

La crisis del estado nacional latinoamericano

MARCOS KAPLAN
*Universidad Nacional
Autónoma de México*

I. El contexto histórico y sociopolítico

El Estado nacional de la mayoría de los países latinoamericanos ha ido *tendiendo* cada vez más al intervencionismo, a la autonomización y a la supremacía¹. Ha ocurrido así con el Estado considerado a la vez como aparato, como institución, como encarnación de las élites dirigentes públicas, y como actor central de la sociedad y sus desarrollos. Este *Leviathan criollo*, sin embargo, ha ido alcanzando casi simultáneamente su culminación y su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos, dentro y fuera de los respectivos países, dentro y fuera del propio Estado, lo han lanzado a un creciente intervencionismo en la economía y la sociedad, a una pretensión-realidad de rectoría del desarrollo, a una considerable independencia de las principales fuerzas y estructuras de los sistemas nacionales. También, y al mismo tiempo, lo coaccionan, lo desgastan, lo amenazan en su coherencia e integridad, en su autonomía y en su supremacía, en su eficacia y permanencia, y en su existencia misma.

Desde la fase colonial, y luego a través de las fases y procesos de emancipación política, de incorporación a la economía mundial, de sometimiento a la nueva división mundial del trabajo con centro y eje en la Primera Revolución Industrial, y de hegemonía británico-occidental, los principales países latinoamericanos presentan una constante histórica. Es la constituida por la estructura y la dinámica

de la centralización, de omnipresencia y omnipotencia del Estado y las élites públicas. Ello no hace más que acentuarse en la fase de transición, desde principios del siglo XX hasta 1930².

Estos fenómenos y procesos deben ser examinados en el marco de una *constelación problemática*. Es la constituida por el Estado en sus interrelaciones con el mundo exterior (diversas fases de la economía mundial y de la división internacional del trabajo, del continuo de tres Revoluciones Industriales y Científico-Tecnológicas, del orden político global), por una parte; con la sociedad civil y la sociedad política (en la medida en que una y otra tienen algún grado de emergencia y significación), y con el camino y estilo de desarrollo que se aplicó o se intenta aplicar, por la otra.

Desde los comienzos del siglo XIX, a través de la independencia y de la organización nacionales hasta la fecha, el proyecto de incorporación al proceso mundial de modernización, los prototipos de economía y sociedad, de Estado y democracia, el camino/estilo de desarrollo, provienen de un marco de referencia externo a los respectivos países³. Han sido transplantados a los países latinoamericanos desde el puñado de países desarrollados de la época (Inglaterra, Francia, Estados Unidos) e interiorizados como fuerzas, estructuras y dinámicas nacionales. En el mismo proceso, proyectos, prototipos e intentos han desarrollado una historia y una especificidad propias, sus entrelazamientos e interacciones, sus redes y constelaciones de fenómenos y dinamismos. Han sido además proyectos, prototipos, intentos *anticipatorios* respecto a las premisas y bases que deberían haber tenido, y a los contenidos y resultados que pretendieron tener o prometieron lograr. La incorporación al sistema económico-político mundial y a los sucesivos patrones de división mundial del trabajo convirtió al uno y a la otra en marcos de referencia impositivos, pero cambiantes. Se creó y mantuvo, por consiguiente, el peligro de desajuste y retraso. Se impuso, y fue aceptada, la exigencia de la reestructuración interna de los respectivos países como un ajuste pasivo a las coacciones exteriores, para posibilitar a la vez la inserción en el sistema económico-político mundial, el crecimiento y la modernización exteriores, la instauración y continuidad de un nuevo sistema de dominación. La permanente búsqueda de caminos e importación de fórmulas y formas externas ha llevado a subestimar o negar la importancia y la necesidad de producir internamente los prerrequisitos, los componentes y los resultados del crecimiento, la modernización, el cambio social, el Estado nacional, la democracia, la cultura y la ciencia. Los países latinoamericanos han carecido de las expresiones, las similitudes o las equivalencias del Renacimiento y de la Reforma religiosa, del Siglo de las Luces, del espíritu burgués y de la empresa capitalista, de la revolución democrática de la sociedad civil, del principio de ciudadanía, del Estado de Derecho. Esta carencia acumulativa ha estado presente y ha incidido negativamente sobre los rasgos y logros de los respectivos desarrollos nacionales, y así se ha mantenido hasta la época actual.

A partir de 1930, América Latina entra en una fase de *crisis estructural permanente*, en la cual se incrementan el intervencionismo y la autonomización del Estado y las élites públicas. Ello ocurre a partir del desarrollo preexistente del uno y las otras; de su lógica y dinámica propias, de los efectos de las modificaciones en el modo de inserción en un sistema internacional y una división mundial del trabajo en transformación; de las modalidades específicas del crecimiento y la modernización; de la amplia gama de cambios y conflictos sociales y cultural-ideológicos, y de crisis políticas.

El sistema internacional, en emergencia desde los años de 1930 y sobre todo desde la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas, al cual se van ajustando los países latinoamericanos, se caracteriza ante todo por la interdependencia asimétrica; por la concentración del poder mundial en dos superpotencias como cabezas y polos de bloques; por una nueva división mundial del trabajo que se entrelaza con el tránsito de la Segunda a la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica⁴.

En la pirámide resultante, los países latinoamericanos se incorporan casi totalmente a la hegemonía de los Estados Unidos. Sufren una constelación de fenómenos y procesos de *dominación - dependencia - desarrollo desigual y combinado*, que los constituye y mantiene con una baja capacidad para la autonomía en cuanto al camino-estilo de desarrollo, al tipo de 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 (NDMT) tiene decisivas implicaciones para los Estados latinoamericanos. Las *empresas transnacionales* se convierten en un actor predominante y cuasi-decisivo del nuevo escenario internacional. A su papel y al de los Estados de sus países de origen y de base corresponde la *redistribución* de los papeles y funciones de naciones, regiones y ramas dentro del sistema productivo mundial, y en una perspectiva planetaria. Los principales órganos e instrumentos de poder y decisión se centralizan en los polos y cumbres de los países desarrollados. Estados y macro-empresas de estos países buscan y hasta cierto punto logran una creciente integración de la economía y la política mundiales, en un sentido de interdependencia asimétrica. De ellos y de su dinámica inherente y de las tendencias y situaciones emergentes, surgen las demandas de reajuste de los objetivos y de los modos de organización y funcionamiento de cada país latinoamericano para su armonización con los requisitos y con los fines de un nuevo modelo de orden mundial, así como las formas y resultados de una revisión restrictiva del principio de *soberanía* y de la autonomía y supremacía interna del Estado nacional⁵.

A esta inserción internacional corresponde, como la *cara interna* de una realidad única, un tipo de *crecimiento y modernización*, una marea de *cambios y conflictos sociales y cultural-ideológicos*, que son partes de un proyecto y un camino/estilo de desarrollo *neocapitalista-tardío y periférico*⁶.

El proyecto y el camino de desarrollo se cumplen a partir y a través de la asociación de grandes empresas (transnacionales y nativas), que predominan en coexistencia con empresas poco productivas y rentables, y con núcleos y áreas de tipo atrasado o arcaico. Bajo el condicionamiento de la nueva división mundial del trabajo, las producciones primarias e industriales se especializan en la sustitución de importaciones con destino al mercado interno de grupos urbanos (sobre todo alto y medio), y en la producción para la exportación para los países desarrollados. El proyecto es diseñado y realizado por una constelación de élites políticas, tecnoburocráticas y empresariales, del Estado y del sector privado, con asesoramiento y financiamiento de los gobiernos de las potencias, de las empresas transnacionales y de organismos internacionales. El financiamiento por los ingresos de exportación, los préstamos y las inversiones del exterior, sustituyen al proceso autónomo de acumulación de capitales y de tecnología de generación y control locales. Se combina en diversos grados y formas el uso de mano de obra abundante y barata, la aplicación de tecnología capital-intensiva de importación, y el intervencionismo protector del Estado.

El resultado ha sido un crecimiento parcial y dependiente y una modernización superficial, que se disocian del desarrollo integral, lo desplazan y virtualmente lo imposibilitan. Los beneficios del crecimiento son monopolizados por minorías nacionales y extranjeras. El crecimiento resulta restringido y deformado. Presupone y refuerza la redistribución regresiva del ingreso, la depresión de los niveles de empleo, remuneración, consumo y bienestar para la mayoría de la población. Sectores considerables son condenados a la frustración de sus necesidades y expectativas de participación, a la reducción de sus opciones y posibilidades de progreso. Este proyecto y camino tienen una naturaleza y una dinámica de tipo *reclasificador, concentrador, marginalizante*. Ellas se manifiestan en términos de países (ampliación de la brecha entre los centrales y los periféricos latinoamericanos, y entre estos últimos); entre ramas y sectores de la economía; entre polos urbanos y regiones rurales; entre clases y grupos. Por lo mismo, el proyecto y el camino en realización tienden a requerir la vigencia de un orden político que asegure la baja participación, la apatía y sumisión de la mayoría de la población, la restricción y distorsión de la democracia, su falta de vigencia real o su destrucción lisa y llana.

En su diseño y realización, el proyecto y el camino de desarrollo neocapitalista periférico adoptan una ideología y una política resumibles en la noción de *desarrollismo*. Se trata de una visión parcial y mecánica del subdesarrollo y el desarrollo. Este último 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 mundiales, el ajuste a NDMT. 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 algo unidimensional y unilineal, material y cuantificable, necesario y deseable. Sus consecuencias se agrupan en tres órdenes: reduccionismo, fatalismo y conformismo, selectividad destructiva.

Así, la idea de crecimiento se identifica con la *reducción* de todo lo social y humano según el criterio instrumental único del *rendimiento*. Ello privilegia 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 al admitir un *solo modelo, técnico-económico, de progreso*. El conformismo es creado por la carrera competitiva, hacia la productividad, la eficiencia, la acumulación, el ingreso, la posesividad, el consumo. Este último sobre todo 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, en la relegación a lo secundario, la negación y el rechazo*, respecto a la diversidad de modos de existencia (grupos, regiones, naciones), la especificidad de las culturas, el potencial cualitativo (necesidades y aspiraciones no objetivables ni cuantificables), las modalidades alternativas de organización, existencia y práctica, los costos sociales y humanos del crecimiento y la modernización. La *destrucción* se vuelve inherente al neocapitalismo periférico, expresada en cuanto al mundo natural y social y las personas, en la intensificación y generalización de la violencia (virtual o efectiva, legalizada o no, pública o privada, interna o internacional), y en la obsolescencia organizada de objetos, productos y personas⁷.

Crecimiento y modernización diversifican y complejizan las principales formas, estructuras y relaciones de la sociedad, y a ésta en su conjunto, con tendencia a la creciente heterogeneización. El neocapitalismo periférico se impone como modo de producción, pero en coexistencia con formas de producción y estratificación, con actores y espacios, de tipo capitalista arcaico o no capitalista; el primero se entrelaza con las primeras, las subordina y las transforma. La hibridización 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 llegue a controlarlo y usarlo, en función de algún tipo de estrategia transformadora. Ningún actor colectivo promueve o aprovecha deliberadamente los cambios, ni tiene conciencia razonablemente amplia y clara de lo que ocurre y de sus implicaciones. Los cambios se han ido produciendo sobre todo por efecto de factores más o menos accidentales, impersonales, externos a los países de

la región y a sus centros de decisión (crisis económicas, políticas y militares, NDMT, enfrentamientos entre potencias y bloques), y como subproductos involuntarios o imprevistos de medidas coyunturales o de emergencia en favor del sistema y de los grupos dominantes tradicionales.

La oligarquía tradicional sufre el debilitamiento de su hegemonía, pero conserva importantes poderes y capacidades de iniciativa. 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 con el cual se identifica. 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. Es el caso del empresario nacional *stricto sensu*, las clases medias, la intelectualidad, los trabajadores, los marginales urbanos, los grupos campesinos. Algunos de sus sectores se activan, critican y desafían la dominación tradicional, pero no exhiben capacidad para afectarla seriamente ni para imponer una hegemonía y un proyecto nacional alternativo. Elites públicas y privadas tradicionales pierden en parte la capacidad para regir la nación, grupos intermedios y dominados no la ganan.

Desde 1930 se va dando así, en lo social y en lo político, 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, híbridos de algunas de ellas...El desarrollismo predomina como ideología sincrética, difusiva y permeadora de las otras. Las formas de conciencia y las pautas de comportamiento social tienden también a ser híbridas y contradictorias.

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

Por una parte, el crecimiento y la modernización neocapitalistas

desplazan y disuelven formas anteriores de dominación y explotación, e instauran las que les son propias. Masas de población son liberadas de jerarquías tradicionales. Son reestructuradas y movilizadas, incitadas a multiplicar sus necesidades, expectativas y demandas de satisfacción y participación. Por otra parte, en sentido inverso y contradictorio, el neocapitalismo tiene una inherente *dinámica marginalizante*, que produce insatisfacciones y frustraciones, y multiplica tensiones y conflictos de todo tipo. Viejas y nuevas élites oligárquicas se siguen reservando los centros de decisión y acción políticas. La acumulación y rentabilidad de la gran empresa suscitan o refuerzan tendencias a la concentración del poder y a su ejercicio autoritario.

Las élites oligárquicas, privadas y públicas, encuentran, sin embargo, crecientes dificultades para la reproducción del sistema; se dividen en fracciones competitivas, enfrentan movilizaciones populares, antagonismos y conflictos de absorción y control difíciles, sienten las amenazas de una creciente tendencia a la *entropía* del sistema. Esta se manifiesta en situaciones de lucha social, inestabilidad política, reducción de la legitimidad y del consenso, insuficiencia de la coerción tradicional, vacíos de poder, crisis de hegemonía. Sus manifestaciones y vehículos son las proliferaciones de ideologías, de movimientos, de partidos y gobiernos: democrático-liberales, de centro-izquierda, desarrollistas, bonapartistas-populistas, izquierdistas reformistas o revolucionarios. Estos fenómenos políticos aparecen a la vez como reflejo, continuidad y tentativa de superación de la crisis. En su gran mayoría, afectan el sistema político tradicional, pero no lo destruyen, y en diferentes grados contribuyen a reajustarlo y preservarlo. En conjunto, aquéllos dificultan, a la vez, el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica, su renacimiento con bases y formas 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 sospecha o la evidencia de una tensión estructural y una contradicción difícilmente superable entre las exigencias del camino neo-capitalista y conservador-modernizante, por una parte, y los rasgos y efectos de la crisis política, por la otra. Ello refuerza la desconfianza respecto a las formas y prácticas de la democracia, y la inclinación por la búsqueda de algún tipo de solución definitiva de tipo *autoritario*⁸.

II. Intervencionismo y autonomización del Estado

En el contexto histórico y sociopolítico que se caracterizó, cuya vigencia cubre más de medio siglo de la historia latinoamericana contemporánea, Estado y élites públicas aumentan incesantemente sus intervenciones, funciones y espacios, sus poderes y recursos, sus instrumentos y mecanismos, sus tendencias crecientes al monopolio político, a la autonomía y a la rectoría de la sociedad y el desarrollo. El Estado, considerado como *tríada sui generis* de *aparato-institución-grupo social*, se convierte en el actor central de esta sociedad, producto

de ésta, pero también cada vez más su productor, factor decisivo de su estructuración y de su continuidad, de sus adaptaciones y sus cambios. Intervencionismo, autonomización y rectoría tienen causas y asumen formas como las siguientes⁹.

1.- Separado de la sociedad y erigido sobre ella, libre de las coacciones del mercado, de la competencia interempresarial y de la valorización del capital, sólo el Estado puede garantizar las condiciones de reproducción y crecimiento del neocapitalismo periférico; la regulación de sus conflictos y de sus tendencias entrópicas; la provisión de todo lo que no resulta de la espontaneidad económica, del mercado, de la iniciativa privada. El intervencionismo y autonomización del Estado se van dando 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, para la salvaguardia de la racionalidad de conjunto del sistema, del propio cumplimiento de las funciones de gobierno y administración, y de una dinámica de autoacumulación de poder de las élites públicas.

2.- En este contexto y proceso, el Estado se institucionaliza a sí mismo y a las principales fuerzas y relaciones de la sociedad. Produce legitimidad y consenso para su propio poder y para el sistema. Instauro y reajusta el orden jurídico. Asume y realiza funciones de organización colectiva y políticas socioeconómicas, de coacción social, cultural-ideológicas y educacionales, y de relaciones internacionales.

Las *funciones de organización colectiva y políticas socioeconómicas* aumentan la intervención del Estado y refuerzan su papel en cuanto a la regulación de la disponibilidad y uso de recursos, la distribución de bienes, servicios e ingresos, la jerarquización de las necesidades y sus satisfactores, la fijación de fines y opciones. El Estado se va volviendo empresario, creador y administrador de servicios, infraestructuras económicas y sociales, actividades de base y de avanzada. Produce, compra y vende bienes y servicios. Es un inversor directo y sostén de la inversión privada. Contribuye al mantenimiento del nivel de ocupación, de ingreso y de consumo de la población (empleo burocrático, servicios y transferencias sociales). Asegura el financiamiento público de la producción y de la rentabilidad de la gran empresa privada. Asume políticas compensatorias, de prevención y superación de crisis (pilotaje global de la economía, medidas anticíclicas, acciones de mero crecimiento, intentos de desarrollo planificado).

Estado y élites públicas refuerzan y ajustan un *aparato de coacción y control sociales*. El mismo asume funciones de represión, de dirección y regulación, de mediación y arbitraje entre clases y grupos, instituciones y espacios, entre sus contradicciones y conflictos, con miras a la integración y equilibrio sociales y al logro del más alto grado posible de unidad nacional bajo la égide del Estado.

El Estado se vuelve cada vez más coproductor, cointroductor y codifusor de *cultura e ideología*, de tecnología y ciencia, *educador* para la "formación de recursos humanos" de distinto tipo. Finalmente, el Estado es mediador en las *relaciones entre el país y el sistema*

internacional, entre grupos y procesos internos y externos, entre la *dependencia* y la *autonomía*.

En la autonomización del Estado confluyen una constelación de *fuerzas y procesos*. Ante todo, el Estado proporciona las condiciones que garantizan la existencia y reproducción de 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. A partir de ello, el Estado vuelve a intervenir en las condiciones que lo producen, y las desarrolla en refuerzo de su propio avance. Se hipertrofia, concentra y centraliza nuevos poderes y recursos; defiende sus intereses propios como aparato/institución/grupo. Epicentro más que epifenómeno de la sociedad, el Estado se separa de ella y, al mismo tiempo, la penetra a través de una compleja red de relaciones de dominación y servicio.

En el mismo proceso, el Estado se ve presionado y penetrado por los principales actores sociales, cuyos intereses y conflictos son asimilados y servidos por distintos grupos de las élites gubernamentales, bajo forma de luchas fraccionales y divergencias de orientaciones y logros en las políticas públicas. El Estado tiende así a adquirir un carácter difuso que desborda su institucionalización formal; se ve perturbado en su diferenciación neta como Estado; se segmenta y conflictúa en su propio seno.

El personal político y administrativo, la tecnoburocracia civil y militar, crecen y se refuerzan, se especializan y desarrollan sus propios intereses y poderes, están más condicionados por su actuación en y para el Estado que por cualquier otra circunstancia, incluso las filiaciones y relaciones de clase (de origen y de apoyo). En conjunto, altos dirigentes y cuadros políticos, y miembros de la burocracia administrativa, tienden a presentarse como *capa social específica*, a la vez que como *tipo de organización*.

La élite pública cumple funciones de *mediación y regulación* respecto a clases, grupos e instituciones: establece relaciones de poder con ellas; las hace depender del Estado y de sí misma para su existencia y la satisfacción de sus intereses. Grupos político-administrativos, reclutados en sectores no dominantes, logran en el Estado posibilidades de vida, ascenso y poder; organizan y manejan grupos como bases y clientelas. En y alrededor de las burocracias político-administrativas se generan subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan sus tendencias autonomizantes. Expresión extrema de esta tendencia son la politización y tecnoburocratización de las fuerzas armadas.

Mediador y árbitro en sociedades conflictivas y cambiantes, el Estado es afectado por clases, grupos e instituciones; debe recurrir a estrategias y tácticas que mantengan su supremacía. Debe presentarse y actuar como instancia autonomizada de clases, grupos e instituciones, autoconvencerse y convencer de su neutralidad, para reforzar su legitimidad y eficacia.

Fraccionada y conflictuada, incapaz de conciencia y de voluntad

unificada, la clase socioeconómicamente dominante debe depender del Estado para estructurarse, dar solución a los conflictos y debates sobre la hegemonía, defenderse de enemigos y amenazas.

El bloque en el poder es heterogéneo, dividido por competencias y conflictos de fracciones y órdenes institucionales, presionado por otras clases, grupos y fuerzas. Diferentes sectores del aparato estatal pueden ser sedes del poder de representantes de grupos no dominantes que compiten por el control de aquél.

Los mecanismos de promoción grupal e individual, la democratización en el reclutamiento, introducen en el Estado a políticos y administradores de origen medio y popular. Los conflictos en el seno de la clase socioeconómicamente dominante, y entre ésta y las clases subalternas y dominadas, requieren el arbitraje del Estado, sobre todo en situaciones de crisis, o ante fuerzas y procesos amenazantes para la coherencia y continuidad del sistema.

Las decisiones del Estado se toman y sus acciones se realizan de acuerdo a un *orden de prioridad* en cuanto a los *actores, intereses y objetivos* que de manera descendente tiende a privilegiar: 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; 5) a fracciones y grupos de las clases subalternas y dominadas con mayores capacidades de organización y presión, 6) al resto de los sectores medios y populares.

En esta compleja dinámica, el Estado tiende ante todo a imponerse a la sociedad y subordinarla a su primacía; contribuye a masificarla y atomizarla, a convertirla en cuerpo amorfo, a impedir o a obstaculizar la disponibilidad y el uso por aquélla de órganos de expresión y participación, de autorregulación, de control del propio Estado. Este supervisa y maneja a clases y grupos, instituciones y regiones, estructuras y actividades. Por ello y para ello es el incremento global y la centralización totalizante del poder público. El Ejecutivo asciende en detrimento del legislativo y del judicial, de la prensa y de la opinión pública. El Estado hace un uso cuasi-monopolista y sesgado de la información y de las comunicaciones; avanza en la tecnificación de la vida política y de la administración, en las capacidades de represión y militarización. El Estado tiende al encuadre ideológico y político, administrativo, y policial, de la Nación. Su intrusión se acentúa en la existencia cotidiana privada, y en la supervisión de las instituciones que a la vez se publicizan, se politizan y pierden autonomía.

III. Coacciones, límites, crisis

Siempre presentes y fluctuantes, capaces de extrema latitud, el intervencionismo, la autonomización y la rectoría del Estado no dejan de sufrir coacciones restrictivas y límites. Diversas fuerzas dentro y fuera del Estado y de la respectiva nación operan respecto al primero, lo condicionan y desgastan, lo amenazan en su coherencia e integridad,

en su autonomía y en su supremacía, en su eficacia y permanencia, en su identidad y su existencia misma.

De manera general, las coordinadas del respectivo sistema nacional, sus pautas de estructuración y funcionamiento, condicionan y determinan al Estado, restringen o distorsionan su papel y sus políticas, los contenidos, los alcances y los resultados de sus acciones. Ello opera a partir y a través de fuerzas, estructuras y procesos de tipo externo y de tipo interno, y de sus interrelaciones.

Desde el punto de vista *externo*, se debe tomar en cuenta las implicaciones de la tradicional inserción subordinada de los países latinoamericanos en el orden económico y político mundial, amplificadas y reforzadas en las últimas décadas por las nuevas formas de la concentración del poder mundial, la NDMT, la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica¹⁰.

Por una parte, Estados y empresas transnacionales de los países capitalistas desarrollados, instituciones financieras internacionales, han actuado tradicionalmente y siguen actuando como centros de poder externos a Latinoamérica. Unos y otras, y los organismos en que se entrelazan y coordinan, toman decisiones fundamentales en aspectos y niveles trascendentes (movimientos comerciales, términos de intercambio, flujos de capitales, reservas monetarias, tecnología, capacidad de importar, endeudamiento, control de recursos vitales). Ello contribuye decisivamente a reducir las posibilidades de acumulación y productividad de las economías de América Latina, la capacidad de los Estados y sociedades para el desarrollo autónomo, para la cooperación intra y extra-regionales y para la promoción de cambios progresivos en el orden internacional.

División mundial del trabajo, tercera revolución, crisis

Esta tendencia histórico-estructural de largo plazo se prolonga, refuerza y amplifica con la Nueva División Mundial del Trabajo, con la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica, y con el impacto de las crisis internacional- nacionales en despliegue durante los años recientes y en la actualidad.

La NDMT, en sus principales rasgos (desarrollo de las fuerzas productivas en los centros capitalistas más desarrollados, primacía de éstos en el orden económico-político mundial, transnacionalización, redefinición a escala global de los papeles productivos de naciones, ramas y grupos, erosión del principio y la vigencia real de la soberanía estatal-nacional), se entrelaza estrechamente con la Tercera Revolución Industrial.

Dicha revolución se identifica con una marea de investigaciones científicas, de innovaciones tecnológicas, de cambios en las formas productivas, con creciente vigencia sobre todo en energía nuclear, electrónica, información, comunicaciones, telemática, biología. Un 85% de todos los científicos que han vivido a lo largo de toda la historia

están vivos actualmente, y cuentan con mayores capacidades creativas e instrumentales. La tasa de cambio científico, tecnológico y productivo progresa hoy más rápidamente que en toda la historia anterior. Con la microelectrónica, la productividad en la tecnología informática ya ha aumentado por un factor de más de un millón, y ello parece no tener límites. El conocimiento científico se duplica ahora cada trece a quince años.

La Tercera Revolución perfila una fase histórica de *mutaciones* parciales que podrían desembocar en una mutación global. Ello incluye una gama de *factores, componentes, implicaciones y consecuencias*.

a) La *información*, sobre todo con los avances de la *microelectrónica* y de la *miniaturización*, impacta en todos los aspectos de la vida colectiva e individual, ante todo en los modos de producción, de empleo y de trabajo. Refuerza el componente intelectual y creativo en la producción. Como factor productivo, la información se vuelve tanto o más importante que el capital, el trabajo y la tierra. Datos, conocimientos e ideas pueden obtenerse, acumularse, almacenarse, manipularse, usarse, por la especie humana, en modos más vastamente eficientes y en volúmenes exponencialmente mayores que en pocos años atrás. Se mueven instantáneamente y sin limitaciones, a través de espacios y fronteras, a cualquier parte y en cualquier momento. Se marcha así a la *disponibilidad mundial* y a la *plena comunicabilidad* de todo conocimiento humano y de todo desarrollo social.

La información produce cambios en todos los niveles y aspectos de la producción y el comercio, nacionales y mundiales, en sí misma y en combinación con otras ciencias, técnicas y producciones. Los cambios se dan en cuanto a *qué se produce*, comercializa y consume, y a *cómo se lo hace*; a la *rapidez* y *amplitud* de circulación de la información, a *quién la usa* y *cómo*.

b) Los *materiales* y la *tecnología* aumentan de importancia, amplían las soluciones en los recursos y los procedimientos, optimizan las opciones. Se desarrollan *materiales nuevos*, se dota de nuevas y mejores propiedades a los *viejos materiales*, con la reducción de los costos, la mejora de fuerza y flexibilidad.

c) Aumenta el dominio de los *recursos*, de su detección, control y valorización.

d) Se logra un creciente dominio del *fenómeno viviente*, a través del desarrollo de la Biotecnología, la Biogenética, la Ingeniería Genética, y sus incidencias en la Agricultura, la Medicina y Ciencias de la Salud.

e) Se da un *renacimiento de los objetos*, por una explotación más completa y segura de los materiales, y por su mayor confiabilidad.

f) El *terciario*, los *servicios* en general, aumentan en importancia y, dentro de ellos, el *tercial* como sector ligado al manejo de la información, en sí mismos, y en su participación creciente en la actividad económica, la estructura y funcionamiento de la sociedad, el sistema político y el Estado.

g) La *recreación de la industria* se da a través de la metamorfosis del proceso productivo, por la penetración de la información, nuevos

métodos, evolución del diseño, más posibilidades de creatividad, reducción de costos.

h) Se producen *cambios en la economía internacional*, en la estructura y dinámica de los mercados y en las condiciones de la competencia internacional. Por la incidencia de los servicios, la información en especial, las llamadas *ventajas comparativas* de los diferentes países residen cada vez más en la capacidad para el uso efectivo de la tecnología informática, para su rápida absorción y su eficiente aplicación en la producción; y cada vez menos en otros factores como materias primas y trabajo barato. Ello contribuye a dividir a los países según tengan o no ventajas comparativas y costos bajos, y tiene manifestaciones y consecuencias relevantes como las siguientes.

En primer lugar, la *economía de productos primarios* y la *economía industrial* se desvinculan y se desarrollan de modo divergente. La producción primaria y su oferta tienden a aumentar, especialmente en los países en desarrollo, mientras tienden a caer la demanda de los países desarrollados, las exportaciones de precios de alimentos, materias primas agrícolas y forestales, metales, minerales y energéticos. Los precios de las materias primas aumentan menos que los precios de los bienes manufacturados y servicios especializados (información, educación, salud). Se vuelve improbable un desarrollo basado en un creciente intercambio de bienes de capital por materias primas, con balanza comercial favorable y disponibilidad de crédito externo.

En segundo lugar, la economía industrial tiende a la *desvinculación de la producción y del empleo*. La producción manufacturera debe aumentar con menos empleo manufacturero, bajo pena de menor competitividad internacional y de una baja en la producción y en la ocupación. Se tiende a pasar de la industria manufacturera de base material, más bien primaria, con uso intensivo de mano de obra, a la industria con uso intensivo de información, conocimientos y capital (automatización, robotización). La segunda expande exportaciones, aumenta el comercio de invisibles, crea empleo (y también lo desplaza).

Los bajos costos de la mano de obra van dejando de ser una ventaja decisiva en la competencia internacional; se vuelven un porcentaje decreciente de los costos totales, sobre todo en los procesos automatizados que eliminan costos ocultos (baja calidad, devolución, tiempos muertos).

Para los *países de industrialización reciente o incipiente*, se ven bloqueados los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la exportación de productos primarios (afectados por el deterioro de los términos del intercambio); en las exportaciones de productos terminados con más bajos costos de mano de obra hacia países desarrollados; en una tecnología industrial no originada o basada en una infraestructura autónoma de ciencia y educación.

En tercer lugar, la *economía real* del comercio de bienes y servicios va siendo reemplazada por una *economía simbólica*, de movimientos de capital, de tipos de cambio, de flujos de crédito, como fuerza motriz

y timón de la economía internacional. Ambas se independizan una de la otra, siguen caminos divergentes, aflojan sus nexos o los vuelven impredecibles. La economía simbólica tiende a crecer más que la real.

Causa, componente y efecto de la economía simbólica es el *nuevo mercado financiero*, en el cual el *avance tecnológico* otorga una creciente capacidad para el acceso a vastas bases de datos, para su computación compleja a velocidad fulminante, para su culminación instantánea, y para la producción de diversos *efectos críticos*.

Así, la información se vuelve disponible universalmente, en tiempo real, simultáneamente para todos los centros financieros y bancarios internacionales, y para los principales países. Los centros se unen en una sola red integrada, poco o nada aislados de los cambios y choques financieros, ocurran donde ocurran. Un *nuevo mercado mundial* reúne prestamistas y prestatarios, recursos y riesgos, sobre una base internacional, sin consideración de fronteras. Intrumentos, mecanismos y productos financieros y monetarios se entrecruzan en la red mundial, toman la fuerza de las decisiones de acción políticas de tipo tradicional.

Este sistema emergente planea un problema de *governabilidad* a los países y al orden mundial. Se abre una brecha entre la tasa de cambio tecnológico, y la tasa de ajuste de los cambios por parte de quienes toman las decisiones, es decir, el gobierno, las fuerzas e instituciones políticas, los empresarios privados que no pueden absorber ni controlar las incertidumbres, dislocaciones y desequilibrios.

Se ven particularmente afectadas la autonomía y eficacia del Estado en el manejo de la macroeconomía dentro de un mundo renovadamente pluralista. La economía nacional deja de ser autónoma y unidad del análisis económico y de la política económica. La economía mundial se vuelve central y determinante de la economía nacional. La tecnología torna rápidamente obsoletas la noción tradicional de soberanía y a las políticas y las legislaciones restringidamente nacionales. Ello es cierto sobre todo en cuanto a las políticas y legislaciones monetarias, cambiarias, fiscales, comerciales, industriales, sociales, pero también de las referidas a la lucha contra las nuevas formas de delincuencia que se vinculan con la economía criminal en general, y con el narcotráfico en particular.

Las economías aisladas ya no responden como antes a las medidas gubernamentales de tipo tradicional. El curso de los acontecimientos económicos se vuelve más difícil de comprender y de prever, por parte de gobiernos que se enfrentan a factores, fuerzas, procesos y resultados difícilmente interpretables, predecibles y controlables, en un medio ambiente de incertidumbre e inestabilidad económicas sin precedentes, tanto en lo interno como en lo internacional. El cambio tecnológico revolucionario en un mundo más interdependiente vuelve insuficientes los esfuerzos de ajuste al cambio, de grupos e instituciones nacionales, pero también de las internacionales, lo mismo que las capacidades disponibles para realizar reformas de alcance mundial para el ajuste a la nueva tecnología y a sus consecuencias.

La Tercera Revolución Industrial ha comenzado a producir transformaciones fundamentales en todos los aspectos y niveles de la existencia y la actividad, tanto sociales como individuales; en los papeles, los status y los rangos de grupos, instituciones y gobiernos, de Estados y personas. Ello se evidencia en los sectores productivos; en las condiciones de trabajo e ingreso, de consumo y vida cotidiana; en las posiciones y las funciones de clases y grupos, de organizaciones e instituciones; en las formas, los contenidos y los alcances de la participación sociopolítica; en las hegemonías de países y regiones y en la distribución de recursos, productos y beneficios. *Reclasificadora, concentradora, marginalizante*, la mutación en marcha tiende estructuralmente a beneficiar a una minoría de sectores, grupos, países y regiones, en desmedro de otras y otros que se van convirtiendo en *mayorías superfluas o redundantes*, tanto a escala de las naciones como del planeta.

Marginalizaciones y pirámide de dominación

La dimensión externa, mundial, se entrelaza estrechamente con la dimensión interna. En ésta, si el Estado latinoamericano promueve el crecimiento económico en general, y más particularmente, la acumulación y la 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 socioeconómicamente dominantes. Unas y otros aceptan, o incluso promueven hasta cierto punto el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria. Transfieren al Estado problemas y conflictos, cargas y costos de las situaciones normales, de las coyunturas y de las crisis, al mismo tiempo que le niegan o quitan los recursos necesarios para su funcionamiento normal y para su capacidad de soluciones. No admiten la posibilidad ni la necesidad de un Estado a la vez protagonista e instrumento independiente de crecimiento y modernización con cambio social, productivo y redistribuidor, promotor de la participación y de la democratización. Utilizan los fracasos del poder público para la permanente exigencia de reducción de su autonomía y de su ingerencia, e incluso de su cuasicompleta *desestatización*.

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 coordinadas 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. Sobre todo, están cada vez menos en condiciones de garantizar crecimiento

y la modernización, y con ello su autoridad y legitimidad propias.

En muchos países latinoamericanos, el proyecto y el camino del desarrollo como algo que se postula y realiza en nombre, con participación y para beneficio de todos, ha desembocado en la evidencia de un proceso insuficiente, incierto, confiscado por grupos privilegiados, con generación de miseria, privación, marginalización para la mayoría de la población, y sobre todo la perspectiva del crecimiento nulo, del estancamiento o la regresión. Crisis económica, estancamiento y regresión del crecimiento llevan a la inestabilidad política; afectan al Estado, a la participación política, a la democratización.

A la turbulencia social y a la inclinación al participacionismo político, se contraponen una serie de factores y tendencias limitantes. Ante todo se extienden las formas de *marginalización de la economía organizada y de la sociedad y la política organizadas*. Es pertinente el examen en general de esta fenomenología, para deducir luego algunas de sus más importantes implicaciones sociopolíticas, para el Estado, para el narcotráfico, y para las modalidades de incidencia del segundo sobre el primero.

Por la acción convergente de fuerzas y estructuras heredadas, de tipo monopolista y autoritario, de algunas modalidades predominantes en la aplicación de un camino determinado de crecimiento y modernización, de las nuevas tendencias y formas de la NDMT y de la Tercera Revolución Industrial, y del entrelazamiento de crisis internacionales y nacionales, el estancamiento y la regresión se hallan en contradicción con el crecimiento poblacional. Se generan tendencias al desempleo y subempleo estructurales, y a la reducción de los presupuestos y servicios públicos del Estado. Para sectores crecientemente significativos de la población, se deterioran los niveles de ocupación, ingreso, consumo, disponibilidad de satisfactores de necesidades básicas; especialmente en cuanto a la alimentación, el vestido, la vivienda, la salud, la educación. A ello se agrega el sufrimiento de opciones y situaciones de prostitución, alcoholismo, drogadicción, delincuencia, múltiples formas de inseguridad y violencia.

Este deterioro estructural y tendencial afecta a una amplia gama de grupos definidos por edad, sexo y ubicación en la jerarquía socioeconómica. Golpea a una masa de niños y adolescentes abandonados, deteriorados o definitivamente destruidos; a una masa de adultos enfermizos y poco productivos, desvalidos y apáticos; a mujeres tanto o más que a hombres; a campesinos, asalariados manuales y de servicios de las ciudades, trabajadores por cuenta propia, oficinistas, vendedores, pequeños y medianos comerciantes y transportistas.

Estas tendencias y situaciones estructurales implican ante todo un fantástico despilfarro y una grave pérdida del potencial humano y social eventual o efectivamente disponible para una gran estrategia y política de desarrollo. Más aún, sugieren la posibilidad de una amputación y destrucción de actores y tejidos sociales significativos, y la privación consiguiente de macro y micro-protagonistas, de fuerzas y recursos, de bases y alianzas, de vehículos e interacciones indispensables a la vez

para el mero crecimiento y modernización, para el desarrollo integral, para la cohesión y continuidad de la sociedad y el Estado nacionales, y para la democratización.

Así, en casos nacionales significativos para toda la región, como Argentina, el proletariado industrial se ha ido reduciendo a la vez en términos absolutos y relativos, como parte de la fuerza de trabajo, del mercado interno, de la ciudadanía y del cuerpo electoral. El empresariado nacional *stricto sensu* oscila entre el sometimiento a la transnacionalización como apéndice de la misma, el desplazamiento de la actividad productiva a la intermediación y a la especulación, la quiebra, la desintegración. Surge una nueva capa de cuentapropistas, trabajadores por cuenta propia, que ya no son ni asalariados ni pequeños empresarios. Crece y se diversifica la categoría del *lumpen-intelectual o lumpenprofesional*, todo aquél que accede a la educación superior e incluso a la titulación formal con las expectativas de una creciente participación en el empleo, el ingreso, el consumo, el status, el prestigio, la influencia social y el poder político, pero al cual las estructuras heredadas, las nuevas tendencias marginalizantes y las crisis condenan cada vez más a la frustración.

De manera general, es lícito considerar la hipótesis que un sector creciente de las sociedades latinoamericanas tiende a convertirse en redundante. Se va identificando con la emergencia de una *subclase, o no clase, de parias*, no integrables en las estructuras ni alcanzables por los controles, incentivos y penalidades normales del orden establecido. Una masa de habitantes, marginalizados y desviados, ni súbditos ni ciudadanos, se van transformando en víctimas y concausas del caos económico, de la anomia y disolución sociales, de la descomposición y confusión ideológicas, y de la inestabilidad política.

La presencia y el predicamento de estos estratos o *grupos-víctima*, y con ellos la posible emergencia de la subclase o no clase de parias, contribuyen a explicar fenómenos tan diversos como las crisis universitarias, las actitudes y prácticas violentas o subversivas en ambos extremos del espectro político, el avance de la drogadicción y del narcotráfico.

Este proceso general y esta constelación de fenómenos confluyen en la emergencia de un patrón, una diabólica *triada*, integrada por la *economía en caos*, la *disolución social* y la *anarquización política*. Ello se liga con el refuerzo de las tendencias a la *violencia y represión* públicas, privadas y mixtas. A una *triple marginalización* corresponde el sometimiento de una gran parte de la población a una *estructura piramidal de dominación*.

Al peso de la constelación de intereses, privilegios y poderes monopolistas se agregan los avances de la economía informal y de la economía criminal, que incrementan los grupos populares forzados al retiro de la economía organizada, formal, legal. Ello se entrelaza con la marginalización social, el retiro de la pertinencia y la participación en las formas normales de la sociedad oficial, la incorporación de grupos mayoritarios a nuevas formas de sociabilidad informal o periférica. A

las dos primeras corresponde también la marginalización política, el retiro de la vida política organizada, hacia la apatía y la despolitización, o hacia formas diferentes de pertenencia y acción, más o menos extra-sistémicas o anti-sistémicas.

Triple marginalización, explotación y opresión mayores, generalización de situaciones de miseria y privación, de inseguridad e aislamiento, de impotencia y apatía, apuntan a un mayor sometimiento de grupos mayoritarios a una estructura fuertemente piramidal de dominación, y a una mayor dependencia de aquéllos hacia individuos y grupos dominantes, hacia sus agentes y apéndices, y hacia los centros de poder, del Estado y de los núcleos más concentrados de la economía privada. El prototipo del súbdito y su simple lealtad a los poderes existentes públicos y privados, tradicionales o actualizados, prevalece en los grupos y en los individuos sobre el prototipo inexistente o débil del ciudadano. Inexistentes o débiles son también las formas, las prácticas y los resultados de la secularización.

El Estado, las élites públicas, los órdenes institucionales (militares, eclesiásticos, corporativos), los grupos neoligárquicos - pero también la mayoría de los partidos, incluso los autodefinidos como opositores - operan en pro de la declinación del papel de los sectores medios y populares en la política; de su despolitización, tanto la inherente a su naturaleza y comportamiento como actores sociopolíticos, como respecto a su relación con la sociedad, el sistema político, el Estado, las opciones de desarrollo. La frecuencia y preponderancia de los modos y regímenes represivos aumentan la centralización y la propensión coactiva del Estado, para la imposición de la autoridad, de la unidad y del consenso pasivo. Una amplia gama de medidas legislativas y de prácticas administrativas contra grupos mayoritarios son parte significativa de un proceso general de intimidación, manipulación y corrupción por grupos públicos y privados.

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

El peso de los grupos dominantes, desde dentro y como parte del Estado, y 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, cerentes de proyectos propios de política y estrategia, afectados por las restricciones legales y de hecho a la participación. Se procura el debilitamiento o el desmantelamiento de las formas de poder y autoridad de la población; de sus organizaciones represen-

tativas, partidistas, sindicales, socioeconómicas, culturales, y de los grupos intermedios de todo tipo.

Como referentes irrenunciables para el goce de legitimidad y consenso, se conserva la apelación a la participación popular en y para el proyecto de desarrollo; y con ello el recurso a la retórica y a la simbología nacionalistas y populistas, a los rituales de la democracia plebiscitaria y a las técnicas carismáticas. El pueblo es convocado para cooperar en condiciones de ley y orden, de despolitización y pasividad, de manipulación autoritaria y clientelística, de estructuración corporativizante si es posible. Se trata de eludir los peligros y enemigos externos, imputados responsables del atraso y la dependencia, del conflicto social y la inestabilidad política, de cooperar para el desarrollo, recibiendo como concesión beneficios parciales de inmediato, o la promesa de su futura realización.

Prioridad o exclusividad es dada al establecimiento de relaciones lo más directas posibles entre gobernantes y gobernados, con reducción o supresión de grupos intermedios, organizaciones secundarias y, en general, todo lo que implique órganos y procesos autónomos de la sociedad civil.

En este contexto, se refuerzan o reproducen diversas *restricciones a la autonomía, la representatividad y la creatividad del Estado*. Se reafirman los límites estructurales a la promoción individual y a la democratización en el reclutamiento del personal público. Sobre éste operan los mecanismos de control y regulación, de adoctrinamiento conservador, de imposición de tabúes ideológicos y políticos. Representantes de fracciones hegemónicas y grupos dominantes controlan ramas y órganos del Estado, sobre todo las que tienen un papel clave en el sistema de decisiones, y con predominio sobre otras partes de aquél. Los excesos en la autonomización y el intervencionismo provocan llamadas al orden (desestabilizaciones económicas y políticas, acciones externas, golpes de Estado). La élite pública y el Estado tienden a renunciar a la posibilidad de responder a las amenazas y ataques a su autonomía y a su propio papel rector con ampliaciones y movilizaciones de la participación democrática de los grupos mayoritarios.

El análisis precedente apunta ya cada vez más a una *crisis del Estado*, a su naturaleza y causas, a sus principales rasgos y proyecciones. Dos importantes rasgos y componentes de la crisis general del Estado deben ser tenidos en cuenta; son los referentes a la crisis de los partidos políticos y del parlamento.

Partidos y Parlamento

La ampliación y diversificación de la participación política se ha manifestado en la continua creación de partidos, movimientos y regímenes, la coexistencia y el desarrollo simultáneo de diversos tipos. A los partidos tradicionales de notables y cuadros se han

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

La variedad tipológica coexiste con una comunidad de rasgos para la mayoría de los partidos. La crisis de éstos se manifiesta como pérdida de vigencia de los viejos partidos, debilidad de los nuevos, deficiencias de representación y eficacia de ambos. La mayoría de los partidos se rutinizan y esclerosan; se desajustan respecto a los rápidos cambios y las nuevas condiciones. Se reducen o se pierden su representatividad y su capacidad de acción respecto a clases y fracciones, a grupos e instituciones, a conflictos y procesos, y respecto a la sociedad nacional.

El desajuste se da respecto a sus bases, como insuficiente capacidad para la expresión de las necesidades y aspiraciones de grupos e individuos que se reconozcan en ellos, y para el desarrollo de su conciencia política; y para crear y conformar una auténtica opinión pública. Ello es parte de la crisis política que afecta al sistema político y al Estado, pero también a la sociedad civil y a sus formas de participación, organización y acción. La inadecuación o la decadencia afectan en diferentes grados a ideologías y modelos, a liderazgos y aparatos, a métodos e instrumentos de la política, como los partidos, las elecciones, la prensa, la judicatura.

Se ensancha un hiato entre clases populares y partidos, sobre todo por la despreocupación de éstos respecto a la masa de desposeídos e impotentes, informes y no organizados, o por su contribución a la reducción del papel del pueblo en la política. Los partidos exhiben rasgos compartidos de personalismo y oligarquización. Están sometidos, además, a fuerte control del Estado.

Se da también la coexistencia, la competencia y el conflicto de los partidos con otros actores y prácticas, otras formas y cauces de representación, participación e inserción en lo político-estatal, y por lo tanto como amenazas de reemplazo de los primeros. Es el caso de las tecnoburocracias, las iglesias y cleros, las asociaciones y corporaciones empresariales y profesionales, los sindicatos obreros, los movimientos estudiantiles, los medios de información y comunicación de masas, los representantes y gestores de grupos oligárquicos y foráneos. Estos actores competitivos pueden coincidir en multiplicar y reforzar las prácticas de dirección y gestión, pero también de manipulación, corrupción y violencia, de despoltización y desideologización. Pueden coincidir también en frenar o desvirtuar el desarrollo y la incidencia de un sistema de partidos, en atrofiarlo, en volverlo irrelevante o en destruirlo.

Una convergencia de causas y procesos idénticos o similares bloquea el ascenso y el papel del parlamento, sobre todo las siguientes:

a) Ruptura del equilibrio entre los poderes del Estado en favor del Ejecutivo, su administración, su tecnoburocracia, sus medios de masas, las tendencias al poder personal y a la personalización del poder.

b) Irrelevancia y trivialización de los partidos, menor relieve y poca trascendencia de su debate en la sede parlamentaria.

c) Prácticas del parlamentarismo mayoritario, o del parlamentarismo racionalizado, para la reducción de incertidumbres, incidentes y riesgos.

d) Competencia de otras instancias y circuitos: de representación (asociaciones, sindicatos, sondeos) o de deliberación (conferencias de medios de masas, de organizaciones corporativas).

e) Transferencia de la política a otros espacios: oposición extraparlamentaria; democracia supletoria de parlamentos y partidos; asociaciones de ciudadanos, *lobbies*; metapolítica bajo la forma de impugnaciones más sociales y culturales que políticas.

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

La crisis de los partidos y del parlamento se entrelaza e interactúa con la carencia por grupos y clases de cohesión, conciencia y voluntad unificada, de representación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y para constituir y hegemonizar amplias coaliciones. Se multiplican las trabas y las perturbaciones para la creación y el uso de formas racionales de acción política, y para el logro de consensos sobre fines y tareas nacionales; las divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, de equilibrio paralizante, de fuerzas de estancamiento catastrófico. Clases, fracciones, grupos, órdenes institucionales, partidos, contribuyen con sus participaciones a generar crisis que no están en condiciones de resolver, al mismo tiempo que sufren y agravan sus crisis internas. En las cumbres y en las periferias del sistema político se refuerzan tendencias a la restricción o a la supresión de las instituciones y los regímenes de tipo democrático y su reemplazo por regímenes más o menos pragmáticos y coyunturales, oligárquicos y autoritarios; a la gestión monocrática del Estado (hacia y en la derecha, o hacia y en la izquierda).

Crisis y resurrección del Estado

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

alternativa superadora de los actuales dilemas, sobre todo el referente a la oposición estatismo/desestatización.

Las políticas de autocentralización y de amplificación del poder estatal, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización y despolitización de las mayorías, multiplican contradicciones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado, reducen su autoridad, su legitimidad y consenso, su capacidad de acción hacia adentro y hacia afuera de su espacio nacional.

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

Ello es necesariamente el caso de Estados y gobiernos nada representativos, no apoyados en una densa trama de fuerzas productivas e innovadoras de una sociedad civil inexistente, o debilitada y subordinada. Aquéllos están cada vez más presionados o controlados por minorías público-privadas de tipo conservador o regresivo. Sufren la menga de su legitimidad y consenso. Están absorbidos por dificultades de supervivencia inmediata, amenazados por oleadas sucesivas de crisis nacionales e internacionales, de naturaleza, envergadura, intensidad y velocidad sin precedentes.

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

Meramente intervencionista, dirigista o planificador, el Estado a la vez busca y es obligado a la ingerencia continua en relación a intereses inconciliables, problemas difíciles, conflictos insolubles, fines

divergentes, y lo hace con medios insuficientes o inadecuados, a través del uso de métodos e instrumentos, el cumplimiento de actos, unos y otros mutuamente contradictorios. Al mismo tiempo, el Estado carece de criterios ciertos y capacidades efectivas para la percepción, la evaluación y la decisión respecto a los principales problemas y conflictos. Aquí convergen las características de los *emisores sociales* y del *Estado receptor*.

La información sobre las necesidades y demandas, los problemas y conflictos, de clases y grupos, de instituciones y subsistemas, es dada de manera brumosa o deformada por una sociedad opaca y contradictoria; a través de mediaciones distorsionantes, de mensajes ambiguos o enigmáticos y de desciframiento incierto. Dadas la naturaleza y las modalidades de los conflictos, cambios y crisis, y la falta de solución duradera a las cuestiones de hegemonía, ninguna clase o grupo domina totalmente y exclusivamente al Estado, ni lo usa de manera irrestricta en función de sus intereses y proyectos. Una diversidad de fuerzas operan a la vez sobre el Estado y en su seno; lo disocian y paralizan; se entrelazan con facciones y órganos gubernamentales y refuerzan sus competencias y rivalidades internas, sus carencias de coordinación, su anarquía y su ineficiencia.

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

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

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

El *Leviathan criollo* alcanza su culminación casi simultáneamente con su entrada en crisis. Diversas fuerzas 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 iguales o similares causas y dinanismos realimentan o crean contratendencias a su mantenimiento y refuerzo.

La intensidad y la profundidad de la crisis internacional, su duración y desenlace imprevisibles, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios y los negativos efectos del crecimiento y la modernización con las modalidades en que uno y la otra se han desplegado hasta hoy, el estancamiento y regresión evidentes, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir todavía soluciones adecuadas ni actores que las sostengan e implementen. El estado y las corporaciones de las potencias y países desarrollados, las intuiciones internacionales, las fracciones de la clase económicamente dominante, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directos del gobierno y la administración de los países latinoamericanos, aun en situaciones de crisis y catástrofe, de caos económico, de disolución social y de anarquización políticas.

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

Una entre las tendencias posibles que se preparan en los pliegues de la historia latinoamericana por venir es la de un *neo-estatismo*, que se desplegaría en una variedad de tipos y modalidades posibles. Sus concreciones dependerían de la combinación de varias dimensiones: naturaleza, modos y desenlaces de los grandes conflictos y crisis; alianzas de élites, clases, grupos e instituciones; incidencia interna de los factores externos; redefiniciones de los modelos y caminos de desarrollo y de sistema, y sus cristalizaciones en proyectos y estrategias; redespiegue de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, entre sectores público, privado y social, entre Estado y Derecho; prevalencia del autoritarismo o de la democratización y, en ambos casos, los grados y formas de uno y otra.

Una tipología posible, pero no exhaustiva de formas de Estado, bajo las especificaciones aportadas por los regímenes políticos y los particularismos social-históricos de cada país, podría incluir una gama como la siguiente: Neo-Fascismo; Bonapartismo nacional-populista; Colectivismo Autoritario (v.gr. como la variedad peruana del modelo camboyano bajo la forma de *Sendero Luminoso*); Estado Democrático de Derecho. Aquí la problemática de la crisis y reforma del Estado se entrelaza con las de la democratización y de los caminos alternativos de desarrollo, lo que excede los límites de este trabajo y remite a otro posterior.

NOTAS

¹ Sobre el marco teórico para el análisis del Estado, ver Marcos Kaplan, *Estado y Sociedad*, México, Univ. Nacional Autónoma de México, varias ediciones.

² Sobre la génesis y primera evolución del Estado latinoamericano, ver M. Kaplan, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, 3a. edición, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1985. Sobre la fase contemporánea, M. Kaplan, *Estado y Sociedad en América Latina*, México, Editorial Oasis, 1984.

³ Sobre el marco externo y sus incidencias en la estructuración y funcionamiento de los países latinoamericanos y del "Tercer Mundo", ver Fernand Braudel, *The Structures of Everyday Life*, tres vols., New York, Harper and Row Publ., 1979, 1982; Immanuel Wallerstein, *The Politics of the World-Economy - The States, the Movements and the Civilizations*, Cambridge/ Paris, Cambridge University Press/ Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1984; Michael Barratt Brown, *Economics of Imperialism*, Penguin Books, Baltimore, 1974.

⁴ Sobre las transformaciones político-estratégicas del sistema mundial, ver Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers - Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987. Ver también F. Froebel, J. Heinrichs, O. Kreye, *La Nueva División Internacional del Trabajo*, México, Siglo XXI, 1981. Sobre los cambios del sistema internacional y su incidencia para América Latina, ver M. Kaplan, "La concentración del poder político a escala mundial", en *El Trimestre Económico*, México, No. 161, enero-marzo 1974, y, "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en Jorge Castañeda (compilador), *Derecho Económico Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

⁵ Ver Holly Skliar (editor), *Trilateralism - The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, South End Press, 1980.

⁶ Ver Raúl Prebisch, *El Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981. Y ver M. Kaplan, *Estado y Sociedad en América Latina*, cit., cap. 3.

⁷ Ver M. Kaplan, *Modelos Mundiales y Participación Social*, México, Archivos del Fondo, Fondo de Cultura Económica, 1974.

⁸ Ver Sergio Vilar, *Fascismo y Militarismo*, Barcelona, Bnos. Aires, México, Grijalbo, 1978; David Collier (editor), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press; M. Kaplan, "¿Hacia un Fascismo latinoamericano?", en *Nueva Política*, México, Vol. I, No. 1, 1976; Florestan Fernandes, *Poder y Contrapoder na América Latina*, Río de Janeiro, Zahar Eds., 1981.

⁹ Sobre el Estado latinoamericano, ver Octavio Ianni, *Estado y Planeamiento Economico no Brasil (1930-1970)*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971; Tilman Evers, *El Estado en la Periferia Capitalista*, México, Siglo XXI Eds., 1979; Fernando H. Cardoso, *Estado y Sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972; M. Kaplan, *Estado y Sociedad en América Latina*, cit., caps. 6 y 7, y *Participación Política, Estatismo y Presidencialismo en la América Latina Contemporánea*, San José de Costa Rica, Cuadernos de Capel, 1985.

¹⁰ Sobre los impactos e implicaciones de la Tercera Revolución Industrial y Científica en marcha, ver Peter Drucker, "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, New York, Council on Foreign Relations, primavera de 1986; M. Michael Blumenthal, "The World Economy and Technological Change", *Foreign Affairs*, Vol. 66, 1988; Walter B. Wriston, Technology and Sovereignty", *Foreign Affairs*, Vol. 67, No.2, 1988; Albert Bressand, "Impacto del cambio tecnológico sobre la economía internacional. Perspectivas de América Latina", *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL, septiembre 1988, año 13, No.138.