

## **El Leviatán criollo: Estatismo y sociedad en la América Latina contemporánea**

MARCOS KAPLAN

El desarrollo capitalista-dependiente en las condiciones específicas de los países latinoamericanos ha ido acompañado en las últimas décadas por una creciente intervención del Estado, una extensión continua de su actividad y de su papel determinante en la constitución y reproducción del sistema, el logro de un grado notable de su autonomía relativa respecto a las clases y a la sociedad. Sobre todo en los países más importantes de la región, el Estado se configura como un Leviatán criollo. En varios casos importantes este proceso parece relacionarse además de manera estrecha con el avance de la militarización.

El presente análisis de la intervención del Estado —sus causas, naturaleza, funciones, alcances, sus relaciones con la militarización— obligan, por limitaciones de tiempo y de espacio, a una doble simplificación, con todos sus riesgos de esquematismos y malentendidos. América Latina es tratada globalmente como una región, dejando de lado su heterogeneidad y la variedad de tipos de países que la componen. El tema y sus aspectos centrales son tratados sólo en sus lineamientos e interrelaciones fundamentales.<sup>1</sup>

Si esta significación decisiva del Estado ha ido alcanzando su culminación en las últimas décadas, sus raíces se encuentran ya en el período colonial, y sus avances se van evidenciando sobre todo en la etapa de formación primaria de la sociedad y el Estado durante el el siglo XIX, y en la etapa de transición que va desde comienzos del siglo XX hasta

<sup>1</sup> La primera formulación del marco teórico utilizado en mis trabajos sobre el Estado se da en el artículo *Estado, dependencia y desarrollo en América Latina (Notas para un esquema analítico)*, en revista *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Año II, No. 2, julio-septiembre 1968. Una versión ampliada y actualizada de ese enfoque se da en el libro *Estado y Sociedad*, a publicar por la Universidad Nacional Autónoma de México en 1977.

1930, a las que he analizado en otro texto.<sup>2</sup> Ya entonces, el Estado dista de ser un mero reflejo de la estructura socioeconómica o un simple instrumento de una clase. Expresa la nueva situación de dependencia internacional, la estructura socioeconómica, el clima cultural-ideológico en emergencia. Sirve eficazmente a la fracción hegemónica y a los otros sectores de la clase dominante que lo generan y usan. Su papel dista sin embargo de ser pasivo o restringido. El Estado es agente activo en la configuración de estas constelaciones que lo condicionan y determinan. Se va convirtiendo en actor fundamental de la sociedad nacional, y va sentando las bases de su propensión a la creciente autonomización relativa que aflorará en su plenitud desde los comienzos del periodo contemporáneo.

#### I. NEOCAPITALISMO TARDÍO Y DEPENDIENTE, CAMBIO SOCIAL, CRISIS POLÍTICA (1930-1976).

Estatismo y militarización se ubican en el marco del proceso de transformaciones que tienen lugar en la región desde 1930, resultante del entrelazamiento y las interacciones de factores y elementos externos e internos.<sup>3</sup> América Latina se inserta en las nuevas relaciones de dependencia, se incorpora a la esfera de dominación integral de Estados Unidos y sus corporaciones multinacionales que la penetran en sus principales niveles y aspectos. Los reajustes en el tipo de inserción dentro del sistema internacional y sus repercusiones internas crean rozamientos, tensiones y conflictos entre las grandes potencias y sus grupos inversores, entre unas y otros con grupos hegemónicos y clases dominantes nacionales, entre fracciones de éstas, y entre todas ellas con las clases medias y populares.<sup>4</sup>

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

<sup>3</sup> Para una caracterización general del proceso de cambio en América Latina contemporánea, ver, entre otros: Jorge Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1967; Antonio García, *Atraso y dependencia en América Latina — Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1972.

<sup>4</sup> Los mecanismos y consecuencias de la nueva inserción de América Latina en el sistema internacional fueron tempranamente analizados por diversos autores, precursores generalmente ignorados por las versiones recientes de la llamada "teoría de la dependencia". Véase por ejemplo: Silvio Frondizi, *La integración mundial, última etapa del capitalismo. Respuesta a una crítica*, Buenos Aires, A.D.I., 1947, ampliación de *La evolución capitalista y el principio de soberanía*, Centro de Estudios Políticos, 1946; Silvio Frondizi, *La realidad argentina — Ensayo de interpretación sociológica, Tomo I.—El sistema capitalista*, Ediciones Praxis, Buenos Aires, 1956 Milcíades Peña, *Industrialización, pseudoindustrialización y desarrollo*

En lo interno, una nueva fase de crecimiento económico y de cambio social se configura por y a través de la crisis y transformaciones de la producción primaria y de la sociedad rural, la hiperurbanización, la industrialización substitutiva, la modificación de las clases, el intervencionismo estatal. La estructura socioeconómica crece, se diversifica, se moderniza en partes. Por factores y acciones a la vez interiores y exteriores, emerge un neocapitalismo tardío, a la vez subdesarrollado y dependiente.<sup>5</sup>

La estructura socioeconómica crece, se diversifica, se moderniza en partes, se complejiza y tiende a una creciente heterogeneidad. Se superponen y entrelazan viejas y nuevas pautas y formas de estratificación y movilidad social. Emergen y se consolidan, sobre todo en las ciudades, nuevos grupos sociales, medios y populares, que presionan por un mayor grado de reconomiento y participación en el ingreso y el poder. Las expectativas, necesidades y demandas insatisfechas se multiplican e intensifican, y se manifiestan y vehiculizan a través de la proliferación ideológica (nacionalismo, populismo, desarrollismo, viejas y nuevas izquierdas, sus variaciones, combinaciones e híbridos), de la creciente difusión del poder social, y de los replanteos del sistema político.

Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores y procesos accidentales, impersonales, externos a los países latinoamericanos y a sus centros de decisión; o bien como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor de grupos tradicionales. Ninguna clase, grupo o élite promueve o aprovecha de modo consciente y deliberado los cambios, o tiene clara conciencia de los que ocurren y de sus implicaciones.

Cuestionada y debilitada en su posición hegemónica, la oligarquía se muestra flexible y permeable para absorber ciertos elementos del cambio, los priva de intensidad y de profundidad, logra conservar lo esencial del sistema y de sus intereses propios. Se convierte en nueva élite oligár-

*combinado*, en *Estrategia*, Buenos Aires, diciembre 1957, reproducido bajo el seudónimo Víctor Testa y con igual título en *Fichas de investigación económica y social*, Buenos Aires, año 1, número 1, abril 1964; Milcíades Peña, *Imperialismo e industrialización de los países atrasados*, y *Naturaleza de las relaciones entre las clases dominantes argentinas y las metrópolis*, en *Fichas de investigación económica y social*, Buenos Aires, Año 1, No. 1, abril 1964, y Año 1, No. 4, diciembre 1964. He tratado el mismo problema, desde un ángulo específico, en mi libro *Economía política del petróleo argentino (1939-1956)*, Ediciones Praxis, Buenos Aires, 1957, reeditado bajo el título *Gobierno peronista y política del petróleo en la Argentina*, Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1971. Sobre el mismo tema ver, Marcos Kaplan, *La concentración del poder político a escala mundial*, en *El Trimestre Económico*, México, No. 161, enero-marzo 1974, y Marcos Kaplan, *Lo viejo y la nuevo en el orden político mundial*, en la obra colectiva *Derecho económico internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

<sup>5</sup> He tratado el neocapitalismo tardío-dependiente en el artículo *¿Hacia un fascismo latinoamericano?*, en revista *Nueva Política*, México, No. 1, 1976.

quica, más abierta y flexible, dotada de mayor fuerza interna y de mayor capacidad de organizar coaliciones complejas con clases y sus sectores y con órdenes institucionales. Logra y mantiene así una posición de hegemonía y de control del gobierno político, aunque con frecuencia deba compartirla con otros grupos aliados, especialmente con las fuerzas armadas.

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

Vasto conglomerado de historia accidentada y composición heterogénea, las clases medias tienden mayoritariamente al conservadorismo y el compromiso. Una tendencia minoritaria de ellas emerge en actitudes y prácticas de tipo crítico e impugnador, aunque de diverso signo; aporta ideólogos, dirigentes, cuadros, militantes y simpatizantes a los movimientos y regímenes nacional-populistas, desarrollistas, reformistas, revolucionarios, de la vieja y de la nueva izquierda, y también del neofascismo.

Las clases trabajadoras urbanas se caracterizan por la formación reciente y aún en curso, el carácter aluvional, la heterogeneidad. Constituyen un conglomerado abigarrado que no termina de convertirse en proletariado industrial, que empieza a dejar de ser clase en sí sin llegar a ser clase para sí. Su irrupción y sus presiones masivas van incidiendo sobre la economía, la sociedad y la política; amenazan al sistema y a los grupos dominantes; tienden a ser controladas, canalizadas y utilizadas por ciertos partidos, por el Estado y por el nuevo sindicalismo. Pese al control y a la manipulación, las clases trabajadoras y las masas urbanas se convierten en factor de desequilibrio, de disrupción y de crisis, en la sociedad, en los sindicatos, en los partidos y en el Estado. A ello contribuyen: el número y la concentración de aquéllas; las tendencias al estancamiento y los obstáculos consiguientes para la integración limitada en el sistema; el debilitamiento o el agotamiento de concepciones, organizaciones y experiencias políticas de tipo más o menos tradicional.

La etapa abierta desde 1930 se presenta en lo social y lo político como la normalización de la excepcionalidad, una fase histórica de transición permanente. Crecimiento, cambio, conflicto, tienen una naturaleza sorpresiva, un carácter desigual y combinado. Entrelazan elementos de progreso, de estancamiento y de regresión. Superponen fuerzas y formas correspondientes a etapas históricas, modos de producción, regímenes diferentes, sin una restructuración que integre los componentes bajo el signo de alguna racionalidad prevaleciente.

Las clases fundamentales se vuelven cada vez más heterogéneas en sus grupos componentes y en los intereses y comportamientos de éstos. Los

partidos políticos se rutinizan, se esclerosan, se desajustan respecto a los rápidos cambios y a las condiciones nuevas; pierden representatividad y capacidad operativa. Las clases y sus principales grupos tienden a carecer de cohesión social, de conciencia unificada, de representación política, de aptitud y eficacia para formular e imponer sus intereses y proyectos. Se multiplican las trabas y las perturbaciones para la creación y el uso de formas racionales de acción política, para el logro de un consenso amplio sobre grandes fines y tareas nacionales; las divergencias y las situaciones de incoherencia, empate y parálisis. Todo ello impide la clara formulación de los problemas y el logro de decisiones y soluciones en las cuestiones del crecimiento y del cambio. Predominan cada vez más las situaciones de equilibrio inestable entre clases, grupos, órdenes institucionales, que contribuyen a crear crisis generales al tiempo que sufren sus crisis internas. La clase dominante y sus fracciones se debilitan relativamente, declinan o ven discutida y restringida su capacidad de hegemonía. Una clase ha perdido en parte, otras no han ganado, la capacidad efectiva para regir las respectivas naciones.

En el proceso de cambio, la coincidencia y el entrelazamiento de dos grandes líneas contribuyen a la apertura de una fase de crisis política a la vez orgánica y endémica.

Por una parte se da la declinación y la descomposición de las estructuras y condiciones que dieron fundamento y significado a la dominación oligárquica y al Estado tradicional. El crecimiento neocapitalista desplaza y disuelve en grados variables las formas anteriores de dominación y producción, e instaura sus propias bases y condiciones de existencia y reproducción. Masas considerables de población son liberadas de las jerarquías tradicionales estrictas. Las relaciones sociales tienden a establecerse cada vez más a través del cambio y la competencia entre individuos formalmente libres e iguales. La autonomización y la atomización de los individuos va de la mano con la extensión y generalización de clases más o menos móviles y abiertas. Emerge una sociedad molecularizada, no unificada y permanentemente amenazada por la pérdida de la cohesión y la dificultad de restaurarla o instaurarla a través de relaciones y formas de dependencia personal, sujeción directa y autoritarismo político de viejo estilo. El proceso de crecimiento económico y cambio social se expresa y acompaña por transformaciones políticas que implican grados variables de democratización.

Las necesidades y expectativas de las clases medias y populares, sus demandas de satisfacción y sus presiones por la participación, se ven bloqueadas por las características y consecuencias del modelo neocapitalista en proceso de implantación y avance, y por la estructura social y de poder en parte tradicional y en parte modernizada. El modelo neocapitalista privilegia ciertas empresas, ramas económicas, clases y regiones, en desmedro de las restantes; genera y multiplica tensiones, conflictos, antagonismos. La estructura social y de poder sigue reservando a la

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

Al mismo tiempo, la élite oligárquica y sus aliados internos y externos encuentran dificultades crecientes para asegurar la reproducción de las relaciones sociales básicas, el ajuste recíproco de estructuras y procesos, la estabilidad y continuidad del sistema. La clase dominante se divide entre fracciones que compiten mutuamente y encuentran obstáculos para resolver el problema de la hegemonía entre aquéllas y respecto a las clases dominadas. El congelamiento de la participación no impide totalmente la movilización de masas; en muchos sentidos la refuerza y acelera; genera tensiones y conflictos de absorción y control difíciles; incrementa el número, la envergadura y las proyecciones de las tendencias y movimientos de crítica e impugnación.

La tendencia a la entropía general del sistema se acentúa. Las formas y mecanismos esenciales de la sociedad se desgastan y funcionan a un rendimiento decreciente. La adhesión y la aceptación de los actores sociales hacia el sistema se debilitan. Se van abriendo brechas entre los intereses, los valores y las normas de la sociedad oficial, y los cálculos, las prácticas y las estrategias de la mayoría de los actores. Se multiplican las tendencias y dinamismos sociales que generan cambios amenazantes, poco previsible y controlables a través de los resortes normales y tradicionales. El desorden y la incertidumbre cunden en grandes sectores y a escala del conjunto.

El agrietamiento de la legitimidad y la apertura de una brecha del consenso, —respecto a la élite oligárquica, al sistema social y al Estado—, el debilitamiento o la insuficiencia de los recursos coercitivos, el vacío de poder, dificultan a la vez: el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica, su renacimiento bajo formas y con bases e instrumentos diferentes, el establecimiento y la continuidad de una democracia liberal con participación ampliada. A la élite oligárquica y a la constelación de grupos que se constituyen y giran a su alrededor, se les plantea la contradicción insoslayable entre las exigencias del modelo de economía y sociedad a implantar y desarrollar, y los rasgos y efectos de la crisis de hegemonía y de la situación recurrente de conflicto social e inestabilidad política.

La crisis de la dominación oligárquica y del sistema político tradicional se expresa en movimientos y regímenes que aparecen a la vez como reflejo, continuidad e intento de superación de dicha crisis: experimentos democrático-liberales, de centro-izquierda, desarrollistas, nacional-populistas - bonapartistas, socialista - reformistas, socialistas-revolucionarios. Con escasas excepciones, estos intentos políticos no destruyen las bases ni los componentes de la dominación oligárquica; afectan a ésta en mayor o menor grado, pero al mismo tiempo y de diferentes maneras la preser-

van y refuerzan. La élite oligárquica y la derecha nacional e internacional aceptan, y en algunos casos promueven y aprovechan estos experimentos, como imposición inevitable, mal menor, o alternativa provisoria. Al mismo tiempo, siguen juzgando a tales movimientos y regímenes como demasiado representativos o tolerantes de las masas populares y de sus necesidades, recelosos u hostiles hacia sus intereses y exigencias, poco compatibles u opuestos respecto a los modelos de conservación y regresión, instrumentos inconscientes o cómplices deliberados de un proyecto de destrucción del sistema (el espectro del kerenskismo).

La élite oligárquica se siente vulnerable, intuye la posibilidad de su muerte histórica. Combina la percepción realista de los riesgos de desborde de masas, la reacción anticipatoria para impedir la actualización irreversible de las amenazas, el pánico que distorsiona la visión y el juicio y presenta como ya existente las meras posibilidades de cumplimiento incierto. Lucha simultáneamente, contra la entropía que afecta al sistema, y en favor de lo que pueda contribuir a la más completa realización de las posibilidades de aquél en coincidencia con sus propios intereses. Busca asumir el control indiviso de las instancias cultural-ideológicas y político-estatales. Va desarrollando los prerrequisitos, los componentes y los instrumentos para resolver definitivamente el problema de la hegemonía en su beneficio, mediante soluciones autoritarias y totalitarias que se aproximan a un modelo fascista *sui generis* o se confunden con él. Esta alternativa se actualiza ya en algunos casos (Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia, Argentina), y se perfila como amenaza ni fatal ni desdeñable para otros países desarrollados y semidesarrollados de la región.<sup>6</sup>

## II. EL INTERVENCIONISMO ESTATAL: FINES, FUNCIONES, INSTRUMENTOS

A partir del proceso analizado, desde 1930 se va dando la intervención cada vez más directa del Estado en la estructuración y reproducción de la sociedad; la ampliación de su iniciativa y de su actividad en una diversidad de ámbitos, problemas y objetivos; el aumento de sus funciones, poderes e instrumentos.<sup>7</sup> Aunque esta ley de tendencia no implica un

<sup>6</sup> Sobre el problema del fascismo en América Latina y la discusión al respecto ver el número colectivo de *Nueva Política*, México, Número sobre *El Fascismo en América*.

<sup>7</sup> Sobre el Estado en América Latina ver Marcos Kaplan, *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, 3a. edición, Monte Ávila Editores, Caracas, 1976; *Formación del Estado...*, cit.; *El Estado en el desarrollo y en la integra-*

proceso uniforme a escala de toda América Latina, ciertas líneas generales emergen con nitidez pese a las diversidades nacionales.

Institución relativamente independiente de la sociedad y de las clases y grupos, no sujeto al juego de la competencia ni del mercado ni a la necesidad de valorizar el capital, el Estado se presenta como instancia universal y encarnación del interés colectivo. Se coloca por encima del proceso de estructuración y reproducción del capital y de la formación social capitalista; garantiza sus premisas y requisitos generales; expresa y regula sus intereses y necesidades. Mantiene las condiciones de cambio, competencia y fraccionamiento de la sociedad; reglamenta las relaciones anárquicas y conflictivas entre clases y grupos; proporciona un cuadro formal de cohesión interna y de organización funcional del sistema.

El Estado comienza por intervenir a través de una acción esencialmente complementaria de las grandes empresas en y sobre la sociedad, asumiendo las funciones y tareas que aquellas no quieren o no pueden cumplir. El avance de la división social del trabajo inherente al crecimiento neocapitalista, la diferenciación de grupos y la especialización de las capacidades, dificultan la definición y la satisfacción de los intereses y problemas generales y particulares y la solución de los conflictos, requieren cada vez más un tratamiento por especialistas y expanden el material para el gobierno y la administración. El Estado procede a una acumulación cuantitativa de nuevas funciones de importancia creciente que se agregan a las tradicionales, las posibilitan y refuerzan, se vuelven condición para su éxito, se entrelazan con ellas en un proceso de conjunto que termina por implicar modificaciones cualitativas en el carácter y en el modo de funcionamiento del Estado. Los problemas, conflictos y ámbitos en que interviene el Estado se vuelven parte constitutiva de sus funciones y se reproducen y reelaboran en su seno bajo forma política.

En este proceso se refuerza la especialización creciente de la política gubernamental y de la gestión administrativa como esfera diferente, práctica estructurada, dirección y organización públicas, y como profesión con intereses específicos. El Estado, y el grupo que lo encarna y opera, evolucionan incesantemente, tienden al monopolio político, logran un grado fluctuante pero considerable de independencia relativa respecto a la sociedad y a las clases y grupos, les imponen su supremacía. El Estado fortalece sin tregua sus poderes, y se convierte en actor central de la sociedad y factor fundamental de su estructuración y de su reproducción. Esta dinámica se esclarece más con la consideración de las funciones estatales.

1. *Funciones de organización colectiva y política económica: creación y garantía de las condiciones de estructuración y reproducción del sistema.*<sup>8</sup>

El neocapitalismo no se identifica con un proceso espontáneo y auto-regularado. Presupone y refuerza la primacía de empresas monopolistas que son prisioneras de sus intereses específicos y están sometidas a la necesidad de valorizar sus capitales y crear un excedente y a las coacciones de la competencia y el mercado. No quieren o no pueden por consiguiente producir las condiciones sociales y materiales y las regulaciones que no dan beneficios adecuados o son demasiado generales para surgir de las motivaciones y dinamismos de la gran empresa. Estas condiciones y regulaciones incluyen sobre todo: la infraestructura económico-social, el nivel tecnológico, la oferta de recursos naturales, el tamaño del capital acumulado, la disponibilidad y explotabilidad de la fuerza de trabajo, la extensión del mercado, las situaciones políticas.

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

El desinterés de la gran empresa por ese tipo de actividades deja de crear las condiciones y regulaciones que aquélla, las clases y grupos y la sociedad requieren, o no las redefine y reajusta para su adaptación constante a los niveles y exigencias de producción, explotación y acumulación. La gran empresa crea así vacíos y puntos de estrangulamiento en el desarrollo, rupturas del equilibrio relativo en el proceso de reproducción del capital y del sistema, y no satisface las viejas y nuevas necesidades siempre incrementadas de las clases y grupos y de la sociedad.

El Estado asume la *garantía social de las condiciones generales del proceso de estructuración y reproducción del neocapitalismo* tardío y dependiente, sobre todo a través de sus funciones de *organización colectiva y política socioeconómica*. Posibilita la transición a la sociedad neocapitalista dependiente. Es agente de disolución de las anteriores formas y estructuras de dominación y explotación (liquidación o integración subordinada al modo de producción neocapitalista de elementos precapitalistas o de capitalismo arcaico; reformas agrarias anticipatorias o convencionales; modernización institucional, empresarial y productiva). Es agente

<sup>8</sup> Una interesante discusión teórica sobre estos problemas se da en J. M. Vincent, J. Hirsch, M. Wirth, E. Alvaer, O. Yaffé, *L'Etat contemporain et le marxisme*, Critiques de l'Economie Politique, François Maspero, París, 1975.

del establecimiento y la garantía de las nuevas bases y condiciones de existencia y reproducción del neocapitalismo.

El Estado preserva los fundamentos y requerimientos del sistema contra sus propias tendencias entrópicas, promueve y regula las condiciones de estabilidad, crecimiento y modernización. Este tipo de funciones comienza por ser de naturaleza voluntariamente supletoria, para la atención de los problemas creados por los desequilibrios internos y externos; para todo lo que no encuentra solución adecuada a través del comportamiento espontáneo del mercado y de la gran empresa. El Estado complementa los desfallecimientos, insuficiencias y ausencias de la gran empresa; la reconoce como unidad fundamental de organización y acción; crea o refuerza las bases y requisitos favorables para su ingreso, su acumulación, su rentabilidad y su poder. El Estado prepara a través de su aparato y a costa de la comunidad los futuros avances de la gran empresa privada, sin tratar en principio de reemplazarla, subordinarla ni dirigirla.

Esta intervención del Estado tiende sin embargo a expandirse, y con ella su autonomización relativa, más allá de este primer horizonte, en la medida en que debe crear condiciones de valorización de los capitales primordiales desde el punto de vista socioeconómico y político, favoreciendo o no molestando la concentración y centralización monopolistas; y al mismo tiempo debe garantizar la reproducción del capital en su conjunto y de la formación social (atención relativa a necesidades y demandas de empresas no monopolistas, clases medias dependientes, grupos populares).

Las funciones de organización colectiva y política económica se despliegan en los siguientes *aspectos*:

a) Acciones sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía y la sociedad.

b) Reconocimiento, evaluación, jerarquización, legitimación por el Estado de necesidades colectivas y sectoriales, y movilización directa e indirecta de una parte considerable de los medios para su satisfacción.

c) Regulación por el Estado de la disponibilidad, la asignación y el uso de recursos (físicos, humanos, técnicos, financieros), en función de las necesidades reconocidas y jerarquizadas, y de las opciones que realiza y fines que elige; y participación decisiva en los procesos de distribución de bienes, servicios, e ingresos entre clases, sectores y objetivos. A estas funciones se refieren las políticas y actividades del Estado referentes a: energía y materias primas; oferta y calificación de mano de obra, y la tasa de su explotación; educación, salud, servicios sociales; desarrollo de fuerzas productivas; regulación de la transferencia desde el exterior de la ciencia y la tecnología, y fomento de su producción; políticas monetarias, fiscales, crediticias, presupuestarias.

d) Regulación y gestión de servicios públicos y otras actividades de interés general, mediante la imposición de condiciones obligatorias para la

participación de la empresa privada en esas áreas, y mediante las *empresas públicas*.<sup>9</sup>

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

El Estado y las empresas públicas, y su creciente papel en el *financiamiento público de la producción*, contribuyen decisivamente a que los monopolios nacionales y extranjeros superen la amenaza de la *sobreacumulación*. El Estado se convierte en agente de la acumulación, propietario de la parte del capital social correspondiente a las empresas públicas, en las que produce una plusvalía relativamente menor a la que hubiera correspondido en promedio al capital invertido, y en las que realiza tasas de ganancia menores a la tasa general promedio (rentabilidad reducida, nula o deficitaria). Así una parte del capital social se desvaloriza, y la parte correspondiente de su beneficio y de los ingresos que el Estado asigna a las empresas públicas —proveniente de impuestos, empréstitos, creación inflacionaria de moneda y crédito— es transferida a los monopolios a través de diversos mecanismos (compras y ventas de bienes y servicios en condiciones preferenciales, intereses bancarios, reparto de actividades entre el sector público y el privado en función de cargas y rentabilidades diferenciales, uso de empresas mixtas etcétera). A través del sector público, el Estado asume la responsabilidad y el costo de la satisfacción de las principales necesidades colectivas, y proporciona financiamiento público para las bases y requisitos de funcionamiento y de expansión de la gran empresa. Estado y sector público operan como mecanismos de socialización de riesgos y pérdidas de las grandes empresas que aumentan sus beneficios y tasas de acumulación, y descargan los costos de esta función sobre las empresas no monopolistas, las clases me-

<sup>9</sup> Ver Marcos Kaplan, *Países en desarrollo y empresa pública*, Macchi Editores, Buenos Aires, 1965; Marcos Kaplan, *El Estado empresario en la Argentina*, en *Aportes*. París, No. 10, octubre 1968, reproducido bajo el título *Capitalismo de Estado en la Argentina* en *El Trimestre Económico*, México, No. 141. Desde el punto de vista general para países subdesarrollados, ver A. H. Hanson, *Public enterprise & Economic Development*, Routledge and Kegan Paul, London, 1959.

días y las populares (impuestos directos e indirectos, inflacionismo monetario y crediticio).<sup>10</sup>

e) *Políticas compensatorias, de restablecimiento de equilibrios perdidos y de prevención de crisis* ("pilotaje global del Estado", medidas anticíclicas), *de mero crecimiento, de modernización*, y (excepcionalmente) *de desarrollo integral*.

f) *Organización y coordinación de la economía y la sociedad y de sus principales aspectos y sectores, en el cuadro de una estrategia de conjunto*: formas de mero intervencionismo, dirigismo y planificación parcial.<sup>11</sup>

## 2. *Funciones de institucionalización, legitimación y consenso, legalidad.*

En las condiciones señaladas de crecimiento neocapitalista y sus consecuencias, el mantenimiento y ajuste de relaciones y formas socioeconómicas la regulación de los conflictos y desequilibrios, la organización del conjunto en un orden coherente, requieren cada vez más el control centralizado y formalizado a través del Estado y de las burocracias públicas, y el otorgamiento de un papel significativo a las funciones de institucionalización, creación de legitimidad y consenso, y legalidad.

Por una parte, el Estado debe institucionalizar las relaciones sociales y de mando y obediencia en que se funda y las funciones que va asumiendo. La regulación de la adquisición, distribución y ejercicio del poder y del monopolio y organización de la violencia legítima adquiere especial importancia por el impacto de la nueva dependencia externa en la soberanía estatal, de la marea de conflictos disgregadores, y del avance del intervencionismo gubernamental (v.gr., relaciones entre sector público y sector privado).

Por otra parte, la autoridad autoinstitucionalizada del Estado y su creciente intervencionismo le permiten y obligan a institucionalizar un número creciente de órdenes de relaciones sociales: económicas (modernización productiva y empresarial; relaciones entre sectores públicos y privado; lazos y flujos internacionales); sociales (viejos y nuevos vínculos y conflictos entre clases y grupos); cultural-ideológicos (contradicciones entre los requerimientos de la modernización y la democratización, y las exigencias del control autoritario sobre grupos disidentes, tendencias disgregantes y conflictos amenazantes del orden); políticos (manejo de las nuevas formas de luchas de clases, del agrietamiento de la legitimidad, de la brecha de consenso y del vacío de poder).

<sup>10</sup> Sobre el papel de las empresas públicas en el neocapitalismo desarrollado ver: Ouvrage collectif sous la direction de H. Segré, *Les entreprises publiques*, Éditions Sociales, París, 1975; Marie-France L'Hériveau, *Pourquoi des entreprises publiques?* Presses Universitaires de France, París, 1972.

<sup>11</sup> Ver Marcos Kaplan, *Aspectos políticos de la planificación...*, *cit.*

La aceptación del poder estatal, de su función institucionalizante y de su intervención incrementada se produce cada vez menos de modo natural y automático. Exige el refuerzo de las funciones estatales de creación y mantenimiento de la legitimidad, del consenso y de la legalidad. La *legitimación* del orden social, del Estado y de los gobiernos, el *consenso* de clases, grupos e individuos hacia todos ellos, requieren el esfuerzo simultáneo de las funciones y aparatos estatales de coacción social y de educación y propaganda a que luego se hace referencia.

Al *Derecho* compete:

a) La autoinstitucionalización de un poder estatal cada vez más intervencionista, y que en la mayoría de los países, con algunas excepciones importantes, tiende a ser cada vez más autoritario.

b) Fijación —en la mayoría de los países de manera cada vez más estricta y limitativa— de las reglas del juego social y político, de los principios y procedimientos de adquisición y ejercicio del poder: reorganización de las relaciones de dominación y explotación (régimen de derechos individuales y sociales, de los partidos políticos y de las sindicalizaciones corporativizantes, códigos penales y militares): mecanismos de legitimación para regímenes de excepción; elevación del número de actividades y conductas que se considera fuera y contra el sistema y se condena a la ilegalidad y la represión; tendencia a la atenuación de fronteras entre el Derecho Público y el Privado y al predominio y penetración del primero sobre el segundo.

c) Imposición crecientemente coactiva de una coherencia mínima sobre la heterogeneidad considerada disgregante de intereses, iniciativas y conflictos de grupos e instituciones. El Derecho contribuye a instrumentar y regular la disolución o la integración subordinada de las relaciones y estructuras precapitalistas o arcaicas, y a la instauración de otras requeridas para la vigencia del modo de producción neocapitalista-dependiente. Contribuye además a la estructuración de status, roles, funciones y relaciones sociales, y de la forma de conjunto de la sociedad. Aumenta el control sobre los compromisos grupales e individuales, y sobre las evoluciones y transformaciones del sistema. Proporciona garantías de calculabilidad y previsibilidad indispensables para la reproducción ampliada del modo de producción neocapitalista y de la formación social.

d) Regulación de la asignación de recursos y de la distribución de bienes, servicios, ingresos y oportunidades, entre clases, grupos e individuos.

e) Contribución material e ideológica al mantenimiento de la continuidad de la imagen oficial de la sociedad neocapitalista y de su sistema de valores.

3. *Funciones de coacción social.*<sup>12</sup>

El Estado refuerza y reajusta su propio *aparato político-administrativo de dominación* y sus funciones de *coacción social*, que dirige a la vez hacia el interior y hacia el exterior, y que dota de medios especiales y cada vez más elaborados: subsistemas de dirección y control, administración pública de intervención continua y centralmente organizada, burocracia del servicio civil, tribunales de justicia, fuerzas armadas, policías.

Los factores y procesos que impulsan el intervencionismo del Estado y amplían su papel en la reproducción del sistema, extienden la gama de problemas y de grupos, de conflictos y de crisis que se van convirtiendo en partes constituyentes e integrantes de las funciones del Estado, y en determinantes inmanentes de su operación contradictoria. El aparato del Estado se expande y complejiza en poderes, recursos y ámbitos de actuación. Modifica sus instituciones tradicionales (gobierno y administración, parlamento, tribunales), y les agrega otras en las que se entrelazan e interactúan diversas fuerzas y estructuras: burocracias públicas y empresariales; organizaciones de masas (partidos, sindicatos); administraciones semiestatales o sociales formalmente independientes (bancos y entes financieros, medios de comunicación, centros de investigación-desarrollo y de educación y cultura); formas y mecanismos de semiplanificación; participación política y administrativa de las fuerzas armadas y de la tecnoburocracia.

Al tiempo que se concentra y centraliza como aparato y como actor y foco de poder, el Estado se redefine en su naturaleza y en su operabilidad, adquiere un carácter difuso y empírico que desborda permanentemente su institucionalización formal. Sufre perturbaciones en su diferenciación como Estado, se segmenta y conflictúa en su propio seno, ve restringido el éxito de las medidas que toma para preservar y estabilizar el sistema.

Este proceso requiere y suscita la emergencia de nuevos elencos político-administrativos; nuevas técnicas de gobierno y gestión administrativa, de sofisticación y eficiencia crecientes; la ampliación del repertorio de instituciones e instrumentos de intervención; el aumento del número, el ámbito y la envergadura de las agencias e instrumentos del Estado y de su capacidad de control, de regulación y de promoción. La hipertrofia de la maquinaria estatal va acompañada por el incremento de sus gastos y de los recursos sustraídos al producto nacional. Los cambios en el papel y en el comportamiento de las fuerzas armadas y de la tecnoburocracia público-privada como actores en el sistema, sus entrelazamientos e interacciones, son elementos que surgen de este proceso y lo refuerzan.

<sup>12</sup> Sobre las nuevas formas de coacción social, ver: Marcos Kaplan, *Modelos mundiales y participación social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, y *La ciencia en la sociedad y en la política*, SEP-Setenta, México, 1975; G. A. O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

El aparato político-administrativo es parte y posibilidad de éxito de las funciones de *coacción social*, en especial las siguientes:

a) El Estado refuerza su monopolio de la violencia y, en general, de los medios de decisión y dirección de la sociedad, y de regulación de las clases, grupos e individuos. Aumenta y centraliza sin cesar los medios de coacción y de control. En muchos de los países latinoamericanos el poder tiende a militarizarse. Las Fuerzas Armadas se convierten en élite profesional tecnoburocrática que combina el monopolio de los medios de violencia y coerción con el saber qué y el saber cómo, se asume como partido político *sui generis*, tutor exclusivo y árbitro supremo de la sociedad.<sup>13</sup>

La represión se universaliza con diferentes sentidos y modalidades.<sup>14</sup> Se ejerce contra las mayorías, y también contra los grupos e individuos disidentes en la lucha por la hegemonía. Se vuelve a la vez psicológica, física, cultural, ideológica, social y política. Opera en todos los aspectos y problemas de la vida colectiva e individual, en los cuerpos y las conciencias, en las prácticas e instituciones sociales. Diversifica sus medios (ideas, conocimientos, técnicas, organizaciones, estrategias, tácticas) y los perfecciona en refinamiento, intensidad, profundidad y eficacia. Se desarrollan los grupos paramilitares y parapoliciales, y su entrelazamiento o identificación con bandas gangsteriles.

Se rompe así cada vez más el equilibrio de fuerzas entre el aparato represivo del Estado y la capacidad defensiva y ofensiva de individuos y grupos y de sus organizaciones. Se obstaculiza y se destruye las organizaciones y movimientos que reclaman derechos, impugnan el sistema y proponen su cambio. Se bloquea los intentos de desalienación, concientización y movilización de masas, y se estimula su despolitización, su conformismo y su apatía.

b) El Estado constituye y perfecciona un *subsistema de control*, conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones a través del cual aquél mantiene a las clases y grupos, especialmente las sometidas a la dominación pero no sólo a ellas, dentro de los límites compatibles con los caracteres y requerimientos del sistema, y regula las demandas sociales en su número, alcances y formas de manifestación. En ello, el Estado combina

<sup>13</sup> Ver Marcos Kaplan, *Las fuerzas armadas en la crisis argentina en Ruedo Ibérico*, París, No. 7, junio-julio 1966. Algunos aspectos de este artículo están más desarrollados en Marcos Kaplan, *El laberinto de la frustración: cincuenta años de historia argentina (1925-1975)*, a publicar por Siglo XXI Editores, México, 1977. Ver también: Luis Mercier Vega y otros, *Fuerzas armadas, poder y cambio*, Editorial Tiempo Nuevo, Caracas, 1971; Alfred Stepan, *Brasil: los militares y la política*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1974.

<sup>14</sup> Sobre las nuevas formas de represión ver Carol Ackroyd et al. *The technology of political control*, Penguin Books, 1971. También los interesantes trabajos de John Saxe-Fernández, especialmente *La contrarreforma hemisférica*, en *El Triestre Político*, México, Año 1, No. 3, Enero-Marzo 1976.

en grados variables la coacción abierta y la inducción del consenso (activo y pasivo). Subordina a la sociedad y la masifica, atomiza y mecaniza; la convierte en cuerpo amorfo, sin órganos adecuados de expresión, de participación y de control respecto a sí misma y al propio Estado.

El subsistema de control opera cada vez más de acuerdo a un estilo tecnoburocrático y en un cuadro totalizante. Clases y grupos, instituciones y regiones, los individuos y el país, tienden a ser objeto de supervisión, manipulación y uniformización. Ello requiere y suscita el crecimiento global y la centralización totalizante del poder; el ascenso del Ejecutivo en detrimento de los otros poderes gubernamentales; el uso monopolista y sesgado de la informática y de los medios de comunicación de masas; la tecnificación y la cientificación de la vida política y administrativa; el avance de la tecnoburocracia; la militarización del poder y la universalización de la represión.

El Estado tiende así a realizar el encuadre ideológico y político, administrativo y policial de la nación. Adelanta sin tregua su intrusión en la existencia cotidiana privada. Logra y usa el registro de los detalles significativos de la personalidad y la vida individuales, y regula sus condiciones concretas de manifestación (documentación identificatoria; permisos para la realización de actividades y profesiones; sindicalización obligatoria; control impositivo; estadística). Las instituciones son objeto de una supervisión estrecha, se publicizan y politizan cada vez más, sufren una pérdida creciente de su autonomía.

c) El Estado se erige en *instancia arbitral* sobre las clases y grupos, como medio de mantener la supremacía de las élites político-burocráticas que gobiernan y administran, de la fracción hegemónica y de la clase dominante, sobre y contra los sectores subalternos y dominados. Regula sus relaciones, atenúa o suprime los conflictos entre grupos divergentes o antagónicos, crea cierto equilibrio relativo entre ellos.

Así, el Estado reconoce e impone ciertas *formas de compromiso social* y político y de cooperación entre clases, grupos e instituciones: regulación de acuerdos semivoluntarios entre grupos e individuos; obligatoriedad de la negociación y el arbitraje de los conflictos entre capital y trabajo; adopción de formas más o menos corporativas de organización obrera, empresarial y profesional; reglamentación estricta de las formas de participación política.

El Estado acerca, compatibiliza e integra los intereses de las clases, grupos e instituciones que coparticipan en el sistema de dominación y compiten por la primacía. Atenúa las contradicciones y conflictos entre las fracciones del gran capital nacional y extranjero, y entre éstas y los pequeños y medianos empresarios, y negocia compromisos y coaliciones para la constitución de un bloque de poder y de acción común. Proporciona las sedes y marcos institucionales y los mecanismos operativos para la organización de la expresión política unificada de los intereses generales

de la clase dominante, y para el logro de soluciones más o menos permanentes al problema de la hegemonía.

e) El Estado regula los conflictos entre clases y grupos, especialmente entre trabajo asalariado y capital.

Por una parte, y crea y garantiza las condiciones generales de la dominación y explotación; oferta y movimiento de mano de obra: cuadros de calificación y tablas de remuneración; condiciones y relaciones de trabajo; tasas de explotación, sindicalización legalizada en aparatos burocráticos bajo control gubernamental; negociación obligatoria y arbitraria por el Estado; imposición de políticas obrero-patronales concertadas; pacificación, represión o supresión de las luchas de clases.

Al mismo tiempo, bajo la presión o en las condiciones que dan origen a los movimientos y gobiernos populistas, desarrollistas-liberales o de izquierda o que ellos imponen, el Estado realiza intervenciones relativamente favorables a los trabajadores y otros sectores populares ante todo para el logro de un consenso mayoritario en su favor y además en salvaguardia de las condiciones de reproducción del sistema y de la paz social. Regula las relaciones de explotación contra capitalistas demasiado ávidos de beneficio inmediato que crean el peligro del aniquilamiento físico y psíquico o de la explosión política de los asalariados. (Legislación de empresa, protección de mano de obra, descanso, salud; reducción de la desocupación y la marginalidad excesivas, empleo público). El Estado asume además la responsabilidad y el costo de satisfacción de necesidades obreras y populares, para la reproducción del capital y para contribuir a la tolerancia o a la adhesión activa de grupos mayoritarios respecto al sistema (enseñanza, formación profesional, salud, transporte urbano, vivienda).

En general, el Estado regula el ascenso parcial y la integración limitada en el sistema de los grupos subalternos y dominados. En el extremo, fija límites excluyentes de las mayorías nacionales respecto a la participación autónoma y efectiva en la vida económica, social y política, y en la creación, distribución y uso del excedente económico, del ingreso y del poder.

f) A través de la coacción social el Estado contribuye a la integración del país, a la creación y mantenimiento de la unidad nacional y de un sistema de lealtades nacionales, para fines internos y para la mejor regulación de las relaciones con el exterior.

#### 4. *Funciones de educación y propaganda*

El Estado opera cada vez más como formador de seres humanos, productor y difusor de cultura e ideología, de tecnología y de ciencia. Contribuye así decisivamente a la socialización, la regulación formal e informal y la integración colectiva de los grupos e individuos. Esta función se cumple de acuerdo a los intereses y valores del Estado y del grupo gobernante, de la fracción hegemónica y de la clase dominante, y a los requeri-

mientos de reproducción y reajuste del sistema. Se da a través de la convergencia de diferentes instrumentos y mecanismos: educación formal y pedagogía cotidiana, medios de masas, instituciones y prácticas culturales y científicotécnicas, organizaciones corporativas, iglesias. Todo ello además refuerza y es reforzado por las consecuencias inherentes a las estructuras fundamentales del sistema (fetichismo de la mercancía y del dinero, división social del trabajo, alienación y disociación de los grupos e individuos, condición asalariada o marginalizada de las mayorías, división entre dirigentes y ejecutantes y entre gobernantes y gobernados, fractura entre el campo y la ciudad). Estas funciones se manifiestan y operan sobre todo en los niveles y aspectos siguientes:

a) Producción, transmisión y socialización del conjunto de *informaciones organizativas* (conocimientos, saber cómo y saber qué sociales) y de *reglas generativas* (normas y valores estructurantes de modelos de conductas y de procesos sociales) que en conjunto constituyen y definen la *cultura*. A través de ésta se controla la existencia de la sociedad, y se asegura su mantenimiento y reproducción y el cambio inherente al sistema sin afectar su invariancia esencial.

b) Conservación. elaboración ideológico-política y transmisión regular del *acervo histórico* como factor de cohesión, equilibrio y continuidad de la sociedad.

c) Incorporación de las nuevas generaciones a la sociedad, por medio de la asimilación colectiva de la tradición, de las normas y de los valores predominantes, de las solidaridades predicadas entre los grupos e individuos y de ellos con la sociedad y el Estado.

Mantenimiento y desarrollo de la cohesión colectiva de los adultos en el mismo sentido.

d) Preparación de los grupos e individuos para los papeles (económicos, sociales, cultural-ideológicos y políticos), de acuerdo a las demandas y posibilidades contradictorias del neocapitalismo y de la formación social global.

e) Selección y formación de las *élites* intelectuales y profesionales que integran o pueden llegar a integrar la *capa orgánica*, para la constitución y el funcionamiento de centros de elaboración, difusión y aplicación de los modelos y elementos cultural ideológicos y científicotécnicos que requieren el grupo gobernante, la fracción hegemónica, la clase dominante, la sociedad oficial y el tipo de desarrollo adoptado.

f) Provisión al grupo gobernante y a la fracción hegemónica de los elementos necesarios para mantener y reforzar su control del poder y del aparato políticos, del sistema productivo, del subsistema cultural y científicotécnico.

g) Formación del personal especializado para el servicio de las estructuras técnicas, productivas y administrativas.

h) Entrenamiento de un núcleo relativamente reducido de científicos para el desempeño en ciertas formas superiores de invención e innovación.

i) Elevación de los trabajadores y de la gran masa de población al nivel técnico, cultural y moral que corresponde a las necesidades de desarrollo del neocapitalismo y a los intereses del grupo gobernante de la fracción hegemónica y de la clase dominante.

j) Creación y consolidación del conformismo político, como modo de refuerzo de la legitimidad y del consenso en favor del Estado y de la imposición de la hegemonía de ciertas fracciones sobre las clases.

k) Contribución a la emergencia y mantenimiento en el grueso de la población de una personalidad básica.

En la ideología dominante que el Estado en parte asume y en parte contribuye a constituir y a imponer, convergen y tienden a prevalecer ciertos componentes del populismo, del desarrollismo, del cientificismo y el tecnoburocratismo, y del autoritarismo estatal, que se suponen y refuerzan mutuamente para integrarse en una constelación única.

##### 5. *Relaciones internacionales.*<sup>15</sup>

En su constitución y funcionamiento, el Estado latinoamericano presupone y acepta en lo sustancial la constelación "*dependencia-subdesarrollo*". Refleja y sirve la acción condicionante y determinante de las corporaciones y estados de la potencia hegemónica y otras metrópolis imperiales, en todos los niveles y aspectos de la realidad nacional. Contribuye a crear o reforzar sus premisas y mecanismos y regula sus consecuencias en función del equilibrio y continuidad del sistema. Ello se evidencia en muchas de sus políticas económicas, sociales, culturales, científicotecnológicas, diplomáticas y militares.

La actividad del Estado tiene una participación considerable en la constitución y la modificación de la dependencia externa; en el reajuste de la economía, la sociedad y el modelo de crecimiento al sistema internacional que emerge en las últimas décadas. En gran medida por su acción se instaura y reproduce el neocapitalismo tardío como forma actual y nuevo contenido de la dependencia externa, y se impone al respectivo país la vigencia de un status neocolonial en beneficio de los intereses metropolitanos y de los grupos dominantes nativos.

El Estado sin embargo rara vez llega a ser un mero instrumento pasivo de los intereses foráneos. Asume y ejerce una función de mediación y arbitraje entre los grupos internos y externos, entre la sociedad nacional

<sup>15</sup> Ver bibliografía citada en nota (4), y número 4, volumen I de *Nueva Política*, México, octubre-marzo 1977.

y las metrópolis, entre la autonomía y la dependencia. Existe y tiene razón de ser en función de las realidades nacionales. Debe tener en cuenta los particularismos de sus matrices y dinámicas sociohistóricas; los requerimientos de su racionalidad de conjunto; las necesidades de reproducción y reajuste del sistema; las relaciones de los grupos hegemónicos y de las clases dominantes del país con sus equivalentes de las metrópolis y con las otras clases y fracciones del respectivo país, y las posibilidades de divergencias, tensiones y conflictos entre todos estos actores.

Las relaciones entre grupos hegemónicos y dominantes del país y de las metrópolis tienden a la coincidencia y la unidad, pero no a la identidad. Los intereses y necesidades de los Estados y corporaciones de las metrópolis plantean exigencias y problemas, o requieren políticas, que no garantizan la reproducción del sistema nacional o amenazan al grupo hegemónico y a la clase dominante (lucha por el reparto de la plusvalía producida en el país, impactos negativos o destructivos de la penetración económica, ruptura del equilibrio sociopolítico interno).<sup>16</sup>

Ciertas coyunturas internacionales escapan a veces de la voluntad y el control de las metrópolis y sus grupos internacionales, pueden crear oportunidades y opciones que los grupos gobernantes hegemónicos de los países latinoamericanos intentan aprovechar de diferentes maneras para asumir un mayor grado de independencia y de capacidad de decisión autónoma, y para intentar modificar en grados variables la orientación y la configuración de sus políticas internas y externas.

Las crisis económicas, políticas y militares de las metrópolis, su irradiación al sistema internacional, el cambio en los intereses y comportamientos de la inversión extranjera, las repercusiones múltiples de todo ello en los países latinoamericanos, revelan a éstos y sobre todo a sus élites gobernantes, los inconvenientes de la monoproducción, de la dependencia y del atraso, la necesidad de impedirlos, atenuarlos o superarlos; la apertura de nuevas posibilidades. Se busca la independencia respecto a grandes empresas extranjeras que controlan la oferta de bienes y servicios esenciales y el abastecimiento militar, o se desinteresan por seguir explotando o por comenzar a asumir ciertos sectores productivos y servicios esenciales para la reproducción y funcionamiento del sistema, sin que las empresas privadas nacionales quieran o puedan reemplazarlas (energía eléctrica y atómica, combustibles, transportes, industrias metalmeccánicas, armamentos). De allí la necesidad de la intervención estatal, y de la nacionalización de tales ramas y unidades productivas y su conversión en empresas públicas. En el mismo sentido han actuado el deseo del capital extranjero de desprenderse de ramas o unidades que amenazan con dejar de ser o ya no son rentables; y durante la segunda guerra mundial las confiscaciones de represalia contra la propiedad enemiga y la utilización

<sup>16</sup> Ver nota (4), y Richard J. Barnet & Ronald E. Müller, *Global reach — The power of the multinational corporations*, Simon & Schuster, New York, 1974; Hugo Radice, editor, *International firms and modern imperialism*, Penguin Books, 1975.

de saldos financieros acumulados para la compra de empresas extranjeras.<sup>17</sup>

El Estado es el único que puede asumir la solución de los problemas de armonía y conflicto del país o de algunos de sus sectores con la potencia hegemónica, sus corporaciones multinacionales y las de otros países desarrollados, y la regulación de las relaciones entre todas ellas. En sus políticas nacionalistas, el Estado busca además canalizar hacia el exterior fuerzas, reivindicaciones y tendencias internas que son o pueden volverse amenazantes para el sistema, y contar con bases nacionales movilizables que refuercen la capacidad de maniobra del grupo gobernante respecto a los Estados y corporaciones de la potencia hegemónica y de los países desarrollados, permitan reducir o renegociar la dependencia, y al mismo tiempo fortalezcan la autonomía relativa del Estado y del grupo gobernante respecto a las clases altas nacionales.

Estos objetivos son especialmente posibles y necesarios por el hecho que el neocolonialismo y la dependencia estructural, las nuevas formas de dominación y explotación, crean sus propios límites y enemigos, generan actores y comportamientos de impugnación. Comienza así a rechazarse la dominación y la explotación y la acción totalizante y homogeneizante de las potencias y otros países avanzados y de las corporaciones multinacionales. Se afirma el derecho de los países latinoamericanos al pluralismo, a la identidad específica y diferenciada, a la libertad, la independencia y la creatividad. Se reivindica la emancipación y la recuperación de los medios de producción material, de definición sociocultural y de decisión política. Se afirma la voluntad de desarrollo nacional autónomo y el derecho a la invención del propio futuro, sin sujeción a precedentes y pautas exteriores. Se postula la relación indisoluble entre la superación del atraso interno y la recuperación de la autonomía internacional, y la primacía y responsabilidad del Estado en todas las decisiones y acciones atingentes a tales fines y a la reorganización progresiva del sistema internacional. Se sostiene que las relaciones internacionales deben dejar de ser el monopolio de un puñado de potencias y países desarrollados y que los países latinoamericanos tiene el derecho y la obligación de participar en un nuevo orden mundial, basado en la soberanía e igualdad de las naciones, en la justicia, en la no ingerencia de ningún país en los asuntos internos de otros, en el pluralismo y el policentrismo. Se propugna el reemplazo de la diplomacia bilateral por la multilateral, la negociación en grandes foros mundiales (Naciones Unidas, UNCTAD, reuniones Norte-Sur), la cooperación internacional para el desarrollo. Se exige de las superpotencias y países avanzados el establecimiento de un nuevo trato, más equitativo y favorable para América Latina, en el comercio de materias primas y manufacturas, los términos del inter-

<sup>17</sup> Ver Marcos Kaplan, *El Estado empresario en la Argentina*, cit.

cambio, el financiamiento público y privado, el control sobre las inversiones extranjeras, la asistencia, la transferencia de tecnología y ciencia.

Parte especial de estas exigencias y tentativas está dada por la participación de los países de América Latina en acuerdos específicos y generales, formales o informales, de tipo regional o internacional amplio: grupos "tercermundistas", uso del poder de votación en la Asamblea General de Naciones Unidas; fórmulas de integración regional (ALALC, Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, CARIFTA); Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; Sistema Económico Latinoamericano.<sup>18</sup> Pese a sus méritos y virtualidades, los intentos de cooperación y de integración regionales han encontrado obstáculos que los limitan y contribuyen a esclarecer la naturaleza y el comportamiento del Estado en América Latina.

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

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

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

<sup>18</sup> Marcos Kaplan, *La crisis de la asociación latinoamericana de libre comercio*, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, Volumen IX, No. 1, y Marcos Kaplan editor, *Corporaciones Públicas Multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

o se escamotea así al hecho que las consecuencias negativas para los países latinoamericanos del actual orden internacional se entrelazan con el papel tanto o más regresivo de fuerzas y estructuras internas como factores fundamentales del subdesarrollo y la dependencia. No basta modificar algunas formas de vinculación externa para que se produzcan las transformaciones internas que posibiliten el progreso nacional autónomo. La mejora relativa de ciertas relaciones externas puede favorecer sólo a ciertos grupos de grandes propietarios y empresarios nacionales y a sus aliados extranjeros, las corporaciones multinacionales, sin llevar necesariamente ni al desarrollo nacional ni a un nuevo orden mundial. (La creciente aceptación por las corporaciones multinacionales de un extenso sector de empresas públicas en los países latinoamericanos, la evaluación positiva de este fenómeno y la explotación de posibilidades de cooperación entre estos dos tipos de actores, son a este respecto muy reveladores).<sup>19</sup>

La autolimitación en la estrategia interna-externa favorece una operación divisionista de la superpotencia hegemónica y los países avanzados, tendiente a disociar y desarmar un posible frente de todos o una parte de los países latinoamericanos. Para ello se otorga ventajas especiales a ciertos países de la región, siempre dominados o explotados pero relativamente menos desfavorecidos que los restantes, y a los que se ilu-

<sup>19</sup> Las posibilidades de cooperación entre empresas públicas y Estados de países latinoamericanos y corporaciones multinacionales se vuelven tanto más concebibles si se recuerda que estas últimas han evidenciado ya su predisposición favorable al acercamiento y al desarrollo de planes en común con similares de los países llamados socialistas. "Mientras la ITT se dedicaba apasionadamente a bloquear y derribar un gobierno marxista en Chile, al mismo tiempo negociaba interesadamente con los comunistas en Moscú, para abrir el nuevo y gigantesco mercado potencial, en tanto la Guerra Fría se iba deshelando. Esta historia es reveladora, no sólo de las contradicciones de la ITT, sino también como ejemplo de la nueva escala de diplomacia industrial: porque los rusos han negociado con las compañías gigantes como si trataran con Estados separados. Como Jean-Jacques Servan Schreiber ha escrito: 'La compañía multinacional será la herramienta para la apertura de los países comunistas del Este. Los comunistas quieren hacer negocios con grandes compañías porque no quieren tratar con una gran cantidad de pequeñas compañías diferentes'. Ambas partes pueden revelar una mutua atracción: los rusos necesitan un sistema disciplinado y centralizado con quien tratar, mientras las multinacionales ven en Rusia la perspectiva deseada de mercados ordenados, fábricas libres de huelgas, y planes quinquenales predecibles. Rusia podrá realizar el sueño de crecimiento sostenido, ininterrumpido por depresiones y competencia; podría ser la tierra final de las 'no sorpresas'... Ambas partes tienen sus burocracias autocontenidas, intolerantes de excéntricos y rebeldes. Con la reducción de las disputas ideológicas, las multinacionales pueden mirar adelante hacia un solo sistema global. Ellas preferirán naturalmente colocar sus inversiones en países cuyos gobiernos puedan garantizar su seguridad, y la disciplina de la fuerza de trabajo, tanto más cuanto que la escala de sus empresas crece, de modo que estarán desarrollando territorios enteros, ciudades y líneas costeras. Desconfiarán de países como Chile que busca operar fuera del sistema disciplinado". Anthony Sampson, *The Sovereign State — The Secret History of I.T.T.* Coronet Edition, London, 1974, pp. 266 y 270.

siona con el otorgamiento de un status en parte real y en parte ilusorio de aliado en prioridad e interlocutor privilegiado (Brasil). De modo similar, la potencia hegemónica y las corporaciones multinacionales pueden —dentro de ciertos límites— favorecer o tolerar los antagonismos y enfrentamientos —reales o artificiales— entre los países latinoamericanos; los intentos de actualizar las fantasías de expansión imperial y de conversión en potencia (Brasil), o de canalizar hacia la agresión interna las tensiones y conflictos interiores que los regímenes autoritarios o fascistas no eliminan o agravan (Chile contra Perú). La necesidad de preservar la seguridad e integridad del país contra amenazas verdaderas o ilusorias o su soberanía e intereses, y de organizar a tal efecto sus defensas y alianzas, permite al Estado y al grupo gobernante reforzar sus poderes e instrumentos de coacción y con ellos la coherencia y equilibrio del sistema.

Divididos entre sí, vinculados por lazos débiles e inestables de acción solidaria, autolimitados por concepciones inadecuadas o mistificadoras sobre la estrategia del desarrollo interno y la autonomía internacional, los países latinoamericanos tienden en su mayoría a restringir su acción a los foros internacionales, y al planteo en ellos de reivindicaciones económicas más que políticas. Estas buscan en muchos casos la renegociación de la dependencia y el logro de ventajas dentro del actual orden mundial, no la superación de éste y su reemplazo por uno nuevo y superior que posibilite y sea posibilitado por el desarrollo autónomo, igualitario y cooperativo de sus países componentes.

### III. LA AUTONOMÍA RELATIVA DEL ESTADO: LOS ALCANCES Y LOS LÍMITES

La naturaleza y el comportamiento del Estado se caracterizan por los dualismos y ambigüedades, y por una tendencia a su autonomía relativa de alcances variables y afectada por contradicciones y límites.

Por una parte, el Estado se ha constituido y su actividad se ha desarrollado sobre la base y dentro de los marcos de sociedades en tránsito al neocapitalismo tardío y dependiente, o que se estructuran y funcionan ya bajo el signo y el predominio de ese modo de producción. En última instancia, el Estado expresa y sirve a ese sistema, y al grupo hegemónico y la clase dominante, y su actuación corresponde finalmente a sus características, intereses y exigencias. El grupo hegemónico y la clase dominante plantean sus reivindicaciones, satisfacen sus necesidades, reducen sus riesgos, aprovechan sus posibilidades, expanden su ingreso, su acumulación y su poder, en el interior y a través del Estado.

Por otra parte, sin embargo, en la situación específica de la América Latina contemporánea, rara vez puede existir una identificación absoluta

e incondicional entre el Estado y la élite político-administrativa que lo encarna y maneja, y una fracción o la totalidad de la clase dominante, ni subordinación mecánica e instrumental del primer término de la relación hacia el segundo. Los condicionamientos y determinaciones de la base socioeconómica y de los conflictos de clase no se ejercen de manera automática, mecánica, unilinear sobre la esfera política y sobre el Estado, y crean por el contrario la posibilidad y la necesidad de su autonomización relativa. El Estado debe colocarse y operar sobre el modo de producción neocapitalista-dependiente y la formación social, a través de una intervención directa que amplía sus ámbitos, funciones y poderes.

El Estado crea y garantiza las condiciones de estructuración y reproducción del neocapitalismo y de la formación social. Orienta y regula su organización y su funcionamiento. Constituye un sector público en que se destaca la red de empresas públicas. Ordena y coordina la economía y la sociedad y sus principales sectores en el cuadro de una estrategia de conjunto, para el crecimiento y la modernización y, excepcionalmente, para el desarrollo.

Al mismo tiempo, el Estado se institucionaliza a sí mismo y a los grupos e individuos y sus relaciones. Es productor de legitimidad y consenso para su propio poder y para el sistema. Asume la instauración y vigencia del orden jurídico. Refuerza y reajusta su aparato político-administrativo de dominación y sus funciones de coacción social, sus medios de violencia y control; regula y arbitra las relaciones y conflictos de clases; unifica e integra al país. Es productor, introductor y difusor de cultura e ideología, de tecnología y de ciencia, y encargado directo o regulador más o menos sistemático de la formación de recursos humanos. Media y arbitra en las relaciones entre el país y el sistema internacional, entre grupos nacionales y extranjeros, entre la autonomía nacional y la dependencia externa. Proporciona así las condiciones y garantías de existencia, cohesión, equilibrio y continuidad de un sistema incapaz de lograrlas por su funcionamiento espontáneo o por la acción exclusiva de la fracción hegemónica, la clase dominante o las unidades productoras privadas.

En este proceso, el Estado se vuelve una *emergencia*, una unidad global resultante de interrelaciones entre las partes que lo generan y constituyen pero dotada de cualidades originales y capacidades propias, y de relativa independencia. Como tal, interviene en las condiciones y elementos que lo generan y alimentan, para estimularlas y desarrollarlas y trabajar así en su propio desarrollo. Aumenta sus funciones tradicionales y nuevas y sus entrelazamientos, y con ello sus poderes y capacidades; se vuelve auto-organizador; estimula superaciones evolutivas (metaorganizaciones y metasistemas). Tiende a la hipertrofia, a la acumulación y centralización de poderes, al paso de la condición de epifenómeno a la de epicentro de la sociedad, de la que cada vez más se separa relativamente y con la que establece relaciones simbióticas y hasta parasitarias.

El aumento del intervencionismo de Estado es inseparable del refuerzo y de la autonomización relativa del personal político-administrativo, tecnoburocrático civil y militar, que lo encarna y maneja.

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

En segundo lugar, la élite gobernante (y sus bases inmediatas) está compuesta no sólo por los dirigentes y cuadros políticos propiamente dichos, sino también por la *burocracia* encargada de la administración en sentido estricto. Se trata de una *capa social específica*, ligada a la estructura de la sociedad de clases de la cual surge, que justifica su propia existencia y sus funciones, y a la que *en última instancia* sirve. No es sin embargo una clase o fracción de clase. Cumple funciones de mediación y regulación respecto a clases, grupos e individuos, con las que establece relaciones de poder, y que dependen cada vez más del gobierno y de la burocracia para su existencia, su ubicación, su bienestar y su seguridad. Una parte más o menos considerable del personal administrativo puede reclutarse en sectores no idénticos a los dominantes en el sistema global, sobre todo de clases medias y populares, que encuentran así en la burocracia pública un mecanismo de existencia material, de ascenso social, de participación e influencia políticas, al margen o en contra del interés y de la voluntad de los grupos superiores. Por estas razones, ciertos grupos burocráticos cambian en parte su sensibilidad, su mentalidad y su perspectiva respecto a los problemas de la sociedad y a los grupos mayoritarios, atienden sus necesidades y tratan de satisfacerlas en alguna medida, y al mismo tiempo suscitan su organización burocratizada para mejor controlarlos y manipularlos, y convertirlos en base y clientela de su propio poder. En la burocracia y a su alrededor se generan y crecen subsistemas de poder y constelaciones de intereses que pujan permanentemente en favor de la autonomización, el fortalecimiento y la expansión de aquélla.

Capa social, pero también *tipo de organización*, la burocracia es un personal especializado en funciones y técnicas de administración pública, que se organiza como aparato, dispone de un patrimonio, se articula como sistema jerarquizado de poder y saber, establece una fuerte interde-

pendencia de personas, engranajes y mecanismos. El sistema supone y genera en sus miembros la disciplina, el culto de la autoridad, la subordinación, el conformismo, la devoción y lealtad al cargo, a los superiores y al Estado. A cambio de ello, la burocracia y sus miembros identifican sus intereses y fines con los del Estado, controlan y usan como propios los poderes y recursos de aquél, los convierten en fuente de privilegios.

Estas tendencias y características —propias de toda burocracia contemporánea— se refuerzan y particularizan por algunos rasgos específicos del proceso latinoamericano. Entre la *tecnoburocracia civil* y la *tecnoburocracia militar* se van dando convergencias, entendimientos y alianzas, a partir de los caracteres, los intereses y las aspiraciones de cada una de ellas, y de una cierta comunidad de orígenes, carreras, ideologías y objetivos. Los intelectuales, científicos y técnicos se basan en sus actividades específicas y en la ideología desarrollista-cientificista que es propia del neocapitalismo tardío,<sup>20</sup> para estructurarse como grupo, autopromoverse, imponerse a la sociedad y al Estado, constituirse como *tecnoburocracia*. Tienen o creen tener el monopolio de los conocimientos, las ideas, las técnicas, las imágenes, la racionalidad general del proyecto neocapitalista, pero carecen de recursos coercitivos para imponerlo y para regular o suprimir los conflictos emergentes de su aplicación. Por su parte, las *Fuerzas Armadas*, más sensibilizadas y politizadas por su proceso de creciente participación y de hegemonía tutelar, mejoran su información y su formación, estrechan el contacto y la colaboración con la *tecnoburocracia civil*, se convierten en élite *tecnoburocrática sui generis*. Como tal, pide los aportes culturales, ideológicos y científico-técnicos a sus equivalentes civiles, y les dan a cambio un cierto grado de reconocimiento, de ascenso social y de participación subordinada en el poder y la toma de decisiones, sin dejar de mantener y ejercer su capacidad de predominio. La *tecnoburocracia militar* que se civiliza y la *tecnoburocracia civil* que se militariza coinciden y se dividen el trabajo, comparten ciertos rasgos y tendencias. Se prefiguran o esbozan las posibilidades de emergencia de una *tecnoburocracia civil-militar integrada* y su pretensión de ser ya o de llegar a convertirse en élite gobernante o fracción hegemónica de la sociedad neocapitalista dependiente.

Las *tecnoburocracias civiles* y *militares* elaboran, asumen y aplican una versión específica de la *ideología desarrollista* para el modelo de neocapitalismo tardío dependiente. Su núcleo central es la idea del crecimiento (material, económico, unidimensional, unilinear, ilimitado); su logro a través de y para la productividad, la eficiencia el rendimiento, la producción, la acumulación, la posesión, el beneficio, el ingreso, el consumo, el

<sup>20</sup> Sobre el neocapitalismo tardío y dependiente y su ideología, ver Marcos Kaplan, *Modelos mundiales...*, y *¿Hacia un fascismo...*, *cits*; Oscar Varsavsky, *Hacia una política científica nacional*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1972; Henri Lefebvre, *La survie du capitalisme — La re-production des rapports de production*, Éditions Anthropos, París, 1973.

poder; y sus efectos ineludibles y aceptados: reduccionismo, fatalismo y conformismo, selectividad destructiva.

De acuerdo con esta perspectiva, el crecimiento económico permite acceder a la grandeza del país y al bienestar colectivo, pero está en una relación de interdependencia asimétrica con la noción de seguridad nacional en lo interno y en lo externo en la cual esta última tiene la primacía. El crecimiento implica y requiere la integración nacional, la colaboración social, el orden estable, el respeto a las formas prevaecientes de dominación y explotación, la reducción o la supresión de los conflictos de clases.

Erigido por quienes se identifican con él y lo controlan, o se benefician con su acción, en la encarnación suprema y el actor fundamental de la sociedad y el régimen político, el Estado se va volviendo cada vez más intervencionista y autoritario, para el logro de la unidad política y del ordenamiento social que el avance neocapitalista requiere. Las políticas impuestas de modo vertical y coactivo por el Estado son instrumentadas y legitimadas por criterios y métodos de tipo técnico y científico. Se determinan necesidades, se fijan orientaciones, se formulan alternativas se encuentran soluciones, se toman decisiones, a través de la intervención de expertos, en los niveles más altos del poder estatal, en ambientes restringidos y en una atmósfera de secreto. Las decisiones se imponen y cumplen más por presión y coacción que por persuasión y conciliación.

En este proceso va emergiendo un nuevo saber *tecnoburocrático sui generis*, elaborado y aplicado por la coalición de expertos civiles y militares, que éstos preservan en el secreto y sacralizan en el misterio. Este saber y quienes lo detentan y usan tienden a la ortodoxia, al autoritarismo, a la arbitrariedad, a la omnipotencia, al subjetivismo y al voluntarismo. La tecnoburocracia percibe la realidad social como reflejo y transposición de ella misma, objeto puro y simple de su voluntad y de su actividad. Se autorige en *causa prima* que quiere y puede hacerlo todo y someter al mundo, a las personas y a las cosas a su modelado arbitrario. Por las mismas razones, la tecnoburocracia desconfía y rechaza, busca reducir y suprimir todo lo que sea crítica, investigación, debate público, control colectivo, conflictos sociales y políticos.

En sus sectores componentes, civiles y militares, y como constelación integrada en emergencia, la tecnoburocracia se vuelve sociedad aparte en el seno del Estado y tiende a segregarse de todo medio social particular. Genera y amplía su estructura y su dinámica propias y se atrincheira en ellas. Fija sus fines y medios y sus normas de conducta. Hace su historia, conserva y extiende el poder, sus funciones y sus ámbitos de actividad. Exige y logra un grado creciente de autonomía y discrecionalidad legalizadas y de hecho. Se constituye en un ente diferenciado y centro autónomo de decisiones. Crea, desarrolla y satisface intereses específicos, no coincidentes o divergentes respecto a los intereses de los grupos, de la sociedad, y en algunos casos hasta el propio Estado.

Sistema dinámico en sociedades complejas y de rápido devenir, el Estado de los países latinoamericanos más desarrollados debe recurrir permanentemente a estrategias y tácticas que mantengan su propia supremacía y la de los grupos que lo controlan y operan. Por sus funciones de mediación y arbitraje, el Estado no puede librarse totalmente del control de la sociedad y de sus principales clases, grupos e instituciones, se ve afectado por sus estrategias y tácticas, sus tensiones, conflictos y antagonismos. Debe administrar y fortalecer su poder y su prestigio, representar papeles, sacrificarse a veces a las exigencias que provienen de las condiciones de su propia primacía.

Más particularmente, para que el Estado pueda obtener legitimidad y consenso para sí y para un sistema de distribución desigual de riqueza y poder, es necesario que no se presente *a priori* como defensor de los intereses de los grandes propietarios y empresarios y del neocapitalismo en su conjunto. Por el contrario, es indispensable que en parte pretenda aparecer y en parte se presente y funcione como instancia autonomizada y superior respecto a las clases y grupos, fuerza dominante de la sociedad más que mero instrumento de una clase dominante que ésta manipularía a su voluntad.

Para garantizar las condiciones de producción, reproducción y avance de la sociedad neocapitalista-dependiente, y realizar las funciones que ello requiere, el Estado debe situarse y operar como aparato extremo de dominación y administración respecto a los capitalistas, al proletariado y a las otras clases y capas importantes, potencia extraña a sus preocupaciones inmediatas.

La clase económica y socialmente dominante no es monolítica. Comprende capas y fracciones diferentes, todas copartícipes en la dominación y explotación de las otras clases, pero en grado desigual y en competencia mutua, y todas aquéllas están condicionadas y determinadas de distintas maneras por los movimientos de la acumulación y de la tasa de ganancia y por la resistencia obrera y popular a la explotación. Ello obstaculiza la expresión explícita de los intereses de clase, el logro inmediato de una voluntad de clase, el control directo y permanente en todas las circunstancias del Estado o la plena identificación con éste. Obliga por consiguiente a recurrir a representantes o "apoderados especializados en la Razón de Estado", es decir, la élite político-administrativa.

En tanto especialización organizada como poder mediatizado-mediador de la clase dominante, el Estado y quienes lo encarnan y controlan obran hacia todos y cada uno de los grupos componentes de aquélla como fuerza y razón de su unidad, y como protección contra los enemigos internos —las masas populares— y externos —los otros Estados. A través del Estado, los grandes propietarios y empresarios terminan de relacionarse, de organizarse y de afirmarse como clase. Aseguran la regularidad y la continuidad del orden socioeconómico contra las arbitrariedades individuales. Ven garantizados sus propiedades e intereses. Apro-

vechan en todos sus alcances las relaciones sociales básicas que son presupuestos y componentes de la dominación y la explotación.

Todo ello refuerza de por sí la tendencia a la autonomía relativa del Estado y de la élite o fracción gobernante, como realidades objetivas que la clase dominante no puede ignorar ni anular. Explica incluso que, en defensa de las condiciones generales de existencia y reproducción del sistema y de los intereses de la clase dominante en su conjunto, el Estado puede controlar, amonestar, sancionar a grupos o/a miembros individuales de aquélla cuyo comportamiento se descontrola y se vuelve peligroso.

La autonomía relativa del Estado se ve además posibilitada o reforzada de otro modo y a través de otros mecanismos. La heterogeneidad interna de la clase económica y socialmente dominante, las contradicciones y conflictos entre sus fracciones, las influencias y presiones de otras clases, fracciones y grupos, implican la posibilidad de que aquéllas y la sociedad global se organicen y funcionen bajo la dirección de una fracción *hegemónica*, sin que coincida con el personal político que ocupa y opera el aparato del Estado como fracción *gobernante*. Esta no se identifica forzosamente ni con la fracción hegemónica ni con la clase dominante.

Por las mismas razones, uno o varios sectores de una clase dominante pueden aliarse con sectores de otras clases y grupos, y constituir un *bloque en el poder* que tampoco es monolítico. Está minado por contradicciones entre los sectores y fracciones de clases que coparticipan en él, sometido a la influencia y al impacto de las presiones e influencias de aquéllas, de otras clases y grupos y de diversos movimientos sociales, que determinan modificaciones institucionales en diferentes sectores del aparato estatal. Fracciones de clases diferentes pueden apoderarse de distintas ramas del aparato del Estado (ideológica, represiva, financiera, etc.). Ciertos sectores del Estado pueden volverse sedes del poder de clases o fracciones que no son dominantes, a través de alianzas y compromisos que convierten o no a aquéllas en apoyos firmes del sistema. La autonomía relativa del Estado y de la fracción gobernante presta servicios a las fracciones hegemónicas y a las clases dominantes, pero implica también riesgos, puede crear tensiones o contradicciones secundarias en el seno del subsistema político. La fracción gobernante puede resistir ciertas exigencias de la clase dominante, e intentar incluso sacudir su yugo para apropiarse de todo el poder, desconociendo sus propios límites y las coacciones estructurales del sistema. El monopolio de la violencia legítima tienta permanentemente a las Fuerzas Armadas para intentar la confiscación del poder, e inclusive para desplazar considerablemente a la clase dominante, y hasta puede amenazar con derribarla.

El fortalecimiento del poder del Estado y de su autonomía relativa requieren el despliegue de una *neutralidad* en parte aparente y en parte real, que resulta tanto o más operativa cuanto más persuadidos están sus dirigentes, sus representantes y sus cuadros de la propia imparcialidad. Ello tiene siempre un margen considerable de posibilidad, en la medida

en que el personal gobernante piensa y actúa a partir de sus propias categorías políticas, producidas por ideólogos pero adoptadas y utilizadas por aquél como propias, y que funcionan como mediaciones. Esta situación es creada y reforzada por:

i) La autonomía estructural del personal político que crea sus propios intereses y eventualmente los hace prevalecer sobre los intereses de los representados, mandantes y bases en general; ii) por la falta de transparencia de las relaciones sociales que encubre la realidad de las luchas de clases; iii) por el efecto de transposición y refracción que crea y ejerce el fenómeno político. Los políticos, los gobernantes y los administradores nunca viven totalmente la realidad objetiva, que es refractada por aquellos velos. Corren siempre el peligro de relegarse a sí mismos a un mundo en parte imaginario, y de reducir su capacidad de percepción exacta y de evaluación lúcida del mundo real que es en gran medida exterior a su propia praxis. Los políticos en el gobierno pueden creer en las categorías que utilizan y, por consiguiente, en la autonomía absoluta y en la supremacía de la política estatal que ellos mismos tienen por función incrementar (estas afirmaciones no ignoran el papel que en muchos políticos y gobernantes cumplen grados variables de maquiavelismo y cinismo).

El debilitamiento de la influencia y del control sobre el Estado por fracciones hegemónicas o clases dominantes puede generarse o reforzarse además por la incidencia de diversos fenómenos. *La democratización en el reclutamiento* hace operar *mecanismos de promoción individual y grupal* que —dentro de ciertos límites funcionales para los intereses de clases dominantes y sistemas vigentes— abren los organismos del Estado al acceso de individuos no salidos de los niveles superiores de la sociedad. Las competencias y conflictos entre fracciones de la clase dominante pueden favorecer la exitosa presión de clases subalternas y dominadas, el aumento de su capacidad de influencia y negociación, el paso de medidas que les sean favorables. Ciertos tipos de gobiernos tienden a mantener hasta cierto grado los conflictos sociales, como razón de su existencia y de su papel como representantes oficiales del bienestar común, mediadores y guardianes del orden. De manera general, en diversas etapas y coyunturas, el Estado debe arbitrar entre grupos de la clase dominante, entre ésta y las clases subalternas y dominadas, y para la sociedad en su conjunto, cuando rivalidades, conflictos, tendencias destructivas amenazan la coherencia, la estabilidad y la existencia del sistema global.

El Estado tiende a volverse así cada vez más una entidad distinta, separada, omnipotente, dotada de su aparato, sus poderes y recursos propios. Sus relaciones con la sociedad se vuelven crecientemente complejas, ambiguas y potencialmente explosivas. Las variaciones en el Estado y en su comportamiento implican fuertes riesgos sociales. Sus mutaciones bruscas pueden llegar a replantear la organización misma de la sociedad. Los conflictos en el seno del poder estatal pueden contribuir a desencadenar crisis, conspiraciones, revoluciones de palacio, revueltas populares,

guerras civiles, llamados a la ayuda extranjera, y hasta revoluciones sociales. Recíprocamente, las tensiones y antagonismos sociales, los desequilibrios del sistema, favorecen la inestabilidad del poder estatal que a su vez realimenta la inestabilidad social.

La autonomía de la instancia política, de la capa de políticos y administradores profesionales y del Estado puede alcanzar una latitud extrema, pero es siempre relativa. Se mantiene dentro de ciertos *límites* más o menos variables, sobre todo por las razones siguientes:

a) La fracción hegemónica y la clase dominante, por una parte, el Estado y la élite político-administrativa, se constituyen y actúan sobre la base, dentro de los marcos y como elementos integrantes de un sistema global unificado. Las coordenadas que emergen de la organización y del funcionamiento de ese sistema y a él se refieren, asignan al Estado un papel definitivo y en última instancia más o menos limitado al respecto.

Las funciones que el Estado debe cumplir respecto a la economía y a la sociedad (mantenimiento de las condiciones de coherencia, estabilidad, continuidad; desarrollo de las posibilidades inherentes al sistema sin transformaciones radicales) hacen que tienda a establecerse una mayor o menor correspondencia entre la política del Estado y los intereses de la fracción hegemónica y de la clase dominante, y que la primera sirva en última instancia a los segundos.

b) La *promoción individual* de miembros de clases subalternas y dominadas para su ingreso en el aparato estatal tiene sus límites. La movilidad social en el reclutamiento del personal político y administrativo no implica necesaria y totalmente una democratización. La estructura de poder socioeconómico y su inevitable impacto en las organizaciones políticas y estatales, posibilitan que la fracción hegemónica y la clase dominante conserven o recuperen y ejerzan en última instancia una parte considerable de los poderes de decisión. Aunque reclutados en clases subalternas y populares, los dirigentes y funcionarios no llevan consigo necesariamente su clase de origen en proceso de ascenso político y social, y pueden entrar en un proceso de identificación con los intereses y valores correspondiente de su nueva posición. La movilidad social puede refractar o velar la naturaleza de clase del reclutamiento político, acreditar una imagen democratizante del Estado, sin tocar los privilegios fundamentales de la fracción hegemónica ni de la clase dominante.

De todas maneras, aun en grado reducido, la movilidad social puede tener efectos indirectos sobre la estabilidad y la capacidad de reproducción de la estructura de clases y de poder y de la ideología oficial. Ello plantea, como uno de los problemas políticos esenciales, la necesidad —no siempre fácilmente realizable— de mantener el proceso de reclutamiento de personal para el aparato político-administrativo más aquí del umbral (variable según países y fases históricas) a partir del cual el *quantum* de movilidad intra —e inter— generacional deja de ser funcional para la fracción hege-

mónica y la clase dominante, y puede provocar tensiones, conflictos y crisis en el proceso de reproducción del sistema en su conjunto.

c) *Factores y mecanismos de cohesión y de regulación* de los grupos gobernantes y administrativos pueden operar en favor de la influencia y del control sobre el Estado por la fracción hegemónica o por la clase dominante. La identidad de condiciones objetivas y de prácticas profesionalizadas tiende a producir constelaciones de predisposiciones parecidas y a homogeneizar hábitos y pautas de conducta en los miembros de la élite político-administrativa, y por lo tanto contribuyen a constituir aquella como tal. Como resultado tiende a producirse una comunidad de puntos de vista y de modos de actuar, la armonización de hecho de prácticas, tareas y obras, que confieren regularidad, unidad, objetividad, sistematicidad, racionalidad específica, a las propensiones, las actitudes y los comportamientos. La pauta de evaluación y decisión y las conductas concretas son vistas como inmediatamente evidentes, comprensibles y previsibles por los miembros de los grupos gobernantes y administrativos. Estos son a la vez homogeneizados como parte de una capa unificada, y distinguidos y particularizados respecto de los otros grupos e individuos. La "orquestación" de sus acciones se produce incluso "sin jefe de orquesta", en ausencia de toda organización espontánea o impuesta de los proyectos y actos individuales, y sin necesidad de conspiraciones deliberadas para tal fin.

Una especie de matriz común tiende así a definir e imponer el consenso social que caracteriza al sistema político-estatal en un momento dado. Limita por consiguiente el número, el margen y los alcances de las desviaciones; restringe el grado posible de objetividad e imparcialidad.

Esta situación estructural es reforzada por los *mecanismos culturales* que regulan la expresión de las exigencias ideológicas y políticas. Los medios de sociabilidad, de educación, de información y de comunicación de masas operan como *agencias de adoctrinamiento conservador*, que desalientan en los miembros de la fracción gobernante y de la burocracia político-administrativa las tentaciones de asunción de la autonomía relativa y de competencia por el poder, aunque tolerando algunas escapadas no conformistas. Contribuyen a determinar e imponer *tabúes políticos* que fijan lo aceptable y lo inaceptable en la vida personal y en la práctica profesional y política, lo que se puede y lo que no se puede pensar, decir y hacer y las exigencias que pocos se atreverán a formular y defender. El consenso tiende a constituirse como círculo cerrado, en cuyo interior los debates políticos se reducen a dimensiones poco significativas o anodinas y gozan de libertad en la medida misma de su banalidad y de su inconsecuencia real.

d) Una parte importante de los dirigentes políticos y administrativos pueden constituir una *red de vínculos* con miembros de la fracción hegemónica y de la clase dominante. Ello puede darse a partir y a través de la comunidad de origen social; de las propias actividades de mediación y re-

gulación; de la elección de grupos de la fracción hegemónica o de la clase dominante como modelo o grupo de referencia; de la convergencia en ideologías y aspiraciones; de la interpenetración y la fusión de tipo familiar, económico, social; de la corrupción.

e) Si bien puede darse —mas o menos transitoriamente— un reparto del poder político del Estado entre diversas clases o fracciones que se traduzca en divisiones y contradicciones entre sus aparatos y en el interior de los mismos como piezas separadas, rara vez o nunca ese Estado deja de funcionar a través del predominio de ciertas ramas, órganos o aparatos sobre el resto del sistema. En las ramas, órganos o aparatos del Estado que predominan tiende a residir la sede de poder de la fracción hegemónica o de la clase dominante, que establece con aquellas relaciones privilegiadas y las utiliza para servir sobre todo a sus intereses específicos, y para seguir detentando las palancas de mando reales. Las modificaciones y desplazamientos en la hegemonía se dan también en los cambios en las relaciones entre ramas y órganos y en las formas de Estado y de régimen político.

f) La autonomía relativa del personal político y del Estado implica riesgos. Puede crear tensiones o contradicciones en el seno del poder político, crear o agravar peligros de confiscación del Estado por grupos ajenos a la fracción hegemónica o a la clase dominante, sobre todo los que desarrollen actitudes de crítica, impugnación o subversión. Si el personal político y burocrático amenaza con llevar su autonomía más allá de ciertos límites, y los costos de esa autonomía exceden ya visiblemente sus beneficios, la fracción hegemónica o la clase dominante puede llamar brutalmente al orden a dicho personal, a través de formas variadas de presión legal o ilegal que culminan en el golpe de Estado. La posibilidad que el personal político-administrativo defienda y extienda su grado de autonomía relativa más allá y contra el interés y la voluntad de la fracción hegemónica o de la clase dominante no puede ser descartada totalmente y *a priori* del análisis y de la previsión. Esta posibilidad encuentra sin embargo ciertos límites en la necesidad de que, para su efectivización, se requiera una movilización política de masas de tal envergadura y profundidad que pueda generar el peligro de un desborde incontrolable y de una destrucción del orden jerárquico, autoritario-vertical sobre el cual todo Estado en mayor o menor grado se funda y al cual expresa.

\* \* \*

Para concluir, es pertinente aclarar que el análisis efectuado no implica, en relación al presente y el futuro de los países latinoamericanos, una actitud de rechazo incondicionalmente destructivo del Estado. Tampoco, a la inversa, una actitud de adoración de aquél como panacea uni-

versal y de acción automáticamente beneficiosa. Por una parte, la presencia activa del Estado, la expansión y el fortalecimiento de sus poderes y esferas de actuación, son requisitos racionales y necesarios para el desarrollo de los países latinoamericanos, sobre todo en aquéllos que han tratado de combinar el logro de tal objetivo con la preservación de su autonomía internacional y el mantenimiento de la apertura hacia la ampliación y profundización del proceso democratizador. Por otra parte, siempre existe el peligro que el Estado tienda a renunciar a tales exigencias y realizaciones, y se vuelve cada vez más limitativo y opresivo de las fuerzas humanas y sociales, de sus condiciones actuales y perspectivas futuras. Ello aconseja combinar un alto grado de intervención y de planificación del Estado con el aumento de la participación de los grupos e individuos dinámicos y transformadores en y sobre el Estado y en todos los ámbitos de la vida social; recuperar y ampliar la libertad humana a través de lo social y no sólo de lo meramente político; promover la expansión racional de todas las potencialidades y posibilidades de realización humana y social. El análisis crítico de lo que es el Estado en los países latinoamericanos y las proposiciones sobre lo que debería ser se interrelacionan con la formulación y la confrontación de los modelos alternativos de desarrollo y de sociedad deseada. Pensamiento crítico, análisis, científico, definición de valores, consideración de perspectivas y opciones, desbordan el ámbito puramente académico —sin negarlo—, y revelan y reafirman la naturaleza política del problema, pero requieren por lo mismo un tratamiento específico en un futuro artículo.