



## Aviso Legal

### Artículo de divulgación

Título de la obra: Crisis y transfiguración del Leviathan criollo

Autor: Kaplan Efron, Marcos Teodoro

Forma sugerida de citar: Kaplan, M. T. (1987). Crisis y transfiguración del Leviathan criollo. *Cuadernos Americanos*, 4(4), 189-207.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, año I, núm. 4, (julio-agosto de 1987).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional).  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>  
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material con propósitos comerciales.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

## CRISIS Y TRANSFIGURACION DEL LEVIATHAN CRIOLLO

Por *Marcos KAPLAN*  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURÍDICAS, UNAM

EL Estado nacional de los principales países de América Latina ha ido tendiendo cada vez más a la expansión, la autonomización y la supremacía, como aparato e institución, como encarnación de las élites públicas, como actor central de la sociedad. La culminación de este *Leviathan criollo* parece ahora, sin embargo, coincidir con su crisis. Es pertinente entonces interrogarse sobre las tendencias actuales del Estado. Este intento asume una doble simplificación: la del tratamiento de América Latina como un todo, dejando de lado su heterogeneidad de países y regímenes, y la de las cuestiones centrales en sus lineamientos más generales.

La insuficiencia de la mayoría de los esfuerzos de teorización y de investigación empírica del Estado latinoamericano, explicable por las restricciones provenientes del contexto societal y por el predominio de enfoques reduccionistas —formalismo jurídico, marxismo dogmático, estructural-funcionalismo—, subraya la importancia de una perspectiva diferente. Ésta lleva a constatar que la tendencia al intervencionismo, la autonomización y la supremacía del Estado es tendencia prevaleciente en la historia de los principales países de la región.

### *La tradición estatista*

LA conquista y colonización por iniciativa y bajo control de Estados absolutistas imponen tempranamente a la región una dinámica de centralización, de omnipotencia y de omnipresencia del Estado. Un poderoso aparato político-administrativo asume las tareas de ocupación territorial, urbanización, organización del sistema socioeconómico, regulación del conflicto. La élite burocrática local influye considerablemente en los espacios bajo su autoridad; se convierte en fuente de poder, riqueza, privilegios. Ello vuelve

esencial la lucha por el control del aparato político-administrativo y alimenta la tendencia al crecimiento autosostenido y autoacumulativo de la propia burocracia, de sus poderes y esferas de acción, y al surgimiento de una constelación de grupos e intereses alrededor de aquélla.

El Estado que se desarrolla desde la independencia y la organización nacionales lo hace en un contexto de inserción dependiente en un orden mundial y una división internacional del trabajo estructurados bajo la hegemonía de Europa Occidental y los Estados Unidos, de una economía y un desarrollo de tipo primario-exportador, de una sociedad jerarquizada y rígida y de un orden político oligárquico. La construcción estatal se cumple a partir de condiciones de destrucción del orden tradicional, de conflicto y desequilibrio generalizados, de guerras externas y civiles, de anarquía y caudillismo. El Estado emerge y avanza, no como mero producto de tal contexto ni como instrumento de la nueva oligarquía. En parte preexiste el nuevo orden, en parte se va construyendo con una realidad y una lógica propias y encuentra en sí mismo sus principios de determinación.

Nuevas élites (intelectuales, políticas, militares) se hacen a sí mismas en el proceso de construcción del Estado y, a través de éste, de las nuevas economías y sociedades. El Estado se desarrolla como aparato; se dota de personal identificado con él, de estructura, de una institucionalización progresiva, de espacio público relativamente autonomizado. Se diferencia e impone su tutela sobre una sociedad largo tiempo gelatinosa, incapaz de autorregularse, apenas coextensa de la oligarquía y de su periferia subordinada, extraña a mayorías sin representación ni participación propias en un mercado político restringido. El Estado y la élite pública se diferencian en grado variable de la nueva oligarquía; la coproducen y coorganizan; resuelven el problema de la hegemonía y la comparten con la clase socioeconómica dominante, con la cual se integran en parte a través del control del Estado.

La élite pública, por sí misma y en acuerdo con la oligarquía importa y adapta el modelo de Estado soberano, centralizado, republicano, representativo, bajo el imperio del derecho, con división de poderes y derechos y garantías individuales. Este modelo se sobreimpone a una heterogeneidad de fuerzas, estructuras y prácticas tradicionales que lo rechazan o lo refractan y desvirtúan en su funcionamiento real. La dependencia externa, los fuertes desniveles socioeconómicos, culturales y regionales, la concentración del poder político en minorías, impiden la vigencia de los principios y formas de unidad y supremacía del Estado, de participa-

ción popular y de democracia representativa. El Estado se presenta así como esencialmente oligárquico, bajo las formas de una autocracia unificadora, de una democracia de participación restringida o de híbridos de ambas.

Así constituido, el Estado se institucionaliza a sí mismo y al nuevo sistema de dominación y explotación. Se dota de un aparato de gobierno, administración y coacción; organiza y hace funcionar fuerzas armadas bajo el signo de la profesionalización, la burocratización y la subordinación al poder civil. El Estado promueve el crecimiento y modernización de la educación y la técnica; desarrolla y controla la prensa; establece una relación compleja y contradictoria con la Iglesia. El Estado asume un papel crucial en la imposición de soluciones al problema de la hegemonía, en favor de una alianza de élites públicas y grupos oligárquicos; en la implantación de condiciones requeridas por el avance del modelo de crecimiento, de economía y sociedad; en la integración exitosa en el sistema internacional y la división mundial del trabajo: en el logro y mantenimiento de legitimidad y consenso hacia el propio Estado.

Este tipo de Estado, en sí mismo y en su modo de actuación, en sus realizaciones y en sus virtualidades, no puede reducirse a producto o reflejo de la infraestructura socioeconómica, a ejecutor de una política económica de pura ortodoxia liberal, ni a instrumento de una clase económica y socialmente dominante. Estado y élite pública se hacen a sí mismos al tiempo que constituyen la economía y la sociedad emergentes y contribuyen decisivamente a la formación de la nueva oligarquía, sin confundirse nunca totalmente con aquélla ni con el sistema. Desde temprano, el modelo liberal contiene en su seno diferentes posibilidades.

Por una parte, la diferenciación entre Estado y sociedad civil, entre esfera política y esfera económica de libre empresa y mercado libre, crea la tendencia del Estado a la asunción de una gama extensible de intervenciones, funciones y poderes, al monopolio político y la autonomización. Por otra parte, el dilema entre liberalismo (económico) y democracia (política) puede reinterpretarse en dos sentidos: hacia la mayor vigencia del Estado de derecho y su mejor utilización para la oposición al sistema y el avance de la democratización, o hacia un refuerzo del conservadurismo en detrimento de la democratización, como *cesarismo democrático*, *autocracia unificadora y civilizadora* o *gendarme necesario* (v. gr. *porfirismo* en México, *gomecismo* en Venezuela).

Estas virtualidades y tendencias se acentúan en la *fase de transición* desde principios del siglo XX hasta 1930. Los cambios en

el sistema internacional y sus efectos desequilibrantes de las estructuras socioeconómicas, el aumento de las clases medias y populares urbanas en número, peso específico y presiones participativas, refuerzan tendencias de tipo democratizante, nacionalista, populista, modernizante y reformista. Ellas se expresan en los gobiernos del batllismo uruguayo, del radicalismo argentino, del alessandristismo chileno, la Revolución Mexicana, la Reforma Universitaria, el ascenso del *varguismo* brasileño y del aprismo peruano. El Estado se modifica en la ampliación de sus bases sociales de reclutamiento de personal y de apoyos clasistas y grupales, en el refuerzo del intervencionismo y del papel arbitral, en las restricciones a los supuestos y modos de funcionamiento del modelo liberal. Estas tendencias se ven, sin embargo, en parte limitadas, en parte modificadas, por dos órdenes de factores: las limitaciones propias de partidos y regímenes de clases medias con apoyos subordinados de grupos populares de la ciudad y del campo y la búsqueda de compromisos con la oligarquía y el sistema tradicional, por una parte, y por la otra, el impacto de las crisis internacionales y los cambios internos que se suceden y entrelazan a partir de 1930.

#### *La crisis estructural permanente*

A PARTIR de 1930 América Latina entra en una fase de crisis estructural permanente, durante la cual se van incrementando el intervencionismo y la autonomización del Estado y las élites públicas, a partir de su desarrollo preexistente y de su lógica propia y de los efectos de las modificaciones en el modo de inserción en un sistema internacional y una división mundial del trabajo en transformación, del crecimiento y la modernización, de los cambios y conflictos sociales, culturales-ideológicos y de las crisis políticas.

El sistema internacional en emergencia al cual se van ajustando los países latinoamericanos se caracteriza por la interdependencia asimétrica, la concentración del poder mundial en dos superpotencias como polos de bloques y la nueva división mundial del trabajo. En la pirámide resultante, los países latinoamericanos se incorporan casi totalmente a la hegemonía de los Estados Unidos y sufren una constelación de *dominación-dependencia-desarrollo desigual y combinado*, que los constituye y mantiene con una baja capacidad para la autonomía en cuanto al modelo de desarrollo, sociedad y sistema político, y al manejo de las relaciones internacionales. A la vez factor, componente y resultado de este sistema internacional, la nueva división mundial del trabajo

tiene decisivas implicaciones para los Estados latinoamericanos, sobre todo en cuanto a las empresas transnacionales, la redistribución de actividades productivas en una perspectiva planetaria, la concentración de órganos e instrumentos de poder y decisión en los centros y cumbres de los países desarrollados, la búsqueda por estos últimos de la integración de la economía y la política mundiales en un sentido de interdependencia asimétrica y las demandas de reajuste de los objetivos de cada país latinoamericano para su armonización con los requisitos y fines de un nuevo modelo mundial, las formas de revisión restrictiva del principio de soberanía del Estado nacional.

A esta inserción internacional corresponde, como la cara interna de la realidad, un crecimiento y modernización, una marea de cambios y conflictos sociales y cultural-ideológicos, como partes de un *proyecto o camino de desarrollo neocapitalista-periférico*. Dicho proyecto puede caracterizarse del modo siguiente:

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

2. Bajo el condicionamiento de la nueva división mundial de trabajo, las producciones primarias e industriales se especializan en la sustitución de importaciones con destino al mercado interno de grupos urbanos altos y medios y en la exportación a los centros desarrollados.

3. El proyecto es diseñado y realizado por élites políticas, tecnoburocráticas y empresariales, del Estado y del sector privado, con asesoramiento y financiamiento de grandes potencias, transnacionales y organismos internacionales.

4. El financiamiento por la exportación, los préstamos y las inversiones del exterior, sustituye al proceso autónomo de acumulación de capitales y de tecnología localmente generadas y controladas.

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

6. Crecimiento parcial y dependiente y modernización superficial se disocian del desarrollo integral y lo desplazan. Los beneficios de aquéllos son monopolizados por minorías nacionales y extranjeras. El crecimiento es limitado y distorsionado; presupone y refuerza la redistribución regresiva del ingreso, la depresión de los niveles de ocupación, remuneración, consumo y bienestar para la mayoría de la población. Ésta es condenada a la frustración de

sus necesidades y expectativas de participación, a la reducción de sus opciones y posibilidades de progreso. La naturaleza reclasificadora, concentradora y marginalizante de este proyecto y camino se manifiesta en términos de países (ampliación de la brecha entre los centrales y periféricos de la región, y entre estos últimos), entre ramas, sectores, polos urbanos y regiones, clases y grupos. Por ello mismo el proyecto y su realización tienden a requerir la vigencia de un orden político que asegure la falta de participación, la apatía y la sumisión de la mayoría de la población.

La ideología y la política del *desarrollismo neocapitalista periférico* adoptan una visión parcial y mecánica del subdesarrollo y del desarrollo. Éste se debería lograr por la imitación *pari passu*, rasgo por rasgo y secuencia por secuencia, del paradigma de evolución capitalista occidental, reinterpretado por las coacciones de la modernización, la subordinación a los centros, el ajuste a la nueva división mundial del trabajo. El *desarrollismo* irrumpe y se impone como una constelación totalizante y reguladora, bajo la forma de un modelo *productivista-eficientista-consumista-disipatorio*. El crecimiento es postulado como unidimensional y unilineal, material y cuantificable, necesario y deseable. Sus consecuencias son agrupables en tres órdenes: reduccionismo, fatalismo conformista, selectividad destructiva.

La idea de crecimiento *reduce* lo social y humano a lo cuantitativo, según un criterio instrumental único: el rendimiento, para privilegiar la productividad, la acumulación, la rentabilidad, el consumismo. El reduccionismo lleva al *fatalismo* y al conformismo, al afirmar una *visión unitaria y paradigmática* del hombre y de la sociedad, y admitir *un solo modelo, técnico-económico, de progreso*. El conformismo es creado por la carrera hacia la productividad, la eficiencia, la acumulación, el ingreso, la posesividad y el consumismo. Este último posibilitaría la comunión de clases, grupos e individuos en un terreno y con un objetivo comunes. Todo ello confluye en una *pérdida de sensibilidad y de interés, la relegación a lo secundario, la negación o el rechazo con respecto a*: la diversidad de modos de existencia (grupos, regiones, naciones), la especificidad de culturas, el potencial cualitativo (necesidades y aspiraciones no objetivables ni cuantificables), otras alternativas de organización y existencia, costos sociales y humanos del crecimiento. Cada vez más inherente al neocapitalismo periférico, la *destructividad* se expresa en cuanto al mundo natural y social y a las personas, a la intensificación y generalización de la violencia declarada (legalizada o no, pública o privada, interna o internacional), la obsolescencia organizada de objetos y productos.



El crecimiento y la modernización diversifican y complejizan las principales fuerzas, estructuras y relaciones de la sociedad y a ésta en conjunto, con tendencia a la creciente heterogeneización. El neocapitalismo se impone como modo de producción, pero en coexistencia con formas de producción y estratificación, actores y espacios, de tipo no capitalista o de capitalismo arcaico; el primero se entrelaza con las primeras, las subordina y transforma. La hibridación y la transicionalidad de fuerzas, estructuras y sistemas se vuelven permanentes.

Nuevas clases, capas y sectores sociales emergen, sobre todo en las ciudades, en coexistencia y entrecruzamiento con otras de tipo tradicional. Se generalizan las situaciones y dinámicas complejas, bajo determinaciones contradictorias. La transición de la fase anterior a la nueva no es consecuencia de la acción deliberada de una clase o grupo, élite o institución que presione sobre el Estado, o lo controle y use, en función de una estrategia transformadora. Ningún actor colectivo promueve o aprovecha deliberadamente los cambios ni tiene conciencia de lo que ocurre y sus implicaciones. Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a los países de la región y a sus centros de decisión (crisis económicas, políticas y militares, nueva división mundial del trabajo, enfrentamientos entre superpotencias y bloques) y como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor del sistema y de los grupos dominantes tradicionales.

La oligarquía sufre el debilitamiento de su hegemonía, pero conserva importantes poderes y, por autotransformación adaptativa, se convierte en nueva élite oligárquica, con flexibilidad para absorber elementos de cambio y conservar lo esencial de sus intereses y del sistema. En contraposición se dan la aparición tardía, la debilidad, la falta de proyecto y política propios, de clases y grupos que deberían haber estado, o en parte estuvieron, interesados en el crecimiento, el cambio, la democratización, la autonomía internacional: empresariado nacional *stricto sensu*, clases medias, intelectualidad, trabajadores, sectores marginales urbanos y grupos campesinos. Algunos de sus sectores se activan, critican y desafían la dominación tradicional, sin capacidad para afectarla seriamente ni para imponer una hegemonía y un proyecto alternativos. El Estado y las élites públicas, la clase socioeconómica dominante, pierden en parte la capacidad para regir la nación y las clases intermedias y dominadas no la ganan.

Desde 1930 se da en lo sociopolítico la *normalización de la excepcionalidad*, la *permanencia de la transición*. Se entrelazan los

elementos de progreso, estancamiento y regresión, las fuerzas y formas históricamente heterogéneas, sin una reestructuración que integre todo bajo el signo de alguna racionalidad alternativa.

Las *ideologías* proliferan y coexisten, se enfrentan y se entrelazan: conservadurismo tradicional, liberalismo, desarrollismo, nacional populismo, socialismo, neofascismo. El desarrollismo predomina como ideología difusiva y permeadora de las otras. Las formas de conciencia y las pautas de comportamiento social son también híbridas y contradictorias.

En el mismo proceso, los partidos políticos se rutinizan y esclerosan, se desajustan respecto a los rápidos cambios y las nuevas condiciones, reducen o pierden representatividad y capacidad de acción. Clases, grupos e instituciones tienden a carecer de cohesión, de conciencia unificada, de representación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos y para articularse en coaliciones. Se multiplican las trabas para el logro de formas racionales de acción política y de consensos amplios; se multiplican las divergencias irreductibles, las situaciones de incoherencia, de estancamiento y de parálisis. Se ve dificultada la formulación clara de problemas y opciones, decisiones y acciones, en las crisis y en las cuestiones básicas del desarrollo. Un tipo de *crisis política*, a la vez orgánica y endémica, tiende a generalizarse por la confluencia de dos grandes líneas del proceso general.

El crecimiento neocapitalista desplaza y disuelve formas anteriores de dominación y explotación e instaura las suyas propias. Masas de población son liberadas de jerarquías tradicionales, reestructuradas y movilizadas, incitadas a multiplicar sus necesidades y demandas de satisfacción y participación. En sentido contrario, el neocapitalismo despliega su dinámica marginalizante, y con ello multiplica tensiones y conflictos. La nueva élite oligárquica y los órdenes institucionales tradicionales se siguen reservando los centros de decisión y acción políticas. La acumulación y rentabilidad de la gran empresa exigen una creciente concentración del poder y un orden autoritario.

La élite oligárquica encuentra, sin embargo, crecientes dificultades para la reproducción del sistema; se divide en fracciones competitivas, enfrenta movilizaciones populares, antagonismos y conflictos de absorción y control difíciles, siente la amenaza de una creciente tendencia a la entropía del sistema. Ésta se manifiesta en situaciones de lucha social, inestabilidad política, reducción de la legitimidad y del consenso, insuficiencia de la coerción normal, vacío de poder, crisis de hegemonía. Sus manifestaciones y vehículos son las proliferaciones de ideologías y sobre todo de movimientos,

partidos y regímenes: democrático-liberales, de centro-izquierda, desarrollistas, bonapartistas-populistas, izquierdistas reformistas y revolucionarias. Estos intentos políticos aparecen a la vez como reflejo, continuidad y tentativa de superación de la crisis. Ellos —salvo el caso de Cuba— afectan el sistema político tradicional, pero no lo destruyen, y en parte lo preservan. En su conjunto estos fenómenos políticos dificultan, a la vez, el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica, su renacimiento con formas, bases e instrumentos diferentes y la democratización ampliada. A la alianza de la élite oligárquica y a los grupos de los principales órdenes institucionales se les plantea la evidencia de una contradicción entre las exigencias del proyecto neocapitalista y conservador modernizante, con el cual se identifican, y los rasgos y efectos de la crisis política. Ello refuerza la tendencia a la búsqueda de una solución definitiva para esta contradicción, mediante soluciones de tipo autoritario o neofascista.

#### *Intervencionismo y autonomización del Estado*

EN el contexto sociohistórico que se caracterizó, el Estado y las élites públicas que lo encarnan y manejan aumentan incesantemente sus intervenciones, funciones y ámbitos, sus poderes e instrumentos, sus tendencias al monopolio político y a la autonomía. Uno y otras se convierten en el actor central de la sociedad, factor decisivo de su estructuración, su reproducción y sus cambios. Preexistente a las transformaciones y crisis, el Estado está más disponible y apto que cualquier otro actor social para los nuevos desafíos y tareas, intervencionista y autónomo como producto, pero sobre todo como productor, de las fuerzas y estructuras, de las situaciones y dinamismo en despliegue.

Como instancia separada y colocada sobre la sociedad, libre de las coacciones del mercado, la competencia y la acumulación, el Estado puede asumir la garantía de las condiciones generales de instauración y avance del neocapitalismo y la regulación de sus conflictos y tendencias entrópicas, todo lo que no puede resultar de un proceso espontáneo y autorregulado por el mercado y la empresa privada. El intervencionismo del Estado y su autonomización se dan a partir y a través de la complementación y el servicio con respecto a la gran empresa privada, pero también, y en grado igual o superior, a la salvaguardia de la racionalidad de conjunto del sistema, del propio cumplimiento de sus funciones y de una dinámica de autoacumulación de poder de la élite pública.

1. El Estado asume ante todo *funciones de organización colectiva y políticas socioeconómicas*, en y para:

a) Regulación de la disponibilidad y uso de recursos, de la distribución de bienes, servicios e ingresos, de la jerarquización de necesidades y sus satisfactores, de la fijación de fines y opciones.

b) Creación y gestión de servicios públicos, infraestructuras económicas y sociales, actividades de base y de avanzada.

c) Producción y compra-venta de bienes y servicios.

d) Inversión directa y apoyo a la inversión privada.

e) Mantenimiento del nivel de ocupación, de ingreso y de consumo de la población (empleo burocrático, servicios y transferencias sociales).

f) Financiamiento público de la producción y rentabilidad de la gran empresa privada, a través de mecanismos de desvalorización del capital social y de socialización de riesgos y pérdidas.

g) Políticas compensatorias, de prevención y superación de crisis (pilotaje global, medidas anticíclicas, de mero crecimiento, o de intentos de desarrollo planificado).

2. *Funciones de coacción social*. Para el cumplimiento de sus funciones y la autoacumulación de poder, el Estado y las élites públicas refuerzan y ajustan un *aparato de dominación y coacción social*, que expande y complejiza su personal y sus poderes, sus recursos y ámbitos. El agregado de instituciones viejas y nuevas entrelaza burocracias públicas y empresariales, partidos y sindicatos, administraciones semigubernamentales o formalmente independientes, formas de planeación, participación de las fuerzas armadas y la tecnoburocracia. El Estado se concentra y centraliza como aparato, como actor y foco de poder, se redefine en su naturaleza y en su funcionamiento, adquiere un carácter difuso que desborda su formalización institucional, se segmenta y complejiza en su interior.

El Estado refuerza su monopolio de violencia y control, de decisión y dirección de la sociedad, de regulación. Un *subsistema de control* mantiene a clases y grupos dentro de los marcos compatibles con el sistema y regula sus demandas a través de una combinación de coacción abierta y de inducción del consenso. El Estado tiende al encuadre ideológico y político, administrativo y policial de la nación, avanza su intrusión en la existencia privada y en la cotidianidad personal, supervisa y politiza a las instituciones.

La centralización del poder estatal se despliega a través del ascenso del Ejecutivo en detrimento de los otros poderes del uso de la información y de la comunicación de masas, de la tecnificación de la vida política y administrativa, de los avances de la tecnoburocracia, de la militarización y de la represión. El Estado

tiende a subordinar, atomizar y masificar a la sociedad, a convertirla en cuerpo amorfo, sin medios de expresión y participación, con escasos o nulos mecanismos de autorregulación y de control sobre el *Leviathan*.

Como *instancia arbitral*, el Estado regula las relaciones y conflictos entre clases, grupos e instituciones, impone compromisos, proporciona las sedes, marcos y mecanismos para la unificación política de las fracciones dominantes y para las soluciones a la hegemonía. En relación con las clases medias y populares, el Estado crea y garantiza, por una parte, las condiciones de dominación y explotación. Por la otra, bajo presiones nacionalistas, populistas, desarrollistas-liberales y socializantes, el Estado interviene en favor de grupos de las clases mayoritarias para el logro del consenso, la participación limitada y la creación de lealtades nacionales en beneficio de la integración y de la política internacional.

3. En *funciones cultural-ideológicas*, el Estado aumenta su papel como productor de recursos humanos, de saber qué y saber cómo sociales, de normas y valores, de modelos de personalidad y conducta. Los modos específicos de construcción y desarrollo del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil, su lógica y su actuación, tienen un papel también crucial en la constitución y la tipología de los grupos intelectuales.

4. Las *funciones de política internacional* del Estado se dan por una parte en la constitución de la dependencia externa y en la dimensión interna pero interrelacionada de instauración y promoción del neocapitalismo periférico. Ello no implica, sin embargo, la reducción del Estado a instrumento pasivo de grupos e intereses extranjeros. El Estado es mediador entre los grupos internos y los externos, entre la sociedad nacional y las metrópolis desarrolladas, entre la autonomía y la dependencia. Sus políticas canalizan hacia el exterior fuerzas y tendencias internas que amenazarían al sistema, proveen bases nacionales movilizables para reforzar la capacidad de maniobra de las élites gobernantes respecto a Estados y corporaciones de potencias hegemónicas y países desarrollados. Las reivindicaciones nacionalistas, los intentos de cooperación y de integración entre países de la región, las demandas y actividades tendientes a la reestructuración del orden internacional buscan, al mismo tiempo, la renegociación de la dependencia, el logro de ventajas dentro del actual sistema mundial, el fortalecimiento de la autonomía del Estado.

La autonomización se desarrolla así por la confluencia de los siguientes *factores, fuerzas y procesos*:

A. El Estado proporciona condiciones y garantías de existencia y reproducción para un sistema incapaz de lograrlas por el funcionamiento espontáneo y la acción exclusiva de una fracción o clase dominantes, de empresas privadas y del mercado.

B. La unidad global resultante de las interrelaciones entre fuerzas, estructuras y procesos que lo han constituido, pero con calidades y características propias; el Estado interviene en sus condiciones genéticas, las desarrolla, se constituye en meta-organizaciones y meta-sistemas que integran y refuerzan su propia evolución, se hipertrofia, acumula y centraliza nuevos poderes y recursos, incrementa sus intereses propios como aparato-institución-grupo. Epicentro más que epifenómeno de la sociedad, el Estado se separa cada vez más de ella, y al mismo tiempo la penetra e impregna, establece con ella una red de relaciones simbióticas y parasitarias.

C. El personal político y administrativo, sobre todo la tecnoburocracia civil y militar, crecen y se refuerzan, se especializan, desarrollan intereses y poderes propios; están más condicionados y determinados por su actuación en y para el Estado que por cualquier otra circunstancia, incluso las filiaciones y relaciones de clase (de origen o de apoyo).

Ello se ha ido dando no sólo para los altos dirigentes y cuadros políticos, sino también para la burocracia administrativa, como capa social específica y como tipo de organización. Ella cumple funciones de mediación y regulación respecto de clases, grupos e instituciones; establece relaciones de poder con ellas; las hace depender del Estado y de sí misma para su existencia y satisfacción de intereses. Una parte de la burocracia se recluta en sectores no dominantes (medios y populares), y encuentra en la función pública posibilidades de vida, de ascenso y de participación. Grupos burocráticos toman en cuenta a las clases y grupos de las mayorías, los organizan, controlan y manipulan, como base y clientela. En y alrededor de la burocracia se generan subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan sus tendencias autonomizantes.

Expresión extrema de la tendencia, las *fuerzas armadas* se politizan, asumen la tutela de la nación, tienden a convertirse en élite tecnoburocrática que converge con sectores de la tecnoburocracia civil en acuerdos y proyectos y en experimentos gubernamentales.

D. Sistema dinámico en sociedades conflictivas y cambiantes, mediador y árbitro, el Estado es afectado por clases, grupos e instituciones y debe recurrir a estrategias y tácticas que mantengan su supremacía. El Estado y la élite pública deben en parte presentarse y en parte funcionar como instancia autonomizada, fuerza suprema respecto a la sociedad y sus principales componentes,

Las divisiones de la clase socioeconómica dominante en fracciones competitivas y su incapacidad para la conciencia y la voluntad unificadas como clase la obligan a recurrir o a someterse a las élites públicas como "apoderados especializados en la razón de Estado". El personal y el aparato del Estado terminan de estructurar a la clase dominante como tal, resuelven los problemas de hegemonía, la defienden contra enemigos y amenazas del interior y del exterior.

El bloque de poder no es monolítico, sino heterogéneo, dividido por contradicciones entre fracciones y órdenes institucionales, erosionado por las presiones de otras clases, grupos y movimientos sociales. Diferentes sectores y ramas del Estado pueden volverse sedes del poder de representantes de grupos no dominantes, en competencia por el control.

El fortalecimiento del Estado y de su autonomización supone y requiere neutralidad aparente real, eficaz en la medida en que el personal público piense y actúe a partir de sus propias categorías ideológicas y políticas, que funcionan como mediaciones, y en que esté convencido de su propia neutralidad.

La democratización en el reclutamiento político, a través de mecanismos de promoción grupal e individual, abre los organismos del Estado a políticos y administradores provenientes de niveles medios y populares. Las competencias y conflictos dentro de la clase dominante favorecen las presiones de clases subalternas y dominadas el aumento de sus capacidades de influencia y negociación, el logro de medidas que las benefician. El Estado arbitra entre grupos dominantes y entre ellos y las clases medias y populares, sobre todo en situaciones que amenazan la estabilidad del sistema.

Las decisiones del Estado se toman y sus acciones se realizan de acuerdo a un *orden de prioridad* de actores, intereses y objetivos, que tiende a favorecer: 1) a las élites públicas, 2) a las necesidades de la racionalidad global del sistema, 3) a las fracciones más fuertes de la clase dominante, 4) a la clase dominante en su conjunto, y 5) a fracciones y grupos de las clase subalternas y dominadas.

#### *Límites y crisis del intervencionismo y la autonomización estatales*

**S**IEMPRE presente y fluctuante, capaz de extrema latitud, la autonomización del Estado no deja de sufrir restricciones y de mantenerse dentro de ciertos límites,

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

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

Por otra parte, si el Estado latinoamericano promueve el crecimiento económico y la acumulación y rentabilidad de la gran empresa, lo hace a partir y a través de sus propias visiones, posiciones e intereses; crea así con frecuencia límites y coacciones negativas a las grandes empresas y a los grupos y clases dominantes. Éstas aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria, le transfieren problemas y conflictos, cargas y costos de las situaciones normales, de las coyunturas y de las crisis, al tiempo que niegan o quitan al Estado los recursos necesarios para su funcionamiento normal y para su capacidad de soluciones; utilizan los fracasos del poder público para la permanente exigencia de reducción de su autonomía e ingerencia.

El Estado y las élites públicas ven limitadas sus posibilidades de acción. Uno y otras encuentran dificultades para actuar fuera o en contra de la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas y contra ciertas relaciones de clases y de poder que se dan como coordenadas y restricciones del sistema; no terminan de dominar el juego social y político en que participan, y deben apegarse a muchas de sus condiciones; se ven forzados a compensar y regular *a posteriori* los dinamismos, desequilibrios y conflictos más importantes.

El peso de los grupos dominantes, desde dentro y como parte del Estado, o como influencia y control exteriores, es raramente contrarrestado o anulado por la gravitación de los grupos mayoritarios, dominados y fragmentados, poco articulados en organizaciones poderosas y eficaces, carentes de proyectos propios de política y estrategia, afectados por las restricciones legales y de hecho a la participación.



Los límites a la autonomía estatal provienen además de otros factores y tendencias.

2. Restricciones estructurales a la promoción individual y a la democratización efectiva del reclutamiento de dirigentes y cuadros políticos.

3. Mecanismos de cohesión y de regulación de los grupos gobernantes y administrativos: identidad de condiciones y prácticas profesionales, medios de sociabilidad, de educación, de información y de comunicación, como agentes de adoctrinamiento conservador y de imposición de tabúes políticos.

4. Red de vínculos entre miembros de los grupos socioeconómicos dominantes y los dirigentes políticos y administrativos.

5. Control por representantes de fracciones hegemónicas e instituciones (fuerzas armadas, Iglesia), sobre ramas y órganos del aparato estatal con un papel clave en el sistema de decisiones y capacidad de predominio sobre las otras partes del Estado.

6. Llamadas al orden de los grupos dominantes al personal público, frente a lo considerado como excesos de autonomización e ingerencia (retracción de capitales, desequilibrios monetarios y financieros, desabastecimiento, desestabilización política, apoyos extranjeros, golpes de Estado).

7. Renuncia de las élites públicas a la ampliación de la participación democrática y de la movilización política de grupos mayoritarios.

El Estado subsiste y sí opera bajo coacciones y restricciones a su intervencionismo y autonomización. Sus políticas refuerzan a grupos dominantes, perjudican y marginan a sectores mayoritarios, multiplican tensiones y conflictos que revierten sobre él mismo y reducen más aún su capacidad de acción. El uso intensivo del poder por un Estado cada vez más centralizado, el refuerzo de la coerción y del control respecto de la persuasión y el consenso, acentúan la contradicción entre la concentración de poderes, privilegios y beneficios por minorías públicas y privadas y los pre-requisitos y componentes de la legitimidad democrática y el consenso mayoritario.

El Estado se debilita como agencia de mera conservación, de cambios inherentes al sistema y, sobre todo, de desarrollo. Las políticas y acciones para esta diversidad de objetivos son postergadas o realizadas inadecuadamente por Estados poco representativos, no apoyados en una densa trama de fuerzas innovadoras, presionados o controlados por minorías conservadoras, de legitimidad y consenso menguantes, absorbidos por dificultades de supervivencia inmediata. Las intervenciones del Estado se dan en y por la improvisa-

ción, la presión de coyunturas y emergencias; resultan inorgánicas y contradictorias, realimentan su irracionalidad y anarquía propias.

El Estado usa de modo insuficiente sus instrumentos y órganos, autoabdica de sus posibilidades y poderes, adopta una posición limitativa de su papel como regulador mínimo y tapabrechas. No proporciona así los impulsos y recursos, los valores y normas, las opciones y acciones que requeriría cualquier proyecto o estrategia (de crecimiento y modernización, o de desarrollo integral). Sus políticas oscilan entre un polo y orientación de tipo *nacional-populista-estatista*, y otro de tipo *elitista-privatista-neocolonialista* (y sus hibridaciones). La difícil coexistencia entre el sector público y el privado fortalece al segundo y reduce la autonomía y gravitación del Estado.

En la ingerencia en lo que hace a intereses de conciliación incierta, a problemas y conflictos de difícil solución, a través de métodos y actos contradictorios, el Estado carece de pautas y capacidades efectivas para la percepción, la evaluación y la solución de las principales cuestiones de la sociedad y la política. Las características de los emisores sociales y del Estado rector contribuyen a este déficit.

La información sobre las necesidades y demandas, los problemas y conflictos de clases y grupos, de instituciones y sistemas, es dada de manera deformada por una sociedad opaca y contradictoria, a través de mediaciones distorsionantes, de mensajes enigmáticos o ambiguos y de desciframiento incierto. Dadas la naturaleza y modalidades de los cambios y crisis y la falta de solución duradera a las cuestiones de la hegemonía, ninguna clase domina total y exclusivamente al Estado ni lo usa de modo irrestricto en función de sus grupos, intereses y proyectos. Diversas fuerzas operan sobre y dentro del Estado, lo disocian y paralizan, se entrelazan con facciones y órganos de éste y refuerzan sus competencias y rivalidades, sus carencias de coordinación, su anarquía e ineficiencia.

El aparato y el personal del Estado sufren una dialéctica de centralización y dispersión. La sobreacumulación del poder y de la autoridad en el gobierno central, en su núcleo ejecutivo y en la alta tecnoburocracia, va en detrimento de los poderes legislativo y judicial, de la opinión pública, de lo que alcanza a ser sociedad civil o sobrevive como tal, de las mayorías nacionales. Por otra parte, los grupos políticos y administrativos proliferan en el aparato estatal, ejercen un control feudalizante sobre sus ramas, órganos y empresas públicas. El entrelazamiento de estos grupos con sectores de la sociedad civil se da a través de una red de relaciones, servicios y apoyos mutuos y de formas específicas de corpora-

tivización y clientelismo. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizante contribuyen a crear o reforzar la agregación asistemática de entes, mecanismos y responsabilidades del aparato estatal, la búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas.

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

El *Leviathan criollo* alcanza su culminación casi simultáneamente con su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos dentro y fuera de él lo coaccionan y desgastan, lo amenazan en su existencia, su autonomía y su supremacía, en la eficacia y alcance de sus acciones. Al mismo tiempo, causas iguales o similares y dinámicas realimentan o crean contratendencias de mantenimiento y refuerzo del Estado.

La intensidad, profundidad e imprevisible duración de la crisis internacional, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios y los efectos negativos del modelo de crecimiento y modernización, su estancamiento y frustración cada vez más evidentes, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir soluciones disponibles ni actores capaces de proponerlas e implementarlas. El Estado y las corporaciones de la potencia hegemónica y de otros países desarrollados, las instituciones internacionales, las fracciones de la clase socioeconómica dominante, están imposibilitados para asumir el control y el ejercicio directo de las funciones de gobierno y administración de los países latinoamericanos, aún en situaciones de crisis catastrófica y de inminente disolución nacional. Aumentan así la necesidad y la posibilidad de la mediación y arbitraje del poder político institucionalizado como Estado, como única garantía de vigencia de las condiciones de recuperación o renovación de la unidad, equilibrio, cohesión y continuidad de los sistemas nacionales, o de su transformación progresiva. Con ello se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias de autonomización y autoacumulación de poderes y recursos, de posibilidades de acción y privilegios, por y en favor del Estado y las élites públicas, con el apoyo y en beneficio también de sus periferias, clientelas y alianzas.

El estatismo como tendencia general se desplegaría en una variedad de tipos o modalidades cuya concreción dependería de la

combinación de dimensiones como la naturaleza, los modos y los desenlaces de los grandes conflictos y crisis; las alianzas de élites, clases, grupos e instituciones, la incidencia interna de los factores externos, la redefinición del modelo de desarrollo y de sistema y sus cristalizaciones en proyectos y estrategias, el rediseño de las relaciones entre Estado y sociedad civil, entre los sectores público/privado/social, entre Estado y derecho, la prevalencia del autoritarismo o de la democratización, y en cada caso los grados y formas de uno y otra.

Una tipología posible de Estados, bajo las especificaciones derivadas de los regímenes políticos y de los particularismos socio-históricos de los países latinoamericanos, podría constituirse por la siguiente gama: neofascismo, bonapartismo nacional-populista, colectivismo autoritario, Estado democrático social de derecho.

La experiencia histórica de América Latina en las últimas décadas demuestra que las tres primeras alternativas, ya probadas pero siempre repetibles bajo diversos avatares, diferentes entre sí en muchos aspectos, coinciden en lo esencial. Ellas han revelado una mayor o menor incapacidad para asegurar la rectoría del Estado, garantizada por una legitimidad surgida a la vez de la representatividad y de la efectividad y la eficiencia de sus políticas, especialmente en lo referente a la superación del atraso, de la subordinación externa y de la crisis, al logro de crecimiento económico, bienestar social para las mayorías, vigencia de los derechos humanos, plena participación democrática, preparación y lanzamiento de un proceso de desarrollo integral.

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

El Estado Democrático de Derecho (cuya fundamentación y delineamiento exceden los límites de este ensayo y ya se han intentado en otros textos) no implica un cuestionamiento de la existencia y rectoría del Estado. La reafirmación de su papel rector, su democratización en permanente ampliación y profundización, la redefi-

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