y componentes, las dificultades y efectos negativos de la nueva división mundial del trabajo y del camino neocapitalista periférico; los obstáculos al mero crecimiento y, con mucho más razón, al desarrollo integral. Se pretende estimular el crecimiento y la industrialización; expandir los mercados; mejorar las condiciones sociales (empleo, ingreso, consumo, bienestar de masas); impedir las repercusiones disruptivas del atraso y la dependencia en condiciones de crecimiento insuficiente, explosión demográfica, "revolución de las expectativas", conflictos sociales y políticos, efecto-demostración de la revolución cubana.

Se trata asimismo de mejorar las relaciones entre los Estados latinoamericanos, y de éstos y la región con terceros países; de lograr una mayor capacidad de maniobra y negociación respecto a Estados Unidos y otros países desarrollados, la Unión Soviética, la Comunidad Económica Europea, el COMECON, China. Todos ellos son percibidos como ejemplo y desafío de grandes comunidades y espacios económico-políticos de envergadura continental o subcontinental; como forma actual, y para un futuro de duración imprevisible, de actoría internacional. Ello revela por contraste la incapacidad de cualquier Estado latinoamericano aislado para disponer de recursos, bases económicas y cuadros sociopolíticos que requieren el desarrollo e incluso la viabilidad y hasta la supervivencia nacionales. Gobierno y transnacionales de los Estados Unidos se interesan por la integración latinoamericana, para adaptarla y aprovecharla por macroempresas, en un gran mercado unificado y de acuerdo con nuevos esquemas de división y especialización regional del trabajo.¹⁷

¹⁶ Véase Kaplan, M., *Problemas de desarrollo y de la integración de América Latina*, Caracas, Monte Avila, 1968; Vacchino, J.M., *Integración económica regional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981.

¹⁷ Ver Kaplan, M., *Problemas del desarrollo...*, *cit.*, los capítulos sobre las actitudes y comportamientos de Estados Unidos y Gran Bretaña frente a la ALALC.

El proceso de integración (ALALC, 1960; Mercado Común Centroamericano, 1958/1960; CARIFTA/CARICOM, 1968/1973; Grupo Andino, 1969; SELA, 1975), acentúa inicialmente el avance de la cooperación entre Estados, a través de acuerdos y organizaciones, para el logro de una comunidad económica a mediano plazo y, eventualmente, una comunidad política a largo plazo. Con éxitos no desdeñables, pero sin avances irreversibles, dinamismos inherentes ni efectos multiplicadores, como se había esperado, estas experiencias comienzan pronto a conocer vicisitudes y vacilaciones, conflictos e incertidumbres, tendencias al estancamiento y a la regresión, distorsiones en los propósitos y mecanismos fijados, problema al que luego se vuelve. Debe señalarse sin embargo que, desde el principio, los Estados nacionales han resistido las decisiones políticas y las reformas constitucionales y políticas que hubieran sido indispensables para institucionalizar la armonización de políticas; la planeación a escala regional; los principios y mecanismos automáticos; las reglas que regulen el poder negociador de las partes en interés del conjunto; la capacidad de los órganos comunitarios para el control, la regulación o la iniciativa, la influencia efectiva de las decisiones básicas.

4. *El impacto de la crisis*

Una dimensión de indispensable tratamiento en el análisis es el de la persistencia y avance de la crisis socioeconómica, en lo nacional, lo regional y lo mundial. Se trata de la punta emergida de un *iceberg*, expresión sintomática de una gigantesca mutación histórica, de duración e impacto impredecibles, cuya naturaleza y proyecciones están aún incompletamente analizadas y mucho menos diagnosticadas. Endeudamiento creciente, exclusión de nuevos flujos financieros, cada vez más escasos y caros, con tasas de interés altas y positivas, deterioro de los términos de intercambio, se entrelazan para los países latinoamericanos con el neoproteccionismo de Estados Unidos y otros países avanzados. Con desfavorables balanzas comerciales y de pagos, exportadores netos de capitales, los países latinoamericanos son llevados a una situación de incapacidad para el pago de sus deudas, la importación de bienes y servicios indispensables para el crecimiento y para el tránsito al desarrollo. Tendencia crónica del cambio de crecimiento adoptado, el endeudamiento se ha visto reforzado por la responsabilidad compartida de acreedores y deudores, y por la fuga masiva de capitales nacionales. La

creciente dificultad de pagar capital e incluso intereses se enfrenta a una cuasidemencial inflexibilidad de los bancos y gobiernos acreedores.¹⁸

Desde ahora la crisis apunta a una panoplia de consecuencias. La baja de la inversión productiva, de los ingresos y gastos del Estado y de sus funciones como rector, promotor y garante del mero crecimiento y, eventualmente, del desarrollo, agravarán cada vez más el estancamiento y la regresión, el desempleo, la generación explosiva e irreversible de la población redundante, la caída drástica de los niveles de empleo, ingreso, consumo, bienestar de las mayorías. Una de las implicancias de este proceso merece una especial consideración.

El camino/estilo aplicado, y su peculiar racionalidad socioeconómica, tienden a producir en América Latina una población redundante siempre en aumento, una creciente *subclase (¿o no clase?) de parias*, no alcanzables por los controles, incentivos y penalidades normales del orden establecido; una masa de habitantes poco o nada ciudadanos, desviantes, susceptibles de generar o alimentar una llamada "patología social" (¿en comparación a qué normalidad?), que se manifestaría en cualquier momento como descomposición ideológica y subversión política. Para grupos dominantes e instituciones de control y represión, se elabora y adopta la imagen de una oferta ilimitada de población excedente y de masas de individuos inasimilables y disruptivos, indeseables y gastables, condenados al sufrimiento pasivo de situaciones de dominación y explotación totales. Se van creando así situaciones sociopolíticas y justificativos ideológicos, personal capacitado y predispuesto, instrumental refinado y eficaz, de una violencia destinada a reprimir a la población superflua, o a suprimirla, por los Estados y gobiernos, movimientos y partidos, de tipos muy diferentes. La gama de peligros para la vigencia y avance de la democracia y de sus formas constitucionales y jurídicas abarca ya en América Latina, desde una extrema izquierda "campucheana" al estilo Sendero Luminoso, pasando por un nacional-populismo bajo el liderazgo carismático de una figura y un equipo "ayatolizante", hasta un régimen de extrema derecha que mantenga o repita en condiciones agravadas el precedente del Cono Sur, con más fuertes componentes nacional-socialistas que sus antecesores de Argentina, Brasil y Uruguay. Conviene recapitular la importancia de este último fenómeno, como el más grave y siempre amenazante atentado a las perspectivas del constitucionalismo democrático en América Latina.¹⁹

¹⁸ Sobre el endeudamiento véase, entre otra abundante literatura, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.

¹⁹ Ver Kaplan, M., "Argentina: de la dictadura a la democratización", en *Cuadernos Americanos*, México, núm. 4, julio-agosto de 1985.

5. *El neofascismo*

Los regímenes recientemente desplazados del gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil constituyen en mi opinión un fenómeno de neofascismo *sui generis*. Es conceptualizable y caracterizable y se manifiesta y realiza como tal, menos por sus formas externas que por su contenido y significado, sus métodos y su estilo, con los siguientes *rasgos definitorios*.²⁰

a) En su *génesis e implantación*, el régimen se presenta como *solución final* para las contradicciones entre las exigencias del neocapitalismoperiférico y la crisis de la hegemonía, para la detención de la entropía y el desarrollo de las posibilidades del sistema, mediante el ajuste violento de lo social y lo político-ideológico al tipo de economía y de dominación que se busca. La experiencia se funda en un golpe de Estado de las Fuerzas Armadas contra un gobierno más o menos civil.

b) En cuanto al sistema de alianzas y los *mecanismos de legitimación, la hegemonía* es asumida esencialmente por las fuerzas armadas, en alianza con una nueva élite oligárquica y empresas transnacionales, y en alianza secundaria con sectores de la tecnoburocracia civil, estratos de la clase media y de la burocracia sindical. A ello se agrega una cadena de complicidades descendentes, activas y pasivas, por parte de sectores considerables de la población.

Este neofascismo *sui generis* del Cono Sur no puede ni debe reproducir todos y cada uno de los rasgos, secuencias y resultados del fascismo europeo. El primero es fenómeno en sus comienzos, subdesarrollado y dependiente, distinguido por el carácter desigual y combinado de sus características, articulaciones y procesos. Al papel promotor y usufructuario del gran capital en el fascismo europeo, corresponde a la América Latina la alianza entre fuerzas armadas, nueva élite oligárquica y transnacionales en y para la implantación y avance del neocapitalismo periférico. Las fuerzas armadas son hostiles a la participación política de la población, aun en condiciones de control autoritario y manipulación vertical, y asumen la función de partido único. Al partido militarizado del fascismo europeo corresponde el político armado, el militarismo politizado y de hecho partidista del fascismo latinoamericano.

²⁰ Ver Kaplan, M., "¿Hacia un fascismo latinoamericano?", en *Nueva Política*, México, vol. 1, núm. 1, 1976; Fernandes, Florestan, *Poder y contrapoder en América Latina*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981; Vilar, Sergio, *Fascismo y militarismo*, Barcelona/Buenos Aires/México, Grijalbo, 1978; Collier, David (editor), *The new authoritarianism in Latin America*, Princeton University, 1979.

El neofascismo renuncia *a priori* a la legitimación democrático-liberal. Se autolegitima por la propia fuerza; por el éxito de la represión; por la misión histórica que pretende asumir; por una ideología desarrollista y científicista-tecnoburocrática. No se excluye la posibilidad de que el neofascismo pueda llegar a disponer de considerables bases sociales y de otras formas de legitimación (*v. gr.* de corte nacional-socialista).²¹

c) El Estado es reestructurado y reorientado en su aparato, en su personal, en sus funciones y modos de operar. Aquél se autoproclama como actor supremo de la sociedad, que asume un autoritarismo represivo llevado al extremo, para defender el sistema contra enemigos internos y externos, y garantizar la unidad y el orden como precondiciones del crecimiento, la grandeza, el bienestar nacionales. Determinados correlativamente como peligrosos, se niega todo lo que sea pluralismo, participación, movilización, y se apunta la extirpación de la instancia política.

d) El neofascismo usa en grado sin precedentes las *formas simbólicas del poder*, las técnicas y aparatos de información y comunicación de masas, de control social. Con ello se busca el bloqueo de la racionalidad y la conciencia sociales y políticas; la descalificación de oposiciones y alternativas; la generalización del conformismo y la sumisión, la apatía y la evasión; el encuadre y la atomización, la subordinación e impotencia de la sociedad civil.

e) La *militarización* del poder se entrelaza con la *universalización de la represión*. Fuerzas armadas, politizadas y autonomizadas —con las cuales converge y se entrelaza la tecnoburocracia civil— asumen un papel de liderazgo supremo y de agencia integradora de la sociedad; le imponen una disciplina militar; convierten la violencia en *la* solución para todo problema. La represión se universaliza en sus objetivos, en sus destinatarios y formas, en sus niveles y aspectos. Sus medios aumentan en número, refinamiento, intensidad y eficacia. Se rompe más aún el equilibrio entre la represión estatal y paraestatal y la capacidad defensiva y ofensiva de grupos e instituciones de la sociedad civil. Se obstaculizan y se destruyen las organizaciones y movimientos, los pro-

²¹ Entre la vasta literatura que recupera la complejidad y diversidad del fenómeno fascista, ver: Nolte, Ernst, *La crisis del sistema liberal y los movimientos fascistas*, Barcelona, Península, 1971; Payne, Stanley G., *El fascismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1980; Aycoberry, Pierre, *La question nazie-Les interprétations du national-socialisme*, Paris, Editions du Seuil, 1979; Macciocchi, Maria A., *et al.*, *Elements pour une analyse du fascisme*, Paris, dos volúmenes, Union Générale d'Édition, 1976.

cesos de conscientización y movilización de los sectores populares; se refuerza la despolitización, el conformismo y la apatía.

El neofascismo presupone el neocapitalismo y la inserción subordinada en la nueva división mundial del trabajo y, hasta cierto punto, el sometimiento de la hegemonía norteamericana en un sistema internacional bipolarizado. La cúpula militar se entrelaza con el proyecto de crecimiento neocapitalista periférico, y con grupos que con aquél se identifican y al cual usufructúan; los favorece en su implantación, en su progreso, en el goce monopolista de sus beneficios. Al mismo tiempo, la alta dirigencia militar es posición hegemónica, se autolegitima con el crecimiento discutible y la transitoria prosperidad; lo usa, lo mismo que a la élite oligárquica, a las transnacionales, a los directivos políticos y militares de los Estados Unidos; puede a veces postergar o afectar los intereses de unas y otros para privilegiar los propios y los de su proyecto específico. La política económica sirve a los jefes militares para combinar la creación de condiciones de éxito de su proyecto político-estratégico, y el disfrute de un saqueo económico sin precedente del respectivo país; para una fantástica operación de acumulación privada, compartida en sus beneficios por la oligarquía financiera transnacionalizada, las empresas extranjeras y, durante un tiempo, una parte importante de la clase media; para crear la cadena descendente de complicidades activas y pasivas.

El régimen tiene además instrumentos y mecanismos inherentes de autopreservación y de autorrefuerzo.²²

Finalmente, este tipo de régimen presenta el paso de un umbral hacia la posibilidad de un sistema de dominación total por el terror sin límites. Ello es expresión de tendencias generales profundas y a largo plazo, en lo económico, demográfico, social, cultural, ideológico, político y militar, así como de la superación o destrucción de barreras psicológicas, éticas, institucionales y jurídicas; todo en un contexto histórico mundial de crisis gigantescas y de consecuencias aplastantes: guerras mundiales y civiles, revoluciones, catástrofes económicas, creación de poblaciones redundantes y subclases o no-clases de parias. El siglo xx ha sido cada vez más la época de la ruptura casi absoluta del equilibrio en las relaciones entre Estado y sociedad civil, entre gobernantes y gobernados; el poder crecientemente aplastante del Estado, el Poder Ejecutivo y la dominación burocrática. A ello se agrega la disponibili-

²² Ver Kaplan, M., "Militarismo, crisis política y relaciones internacionales en la América Latina contemporánea", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIII, núm. 39, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, septiembre-diciembre de 1980.

dad mayor, y el aumento del peso cuantitativo y cualitativo de burocracias militares, policiales y civiles, capacitadas y disciplinadas en y para la organización, la acción y el control sociales; en y para el uso sistemático y eficaz de las tecnologías de información y de violencia cada vez más sofisticadas. Este peso incrementado de lo burocrático provee o refuerza la aptitud y la proclividad para la frialdad deshumanizada del personal militar-policíaco y civil implicado o responsable directa o indirectamente en cuanto al examen y diagnóstico de los problemas de la subversión, su represión, las soluciones que proponen y su ejecución. Ello incluye la capacidad para una racionalidad demencial en el cálculo metódico de los medios adecuados para los fines autoterminados, con descarte en toda consideración legal y ética.

Militares, policías, civiles de diferentes extracciones socioideológicas y políticas, y de distintas especializaciones, pero que comparten un entrenamiento o una proclividad para la violencia irrestricta, pueden inspirarse además en la multiplicidad de ejemplos internacionales que la historia contemporánea proporciona. Ésta provee las imágenes de la oferta ilimitada de poblaciones excedentes e individuos indeseables o gastables, víctimas pasivas de la dominación y explotación totales, y de su exterminio *administrativamente* organizado por Estados y gobiernos de todo tipo (capitalistas o socialistas, desarrollados o atrasados). Este rico depósito histórico mundial de experiencia, de "saber qué" y "saber cómo", alimenta una ideología justificatoria de tipo neofascista "criollo", preconstituida pero adaptada y elaborada según los actores y las condiciones locales, y de la cual la "Doctrina de la seguridad nacional" es importante componente pero no verdadero equivalente o sustituto.²³

Las fuerzas armadas disponen así de una visión y de un discurso que justifica la propia hegemonía, la cruzada sin restricciones ni plazos, la permanencia indefinida en el poder y su uso y disfrute irrestrictos, la apropiación de una parte incalculable en el reparto desenfrenado del ingreso y la riqueza nacionales y, correlativamente, la responsabilidad también difícilmente evaluable en la contracción de la alucinante deuda externa. Para los miembros de las fuerzas armadas y policiales implicados en la represión y en el exterminio cuasigenocida (Argentina, Centroamérica), se vuelve posible la realización de sueños y fantasías de destructividad y saqueo. Se dispone de razones y coyunturas para instituir y cumplir programas de exterminio contra grupos considerados

²³ Ver Arendt, Hannah, *Le système totalitaire*, Paris, Seuil, 1972; Rubenstein, Richard L., *The cunning of the history-The Holocaust and the American Future*, New York, Harper Colophon Books, 1975.

superfluos, indeseables o peligrosos. Se puede visualizar al propio pueblo, especialmente los jóvenes, como material gestable en conflictos internos (para la Argentina la llamada "guerra sucia") o internacionales (llegada al borde de la guerra entre Argentina y Chile, Malvinas).²⁴

La universalización de la represión y su carácter deliberadamente demencial y arbitrariamente irrestricto, se perfila a partir y a través de sus supuestos y métodos. Ante todo, se requiere una definición legal burocrática, de interpretación extensible a voluntad y capricho hasta el infinito de una o varias *categorías/imágenes de enemigos* internos/externos, como víctimas potenciales pero disponibles para su actualización en cualquier momento y circunstancia. Aquéllos se ordenan en un eje identificado con la categoría universalizable al infinito, susceptible de una amplia diversificación de encarnaciones concretas: el SUBVERSIVO. La función de esa categoría es la privación de identidad humana a toda persona incluida en ella, la asignación de una identidad *parantropoide* (en la expresión de Richard L. Rubenstein), subhumana. Ello elimina a su respecto cualquier traba de tipo social, político, jurídico o ético; lo priva completamente de sus derechos individuales y ciudadanos y de sus propiedades personales, prepara la posibilidad de su eliminación psicológica y física.

Se procede a una *identificación universal* tan arbitraria como extensible al infinito, de las diferentes categorías definidas como superfluas (en lo económico, lo social, lo étnico, lo ideológico, lo psicológico, lo político), de los individuos y grupos que no se conforman ni se someten, que protestan y resisten, con la categoría ontológica del subversivo. Sobre todas sus encarnaciones inapelablemente asignadas se puede ejercer el terror sin límites, como parte de la preparación para los avances de la supremacía absoluta del Estado y del neocapitalismo periférico, para la aceptación incondicional de sus peores efectos directos e indirectos, sus costos, alienaciones y destrucciones. El recurso prioritario al terror desdeña los esfuerzos y éxitos por la persuasión y la recompensa, todo cálculo pragmático para un tratamiento mínimamente humano de las víctimas. Se tiende a eliminar toda implicación humana entre dominadores y dominados, explotadores y explotados, opresores y humillados y ofendidos, en todos los aspectos y niveles de la vida

²⁴ Ver *Nunca más-Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1984; Kaplan, M., "La Guerra de las Malvinas-Aspectos políticos y jurídicos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XVII, núm. 49, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva Serie, enero-abril de 1984.

socioeconómica y política de la existencia cotidiana. La mayoría de las personas deben convertirse en cosas, instrumentos pasivos que respondan a la voluntad de los amos, súbditos sin libertad impredecible de acción, con respuesta automáticamente asegurada de toda orden de la autoridad. Los instrumentos y mecanismos de la detención, el encarcelamiento clandestino, la desaparición homicida, son altamente significativos al respecto.

Es cada vez más evidente que este ensayo general de genocidio crecientemente extensible para un proyecto de dominación total en primer despliegue no hubiera podido cumplirse en plenitud sin una red de complicidades directas e indirectas, activas y pasivas. A las ya mencionadas, cabe agregar las de la Iglesia; la justicia; la prensa; otras organizaciones e instituciones sociales y políticas; las universidades públicas y privadas puestas bajo la bota; dirigentes e ideólogos de diferentes tendencias políticas (conservadurismo tradicional, neofascismo, desarrollismo), tecnoburocracias públicas y privadas; científicos sociales dedicados a encubrir, bajo las apariencias del análisis objetivo, operaciones de legitimación oblicua de los regímenes en cuestión. Ello contribuye a explicar que la reconquista del régimen democrático haya resultado más de los impactos del fracaso en el proyecto de crecimiento económico cuando el mismo comienza a golpear también sectores privilegiados de las clases altas, medias y populares, de la crisis económica mundial y, en el caso argentino, de la derrota militar, que de convulsiones y resistencias, movilizaciones y proyectos de la sociedad civil.

El *Leviatán criollo* culmina así casi simultáneamente con su entrada en la crisis. Diversas fuerzas y procesos dentro y fuera de él lo coaccionan y desgastan, lo amenazan en su existencia, en su autonomía y su supremacía, en la eficacia y alcance de sus acciones. Al mismo tiempo, iguales o similares causas y dinanismos paradójicamente lo realimentan o crean contratendencias en favor de su mantenimiento y de su refuerzo.

La intensidad, profundidad, duración y desenlace imprevisibles de la crisis internacional y de la interna, el entrelazamiento con los resultados insatisfactorios o negativos del crecimiento y la modernización, su estancamiento o regresión, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir soluciones ni actores disponibles. El Estado y las corporaciones de la potencia hegemónica y de otros países desarrollados, las instituciones internacionales, las fracciones de la clase socioeconómica dominante, parecen imposibilitados para asumir el control y el ejercicio directo del gobierno y administración de los países lati-

noamericanos, aun en situaciones de crisis, de catástrofe, hasta de peligros de disolución nacional.

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

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

Una tipología posible de Estados, bajo las especificaciones de regímenes políticos y de particularismos social-históricos de cada país, podría dar la siguiente gama: neofascismo, bonapartismo nacional-populista; colectivismo autoritario; Estado democrático de derecho.

La experiencia histórica de América Latina en las últimas décadas demuestra que las tres primeras alternativas, ya probadas pero repetibles y frecuentemente renacientes, diferentes entre sí en muchos aspectos, coinciden en algo esencial. Ellas han revelado una incapacidad para garantizar la rectoría del Estado, su efectividad y eficacia, especialmente en lo referente a la superación del atraso, de la dependencia externa de la crisis; al logro de crecimiento económico, bienestar social para las mayorías, vigencia de los derechos humanos, plena participación democrática, preparación y lanzamiento del desarrollo integral. La supuesta correlación necesaria entre autoritarismo o totalitarismo políticos y eficiencia/productividad/orden, no ha quedado muy bien parada en las recientes pruebas históricas de la región.

6. Camino alternativo y nuevo Estado democrático de derecho

Las crisis del Estado, de la democracia y del presidencialismo en los países latinoamericanos otorgan una importancia excepcional al trabajo, tanto científico como político, en favor de todo lo que sea supervivencia y desarrollo, advenimiento, o en todo caso transfiguración de los regímenes democráticos. La renovación y trascendencia del Estado, la defensa y avance de la democracia donde subsiste, su recuperación donde fue destruida, requieren —tanto teórica como prácticamente— el diseño y el intento de realización de un proyecto histórico de desarrollo. En él, el Estado estará presente y activo, y la democratización deberá tener un papel central, a la vez como inspiración y motor, componente imprescindible y resultado deseable.

Un nuevo Estado democrático de derecho puede emerger sólo dentro de una constelación en la que ocupan un lugar central un camino/estilo alternativo de desarrollo, su estrategia y su política; una alianza de élites, clases, grupos e instituciones; nuevas formas y estructuras políticas, de participación, de poder y autoridad, de legitimidad y consenso, una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.²⁵

Una perspectiva de este tipo es obviamente *prospectiva, y utópico-realista* (como lo fueron las perspectivas adoptadas inicialmente por los grandes proyectos exitosamente realizados de la historia moderna y contemporánea). Como tal, sirve para mostrar la historicidad y contingencia de lo existente, la posibilidad de alternativas creíbles, la dirección de los cambios a partir de las situaciones actuales. Desde el modelo prospectivo y utópico-realista, se retrocede al presente, para mejor detectar los problemas y conflictos fundamentales, los actores y fuerzas disponibles y operantes, sus tendencias, las variables-clave de los cambios deseados, los procesos por los cuales ellas afectan a los actores, y los resultados que se producen o pueden producirse. Un modelo alternativo es un *conjunto de respuestas sociales globales* en función de una nueva racionalidad que a su vez se inserta en un sistema ordenado por un *eje axiológico dominante*. Éste determina las pautas

²⁵ Véase Wolfe, Marshall, "El desarrollo esquivo-La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 17, agosto de 1982; Medina Echavarría, J., "Un modelo teórico de desarrollo aplicable a América Latina", en *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina*; Graciarena, Jorge. "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en *Revista de la CEPAL*, núm. 1, primer semestre, 1976; Kaplan, M., *Modelos mundiales...* cit., y "Planificación y cambio social", en Ruiz Massieu, J.F. y D. Valadés, *Nuevo constitucionalismo...*, cit.

y lineamientos de la *nueva sociedad* que, como se verá, se define como *sociedad democrática de plena participación*.

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

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

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

El contenido de la estrategia, el estilo y la política de desarrollo, la planificación incluso, se especifican a partir y a través de una serie de preguntas y dilemas cruciales, de las respuestas y soluciones que se les dé, de los equilibrios y combinaciones que se busque establecer entre aquéllas.

7. *Un desarrollo alternativo*

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

1. Prioridad a los intereses generales de la sociedad sobre los grupos minoritarios y tendencias particularistas, a lo cualitativo sobre lo cuantitativo, el segundo complemento y refuerzo del primero.

2. Garantías de continuidad del crecimiento cuantitativo, en cuanto a la acumulación del capital y la productividad, en armonización con los objetivos de desarrollo integral (satisfacción creciente de las necesidades básicas de la población, incremento del potencial de autonomía y creatividad de sus componentes, y de la sociedad en su conjunto, etcétera).

3. Políticas adecuadas de inversión, empleo, servicios públicos, financiamiento, especialmente tributación progresiva, recuperación e incorporación de los logros, pero superación de los desequilibrios y límites, de la fase distributiva de importaciones y para la exportación.

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

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

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

5. Redefinición de la jerarquía de necesidades sociales y de las prioridades para su satisfacción.

6. Revalorización de la sociedad y la población rurales, a través de políticas coherentes de productividad, producción, empleo, ingreso y bienestar.

7. Prioridad de la acumulación nacional, y definición de un papel subordinado y controlado para el aporte y la actividad de recursos externos, especialmente la inversión privada extranjera.

8. Fortalecimiento mutuo de la acumulación interna del capital y de los esfuerzos y logros autónomos en el dominio científico, tecnológico y cultural.

9. Redefinición de los modos y prioridades de uso del excedente eco-

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

10. Dotación de condiciones favorables al desarrollo autónomo de la cultura, la ciencia y la tecnología.

11. Políticas orientadas al empleo, a la expansión y redistribución progresiva del ingreso, en favor de grupos mayoritarios y regiones subordinadas y postergadas, garantías de condiciones de vida humanamente satisfactorias.

12. Activación de vastos sectores sociales para la injerencia de la promoción del cambio social, sobre todo en cuanto a logros de igualdad y justicia socioeconómicas; sacudimiento de todo lo que sea, implique o genere apatía, indiferencia, falta de participación de individuos, grupos y mayorías; promoción de su apoyo y de su intervención activa y directa en la economía, la sociedad, la cultura y la política.

13. Alianza real y operativa de grupos dinámicos y transformadores que constituyen en conjunto las mayorías nacionales.

14. Redefinición de las relaciones entre los componentes de la alianza mayoritaria, y las élites intelectuales, políticas y administrativas, sobre todo en lo que se refiere a los apoyos, los controles, los modos de reclutamiento y promoción, la representatividad, la legitimidad y el consenso.

15. Búsqueda y despliegue de mecanismos y procesos de refuerzo de la articulación interna y del consenso nacional generalizado, a favor del desarrollo interno y de la autonomía internacional como base para un Estado representativo y democrático, consolidado y eficaz.

16. Desarrollo total e intagrado por un esquema tripartito: Estado y sector público-sector social-sector privado.

Asunción por el Estado y el sector público de un papel estratégico y rector, para la promoción y administración de los intereses colectivos y el progreso nacional, a partir y a través de una planificación democrática.²⁶ Ello requiere una redefinición de sus relaciones específicas con los sectores social y privado; la justificación del intervencionismo y rectoría estatales por los fines y por los resultados.

En esta perspectiva, el Estado no debe convertirse sin embargo en objeto de idolatría, ni visualizarse como panacea universal, algo intrínsecamente positivo y benéfico, capaz de cualquier milagro por su mera

²⁶ *Ibidem*, y Kaplan, M., *Participación política...*, *cit.*

intervención. Todo Estado en sí mismo, la expansión y fortalecimiento de sus poderes y ámbitos de acción, son requisitos necesarios y más o menos racionales para el desarrollo integral. Todo Estado, por otra parte, es siempre en mayor o menor grado una forma de alienación, una parte de la sociedad que se separa de ella y se erige sobre ella, la expropia y domina, tiende a volverse limitativo y opresivo de las fuerzas humanas expansivas y de una vida social más libre, rica y dinámica.

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

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

La democracia es así establecida, rescatada y replanteada en una perspectiva de consolidación y radicalización permanentes, en varios niveles y sentidos que se presuponen y refuerzan mutuamente. Los principios y formas de la democracia, su organización y modalidades de acción políticas, tienen ante todo un valor intrínseco, como realidad y como potencial virtualmente inagotables. La democracia es y debe ser el punto de partida para cualquier movilización histórica en su propia defensa, y para una estrategia de desarrollo integral. La democracia es primordialmente importante para los grupos mayoritarios, dominados y explotados, víctimas de las estructuras actuales. Las prácticas políticas de naturaleza y proyección democráticas son constitutivos de nuevos actores que garantizan la existencia, la ampliación y profundización de la propia democracia; aquéllas tienen así aspectos pedagógicos y efectos reales. Instrumentos, mecanismos y procesos democráticos permiten y refuerzan la articulación de fuerzas e intereses en

instituciones y la estabilidad del proceso político sin pérdida de su signo democratizante, y contribuyen a crear relaciones válidas y vigentes de unas y otras con objetivos de libertad y justicia en lo social y en lo individual. La democracia es supuesto componente y resultado necesario del tipo de camino/estilo de desarrollo que se esboza.

Este camino/estilo de desarrollo implica y se identifica con una *sociedad democrática de plena participación*. La constituyen personas libres, iguales y creativas, como sujetos de la sociedad y de la historia, que comparten la universalidad de la racionalidad, la libertad, la igualdad, la diversidad, la creatividad, la responsabilidad, la libre realización de sus necesidades y posibilidades. Sociedad y Estado se fundan en el reconocimiento y la garantía del ejercicio de tales derechos para todas las personas.

Autonomía y sociabilidad, afirmación individual y responsabilidad social, libertad e igualdad, se presuponen y refuerzan mutuamente. La actualización de las necesidades y capacidades de cada persona configura y expresa las del conjunto de la sociedad; posibilita su manifestación y satisfacción. La libre realización de cada uno es condición de la libre realización de todos. La razón se realiza como acción cuando nadie es dominado ni explotado por nadie; cuando todos comparten con los otros seres igualmente libres y racionales el reconocimiento de las mismas evidencias, valores y leyes en cuya elaboración y aplicación todos participan con plena responsabilidad. La libertad, la capacidad, la igualdad surgen y se mantienen en acto, por su ejercicio en la autoafirmación y el autodesarrollo. Liberación y desarrollo son obra de los que deben y quieren liberarse y desarrollarse. Ello supone y exige el desacondicionamiento y la desalienación de todos, lo cual a su vez requiere la reducción o supresión de las relaciones de mando/subordinación; de las formas de poder autoritario, vertical y absoluto; de la primacía del beneficio y la dominación patronales y estatales, en todos los niveles y aspectos de la vida social y personal.

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

El Estado democrático de derecho se intensifica así con una recu-

peración y trascendencia del Estado y de derecho clásico, por una universalización y efectivización de sus principios que presuponen las transformaciones interrelacionadas de la sociedad, del Estado y del régimen jurídico. Democratización y emancipación políticas son condición necesaria pero no suficiente para la democracia plena y la emancipación humana.

Una *primera dimensión* es pues la conservación de los derechos humanos y las libertades civiles, políticas y sociales de y para todos, así como las garantías de su realización efectiva, como supuestos y objetivos que el Estado no puede invadir ni desvirtuar. Ello provee al Estado una legitimidad sustantiva y de fondo, democrática y mayoritaria, en lo social y en lo político. Esta condición requiere el voto libre, igual y decisivo de todos, para elegir a legisladores, gobernantes y administradores, así como representantes y gestores de funciones sociales. Se reconoce como necesario y legítimo el pluralismo conflictivo (de individuos, grupos, organizaciones, de fuerzas, estructuras y tendencias, en lo social, lo ideológico y lo político); las libertades de expresión, crítica y oposición. Los partidos mantienen y amplían su necesaria función de agregación y representación de fuerzas e intereses. A ello se agrega el reconocimiento de la existencia y participación legítimas de núcleos de intereses y poderes socioeconómicos (sindicatos, asociaciones profesionales, empresas nacionales, polos culturales). Su variedad pluraliza, complejiza y enriquece las fuerzas y procesos, cuya articulación es imprescindible para expresar, orientar e integrar procesos políticos. Ello no se cumple cabalmente por mecanismos democráticos puramente convencionales. Se requieren la invención y aplicación de formas y procedimientos de armonización y concertación de intereses entre poderes e instituciones (*v. gr.* consejos económico-sociales). Ello puede confluir al aumento de la representatividad y significación efectiva de los partidos políticos. Ello es parte de las posibilidades para que individuos y minorías se vuelvan mayorías, y para que las que lo son se legitimen democráticamente como voluntad de la población.

Esta primera dimensión no se concibe en términos puramente individualistas, ya que presupone y exige la redefinición de los límites y relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Ésta se densifica y autonomiza por la multiplicación de los polos y espacios de producción, intercambio y solidaridad, fuera de los correspondientes a la empresa y el mercado por una parte y al Estado por la otra. La multiplicación de grupos (de intereses, de presión, de poder), estructuras, redes de solidaridad directa, ayuda mutua, asunción en común de necesidades y servicios, iniciativas locales, diversifica las formas transversales de

sociabilidad y de socialización, las pertenencias y participaciones de los individuos. La sociedad se acerca a sí misma, se recupera en sí misma y en sus potencialidades, se autonomiza y dinamiza, al tiempo que amplía la libertad de los individuos.²⁷

La sociedad se reconstruye y se funda así a través de un proceso global y complejo de libre diálogo y libre acuerdo, sin coacciones externas, desde abajo hacia arriba tanto como en el sentido inverso, entre todos los habitantes, en todos sus aspectos, papeles y funciones (productores, consumidores, ciudadanos, gozadores del mundo y de la vida), en todas las esferas de la existencia. Ello se da a partir y a través de una gama de múltiples formas de participación, de combinación de formas de democracia representativa y de democracia directa (autogestión, democratización de empresas estatales, modalidades varias de participación del personal en la dirección y gestión, robustecimiento del cooperativismo, autogobierno, asambleísmo) que pueden contribuir a reducir o superar la contradicción entre tendencias a la concentración del poder en grandes organizaciones y el impulso participativo y democratizante. Una escala de estructuras participativas, autogestionadas, autogobernadas, federativas, puede ir integrando individuos, grupos, regiones, otros espacios sociales, actividades, de lo local a lo nacional, hasta desembocar en el Estado y su planificación democrática.

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

La *tercera dimensión* se refiere a la creación de condiciones para impedir la concentración total del poder, las tendencias al autoritarismo, al despotismo, al totalitarismo. Ello supone y exige, por una parte, un esquema de separación, distribución y equilibrio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en independencia y coordinada. Por otra parte, se trata de promover de modo legitimado e institucionalizado un cierto grado de desestatización, en favor de una socialización más flexible, en los marcos de la redefinición de relaciones entre Estado y

²⁷ Ver Rosanvallon, Pierre, *La crise de l'Etat-Providence*, Paris, Editions du Seuil, 1981.

sociedad. Ello implica la reducción de la demanda de intervención del Estado y de su injerencia; la desburocratización y la racionalización en la gestión de sus grandes funciones, servicios y unidades; su descentralización y acercamiento a los productores, consumidores y usuarios, ciudadanos; la transferencia de servicios públicos y actividades de interés colectivo o sectorial a grupos, asociaciones, instituciones no públicas de la sociedad civil (en sus aspectos productivos, administrativos, de procedimiento, hasta contenciosos). Este *policentrismo democratizante del poder* contribuye a la erección de diques al autoritarismo político-administrativo; impone la responsabilidad y reduce o suprime la arbitrariedad del gobierno y la administración y sus funciones; es la actuación según la Constitución y las leyes, y bajo un adecuado control judicial.

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

El Estado democrático de derecho no es cuestionado en su existencia como tal, ni en sus funciones y tareas en los principales dominios de la sociedad y la política. Su democratización en ampliación y profundización permanentes, por una parte, la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil en los sentidos indicados por la otra, confluyen en

otorgarle legitimidad y consenso, capacidades incrementadas de decisión y acción, flexibilidad y eficacia mayores. La democratización de la sociedad y del Estado implica aceptar la vigencia de mecanismos institucionalizados para la organización, la expresión y la influencia de todos los miembros y actores con intereses sociales reales. Ello permite la disciplina democrática necesaria para una planificación del desarrollo por el Estado, con autoridad suficiente para ejercer con firmeza sus poderes y cumplir y hacer cumplir decisiones democráticamente alcanzadas.

La planificación se vuelve necesaria y posible sobre estas bases, dentro de este marco, bajo sus condicionantes y determinaciones. Su naturaleza y su lógica, su orientación y su contenido, sus posibilidades y logros, dependen de la racionalidad y de los parámetros del sistema específico en que se aplique, en una situación histórica dada, así como del proyecto histórico predominante. La planificación es un instrumento de respuesta a problemas y a exigencias de realización de objetivos de cambio, ya sea regresión, conservación, desarrollo, por métodos reformistas o revolucionarios, a través de políticas socioeconómicas, y en coincidencia con las estructuras de poder vigentes y los objetivos que se definan.²⁸ Más particularmente, la planificación es un instrumento del Estado para la racionalización de su estrategia y de sus políticas de desarrollo. Todo ello requiere tener en cuenta algunos supuestos y exigencias como los siguientes:

a) Apego a las realidades más que a las fórmulas; apertura de los diagnósticos y las opciones; viabilidad política y social; inclusión del problema político como supuesto, componente y objetivo de la planificación.

b) Compatibilidad de los objetivos, soluciones, medios y acciones, en el corto, mediano y largo plazo.

c) Articulación de los principales actores del Estado (Ejecutivo y administración central, agencias de planificación, empresas públicas, administraciones regionales, estatales y locales).

d) Combinación de la autoridad política y de las respuestas económicas realistas, frente a las grandes opciones planteadas, con flexibilidad y receptividad respecto al arbitraje, la negociación y la conciliación respecto de fuerzas-clave, para el logro de una amplia coalición de

²⁸ Ver Kaplan, M., *Planificación y cambio...* cit.; Mattos, Carlos A. de, "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", en *Revista de la CEPAL*, núm. 8, agosto de 1979; García d'Acuña, Eduardo (compilador), *La planificación del desarrollo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

apoyos que garanticen la supervivencia, el avance y el logro del régimen democrático.

Como institucionalización político-jurídica del poder popular, el nuevo Estado democrático de derecho está en mejores condiciones para elaborar y ejecutar una estrategia de desarrollo, de avance a formas superiores de sociedad y sistema político, por libre determinación y con plena participación de las mayorías. Los mismos supuestos y mecanismos permitirían al Estado decidir, aplicar e institucionalizar formas de acción hacia afuera, que combinen objetivos de autonomía nacional, cooperación e integración latinoamericanas, y contribución efectiva a la emergencia de un nuevo orden mundial.

El último gran desafío a la democracia y al desarrollo de los países latinoamericanos, y a un constitucionalismo a la altura de la una y del otro, se refiere a la existencia o no de capacidad —frente a una mutación y a una crisis que ya amenazan directamente la viabilidad y supervivencia de aquéllos— para tomar las decisiones políticas y adoptar los instrumentos institucionales y jurídicos que promuevan y expresen el avance a formas más audaces y efectivas de cooperación e integración regionales.²⁹

²⁹ Ver Kaplan, M. (compilador), *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, especialmente el estudio introductorio del autor y sus propuestas, y, del mismo autor, "Aspectos políticos del diálogo Norte-Sur", en *Comercio y Desarrollo*, México, año IV, vol. II, núm. 18; Méndez V., Sofía, *La crisis internacional y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.