

# Rectoría del Estado y desarrollo en América Latina

Marcos Kaplan

LA INTERVENCIÓN RECTORA del Estado en el desarrollo es una constante de la historia latinoamericana ya en el período colonial, pero sobre todo con la organización de la sociedad y del sistema político nacionales y la aplicación del primer proyecto histórico.

## I. LA PRIMACIA ORIGINARIA

El Estado de los principales países de la región nunca ha sido un mero reflejo o producto de sus bases socioeconómicas y contextos internos y externos, ni simple instrumento de sectores privados dominantes<sup>1</sup>. Ha sido más productor que producto, actor primordial en la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el sistema político. Estado y élites públicas se autoconstruyen y se autodesarrollan con su realidad y lógica propias, sus principios inherentes de determinación, sus aparatos, institucionalizaciones y espacios<sup>2</sup>.

1 Para una crítica de los reduccionismos que niegan la realidad y autonomía de lo superestructural, y de lo político-estatal en particular, ver Marcos Kaplan, *Estado y Sociedad*, México, UNAM, 3a. edición, 1983.

2 Ver M. Kaplan, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Buenos Aires, 3a. edición, Amorrortu Editores, 1983; José Luis Vega C., *La Formación del Estado Nacional en Costa Rica*, San José de Costa Rica, ICAP, 1981; Julio Cotler, *Clases, Estado y Nación en el Perú*, México, UNAM, 1982; Luis Carlos Sáchica, *El poder constituyente en Iberoamérica*, México, SECEP/UNAM, 1984.

Estado y élites públicas se diferencian e imponen respecto a una sociedad todavía gelatinosa, incapaz de auto-regulación, coextensa en parte con la oligarquía en emergencia y sus periferias, extraña a las mayorías sin participación ni representación propias en un mercado político restringido. Uno y otras se diferencian de la nueva oligarquía, la co-producen y co-organizan, le posibilitan la hegemonía, coparticipan con ella en la nueva clase dominante, se integran en parte con ella sin confundirse totalmente. Todo ello le es precisamente posible al Estado y la élite pública por sus controles y modos de uso del aparato gubernamental y del sistema político.

Por sí misma y en acuerdo con la oligarquía, la élite pública construye el Estado como ordenamiento político-militar, legalidad e institucionalización, sede e instrumentación de la solución dada al problema de la hegemonía, posibilidad de adopción y realización de un camino/estilo dado de crecimiento primario-exportador y de inserción adecuada en el nuevo orden internacional. El modelo político adopta las formas del Estado democrático-liberal, prototipo importado desde sus fuentes europeas y norteamericanas. Su vigencia efectiva se ve limitada o desnaturalizada sin embargo, como se sabe, por una constelación de factores, situaciones y procesos que operan en favor de la elitización y oligarquización de la estructura de poder, la escasa o nula vigencia de la democracia, el estatismo y el presidencialismo (constitucional o dictatorial). El monopolio de los medios de decisión, orientación y control en pocas manos, la prevalencia de múltiples formas de autoritarismo, condicionan restrictivamente los caracteres y alcances del régimen político-constitucional, de la participación política, de los regímenes electorales, de los sistemas y tipos de partidos. El Estado es productor y producto de un sistema político con los rasgos de la autocracia unificadora, de la democracia de participación restringida, o alguna de sus combinaciones.

El Estado y la élite pública no dejan por ello de hacerse a sí mismos al tiempo que asumen y despliegan un papel decisivo en la construcción y desarrollo de la economía y la sociedad emergentes de la emancipación, y de la nueva clase dominante, sin confundirse nunca totalmente con ella ni con el sistema en su conjunto. Desde temprano, además, el modelo liberal contiene en su seno diferentes posibilidades que reducen o suprimen la fatalidad de la conversión del Estado en mero reflejo o producto de la infraestructura socioeconómica o en simple instrumento de la clase dominante en conflicto con las masas populares. La creciente diferenciación entre Estado y sociedad, entre la esfera político-estatal y la esfera

económico—privatista, crea la tendencia del Estado a la asunción siempre posible y con frecuencia exigida y legitimada de una gama extensible de intervenciones, funciones y poderes, al monopolio político y la autonomización. Por añadidura, el dilema entre liberalismo económico y democracia política puede reinterpretarse en dos sentidos, y así ha ocurrido en muchos casos. Puede facilitar un refuerzo del conservadorismo en detrimento de la democratización, como cesarismo democrático, autocracia unificadora y civilizadora, gendarme necesario (Porfiriato en México, Gomecismo en Venezuela, etc.)<sup>3</sup>. Puede, a la inversa, crear o reforzar la tendencia a una mayor vigencia del Estado de Derecho democrático liberal y a su utilización en pro del desarrollo social y político. Estas virtualidades y tendencias se despliegan en la fase de transición desde principios del siglo XX hasta 1930, con los gobiernos democrático-liberales de Uruguay, Argentina, y Chile, la Revolución Mexicana, la Reforma Universitaria, el ascenso del Aprismo.

## II. ESTADO, TRANSFORMACION ESTRUCTURAL Y CRISIS PERMANENTE (1930—

Prexistente como aparato, institución y personal, disponible para la primacía y la rectoría, el Estado latinoamericano entra en la etapa de transformación y crisis permanentes que va desde los años 1930 hasta el presente<sup>4</sup>. La inserción en un orden internacional emergente se entrelaza en lo interno con un crecimiento neocapitalista periférico, cambios y conflictos sociales, proliferación y enfrentamiento de culturas e ideologías, crisis políticas, autonomización e intervencionismo rector del Estado.

### *Ajuste al orden mundial y neocapitalismo periférico*

El nuevo orden mundial en emergencia, al cual se van ajustando los países latinoamericanos, se caracteriza por la *interdependencia asimétrica*, la *concentración del poder mundial en sus dos superpotencias*

3 Ver M. Kaplan, *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina Contemporánea*, en prensa.

4 Ver M. Kaplan, *Estado y Sociedad en América Latina*, México, Editorial Oasis, 1984, Capítulos II y III.

como polos de bloques, y la *nueva división mundial del trabajo*<sup>5</sup>. La gran mayoría de los países latinoamericanos se incorporan casi totalmente a la hegemonía de los Estados Unidos; integran y sufren una *constelación de dominación / dependencia / desarrollo desigual y combinado*, con una baja capacidad para la autonomía en cuanto al camino / estilo de desarrollo, de economía y sociedad y de sistema político, y para el manejo de las relaciones internacionales.

A la vez factor, componente y resultado de este sistema internacional, la nueva división mundial del trabajo tiene decisivas implicaciones para los Estados latinoamericanos. Ellos se refieren a la primacía de las tendencias y empresas transnacionales; la redistribución de actividades productivas en una escala y con una proyección plantearias; la concentración de órganos e instrumentos de poder y decisión en los centros y cumbres de los países capitalistas desarrollados; la búsqueda por estos últimos de la integración de la economía y la política mundiales en un sentido de interdependencia asimétrica, y las demandas de reajuste de estructuras y de los objetivos de cada país latinoamericano para su armonización con los requisitos y fines de un nuevo modelo mundial; las revisiones restrictivas del principio de soberanía del Estado Nacional<sup>6</sup>.

Como la cara interna de una misma realidad global, un crecimiento y modernización, una marea de cambios y conflictos sociales y cultural-ideológicos, un tipo de crisis política, se presentan a la vez como supuestos, partes y resultados de un proyecto y de un *camino/estilo de desarrollo neocapitalista-periférico*, esquemáticamente caracterizable del modo siguiente:<sup>7</sup>

La asociación de las grandes empresas, transnacionales y nativas, predomina en coexistencia con empresas poco productivas y rentables, y núcleos y áreas de tipo atrasado o arcaico.

5. Ver F. Fröbel / J. Heinrichs / O. Kzeve, *La nueva división internacional del trabajo*, México, Siglo XXI Editores, 1981; *Verz une nouvelle division internationale du travail*, número spécial de la *Revue d'économie industrielle*, Paris, No. 14, 4e. trimestre 1980; M. Kaplan, "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en Jorge Castañeda (comp.), *Derecho Económico Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

6 Un temprano apuntamiento de este fenómeno se encuentra en Silvio Frondizi, *La Integración Mundial, Última Etapa del Capitalismo. Respuesta a una Crítica*, Buenos Aires, A.D.I., 1947. Ver *Trilateralism - The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management* Edited by Holly Sklar, Boston, South End Press, 1980.

7 Ver M. Kaplan, *Estado y Sociedad* . . . cit., Cpts. II, III, IV; Raúl Prebisch, *Capitalismo Periférico - Crisis y Transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Bajo el condicionamiento de la nueva división mundial del trabajo, y de su entrelazamiento con actores, fuerzas y dinámicas de tipo interno, las producciones primarias, industriales y de servicios se especializan para la sustitución de importaciones con destino al mercado interno de grupos urbanos altos y medios, más o menos afluentes y consumistas, y también de masas populares, y luego también y cada vez más para la exportación a los centros desarrollados.

El proyecto es diseñado, el camino/estilo es realizado por una coalición de élites políticas, tecnoburocráticas y empresariales del Estado y del sector privado, con asesoramiento y financiamiento de grandes potencias transnacionales y organismos internacionales.

El financiamiento por la exportación, los préstamos y las inversiones del exterior, predomina sobre el proceso autónomo de acumulación interna de capital y de tecnología localmente generada y controlada, o lo substituye.

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

El crecimiento parcial y dependiente y la modernización superficial son además irregulares y desequilibrados, tienden al estancamiento o la regresión. Sobre todo, se disocian del desarrollo integral y lo remplazan. Los beneficios del crecimiento y la modernización son monopolizados por minorías nacionales y extranjeras. El crecimiento presupone y refuerza la redistribución regresiva del ingreso; la insuficiencia o la depresión de los niveles de ocupación, empleo, consumo y bienestar para la mayoría de la población. Esta es condenada a la frustración de sus necesidades y expectativas de participación, a la reducción de sus opciones y posibilidades de progreso. La naturaleza *reclasificadora*, *concentradora* y *marginalizante* del proyecto y del camino/estilo se manifiesta en términos de países (ampliación de la brecha entre los centrales y periféricos latinoamericanos, y entre estos últimos); entre ramas, sectores, polos urbanos y regionales, clases y grupos. El proyecto y su realización tienden así a requerir un orden político autoritario y se despliegan en la ideología y la política del *desarrollismo neocapitalista periférico*. Se adopta una nueva visión parcial y mecánica del desarrollo y del subdesarrollo. El desarrollo se lograría por la imitación del paradigma de evolución capitalista occidental, reinterpretado bajo las coacciones de la modernización, la subordinación a los centros metropolitanos, el ajuste a la nueva división mundial del trabajo. Un modelo ideológico de tipo *productivista-eficientista-*

*consumista-disipatorio* se organiza alrededor y bajo la primacía de la idea de *rendimiento*. Sus consecuencias son agrupables en tres órdenes: reduccionismo, fatalismo y conformismo, selectividad destructiva<sup>8</sup>.

### *Cambio social y crisis política*

El crecimiento y la modernización han diversificado y complejizado las principales fuerzas, estructuras y relaciones sociales y conferido a la sociedad global una creciente heterogeneización. El neocapitalismo se impone como modo de producción, pero coexiste con formas socio-económicas, actores y espacios de tipo no capitalista o de capitalismo arcaico, con los que se entrelaza, a los que subordina, transforma y explota. La hibridación y transicionalidad de fuerzas, estructuras y sistemas se vuelven permanentes<sup>9</sup>.

Nuevas clases, capas y sectores sociales emergen en los ámbitos rurales y urbanos, en coexistencia y entrecruzamiento con otros de tipo tradicional. Se generalizan las situaciones y dinámicas complejas bajo determinaciones contradictorias. La transición de la fase anterior a la nueva es menos consecuencia de acciones deliberadas y de estrategias transformadoras, que efecto de factores accidentales, impersonales, externos a los países latinoamericanos y sus centros de decisión (crisis económicas, políticas y militares, nueva división mundial del trabajo, enfrentamientos entre superpotencias y bloques); y como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales tomadas en favor del sistema de las élites dirigentes y grupos dominantes tradicionales.

Debilitada en su hegemonía, la oligarquía tradicional retiene poderes y capacidades de adaptación, se autotransforma en nueva élite oligárquica, absorbe elementos de cambio y conserva lo esencial de sus intereses y del sistema. Las clases, grupos e instituciones que deberían haber estado o en parte estuvieron interesados en el crecimiento económico, el cambio social, la democratización, la autonomía internacional (empresariado nacional, clases medias, intelectuales, trabajadores y marginales urbanos,

<sup>8</sup> He caracterizado estas implicaciones sociopolíticas e ideológicas en M. Kaplan, *Modelos Mundiales y Participación Social*, Archivos del Fondo, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

<sup>9</sup> Véase Jorge Graclarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967; Antonio García, *Atrazo y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, Buenos Aires, El Ateneo, 1972; CEPAL, *El Desarrollo Social de América Latina en la Posguerra*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1963.

grupos campesinos, sindicatos, asociaciones profesionales, universidades y otros focos culturales), se caracterizan por la aparición tardía, la debilidad, la falta de proyecto y política propios, la incapacidad para desafiar y afectar seriamente la dominación tradicional, y para imponer una hegemonía y un proyecto alterativos. El Estado y la élite pública tradicionales, la clase socioeconómica dominante han perdido en parte; las clases intermedias y populares y las organizaciones que pretenden representarlas no han ganado la capacidad para regir la nación.

La *normalización de la excepcionalidad*, la *permanencia de la transición* se dan en lo sociopolítico desde los años 1930. Los elementos de progreso, de estancamiento y regresión, las fuerzas y formas históricamente heterogéneas, se enfrentan y entrelazan sin una restructuración que integre todo bajo el signo de alguna racionalidad alternativa y superadora.

Las ideologías proliferan y coexisten, se enfrentan y se entrelazan con el predominio y la difusividad permeadora del desarrollismo. Las formas de conciencia y las pautas de comportamiento social son híbridas y contradictorias. Los partidos políticos se multiplican y diversifican, pero también tienden a la rutinización, la esclerosis, el desajuste respecto a los rápidos cambios y las nuevas situaciones; reducen o pierden su representatividad y su capacidad de acción. Clases, grupos, instituciones, tienden a carecer de cohesión, de conciencia y voluntad unificadas, de representación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y para articularse en coaliciones. Se multiplican las trabas para la acción política racional y para el logro de consensos amplios; las divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, de estancamiento y de parálisis. La formulación clara de problemas y opciones, las decisiones y acciones en los conflictos, crisis y cuestiones básicas del desarrollo se vuelven dificultosas.

Un tipo de *crisis política* tiende a generalizarse por la confluencia de dos grandes tendencias/procesos y sus contradicciones. El neocapitalismo desplaza y disuelve formas anteriores de dominación y explotación e instaura las propias. Masas de población son liberadas de jerarquías tradicionales; son restructuradas y movilizadas, incitadas a multiplicar sus necesidades, expectativas y demandas de satisfacción y participación, en lo económico y social, y en lo cultural y político. En sentido contrario, el neocapitalismo despliega cada vez más plena y enérgicamente su dinámica concentradora/marginalizante, frustra sus incitaciones y promesas; y con ello multiplica tensiones, conflictos y antagonismos de todo tipo.

La nueva élite oligárquica y los órdenes institucionales tradicionales siguen reservándose los principales centros de decisión y acción políticas. La acumulación y la rentabilidad de la gran empresa requieren y privilegian la concentración del poder político y la vigencia de órdenes y regímenes autoritarios <sup>10</sup>.

Elites oligárquicas y liderazgos institucionales de tipo tradicional encuentran, sin embargo, dificultades para la reproducción del sistema: división en fracciones competitivas, movilizaciones populares, conflictos y antagonismos de absorción y control difíciles; crecientes tendencias entrópicas en el sistema. Se generalizan y reiteran las situaciones de lucha social y política; de erosión de la legitimidad y del consenso; de insuficiencia de la coerción normal; de vacío de poder y crisis de hegemonía. Sus manifestaciones y vehículos son las proliferaciones de ideologías, movimientos, partidos y regímenes de todo tipo. Unos y otros aparecen a la vez como reflejo, continuidad y tentativa de superación de la crisis; afectan el sistema político tradicional, pero no lo destruyen y en parte lo preservan. En conjunto, estos fenómenos políticos dificultan, a la vez, el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica, su renacimiento con formas, bases e instrumentos diferentes; la democratización ampliada. La contradicción entre las exigencias del proyecto neocapitalista y conservador/modernizante, y los rasgos y efectos de la crisis política, generan o refuerzan las tendencias a las soluciones de tipo autoritario o neofascista <sup>11</sup>.

### III. INTERVENCIONISMO, AUTONOMIZACION Y RECTORIA

Prexistente a las transformaciones y crisis, más disponible que cualquier otro actor social para los nuevos desafíos y tareas, intervencionista y autónomo, el Estado aumenta incesantemente desde 1930 sus injerencias, funciones y ámbitos; sus poderes, instrumentos y recursos; sus tendencias a la primacía política, a la independencia y a la rectoría. Se convierte en actor central de la economía, la sociedad y el sistema político,

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

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

factor decisivo en su configuración y funcionamiento, en su reproducción y sus cambios <sup>12</sup>.

### *Causas y formas de la rectoría*

1.—Separado de la sociedad y erigido sobre ella, libre de las coacciones del mercado, la competencia empresarial y la valorización del capital, sólo el Estado puede garantizar las condiciones de reproducción y crecimiento del neocapitalismo periférico; la regulación de sus conflictos y tendencias entrópicas; la provisión de todo aquello que no puede resultar de un proceso económico espontáneo, del mercado, lo que la iniciativa privada no puede o no quiere asumir. El intervencionismo rector del Estado y su autonomización se van dando a partir y a través de la complementación y el servicio respecto a la gran empresa privada, al crecimiento y al sistema; pero también y en grado creciente, de la salvaguarda de la racionalidad de conjunto del sistema; de las demandas y presiones de otras clases y grupos; del cumplimiento de las propias funciones; de los intereses y objetivos y de la dinámica de autoacumulación del poder del Estado y la élite pública.

2.—Dentro de este contexto, y a través de este proceso, el Estado se institucionaliza a sí mismo y a las principales fuerzas y relaciones de la sociedad. Produce legitimidad y consenso para su propio poder y para el sistema. Instauro y reajusta el orden jurídico. Refuerza y adapta su aparato de dominación, sus funciones de coacción y control; regula y arbitra conflictos; unifica e integra clases y grupos, espacios, el país en su conjunto. Es co-productor, co-introductor y co-difusor de cultura e ideología, de tecnología y ciencia, de recursos humanos. Es mediador en las relaciones entre el país y el sistema mundial, entre los grupos y procesos internos y externos, entre la dependencia y la autonomía.

3.—El Estado interviene en las condiciones que lo producen y las desarrolla en refuerzo de su propio avance. Se hipertrofia, concentra y centraliza nuevos poderes y recursos; defiende sus intereses propios

12 He ido desarrollando la problemática del Estado en las sociedades latinoamericanas en: M. Kaplan, *Formación del Estado . . .*, cit.; *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1968; *El Estado en el Desarrollo y la Integración de América Latina*, Monte Avila, 1969; *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Montevideo, Tierra Nueva, 1972; *Aspectos del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1981; *Estado y Sociedad en América Latina*, cit.

como aparato/institución/grupo. Se separa de la sociedad y, al mismo tiempo, la penetra a través de una compleja red de relaciones de dominación y de servicio.

4.—El personal político y administrativo, la tecnoburocracia civil y militar, crecen y se refuerzan, se especializan y desarrollan sus intereses y poderes, como *capa social específica a la vez que 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 la satisfacción de sus intereses. Grupos político-administrativos, reclutados en sectores no dominantes, logran en el Estado posibilidades de vida, ascenso y poder; organizan y manejan grupos mayoritarios como bases y clientelas. En y alrededor de las burocracias políticas y administrativas se generan subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan sus tendencias autonomizantes. La politización y tecnoburocratización de las fuerzas armadas es expresión externa de esta tendencia.

5.—Mediador y árbitro en sociedades conflictivas y cambiantes, el Estado debe actuar como instancia autonomizada de clases, grupos e instituciones, autoconvencerse y convencer de su neutralidad para reforzar su legitimidad y eficacia.

Fraccionada y conflictuada, incapaz de conciencia y 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 es heterogéneo, dividido por competencias y conflictos de fracciones y órdenes institucionales, presionado por otras clases, grupos y movimientos. Diferentes sectores del aparato estatal pueden ser sedes del poder de representantes de grupo no dominantes que compiten por el control de aquél.

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, y entre ésta y las clases subalternas y dominadas, requieren 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 favorece (en orden descendente) al Estado y las élites públicas, los criterios y exigencias de la racionalidad global del sistema; las fracciones más fuertes de la clase dominante; ésta en su conjunto; fracciones y grupos de las clases medias y populares.

La rectoría del Estado se ha desplegado en América Latina contemporánea a través de una gama de *funciones interrelacionadas*.

6.—A través de las *funciones de organización colectiva y de políticas socioeconómicas*, la intervención rectora del Estado regula la disponibilidad y uso de recursos, según la matriz de necesidades reconocidas y jerarquizadas; incide en la producción y distribución de bienes, servicios, ingresos, entre clases y sectores, regiones y objetivos. El Estado regula o administra servicios públicos, infraestructuras, actividades de base y de avanzada. Aquél contribuye a la formación del ahorro; es principal promotor, comprador y vendedor de bienes y servicios; inversor por sí mismo y agente de estímulo directo e indirecto para la inversión privada. A través del empleo burocrático, los servicios sociales y las transferencias, el Estado regula los niveles de ocupación e ingreso, la capacidad adquisitiva del mercado, las condiciones de competencia y monopolio. El Estado asume el financiamiento público de la producción privada, la socialización de riesgos y pérdidas de la gran empresa. A la inversa, está a cargo del Estado la protección de categorías mayoritarias (consumidores, usuarios, asalariados, pequeños y medianos empresarios, intelectuales, técnicos), su manejo y control, la reducción o canalización de conflictos, la contribución decisiva al logro y refuerzo del equilibrio del sistema. El Estado asume las tareas de pilotaje global de la economía, de prevención y superación de la crisis, de promoción del crecimiento y la modernización, de desarrollo y planificación <sup>13</sup>.

7.—Por y para sus funciones y el aumento y avance de su propio poder, el Estado latinoamericano contemporáneo ha ido reforzando y reajustando su *aparato de dominación* y sus *funciones de coacción y control sociales*. Ello se ha dado con medios cada vez más especializados y elaborados, y con el entrelazamiento de instituciones tradicionales y nuevas y de diversas fuerzas, estructuras y mecanismos.

13 Ver ops. cit. nota (12); Octavio Ianni, *Estado y planeamiento económico no Brasil (1930-1970)*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971; Tilman Evers, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

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 y coaliciones; da las sedes y mecanismos para la unificación política de las fracciones dominantes y para la solución de los problemas de hegemonía. Para las clases medias y populares, el Estado crea y garantiza por una parte las condiciones de dominación y explotación. Por la otra, bajo múltiples presiones sociales, ideológicas y políticas, el Estado interviene en favor de sectores mayoritarios y de la legitimación y consenso en favor de la élite gobernante, la fracción hegemónica y el sistema. El Estado regula el ascenso, la incorporación y participación de grupos subalternos y dominados; crea lealtades para la integración nacional en lo interno y para la fuerza y eficacia de la política exterior.

8.—A partir y a través de sus entes y empresas, de la educación formal y la pedagogía cotidiana, de los medios de masas y las organizaciones corporativas, el Estado es co-productor y co-difusor de *cultura e ideología*. Forma una gama diversificada de recursos humanos. Contribuye a la creación, difusión y uso de informaciones organizativas (saber qué y saber cómo sociales, ciencia y tecnología) y de reglas generativas (normas, valores, modelos de personalidad y conducta). Su papel es decisivo en la socialización e integración de grupos e individuos y en la constitución y diversificación tipológica y funcional de intelectuales (guardianes del sistema, servidores del poder público, funcionarios del sector privado, aliados de grupos dominados, portadores de proyectos alternativos, etc.)<sup>14</sup>.

9.—En su *manejo de las relaciones internacionales*, el Estado es por una parte actor central de la constitución y reproducción de la dependencia externa y del neocapitalismo periférico, pero su papel no es instrumental ni pasivo. Aquél media y arbitra por el contrario entre grupos internos y externos, entre la autonomía y la dependencia. Canaliza hacia el exterior fuerzas y tendencias disruptivas, moviliza bases nacionales

14. Ver Jorge Graciarana, "Las ciencias sociales", la crítica intelectual y el Estado tecnocrático. Aporte para una discusión del caso latinoamericano", en A. Solari, editor. *Poder y desarrollo América Latina. Estudios sociológicos en homenaje a José Medina Echavarría*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977; M. Kaplan, "Estado, cultura y ciencia en América Latina" en P. González Casanova (Coordinador), *Cultura y Creación Intelectual en América Latina* México, Siglo XXI Editores, 1984.

para reforzar su propia autonomía y capacidad de maniobra respecto a Estados y corporaciones de potencias hegemónicas y a grupos dominantes y dominados internos<sup>15</sup>.

10. El intervencionismo autonomizante y rector del Estado se nutre y amplifica, además, por implicaciones comunes a las tendencias y funciones consideradas.

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

En esta doble dinámica, el Estado tiende ante todo a imponerse a la sociedad y subordinarla a su primacía; contribuye a masificarla y atomizarla, a convertirla en cuerpo amorfo sin órganos de expresión y participación, de autorregulación y de control sobre el Estado. El Estado supervisa, maneja y uniformiza a clases y grupos, instituciones y regiones. Por y para ello se dan: el crecimiento global y la centralización totalizante del poder público; el ascenso del ejecutivo en detrimento del legislativo y del judicial, de la prensa y la opinión pública; el uso cuasi-monopolista y sesgado de la información y la comunicación; la tecnificación y la cientificación de la vida política y administrativa, el avance de la tecnoburocracia, de la represión y la militarización. El Estado tiende al encuadre ideológico y político, administrativo y policial de la nación. Su intrusión avanza en la existencia cotidiana privada y en la estrecha supervisión de las instituciones que se publicizan, politizan, y pierden autonomía.

11. La rectoría del Estado se expresa y refuerza finalmente en el *régimen constitucional jurídico*. Este se reajusta a una realidad modificada por el crecimiento, el cambio y el conflicto sociales, las crisis políticas, el intervencionismo rector del Estado, el presidencialismo, las coacciones del nuevo orden mundial<sup>16</sup>. Se autoinstitucionaliza el poder

15. Ver M. Kaplan, *Estado y Sociedad*... cit., Cap. II, y "Aspectos políticos del diálogo Norte-Sur", en *Comercio y Desarrollo*, México, Secretaría de Comercio, Año IV, Vol. II, No. 18.

16. Véase: Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *Derecho Constitucional en Introducción al Derecho Mexicano*, Tomo I, México, UNAM, 1981; Luis Carlos Sánchez, *Constitucionalismo Colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 1980; José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, compiladores, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1983; Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Editorial Tecnos, 1975; Domingo García Belaunde, "Cuarenta años de constitucionalismo peruano (1936-1976)" en *Revista de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. 41 Nos. 1-2-3, enero-diciembre 1977, Lima (Perú).

estatal y se institucionalizan las principales relaciones socioeconómicas y políticas implicadas en el crecimiento y la modernización. Se reajustan las reglas del juego social y político (poder, participación, organización, derechos y deberes de individuos, clases, grupos e instituciones). Se redefinen los marcos y requisitos del orden y sus modos de regulación y defensa. Se atenúan las fronteras entre Derecho Público y Derecho Privado; aumentan las zonas grises y los entrecruzamientos; se expanden los Derechos Administrativo y Económico. Se busca la coherencia para la heterogeneidad disgregante de intereses, iniciativas y conflictos. Se consagra la ruptura en la división y equilibrio de poderes <sup>17</sup>.

### *Coacciones y límites*

La rectoría del Estado en los principales países de América Latina es sometida a una variedad de coacciones que la restringen y distorsionan y, al mismo tiempo, de diversos modos y grados la mantienen y hasta pueden amplificarla <sup>18</sup>.

1.—Las coordenadas del sistema, sus pautas de estructuración y funcionamiento, condicionan al Estado, restringen su papel y sus políticas, los alcances y resultados de sus acciones.

Por una parte, Estados y corporaciones de los países capitalistas desarrollados, instituciones financieras internacionales y —en menor grado para la mayoría de los países de la región— la URSS y su bloque actúan como centros de poder externos a los países de la región. Aquéllos toman decisiones fundamentales en aspectos y niveles decisivos (movimientos comerciales, términos del intercambio, flujos de capitales, fluctuaciones monetarias, capacidad de importar, endeudamiento, control de recursos vitales) que reducen la acumulación y la productividad de las economías de América Latina, las posibilidades de sus Estados y sociedades para el desarrollo autónomo, para la cooperación intra- y extra-regionales, y para la promoción de cambios progresivos del orden internacional.

Por otra parte, el Estado latinoamericano promueve el crecimiento

17 Ver Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978; *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México UNAM 1977; Héctor Fix-Zamudio, "La Constitución y su defensa", ponencia general en el volumen del mismo título, México, UNAM, 1984.

18 Ver M. Kaplin, *Estado y sociedad*. . . cit., caps. VII y VIII

económico y la acumulación y rentabilidad de la gran empresa pero lo hace a partir y a través de sus propias necesidades y visiones, posiciones y decisiones; crea así con frecuencia restricciones y orientaciones que las grandes empresas y los grupos hegemónicos y dominantes consideran negativas. El sector privado acepta el intervencionismo del Estado de manera condicional; lo utiliza de todas las maneras posibles para sus intereses y objetivos particularistas; le transfiere problemas y conflictos, cargas y costos de las situaciones normales, de las coyunturas difíciles y de las crisis graves. Al mismo tiempo, le niega o le resta los recursos necesarios para su funcionamiento normal y para su capacidad de manejo y solución de los principales problemas y conflictos en la economía, la sociedad y el sistema político; utiliza las dificultades y fracasos del poder público para exigirle la reducción o la supresión de su autonomía y de su intervencionismo rector.

Estado y élite pública ven limitadas sus posibilidades de acción por las dificultades para actuar fuera o en contra de la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas, y de las relaciones de clases y de poder que se dan como coordinadas y coacciones del sistema; no dominan completamente el juego social y político en que participan y deben apegarse a muchas de sus condiciones; se ven forzados a compensar y regular *a posteriori* los dinamismos, desequilibrios y conflictos más importantes. Sobre todo, no están en condiciones de garantizar efectivamente el crecimiento y la modernización, de contrarrestar sus rasgos y efectos negativos, de impedir o superar el estancamiento y la crisis. Ello contribuye a la conflictividad social y política; a la reducción de la autoridad y legitimidad del Estado; a las restricciones contra los avances en la participación democrática.

La marginalización de la economía organizada, por la gravitación del monopolio, del sector informal y del auge de la economía criminal (tráfico de drogas), se entrelaza con la tendencia al retiro de la vida social estructurada y de la política organizada. Se refuerzan y generalizan en grupos mayoritarios las situaciones sufridas de dominación y explotación, miseria y privación, inseguridad y aislamiento, importancia y sometimiento, despolitización. Restricciones legales y de hecho de todo tipo y regímenes variablemente dictatoriales contribuyen a la intimidación de las mayorías, a la reducción de su participación, y a la imposición de un orden autoritario—vertical.

Con todo ello aumentan, en el Estado y respecto a la sociedad civil, el peso y el predominio del ejecutivo, de la cúpula de gobierno y admi-

nistración, del *establishment* policiaco-militar, de los tecnoburócratas, de los expertos en información y comunicación, y en manipulación. Se amplifican y refuerzan restricciones siempre presentes a la autonomía, la representatividad y la creatividad del Estado. Se reafirman los límites estructurales a la promoción individual y a la democratización en el reclutamiento del personal público. Sobre éste operan mecanismos de control y regulación, de adoctrinamiento conservador, de imposición de tabúes ideológicos y políticos. Representantes de fracciones hegemónicas y grupos dominantes controlan ramas y órganos del Estado con papeles significativos en el sistema de decisiones, y con predominio sobre otras partes de aquél. Los excesos en la autonomización y la rectoría del Estado provocan llamadas al orden (desestabilizaciones, acciones externas, subversiones militares).

El peso de grupos dominantes privados dentro del Estado, y como influencias y controles externos a él, es rara vez o nunca contrarrestado por la gravitación de los grupos mayoritarios, fragmentados y marginados, carentes de formas propias y efectivas de organización, representación y participación, y con los consiguientes efectos negativos para la sociedad civil.

#### IV *CRISIS Y TRANSFIGURACION DE LA RECTORIA DEL ESTADO*

La rectoría del Estado se ha desplegado en la América Latina contemporánea como tendencia dominante, bajo coacciones que al mismo tiempo la crean y refuerzan, la llevan a la crisis y la recuperan y realimentan.

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

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 e innovador. 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 en el desarrollo. Se vuelve represivo y regresivo, se desautoriza y deslegitima, se muestra renuente a someterse a los controles de legalidad y responsabilidad. Menguantemente representativo, no apoyado

en una densa trama de fuerzas productivas y creativas de la sociedad civil (inexistente, o débil y subordinada), presionado o controlado por minorías público/privadas de tipo conservador o regresivo, el Estado se absorbe en las dificultades de supervivencia inmediata, bajo la amenaza de crisis sucesivas, nacionales/internacionales, de naturaleza, envergadura, intensidad y velocidad sin precedentes.

Las intervenciones del Estado se dan bajo la presión de coyunturas y emergencias, de modo inorgánico y contradictorio. Aquél usa poco y mal los instrumentos y entes en sus manos; auto-abdica de posibilidades y poderes; no proporciona los impulsos, los valores y normas, las opciones y programas que requerirán un proyecto de desarrollo y su planificación democrática. El Estado auto-limita su propio papel al de regulador mínimo y tapa-brechas en relación a los problemas, necesidades e intereses de la sociedad y de sus principales clases y grupos. Sus políticas oscilan entre un *sesgo nacional/populista/estatizante*, y *otro elitista/privado/neocolonialista*, o los combinan en proporciones variables. Mucho de lo importante queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses particularistas, y a la arbitrariedad de élites y aparatos gubernamentales. Una dificultosa coexistencia entre el sector público y el privado fortalece al segundo, reduce la rectoría del Estado.

El Estado rector a la vez busca y se ve obligado a la injerencia continua en relación a intereses inconciliables, problemas difíciles, conflictos insolubles, fines divergentes. Lo hace, además, con medios insuficientes o inadecuados, a través del uso de métodos, instrumentos y del cumplimiento de actos, mutuamente contradictorios.

Dadas las modalidades de los cambios y las crisis, y la falta de solución duradera a las cuestiones de la hegemonía, ninguna clase o grupo domina total o exclusivamente al Estado, ni lo usa irrestrictamente para sus intereses y proyectos. Una diversidad de fuerzas operan sobre y dentro del Estado; lo disocian y paralizan; se entrelazan con facciones y órganos del Estado y refuerzan sus competencias y rivalidades, sus carencias de coordinación, su anarquía e ineficiencia.

El Estado como personal/aparato/institución sufre una dialéctica de *centralización/dispersión*. La sobreacumulación de poder y autoridad en el gobierno central, en el ejecutivo y la alta burocracia, va en detrimento de los otros poderes, de los grupos intermedios y organizaciones secundarios, de los partidos, la prensa y la opinión pública, de la sociedad civil. Por otra parte, grupos en el aparato estatal ejercen un control feudalizante sobre

sus ramas, órganos y empresas; se entrelazan con sectores de la sociedad civil, a través de una red de relaciones, servicios y apoyos, y de formas de clientelismo y corporativización. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizante contribuyen a la agregación asistemática de entes, mecanismos y responsabilidades del Estado; a la búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas, sin reglas ni mecanismos de ajuste y cohesión.

Heterogeneizado y contradictorio, el Estado se decide y obra en gran medida a ciegas, por el ensayo y el error. Las soluciones insuficientes, los resultados ambigüos, los fracasos y crisis se suceden y entrelazan, refuerzan en segundo grado las restricciones y frustraciones de su rectoría

El "Leviathan criollo" culmina al tiempo que entra en crisis. Diversas fuentes y procesos dentro y fuera de él lo coaccionan y desgastan, lo amenazan en su existencia, su autonomía y supremacía, en la eficacia y alcance de sus acciones. Al mismo tiempo, iguales o similares causas y dinamismos alimentan o crean contratendencias en favor de su mantenimiento y refuerzo.

La intensidad y profundidad sin precedentes de la crisis internacional, la imprevisibilidad de su duración y desenlace, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios y los efectos negativos del crecimiento y la modernización, su estancamiento y regresión evidentes, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir soluciones disponibles ni actores para proponerlas e implementarlas. Los Estados y corporaciones de las potencias hegemónicas y de los otros países desarrollados, las instituciones internacionales, las fracciones dominantes nativas, parecen imposibilitados para asumir el control y el ejercicio directo del gobierno y de la administración de los países latinoamericanos, aun en situaciones de crisis, de catástrofe o de disolución nacional.

La necesidad y la posibilidad de la rectoría mediadora y promotora del poder político institucionalizado como Estado aumentan como única garantía de vigencia de las condiciones de recuperación o de renovación de la cohesión, el equilibrio y la continuidad de los sistemas nacionales, o de la viabilidad de su transformación (progresiva o regresiva). Ello mantiene y realimenta las situaciones y tendencias favorables a la rectoría del Estado, a su autonomización y auto-acumulación de poderes y recursos, de posibilidades de acción y privilegios, por y en favor de aquél y de la élite pública, de sus periferias y clientelas, de los componentes de sus alianzas sociopolíticas.

La rectoría del Estado, como tendencia general probable, se desplegaría en una variedad de tipos y modalidades cuya concreción dependería de la combinación de diferentes dimensiones, tendencias estructurales y situaciones coyunturales, necesidades y azares. Una tipología de Estados posibles, bajo las especificaciones aportadas por regímenes políticos y particularismos social-históricos de cada país, abarcaría Neo-Fascismo; Bonapartismo Nacional-Populista; Colectivismo Autoritario; Nuevo Estado Democrático de Derecho.

La experiencia histórica de América Latina en las últimas décadas demuestra que las tres primeras alternativas, ya probadas pero siempre repetibles, diferentes entre sí en muchos aspectos, coinciden en algo esencial. Ellas han revelado una mayor o menor incapacidad para garantizar la rectoría del Estado, su efectividad y eficacia, especialmente en lo referente a la superación del atraso, de la dependencia externa y de la crisis; al logro de crecimiento económico, bienestar social para las mayorías, vigencia de los derechos humanos, plena participación democrática, preparación y lanzamiento de un proceso de desarrollo integral.

La experiencia histórica evidencia también que la rectoría del Estado es indispensable pero insuficiente, afectada por una grave crisis pero recuperable como transfiguración bajo las formas de un nuevo Estado Democrático de Derecho. Este sólo puede emerger y desplegar todas sus potencialidades dentro de una constelación en la que, junto con él, ocupen lugares y asuman papeles centrales: un camino/estilo alternativo de desarrollo; una nueva alianza de élites, clases, grupos e instituciones; un proceso de democratización permanente, expresado y realizado en nuevas formas y estructuras sociopolíticas de participación, de poder y autoridad, de legitimación y consenso, de relaciones entre el Estado y su sector público, la sociedad civil y sus sectores social y privado.

El Estado Democrático de Derecho —cuya fundamentación y delineamiento exceden los límites de este ensayo y han sido intentados en otros textos—<sup>19</sup> no implica un cuestionamiento de la existencia y rectoría del Estado. La reafirmación de su papel rector, su democratización en permanente ampliación y profundización, la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil en el mismo sentido, confluirían en otorgarle legitimidad y consenso, capacidades incrementadas de decisión y acción, flexibilidad y

19 Ver M. Kaplan, *Modelos mundiales* ... cit; *Sociedad, política y planificación en América Latina*. UNAM, México 1980, esp. VI; *Participación política*, cit.

eficacia mayores. Como institucionalización político-jurídica del poder popular, el Nuevo Estado Democrático de Derecho estaría en mejores condiciones para realizar una estrategia de desarrollo integral, avanzar hacia formas superiores de sociedad y sistema político por libre determinación y con plena participación de la población. Los mismos supuestos y mecanismos permitirían al Estado adoptar y aplicar formas de acción hacia afuera que combinarían objetivos de autonomía nacional, mayor participación en las modalidades y logros de cooperación e integración latinoamericanas, y contribución efectiva a la emergencia de un nuevo orden mundial más libre y justo.