

Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina

(Notas para un esquema analítico)

MARCOS KAPLAN ha sido profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de Buenos Aires, e investigador del Centro de Investigación Aplicada de la Universidad de Buenos Aires; investigador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de Buenos Aires; profesor de Política Económica de la Escuela de Derecho de Valparaíso de la Universidad de Chile; profesor investigador del Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (Santiago de Chile). Actualmente es profesor-investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, donde prepara un libro sobre el tema de este artículo. Sus principales publicaciones incluyen: *Economía y Política del Petróleo Argentino (1939-1956)*, 1957; *Orígenes de la Política Petrolera Argentina (1907-1922)*, 1955; *La Crisis del Radicalismo*, 1957; *Política y Vida Cotidiana*, 1960; *Países en Desarrollo y Empresa Pública*, 1965; *Problemas Estructurales de América Latina y Planificación para el Desarrollo*, 1968 (en colaboración con Raúl Basaldúa); *Problemas del Desarrollo y de la Integración de América Latina*, 1967; *Estado y Urbanización en América Latina. 1. El Período Colonial*, 1967.

La historia de América Latina en las últimas décadas ha exhibido, como uno de sus más decisivos rasgos, la emergencia y afirmación del intervencionismo del Estado en todos los niveles y aspectos de la sociedad. Esta constatación se ha reflejado gradualmente en una literatura, a la vez científica y polémica, que surge y se organiza en torno a la discusión de la naturaleza, la estructura y el papel del Estado al parecer omnipresente y polivalente¹. El esfuerzo de captación y análisis de esta reali-

¹Entre los trabajos más recientes sobre la estructura y dinámica generales de América Latina puede citarse: *Obstacles to Change in Latin America*, Edited by Claudio Véliz, Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1965; *The Politics of Conformity*, Edited by Claudio Véliz, Oxford University Press, 1967; *Latin America: Reform or Revolution?*, A Reader edited by James Petras and Maurice Zeitlin, Fawcett Publications, Inc., Greenwich, Conn., 1968; S. M. Lipset y A. E. Solari Compiladores, *Elites y Desarrollo en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1967.

En relación al problema específico del Estado es posible mencionar, entre otros: Jacques Lambert, *Amérique Latine - Structures Sociales et Institutions Politiques*, Presses Universitaires de France, 1963; Federico G. Gil, *Instituciones y Desarrollo Político de América Latina*, Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1966; Jorge Graciarena, *Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1967; I.L.P.E.S., *Discusiones*

dad no se ha visto, sin embargo, suficientemente acompañado por otro de replanteo y sistematización en cuanto a enfoques, esquemas analíticos y presentación de un cuadro más o menos global y coherente de la problemática implicada. Este trabajo, parte de una investigación en marcha, se propone un intento de aporte para el análisis y la evaluación de tan importante dimensión. Es pertinente aclarar desde el principio que en lo que sigue se enfatizará el análisis de la naturaleza, caracteres y funciones del Estado en cualquier tipo de sociedad moderna, y además en los aspectos internos del fenómeno. Ello deja momentáneamente de lado la consideración de los procesos y aspectos implicados en la relación de dependencia, a que se hace referencia en la Sección v y que, sobre todo, es uno de los aspectos centrales de la investigación en curso.

I. EL ENFOQUE INICIAL²

Una investigación de este tipo no puede ser cumplida desde un punto de vista restringido, estático y formalista. Requiere por el contrario un enfoque dinámico, totalizador y concreto. Las estructuras sociopolíticas de América Latina son expresiones y formas más o menos cristalizadas de una realidad permanentemente móvil, compleja y conflictual. La realidad social es el proceso histórico, sin finalidad predeterminedada ni estación de llegada. Realidad y proceso, historia y sociedad, no existen fuera de los hombres, de sus necesidades, relaciones y obras; son manifestaciones y concreciones siempre cambiantes del devenir total del ser humano, de su producción y formación por sí mismo, a través de su acción sobre y de sus lazos con la Naturaleza y los demás hombres. Pero si bien lo decisivo son las totalidades vivientes en movimiento, este contenido real comprende diferentes niveles y aspectos mutuamente implicados; se da formas, equilibrios relativos, autorregulaciones y funciones; se organiza en estructuras y sistemas de estabilidad provisoria

sobre Planificación, Siglo XXI, México, 1967; Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, Editorial Era, México, 1965; Octavio Ianni, *Estado e Capitalismo*, Editora Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1965. El autor se ha ocupado también de este tema, véase: Marcos Kaplan: *Economía y Política del Petróleo Argentino (1939-1956)*, Editorial Praxis, Buenos Aires, 1956; *Países en Desarrollo y Empresa Pública*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1965; *Problemas del Desarrollo y de la Integración de América Latina*, EDEVAL, Valparaíso, 1967; y en colaboración con Raúl Basaldúa: *Problemas Estructurales de América latina y Planificación para el Desarrollo*, Ediciones Omeba, Buenos Aires, 1968.

²Para problemas de enfoque metodológico, véase, entre otros: Henri Lefebvre, *Critique de la Vie Quotidienne*, I. Introduction, II. Fondements d'une Sociologie de la Quotidienneté, L'Arche Editeur, Paris, 1958 y 1962; *Position: Contre les technocrates — en finir avec l'humanité-fiction*, Editions Conthier, Paris, 1967; C. Wright Mills, *La Imagen Sociológica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961; *The New Sociology*, Edited by Irving Louis Horowitz, Oxford University Press, New York, 1965; Roger Pinto et Madeleine Grawitz, *Méthodes des Sciences Sociales*, Dalloz, Paris, 1964; Jean Duvignaud, *Introduction à la Sociologie*, Gallimard, Paris, 1966.

que, aunque parte de un devenir que permanentemente los trabaja, modifica y destruye, se mantienen sin embargo en el tiempo, actúan y reaccionan y deben ser también estudiadas en sí mismas. El análisis debe enfocarse pues en formas, estructuras y sistemas, en capas o niveles de profundidad, sin perder de vista que se refieren a estratos, aspectos o enfoques de realidad, dialécticamente interrelacionados, partes de una totalidad móvil que los desborda y que el esfuerzo científico debe restituir. Desde este punto de vista, el problema del Estado exige ser analizado en función del desarrollo histórico de América Latina, y en relación a la estructura general y de poder de la sociedad global.

Se impone por consiguiente la necesidad del enfoque interdisciplinario. Las ciencias sociales particulares no han llegado aún a constituir una Teoría del Hombre que les permita un análisis integrado de los fenómenos sobre los cuales trabajan. Todas ellas se han desarrollado de modo relativamente independiente —pese a las influencias mutuas—, en relación con las zonas, niveles, aspectos y problemas de la realidad que han ido emergiendo en la experiencia colectiva y para el interés y la elaboración de los especialistas, y en relación también con el progreso de los instrumentos específicos de conocimiento. Esta primera fase, inicialmente inevitable y positiva, ha comenzado a exhibir sus insuficiencias y peligros, en la medida sobre todo en que cada rama particular no acierta por sí sola a captar y a interpretar la infinita riqueza y la mutua imbricación de los aspectos y niveles de la realidad social total, y en que “el cretinismo tecnológico amenaza al especialista incapaz de salir de su especialidad” (Jean Duvignaud). A la etapa de extrema división del trabajo, de especialización exasperada y de autonomía celosamente defendida, al “imperialismo ingenuo” que pretende el dominio absoluto de todo el campo de conocimiento por una sola disciplina, comienza a suceder otra en que alborean la conciencia de la interdependencia de objeto, metodología, técnicas e inspiración filosófica, y la aspiración a una labor interdisciplinaria. Esta aspiración ha comenzado a manifestarse y a justificarse de diversas maneras: enriquecimiento mutuo a través de la acumulación de materiales y conocimientos; replanteo o descubrimiento de problemas, hipótesis, dimensiones y conceptos; introducción de nuevas variables (principales o suplementarias); refinamiento de métodos y técnicas; búsqueda de formulaciones en términos accesibles y utilizables por todas las ramas y disciplinas (“conceptos transespecíficos”); tentativas de integración, colaboración elemental o trabajo en equipo; etc. Si bien este proceso se ve obstaculizado por la persistencia de tradiciones artesanales, hábitos de superespecialización parcializante y celos corporativos, y por las reales diferencias de objetos particulares y de grados de madurez metodológica y técnica, la uni-

dad de objeto y de inspiración parecería tender a imponerse. Al reivindicar el enfoque interdisciplinario no pretendo atribuirme ni ejercer una competencia equivalente y generalizada en las disciplinas exigidas por una labor de este tipo. A partir de la Ciencia o Sociología Política como punto de mira esencial, he tratado de utilizar, en la medida de mis fuerzas y del modo más integrado posible, los aportes metodológicos, técnicos y fácticos de las otras ramas, a fin de realizar una primera aproximación que debería ser seguida por nuevas tentativas a cargo de todo un equipo de investigadores.

Finalmente, es siempre importante para un cientista social no confundir la neutralidad valorativa y la objetividad científica. La neutralidad valorativa es imposible. El cientista social es parte de la realidad que observa, está implicado en ella, en su devenir, estructura y sistemas valorativos. El mundo social tiene, en comparación con el mundo puramente natural, un carácter relativamente amorfo y plástico, una presentación de los fenómenos bajo forma de continuo, si bien los mismos tienen realidad objetiva, formas e interrelaciones propias. De allí derivan precisamente dificultades particulares para la captación, el análisis y la explicación de los fenómenos y procesos. Cada cientista social parte necesariamente de teorías, hipótesis, esquemas analíticos y sistemas que en parte elabora y en parte asimila de la tradición recibida y de la sociedad en que está inmerso, lo que introduce en su labor una cuota casi ineludible de subjetivismo. Se trata en cambio de buscar el mayor grado posible de objetividad científica; de enfatizar permanentemente la conciencia de las propias limitaciones, la voluntad de superarlas, el compromiso de explicitarlas, la confrontación de los supuestos iniciales con los resultados de la verificación empírica.

II. EL ENCUADRE PREVIO

La intervención del Estado en la economía, la sociedad, la estructura de poder y la cultura no es fenómeno reciente ni episódico; constituye un fenómeno antiguo y un dato general de las sociedades humanas desde un pasado relativamente remoto. Se ha sugerido incluso la posible existencia de una ley histórica de extensión creciente de la actividad pública bajo formas estatales. No es casual que así sea, y podría sostenerse incluso que el intervencionismo del Estado en todas las esferas, y sobre todo en la económico-social, es casi inherente a la esencia y al significado de esa institución. Para mejor analizar e interpretar el fenómeno, tanto en su significado general como en sus manifestaciones específicas para América Latina, es imprescindible un previo y esquemático encuadre teórico.

Niveles y aspectos

La realidad social es expresión de la totalidad de fuerzas y actividades humanas, de los procesos y estructuras que aquéllas generan. Las estructuras sociales resumen la totalidad de los procesos sociales y son definidas por éstos, a los que a su vez conforman y condicionan. El conjunto de procesos y estructuras de una sociedad dada determinan el grado y las modalidades de desarrollo de ésta. La unidad de estructuras y procesos en una sociedad dada y en un período determinado permite y exige ser captada y analizada en función de distintos aspectos y niveles.

Un primer aspecto o nivel está dado por el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, es decir, por el tipo de relación con, y por la intensidad de la potencia sobre la naturaleza. Ellas abarcan las condiciones naturales (territorio, población), la división del trabajo social, la técnica. Su desarrollo proporciona los fundamentos del ser social del hombre, las modalidades de su conciencia y de su cultura, el impulso para los cambios más fundamentales.

Este grado de dominio humano sobre la naturaleza, y sus modalidades, se producen y funcionan a través y dentro de formas determinadas de organización y división del trabajo, de las funciones y de los grupos; y se expresa —sobre todo en sociedades más o menos desarrolladas y diversificadas— en complejas y móviles estructuras de clase; en modos específicos de asignar recursos y de producir, distribuir, apropiar y usar bienes, servicios, ingresos, prestigio y poder; en formas de explotación y de dominación. Todo ello en su conjunto constituye un segundo aspecto o nivel: las relaciones de producción.

El grado de desarrollo y la estructuración propia de las fuerzas y relaciones de producción, y las combinaciones e interacciones entre unas y otras, proporcionan las bases y la trama de las formaciones económico-sociales que se suceden a través de la historia humana: sociedades primitivas; “sociedades hidráulicas” o despotismos orientales; esclavismo; feudalismo; capitalismo; socialismo; formas mixtas o aberrantes; cada una de las cuales sigue en general un ciclo de nacimiento; crecimiento, apogeo, crisis intermedias y terminales. (Nunca es superfluo aclarar; sin embargo, que estas clasificaciones no tienen más que un carácter relativo y aproximativo, y que es imprescindible evitar siempre la caída en el evolucionismo rectilíneo y mecánico tipo siglo XIX; y la “postulación de épocas ordenadas en series ineluctables”).

Este esquema analítico resultaría incompleto si no se introdujera un tercer nivel o dimensión. Una superestructura constituida por las formas y jerarquías de poder, las instituciones sociales y políticas, el

Estado, el Derecho, las ideologías y la cultura, expresa los sistemas de relaciones humanas establecidos sobre la base de un grado determinado de desarrollo de las fuerzas productivas; elabora, codifica, sanciona, justifica y disfrazada dichas relaciones.

Fuerzas productivas, relaciones de producción, superestructuras, no son más que otros tantos niveles o dimensiones del proceso total, distintos pero ligados, con independencia relativa pero influencia recíproca, en interacción incesante aunque no mecánica. Un mismo tipo y nivel de desarrollo técnico-económico no ejerce una determinación rígida sino un condicionamiento relativamente amplio y flexible sobre las relaciones de producción y puede generar formas de estructuración socio-económica muy diferentes. Estas, a su vez, tampoco ejercen un condicionamiento estricto y lineal sobre las superestructuras y las formas institucionales. Los tres niveles o aspectos sufren la influencia de los factores y rasgos peculiares del desarrollo histórico en cada país. Elementos de un nivel o dimensión aparecen en los otros dos. Elementos de niveles diferentes se combinan en relaciones y proporciones determinadas, de modo coherente y relativamente estabilizado, se localizan en el tiempo y en el espacio, forman estructuras y sistemas. Algunas consideraciones adicionales permiten quizás esclarecer mejor este esquema analítico, sobre todo la naturaleza y la función de la superestructura, y encuadrar así más adecuadamente el examen del Estado.

Conflicto, integración y poder

Los hombres socialmente considerados hacen su historia, total o parcialmente, en condiciones no elegidas por ellos, a través de una combinación de lucidez y ceguera, sin saber cómo ni por qué, de modo inconsciente, irracional y desorganizado. (Sin perjuicio de ello, a través del proceso histórico el elemento consciente o racional tiende a incrementarse y a prevalecer, sobre los espontáneos y los ilusorios). Como consecuencia, los resultados y productos de la acción de los hombres se alienan, escapan a su voluntad, conciencia y control, toman formas abstractas (dinero, capital, maquinarias organizativas, etc.), que parecen asumir existencia independiente, se vuelven realidades soberanas y opresivas, se tornan contra los individuos y los arrastran a destinos inhumanos. Dentro de este marco caracterizador y condicionante, toda sociedad es por esencial móvil, heterogénea y contradictoria, y sostiene una tensión permanente entre las fuerzas y tendencias de conflicto y de disgregación, y las fuerzas de cohesión e integración.

Entre los hombres se establecen y mantienen relaciones sociales; formas de división del trabajo y de las funciones; jerarquías de riquezas,

poder y prestigio; contradicciones y conflictos; luchas de clases, de grupos y de individualidades. Sobre la base y a partir de grados y formas de desarrollo de la técnica, la producción, el intercambio y la apropiación, se crea en cada lugar y en cada etapa una red de relaciones interindividuales, un conjunto de grupos interconectados e interactuantes, superpuestos y jerarquizados, integrantes así de un sistema de estratificación social; grupos entre los cuales las clases tienen una importancia fundamental.

La estratificación social expresa siempre una estructura clasista móvil y compleja. Estructura y proceso interactúan permanentemente en la configuración y funcionamiento de la estratificación social. Una misma base económica puede ofrecer gradaciones y variaciones considerables en las formas de estratificación. Estas rara vez presentan una diferenciación y oposición entre dos clases únicas, sino más bien una multiplicidad de grupos y estratos sociales superpuestos y confrontados. No existen clases absolutamente homogéneas, salvo en sociedades poco desarrolladas. Cada clase comprende estratos o capas diferentes, con intereses a veces no idénticos e incluso contrapuestos, con posibilidades de conflicto. Cuanto mayor es el número de clases, estratos y capas, mayores son las complejidades y variaciones de su composición interna, de sus acciones e interrelaciones. A los antagonismos esenciales entre clases básicas se unen y enlazan las contradicciones secundarias entre capas y estratos de una misma clase. Las clases fundamentales pueden aliarse con otras en declinación o en ascenso, con estratos y capas, según sus intereses propios —circunstanciales y permanentes—, generando una amplia gama de combinaciones posibles⁸.

Los conflictos de clases constituyen un factor esencial del proceso sociopolítico, pero no tienen siempre y en todo caso un papel exclusivo o predominante, ni confieren necesaria y fatalmente un carácter secundario o derivado a otros tipos de conflicto que pueden por el contrario adquirir considerable importancia. Tal es el caso de los conflictos entre grupos territoriales (naciones, regiones), corporativos, ideológicos, religiosos, raciales; luchas entre clanes; competencias personales. Estos tipos de conflicto pueden ser expresión derivada o encubierta de luchas clasistas, o adquirir una realidad propia relativamente autónoma que influye sobre aquéllas, o constituir una combinación de ambas posibilidades.

La diversidad y movilidad de clases, estratos, capas y grupos, diferentes y/o antagonicos entre sí, no excluye y por el contrario supone,

⁸Entre la abundante literatura sobre estratificación social puede verse: H. Gerth y C. Wright Mills, *Carácter y Estructura Social*, Paidós, Buenos Aires, 1963; Georges Gurwitsch, *El Concepto de Clases Sociales*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1967.

en cada sociedad y etapa histórica, una división entre hombres que mandan y otros que obedecen, relaciones de autoridad y acatamiento, y un tipo de polarización que debe ser siempre buscado como eje del análisis. La contraposición básica se produce entre clases dominantes y clases dominadas. Dentro de las primeras existen siempre grupos hegemónicos y grupos subordinados. A su vez, las capas o sectores diferenciados de las clases dominadas anudan y desanudan formas de coincidencia, cooperación y conflicto entre sí y con los grupos componentes de las clases dominantes.

Divergencias y oposiciones, tensiones y conflictos de fuerzas, de intereses, de aspiraciones, de sistemas de valores e ideologías, se manifiestan, prolongan y resuelven a través de esfuerzos más o menos orgánicos y sistematizados tendientes a mantener o modificar la configuración estructural de la sociedad, las formas de jerarquización, los modos de producir y distribuir recursos e ingresos, los mecanismos y modalidades de explotación y de dominación de unos grupos sobre los otros.

Clases y grupos recurren en sus luchas, de acuerdo a sus posibilidades, a todos los medios eficaces en disponibilidad: violencia física, riqueza material, número y organización, elaboración y manipulación de la ideología y de la información. Estas armas de combate en el sentido más amplio del concepto, son utilizadas siempre en el marco de un plan más o menos deliberado y elaborado, como parte de una estrategia general que a su vez comprende y determina tácticas parciales. Estrategias y tácticas en todas sus variantes y alcances (modo de utilización y combinación de recursos materiales y humanos; lucha abierta o enmascarada; mantenimiento, modificación parcial o destrucción del sistema vigente) influyen permanentemente sobre el proceso y las estructuras, los mantienen en lo esencial o los transforman en profundidad; pueden incluso afectar gravemente la cohesión y la existencia misma de una sociedad (guerras civiles, crisis de disolución).

Las clases y grupos en presencia no pueden dejar de combatir por el reparto de la riqueza y del poder. Unas y otros, sin embargo, están al mismo tiempo básicamente interesados, en mayor o en menor grado, en la conservación de las bases mínimas de la estructura social como prerequisite para su supervivencia y desarrollo y los de la vida civilizada misma.

En toda sociedad se plantea y se debe resolver, de un modo u otro y en permanente reajuste dinámico, el problema de cómo hacer coexistir la ecuación "grupo hegemónico-clases dominantes-clases dominadas", generadora de toda clase de tensiones y conflictos, con las necesidades de cohesión y permanencia de dicha sociedad global. A ello se agrega otra circunstancia de fundamental importancia. Salvo el caso de socie-

dades primitivas o relativamente simples, el ordenamiento básico, la jerarquía clasista y grupal, la cohesión interna de la sociedad, no pueden constituirse ni mantenerse por el mero ejercicio de la violencia desnuda de un grupo sobre otro u otros, sino que aquélla debe ser complementada por el logro de un cierto grado de aceptación o consentimiento por parte de los dominados. El predominio de una clase o fracción dominante se obtiene y explica a la vez por dos tipos de elementos. Por una parte operan los elementos de coacción, represión, violencia, la fuerza material y desnuda en una palabra, que debe actuar como recurso de reserva para momentos excepcionales de crisis, o para individuos y grupos recalcitrantes. Por otra parte, se debe operar de modo permanente por medio de una concepción general del mundo y de la existencia, elaborada en definitiva por la clase o fracción dominante, e impuesta al resto de la sociedad, expresada y actuante a través de la religión, la ética, la filosofía, los sistemas de valores, el estilo de vida, la costumbre, los gustos, el sentido común; en otros términos, a través de la dirección política, intelectual y moral, la hegemonía, que permiten crear y conservar el consentimiento, la adhesión activa de los dominados y subordinados al tipo de sociedad en que viven⁴.

Lucha e integración, violencia y consenso no son dos fenómenos separados, sino momentos diferentes pero estrechamente ligados de un proceso general único. En esta perspectiva aparece como variable fundamental y decisiva el problema del poder, concebido como capacidad de unos para coaccionar, influir y dirigir a otros, a fin de tomar e imponer decisiones sobre las personas y las cosas, sus jerarquizaciones, combinaciones y modos de utilización y disfrute. En cada sociedad determinada, un poder supremo debe constituir una forma específica y finalmente decisoria de ordenamiento de las relaciones entre las clases, y de imposición de la voluntad de un grupo o fracción hegemónica sobre otras clases dominantes subordinadas y sobre las clases dominadas, mediante una combinación específica de lucha e integración, de coacción y consenso. Todo análisis concreto debe, pues, responder siempre en definitiva a una serie de preguntas básicas e interconectadas: ¿quién ejerce el poder? — ¿en representación y en beneficio de quiénes? — ¿de qué modo? — y ¿para qué? Este poder decisorio supremo corresponde, en las sociedades históricamente conocidas y sobre todo en las más evolucionadas, al Estado.

⁴Véase al respecto: Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*, Editorial Lautaro, Buenos Aires, 1962; Nicos Poulantzas, "Preliminaires à l'étude de l'hégémonie dans l'Etat", en *Les Temps Modernes*, París, noviembre 1965, N° 234; Maurice Duverger, *Introduction à la Politique*, Gallimard, París, 1964, y *Sociologie Politique*, Presses Universitaires de France, París, 1966; Georges Balandier, *Anthropologie Politique*, P.U.F., París, 1967.

Desde el punto de vista histórico, el Estado parece ir emergiendo e imponiéndose en condiciones en que la división del trabajo y de las funciones, la gama de conflictos entre clases y grupos, la lucha por el control y el ejercicio exclusivo del poder, llevan a la escisión de la sociedad entre unidades exteriores unas a las otras, entre los intereses particulares y el interés general, entre lo público y lo privado, entre la sociedad y el individuo, con la emergencia y agravamiento de antagonismos irreconciliables y violentos que amenazan la cohesión y la existencia misma de la sociedad. A partir y sobre la base de estas condiciones, el Estado parece surgir y desarrollarse cuando de algún modo la sociedad se deja desposeer de su iniciativa y de sus poderes, abandona la gestión de sus intereses comunes, los transmite —por espontánea debilidad o bajo imposición coactiva— a la institución gubernamental. El Estado constituye así una esfera o fragmento de la sociedad que se separa de y se erige sobre ella y sobre las clases o grupos divergentes o antagonicos, sometiendo a unas y a otros precisamente en razón de su falta total o parcial de conciencia, a su particularismo y a sus conflictos recíprocos. El Estado asume —en parte como pretensión y en parte como realidad— la conciencia, la racionalidad, el poder organizador y cohesionante, la representatividad del interés general, que han perdido o de que carecen la sociedad y los grupos particulares que la integran. Pretende organizar, sistematizar, totalizar la sociedad. Cambia los intereses comunes de la sociedad en los llamados “intereses generales”, que configura, califica y administra a su modo, subordinando los intereses particulares de los grupos e individuos a los de los entes gubernamentales y grupos humanos que los encarnan y controlan (burocracia, clases y fracciones dominantes). Puede así acumular y extender continuamente amplios y complejos poderes de coacción, organización, decisión política e ideología; y agregar a las funciones sociales necesarias —en un momento dado o permanentemente— una serie de excrecencias que permiten al Estado, a su burocracia y a los grupos hegemónicos y dominantes, utilizar el poder para sus fines propios e incluso contra la sociedad en su conjunto y contra alguna de sus clases fundamentales o secundarias.

El carácter dual del Estado

Por una parte, el Estado es siempre y en última instancia la expresión de un sistema social determinado y el instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes; corresponde a los intereses de éstas

y las expresa y consolida, por estructurarse uno y otras en el seno de un conjunto objetivo y unificado, la sociedad global. A medida que el Estado surge y se desarrolla, la dominación y la explotación descarnadas y violentas de una o varias clases por otras, son substituidas por formas más moderadas y organizadas, más legalizadas y eficaces. Desde este punto de vista, el Estado nunca sirve exclusivamente a la sociedad en su conjunto ni a los intereses generales.

Por otra parte, sin embargo, y de modo inverso, rara vez o nunca pueden existir una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y una clase, ni subordinación mecánica e instrumental del uno hacia la otra; y todo Estado debe responder también siempre en cierta medida a necesidades e intereses generales de la sociedad. En mayor o menor grado, todo Estado debe en parte pretender ser y en parte actuar como árbitro, encarnación y realización del orden, la justicia y el bien común. Ello se explica por la incidencia convergente de diversas circunstancias a que de inmediato se hace referencia.

En primer lugar, las formas superestructurales, y muy en especial el sistema político-institucional, no constituyen meros reflejos o epifenómenos de las estructuras socioeconómicas. Se configuran sobre la base y en el marco de dichas estructuras, están sometidas a su condicionamiento en sentido amplio, pero conservan siempre en mayor o en menor grado su realidad propia; un margen relativo de autonomía; capacidad más o menos independiente de evolución, innovación e influencia sobre el sistema económico y de estratificación social, a cuyas modificaciones pueden incluso sobrevivir. (Entre los factores que contribuyen a la autonomía y a la persistencia de las instituciones políticas y sobre todo del Estado, puede mencionarse: el efecto acumulativo de los mecanismos de acostumbamiento y rutinización con respecto al orden vigente y a la vida cotidiana en todos sus niveles; el temor generalizado al cambio, percibido instintivamente como incertidumbre y amenaza; el retraso de la conciencia sobre la realidad que dificulta la captación de la obsolescencia de sistemas e instituciones, etc.). Como consecuencia de la independencia relativa y de la capacidad de perduración de las superestructuras político-institucionales, no sólo éstas pueden subsistir en todo o en parte más allá de las bases socioeconómicas a partir y en función de las cuales aparecieron y se conformaron, sino que también puede producirse la superposición e imbricación de viejas y nuevas formas y organizaciones de un mismo sistema de poder. Esto opera como causa o refuerzo de disfuncionalidad, conflictos y mecanismos de estabilización y puede alimentar el margen de maniobra autónoma en favor del Estado.

En segundo lugar, para que el Estado pueda obtener un mínimo

de consenso para un sistema de distribución desigual de la riqueza y el poder, es indispensable que en parte pretenda aparecer y en parte funcione como instancia relativamente autonomizada, independiente de y superior a todas las clases y grupos; y tienda por consiguiente a constituirse en fuerza dominante de la sociedad, más que en mero instrumento de una clase dominante, y a operar como tal. El Estado puede estar controlado, no por toda una clase o bloque de clases dominantes, sino sólo por una fracción o fracciones de aquéllas. La competencia y los conflictos entre fracciones diferentes de las clases dominantes puede facilitar la presión exitosa de clases dominadas, el aumento de su capacidad de presión y negociación, el paso de medidas favorables a las mismas. De manera general, en diversas etapas y coyunturas, el Estado debe arbitrar entre los grupos componentes de las clases dominantes, y entre éstas y algunas de las dominadas o la sociedad en su conjunto, cuando rivalidades, conflictos o tendencias destructivas amenazan la estabilidad o la existencia del sistema global en cuestión.

Administración y burocracia

En tercer lugar, el papel real del Estado es inseparable de quienes efectivamente lo encarnan, animan y administran; es decir, no sólo los dirigentes políticos propiamente dichos, sino también y sobre todo la burocracia gubernamental⁵. Entre la sociedad civil y el poder estatal como sistema de decisión, se inserta la administración como instrumento del segundo y sistema de transmisión, teóricamente heterónoma, sometida a las clases dominantes y a grupos particulares, servidora de sus intereses, simple medio para la realización de fines. Sin embargo, en determinadas condiciones histórico-sociales, la administración tiende a volverse cuerpo independiente y centro de decisiones; a lograr un grado creciente de autonomía y facultades; a convertirse de medio en fin y perseguir objetivos propios; a usurpar el poder. Todo aparato administrativo, y el del Estado más que cualquier otro, despliega una propensión casi fatal a la burocratización como proceso y al burocratismo como resultado y sistema. Ello justifica que en adelante se hable de administración y burocracia como equivalentes. Los factores, los rasgos y las consecuencias de la burocratización y del bu-

⁵Sobre el tema de la burocracia existe una abundantísima literatura: Marx y los marxistas (Lenin, Trotsky, Gramsci), Max Weber, Robert Michels, Robert Merton, C. Wright Mills, S. N. Eisenstadt. Más particularmente, véase: *Bureaucracy and Political Development*, Edited by Joseph La Palombara, Princeton University Press, 1963; Alfred Sauvy, *La Bureaucracy*, Presses Universitaires de France, París, 1956; P. M. Blau, *La Burocracia en la Sociedad Moderna*, Paidós, Buenos Aires, 1962; Amitai Etzioni, *Organizaciones Modernas*, Utcha, México, 1965: número especial de la Revista *Arguments*, París, 4e. Année, Nº 17, 1.er trimestre, 1960.

rocratismo son múltiples y complejos, y aquí me limito a señalar esquemáticamente los que considero pertinentes para mi análisis.

La burocracia no es una abstracción; es la resultante de una serie de variables y de sus diversas constelaciones, y en función de ellas surge, se organiza y cambia. Los elementos determinantes, condicionantes y característicos se refieren tanto a la estructura y dinámica de la sociedad global como a las de la burocracia internamente considerada.

Desde el punto de vista del sistema global, la burocracia es una capa social de naturaleza específica, encargada de la administración de los asuntos públicos. Está ligada a la estructura de toda sociedad dividida en clases, pero no es una clase ni una fracción de clase. Es consecuencia de la división interna de la sociedad en clases y de sus conflictos. Su existencia y sus funciones surgen y se justifican precisamente por la necesidad de formular en términos universales y de imponer por la coacción un orden común que surge de las relaciones sociales básicas, pero que está amenazado permanentemente por múltiples conflictos y no es capaz por lo tanto de configurarse, consagrarse y mantenerse por sí mismo.

En la medida en que la administración de los asuntos públicos supone la preservación del sistema dentro de cuyos marcos opera, la burocracia está siempre en última instancia al servicio del orden establecido y de la o las clases o fracciones hegemónicas y dominantes, y la configuración de las relaciones sociales fija los límites extremos de su acción.

Por otra parte, no obstante, la burocracia no es sección de ninguna clase, y existe por la división de la sociedad en clases, grupos y esferas de intereses particulares. Esto le permite, sobre todo en situaciones de equilibrio inestable o de conflicto agudo de las clases y grupos, mantener la división social que la engendra, pretender la representación universal de los intereses que justifique su existencia y su status privilegiado, obtener una autonomía relativa, e incluso ir contra algunos intereses de los grupos dominantes. Por la propia índole de su papel y de sus actividades, la burocracia cumple así funciones de regulación y de mediación con referencia a distintos grupos, con los que debe por lo tanto establecer relaciones de poder, ya sea de modo subordinado e instrumental, ya como cuerpo independiente y director, ya más frecuentemente como una combinación de ambos.

La lucha de clases y grupos en la sociedad se refleja en y dentro del Estado, pero de manera refractada y transpuesta, y por lo tanto en condiciones y con características distintas. La división de los intereses y las necesidades de la administración pública crean un ámbito propio de decisión estatal. Aun para defender el orden establecido y los inte-

reses de las clases dominantes, el Estado debe reafirmar y extender su poder soberano y su autonomía respecto de aquéllas.

La burocracia puede y suele reclutarse en sectores no idénticos a los que ejercen la dominación en el sistema global, sobre todo capas medias y populares. Esto, si por un lado separa a una parte de los miembros del cuerpo administrativo del resto de la población subordinada, y los liga a las clases dominantes, por otro lado puede cambiar su mentalidad, su sensibilidad y su perspectiva con respecto a los problemas fundamentales de la sociedad y de los grupos dominados. Esta modificación de situación, de actitudes y de actividades contribuye a que, sin modificarse el contenido básico del Estado, se confiera cierta flexibilidad en la concepción y en la realización de los fines del gobierno. Más aún, la burocracia puede representar en algunos casos, para todo un grupo o estrato social subordinado, un mecanismo esencial de existencia material, ascenso social y participación política, un modo de influir sobre el sistema de poder a través de funciones administrativa, civiles o militares, al margen o contra el interés y la voluntad de los grupos dominantes.

Las sociedades contemporáneas —sobre todo en las metrópolis y en los más desarrollados de los países periféricos— tienden a la diversificación, a la complejidad y a la articulación crecientes. Los grupos sociales aumentan en número, volumen e importancia, se organizan en gran escala, se confrontan como maquinarias masivas, comparten en diverso grado un poder político que ningún grupo minoritario puede ya monopolizar totalmente; suscitan, exigen y justifican de este modo la intervención del Estado para satisfacer sus intereses y necesidades, mantener o modificar el equilibrio de fuerzas, arbitrar los conflictos. Esta intervención es además determinada por los desajustes y crisis coyunturales y estructurales. La actividad del Estado se expande, desde los servicios tradicionales hasta nuevas funciones y tareas de regulación y de gestión directa. El gobierno se vuelve el agente más importante en la compra y la venta, en la inversión y el empleo, en la actividad empresarial, con incidencia directa e indirecta sobre la estructura y el funcionamiento de la economía y de la sociedad. Se produce como consecuencia un crecimiento y una concentración del poder estatal y de su aparato, un aumento en el número y en las facultades de sus funcionarios con respecto a los grupos y a los individuos, que dependen cada vez más del gobierno para su existencia, su status, su bienestar y su seguridad. Se intensifican la especialización y la tecnificación de las tareas administrativas, la centralización y la jerarquización vertical del personal gubernamental. La burocratización y el burocratismo del Estado, y de las organizacio-

nes de la sociedad civil (empresas, partidos y sindicatos de masas) se suponen, estimulan y refuerzan mutuamente.

Los factores y circunstancias que se ha indicado inclinan a la burocracia a constituirse en un ente diferenciado y en un centro autónomo de decisiones, con intereses no coincidentes o divergentes de los intereses de los grupos, de la sociedad y del propio Estado. A los elementos correspondientes a la estructura y dinámica de la sociedad global, debe agregarse la incidencia de los caracteres y tendencias inherentes a la burocracia misma.

La burocracia es, no solamente una capa social, sino también un tipo de organización. El Estado requiere para su gestión un cuerpo especializado de funciones técnicas y administrativas, un aparato y un patrimonio. Alrededor y a través de estos elementos se generan y multiplican sistemas y subsistemas de poder, núcleos y constelaciones de intereses, que puján de modo natural y permanente en favor de su autonomía, su fortalecimiento y su expansión. A ello contribuyen, además de los factores y los rasgos que ya señalé, otros como los siguientes.

La burocracia se articula como un sistema preciso e institucionalizado de poder, saber y técnica. Se estructura a través de una jerarquía vertical de mando y de obediencia, para la elaboración y la ejecución de normas, decisiones y actividades.

El acceso al cargo, las funciones y las atribuciones, los derechos y las obligaciones, las actividades y las conexiones recíprocas, los fijan jefes y niveles superiores, de arriba hacia abajo, de manera oficial, legalizada e impersonal. Las normas pertinentes pretenden ser y aparecen como expresión de finalidades y objetivos racionales del Estado y de la sociedad. El sistema supone y genera la disciplina, el culto de la autoridad y el conformismo de los miembros. Todo funcionario está obligado a dar su devoción y su lealtad al cargo y a las funciones inherentes, de acuerdo con las normas que lo rigen y con los intereses y expectativas del Estado y de los superiores. Como contrapartida y como refuerzo de esa devoción y de esa lealtad, a cada miembro corresponde, según su ubicación, diferentes grados y posibilidades de poder, responsabilidad, ingreso, privilegios, prestigio, promoción. Se sirve al aparato burocrático para servirse de él, se mejora y se asciende con la expansión de su autoridad y de su influencia. La pertenencia y la adhesión administrativa implican y abarcan todo lo referente a su estructura, vida interna, tradiciones, valores, ritos y ceremoniales, vocabulario específico, modelos de actitudes y de comportamientos, "know how" o saber más o menos compartido. Todo lleva a una compleja articulación y a una fuerte interdependencia de personas, engranajes y mecanismos; a la creación de lazos de solidari-

dad y lealtad hacia los superiores y colegas y hacia la burocracia en su conjunto. Se refuerzan los vínculos entre los miembros, su diferenciación y divorcio respecto del resto de la sociedad.

Esta estructura y esta jerarquía de poder en la administración gubernamental se construyen, justifican y funcionan por medio de un saber burocrático, un conjunto de conocimientos, técnicas y procedimientos administrativos, elaborados dentro y a partir de la práctica específica de la función pública. El saber burocrático es monopolizado, atribuido a la competencia exclusiva de oficinas y funcionarios que se encargan de guardarlo celosamente, de tornarlo secreto y de sacralizarlo. Tiende a la ortodoxia y al dogmatismo, se pretende total y coherente, criterio de verdad, en función de lo cual la burocracia se inclina a ver la realidad social como reflejo y transposición de ella misma y como objeto de su actividad, generando así un sentido de omnipotencia.

La burocracia tiende a volverse círculo cerrado sobre sí misma, sobre su máquina, sus oficinas y sus miembros. Al mismo tiempo que establece un cierto orden y un tipo determinado de relaciones entre sus miembros, se constituye a sí misma como medio diferenciado y escindido del resto de la sociedad; genera su estructura y su dinámica propias, se atrinchera, crea sus intereses específicos, fija sus fines y medios y sus normas de conducta, hace su historia e incrementa su poder. Se configura como universo propio, separado de todo medio social particular, para cumplir tareas que pretende de contenido y alcance universales.

La burocracia tiene pues una tendencia inherente y fatal a conservar y extender su poder, sus funciones, su ámbito de actividad; a la proliferación, al crecimiento acumulativo y autosostenido. Al pretenderse encarnación del interés general, de una conciencia y de una voluntad superiores, y del poder estatal, la burocracia se ve llevada en pos de sus fines a exigir y lograr un grado creciente de autonomía. Ello se traduce en el estatuto especial, en la fijación de normas que garanticen su iniciativa, su independencia respecto de decisiones y presiones externas, y que establezcan pautas específicas de actuación y permitan un amplio margen de discrecionalidad. Se traduce también en tipos de actitud y comportamiento que —en parte pretendida y en parte realmente— consagran la neutralidad, el distanciamiento profesional, la objetividad, la conducta desapasionada respecto de problemas y de personas, la subordinación de las actividades administrativas a normas ligadas a principios y fines abstractos. Todo confluye hacia el logro por la burocracia de un poder casi ilimitado e incontrolable frente a los súbditos y frente a los propios superiores políticos.

Por otra parte, dado que la existencia, la autoridad y las funciones de la burocracia no son comprendidas ni aceptadas naturalmente por la sociedad civil ni por los súbditos y son siempre objeto de una sorda resistencia, la burocracia está condenada a una actividad incesante que la justifique. A ello agrega la necesidad en que se encuentra cada oficina y cada funcionario de desplegar su propia cuota de acción y de expansión, para dar testimonio y justificación de sí ante los otros niveles, órganos y colegas del cuerpo administrativo, y modificar en su propio favor y en el del clan interno a que puede pertenecer el equilibrio interno de poder.

La burocracia posee pues una dinámica intrínseca y fatal a la expansión cuantitativa y cualitativa de su autoridad, de su aparato y de su ámbito de actividad. A mayor dimensión, diversificación y complejidad de su maquinaria, más numerosas y considerables se vuelven las responsabilidades que asume y las dificultades y resistencias que encuentra, y más grande se torna por lo tanto la necesidad de multiplicar sus órganos de supervisión y control sobre sus propios miembros y sobre la sociedad en su conjunto.

El análisis precedente sobre el carácter dual del Estado puede ser aclarado algo más si se consideran dos ejemplos pertinentes: el caso normal o "clásico" del Estado liberal, y el caso —extremo dentro de un sistema privatista como el capitalismo— de las experiencias "bonapartistas".

Capitalismo liberal y Estado

La estructura del capitalismo liberal supone e implica:

— Un distanciamiento creciente entre la sociedad civil y el Estado; ello es en parte herencia del período de la monarquía absoluta, y en parte resultado de la lucha de la burguesía ascendente contra los restos feudales y el poder político del Antiguo Régimen; con la pretensión consiguiente de presentar la distinción entre sociedad civil y Estado como total y necesaria y de reservar a la primera el monopolio exclusivo de la actividad económica.

— Una escisión entre lo público y lo privado, en el sistema global y en el individuo.

— En la sociedad civil misma, una liberación de los hombres de las jerarquías tradicionales estrictas, determinadas por funciones socio-económicas inmutables en función de la pertenencia forzada a conjuntos económico-corporativos, y por la coacción del Estado; aparición de clases móviles y abiertas; atomización, privatización y autonomización de los individuos.

— Establecimiento de relaciones sociales a través del cambio y de la competencia, entre individuos libres, iguales y autónomos; emergencia de una sociedad molecularizada, no unificada y amenazada por la pérdida de la cohesión.

— Clases dominantes divididas por la competencia entre sus fracciones; dificultades para establecer y conservar la hegemonía, entre ellas y con respecto a las clases dominadas.

— En lo político, los individuos son separados de sus determinaciones socioeconómicas concretas, y convertidos en entes abstractos, a los que se otorga libertad e igualdad formales, y que participan con tales caracteres en la comunidad política a través del sufragio universal. La legitimidad del Estado se funda en la soberanía del pueblo y en la responsabilidad que hacia éste debe tener el gobierno.

A partir de estas condiciones, el Estado debe presentarse y operar como factor o nivel específicamente político, con unidad interna, estructuras y prácticas objetivas, autonomía relativa con respecto a la sociedad y a las clases que la componen, eficacia propia. Se constituye como universalidad que armoniza lo público y lo privado, y encarna el interés general de la sociedad y la voluntad del cuerpo político nacional. Sólo así puede cumplir una serie de tareas básicas requeridas por la naturaleza, la estructura y la dinámica del sistema capitalista.

En primer lugar, el Estado puede mantener las condiciones de cambio, competencia y fraccionamiento de la sociedad, reglamentando al mismo tiempo las relaciones conflictivas y anárquicas entre grupos e individuos, de modo de proporcionar a esa sociedad un cuadro formal de cohesión interna y una organización funcional que de otra manera, por sus propias premisas básicas, no podría obtener ni conservar.

En segundo lugar, al presentarse el Estado como instancia universal y encarnación del interés colectivo de la sociedad, proporciona el instrumento y la justificación para que una fracción logre la hegemonía sobre el resto de las clases dominantes, y para que esa hegemonía pueda también ser ejercida por una y otras sobre las clases dominadas. La unificación en abstracto de todos los individuos en y a través del Estado permite a quienes lo controlan presentar su propia dominación como expresión universalizante y mediatizada del interés general. A través del Estado, la fracción hegemónica polariza bajo y alrededor de sí misma al conjunto de las clases dominantes, les otorga participación, satisface sus intereses, armoniza o equilibra contradicciones y antagonismos. Por otra parte, crea del mismo modo condiciones para lograr combinaciones específicas de coacción y consenso con respecto a las

clases dominadas, algunos de cuyos intereses económico-corporativos y sociales puede incluso garantizar o proteger.

Esta naturaleza peculiar del sistema liberal, que permite considerarlo como la primera forma plenamente desarrollada de Estado moderno, aparece de modo más claro aún si se considera algunas de sus características concretas de funcionamiento. Contrariamente a lo que pretende una mitología de difusión casi universal, el desarrollo capitalista, aun en su manifestación precursora y paradigmática en Gran Bretaña, no constituyó un proceso natural, autónomo y autorregulado, sin ingerencia del Estado. Representó por el contrario una expansión y un fortalecimiento del poder gubernamental.

Sin olvidar el papel decisivo del Estado en la creación de prerequisites para el ascenso y la expansión del capitalismo (acumulación primitiva y absolutismo monárquico mercantilista), debe recordarse además que el desarrollo económico es acompañado continuamente por una serie de reformas que amplían la envergadura y el papel del gobierno, crean una burocracia y una maquinaria administrativa cada vez más importantes que ejercen un intervencionismo organizado y controlado por ellas mismas. Este intervencionismo busca ante todo establecer y mantener las condiciones para que la economía de mercado emerja, se consolide y alcance su plenitud. El "laissez faire" no surge de modo natural y espontáneo. Dado que la separación entre sociedad civil y Estado no tiene un carácter necesario y absoluto, y que una y otro por el contrario tienden a identificarse en el fondo, esa separación debe ser resultado de la acción gubernamental. Como bien anota Antonio Gramsci, "el liberalismo es también una 'reglamentación' de carácter estatal, introducida y mantenida por vía legislativa y coercitiva. Es un acto de voluntad consciente de los propios fines y no la expresión espontánea, automática, del hecho económico".

Así, el papel económico del Estado liberal clásico dista mucho en efecto de caracterizarse por la residualidad, la pasividad o la neutralidad. El mismo crea y mantiene las estructuras de una economía de mercado. Hace respetar la propiedad individual y la libertad contractual. Favorece a ciertos grupos y a un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, en detrimento de grupos y estratos subordinados o dominados. Prohíbe las coaliciones de trabajadores. Utiliza el pago de impuestos directos como criterio para el ejercicio de los derechos políticos. En sus momentos de mayor fidelidad a la doctrina liberal, el Estado interviene por omisión favorable al orden establecido y a sus beneficiarios; pero abundan las intervenciones por acción directa. Interviene además en favor de la economía nacional respectiva, mediante la protección aduanera y la conquista militar o diplo-

mática de mercados exteriores. Debe arbitrar también, sin embargo, en las tensiones y conflictos entre fracciones de las clases dominantes y entre éstas y las dominadas, y tutelar en ocasiones los intereses de estas últimas (v. gr., en Gran Bretaña, durante el siglo XIX, el conflicto de terratenientes e industriales en torno al dilema proteccionismo-libre cambio, la emergencia de la legislación laboral, la concepción política de Benjamín Disraeli, etc.). Es exacto, por otra parte que esta intervención estatal en lo económico-social es limitada: no vigila ni rige la producción, el consumo y los precios; no excede el ámbito legal ni reglamentario, ni realiza una política presupuestaria y monetaria. Sin cambiar su naturaleza esencial, el capitalismo occidental del siglo XX va a desplegar formas más intensas y comprensivas de intervencionismo estatal, fenómeno que no es dado analizar en el cuadro de este trabajo⁶.

La ejemplificación por un "caso-límite": el bonapartismo

Una ejemplificación particularmente notable de la tendencia extrema a la independencia del aparato estatal, verdadero "caso-límite", está dada por una forma política que, por razones de economía expositiva, dada su variedad histórica, y a falta de un concepto omnicompreensivo generalmente reconocido, se designa aquí como *bonapartismo*⁷. Este fenómeno se presenta a través de manifestaciones muy diversas en diferentes países y períodos: el cesarismo de la crisis republicana en Roma; las monarquías absolutas del "Antiguo Régimen" en Europa; el bonapartismo del Primer y del Segundo Imperio en Francia; el bismarckismo alemán; el kerenskismo de 1917 en Rusia, y quizás también el stalinismo soviético; el nasserismo egipcio; el peronismo argentino. El bonapartismo en sentido genérico es presentado aquí como hipótesis general o esquema sociopolítico, prescindíéndose en lo posible de los elementos de aproximación histórica y de especificidad nacional que debe en cambio considerarse necesariamente en el análisis de toda situación espacial-temporal concreta.

Esta forma corresponde siempre a períodos excepcionales, a situaciones de crisis: estancamiento de una parte, o bien transiciones o pun-

⁶Véase al respecto: Shigeto Tsuru y otros, *Dove va il Capitalismo?*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962; Robert Fosseart, *L'Avenir du Capitalisme*, Aux Editions du Seuil, Paris, 1961; André Gorz, *Stratégie Ouvrière et Néocapitalisme*, Editions du Seuil, Paris, 1964; Konstantin Katzarov, *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)*, Universidad Autónoma de México, México, 1963; Irving Louis Horowitz, *Three Worlds of Development — The Theory and Practice of International Stratification*, Oxford University Press, New York, 1966.

⁷Los marxistas han dedicado considerable atención al problema del bonapartismo, sobre todo Marx, Engels, Lenin, Trotsky y Gramsci. De ello se han ocupado en América Latina, entre otros, y con relación sobre todo a experiencias políticas específicas, Silvio Frondizi, Rodolfo Puiggrós, Helio Jaguaribe, Milcíades Peña, Carlos Fayt, Francisco Weffort, Marcos Kaplan.

tos de flexión de otra parte, en el proceso de desarrollo; coyunturas internacionales de tensión o de conflicto violento; fuertes y rápidos cambios en el sistema de estratificación social. Estas situaciones se acompañan y caracterizan por un estado o proceso de equilibrio inestable y de lucha entre clases, fracciones y grupos, cada una de las cuales a su vez puede y suele sufrir además sus propias crisis internas. La o las clases y fracciones tradicionalmente dominantes, debilitadas o en declinación, no pueden seguir imponiendo su hegemonía de modo indiscutido e irrestricto. Las clases nuevas o ascendentes pueden estar pasando de la pasividad y el sometimiento a la actividad y la rebeldía, desafiar la dominación tradicional, sin ser capaces de reemplazarla por la propia. Así, una clase ha perdido y otra no ha ganado la capacidad efectiva para regir la nación.

Esta situación básica puede y suele complicarse por otras circunstancias adicionales. Todas las clases y grupos de la sociedad, incluso las que ocupan una situación polar, tienen una composición heterogénea, abarcan estratos distintos, con diferente capacidad para reorientarse y reorganizarse social y políticamente, con diferencias también en el ritmo y en el sentido de sus acciones. A ello se agrega la tendencia casi fatal de los partidos políticos a la rutinización y a la esclerosis, y la consiguiente incapacidad para readaptarse a los rápidos cambios en marcha, y, como resultado, el debilitamiento o pérdida de su representatividad y de su capacidad operativa con respecto a las clases, fracciones y grupos y a la sociedad global. De este modo se vuelve probable que no se logre la fusión de cada una de las distintas clases, las fundamentales por lo menos, bajo direcciones únicas capaces de enfrentar y resolver decisivamente (por triunfo, derrota o compromiso perdurable) los problemas y conflictos constitutivos de la crisis. En los dos polos de la sociedad, y entre ambos, se desplazan y actúan clases y grupos sin cohesión sólida, sin representación política eficaz y sin capacidad para imponer sus propios intereses y hacerlos adoptar o acatar por la mayoría de la nación, en nombre propio y a través de los propios órganos. El bonapartismo puede surgir por fallas momentáneas o definitivas de las clases y fracciones tradicionalmente dominantes, o de una inmadurez y debilidad de los grupos y estratos subordinados, emergentes y antagonicos de las primeras. En su aparición y funcionamiento inciden también la existencia de fuerzas intermedias, secundarias o marginales, y sus relaciones con los dos núcleos o bloques de posición polar en la sociedad.

Se produce así un equilibrio inestable de las fuerzas en lucha, con el peligro de que no se constituya o reconstituya con suficiente rapidez un equilibrio sólido y perdurable, y de que incluso el enfrenta-

miento lleve a la destrucción de las clases y grupos en presencia y de la sociedad misma. En esta situación el Estado, encarnado por un grupo que controla o instrumenta, directa o indirectamente, los principales resortes o mecanismos de poder, aparece como el único elemento o factor capaz de erigirse sobre las clases y sobre la sociedad, como representante de todos o de casi todos, de imponer como instancia independiente su autoridad ilimitada y su arbitraje final, y de disponer desde arriba las decisiones, los beneficios y los sacrificios.

Las distintas manifestaciones históricamente conocidas que puede subsumirse dentro de la categoría general del bonapartismo, presentan entre sí considerables diferencias en cuanto a modos de encarnación, medios de instrumentación, mecanismos de funcionamiento, naturaleza y consecuencias de su acción.

El bonapartismo constituye siempre una forma de gobierno autoritario prácticamente irrestricto, pero puede encarnarse en una personalidad representativa, providencial, heroica, dotada real o ficticiamente de aptitudes excepcionales; o bien en un equipo de dirección colectiva, en gobiernos de coalición, en ciertas manifestaciones específicas de parlamentarismo. Las bases, instrumentos y mecanismos de poder y operación pueden ser: la burocracia civil; las fuerzas armadas regulares; los grupos irregulares o paramilitares; la policía, en sentido restringido (represión estatal de la delincuencia y la subversión social), o en sentido amplio (conjunto de fuerzas gubernamentales y particulares que tutelan el orden existente y las relaciones vigentes de dominación y hegemonía); el o los cleros; la captación por la corrupción y por el terror de los funcionarios de partidos políticos, sindicatos obreros y organizaciones empresariales.

El Estado bonapartista exhibe una independencia considerable de cualquier clase en particular y de la sociedad en su conjunto, pero no se halla suspendido en el vacío, y su autonomía y neutralidad son en última instancia más aparentes que reales. Pretende poder ser imparcial, encarnación de la sociedad y representación —simultánea o sucesiva— de varias clases o de todas. Efectivamente, su capacidad de iniciativa independiente no está afectada en gran medida por las necesidades y exigencias específicas de una clase, fracción o estrato; juega una o varias clases contra otra u otras, las favorece y las somete por separado o en conjunto. Por otra parte, sin embargo, el bonapartismo surge y funciona a partir de un orden social determinado, al que en última instancia no pretende modificar sino estabilizar y consolidar; y de hecho opera así como defensor en esencia de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes, a veces con la incomprensión y la hostilidad de las propias interesadas.

Es pertinente consignar por último algunas consideraciones adicionales que permiten completar este esquema y enriquecer quizás todo análisis más específico. El bonapartismo puede ser progresivo (Julio César, Napoleón I), o regresivo (Napoleón III), representar y reforzar una continuidad meramente evolutiva o bien preparar un salto de reales características revolucionarias, según que refuerce o lleve al triunfo, o no, con o sin compromisos y limitaciones, a las fuerzas de cambio y desarrollo. Las fuerzas fundamentales en antagonismo pueden, por propia dinámica del proceso y por la intervención bonapartista, llegar finalmente a cierta asimilación o fusión recíproca; o puede existir por el contrario entre ellas un conflicto básico insuperable que el bonapartismo inicialmente atenúa o equilibra pero que luego termina por agravar y arrastrar a un desenlace que suele marcar también el fin de la experiencia.

IV. CARACTERES Y FUNCIONES

Como consecuencia de todo lo expuesto, puede sostenerse que todo poder estatal exhibe un doble carácter o ambivalencia esencial, en función de la coexistencia, en proporciones distintas y siempre cambiantes, de las dos funciones señaladas: instrumento de dominación clasista, pero también de creación de interdependencias, solidaridades e integración de los grupos e individuos en un orden social unificado y estable para los fines que en cada etapa se considere de interés general. El encuadre global que se ha intentado precedentemente permite y exige una mayor explicitación de los elementos referentes a la naturaleza, los caracteres y las funciones del Estado.

En casi la totalidad de las sociedades históricamente conocidas, el Estado es la forma suprema de poder, caracterizado ante todo, en comparación con los otros grupos, por su ubicación y funcionamiento en el sistema global, su dimensión y complejidad, su organización interna más coherente y acabada; y por el grado de obediencia que exige y obtiene. El Estado es un grupo general que abarca a la sociedad global, con la que tiende a identificarse a partir de la Edad Moderna (conceptos de Estado-Nación, Estado soberano, etc.). Su acción se ejerce sobre la totalidad de grupos menores y de individuos existentes u operantes en un ámbito geográfico de poder, articulados entre sí y con la estructura del gobierno; se alza y se impone sobre ellos, les exige y extrae un grado supremo de solidaridad y acatamiento.

Institucionalización, legitimidad, consenso, legalidad

Las relaciones de mando y obediencia organizadas por y en función del Estado necesitan ser institucionalizadas por éste desde un doble

pero interconectado punto de vista: en lo que se refiere al Estado mismo, y en lo que se refiere a los grupos e individuos, a sus vínculos entre sí y con el gobierno.

Toda sociedad se articula en y por medio de instituciones⁸. Estas son en esencia modelos de relaciones humanas, de distribución y ejercicio de status, funciones y roles, sobre las que se calcan, estructuran y formalizan las relaciones concretas de grupos e individuos, mediante su formulación o consagración por la autoridad estatal que les confiere así cohesión, estabilidad, permanencia, inserción en órdenes y niveles más generales, reconocimiento y valorización por otros grupos e individuos. Las instituciones que dentro de una estructura social tienen funciones, fines y consecuencias similares constituyen un orden institucional: económico, político, militar, familiar, religioso, etc. La estructura social global aparece integrada por instituciones y órdenes institucionales, y por sus ramificaciones, articulaciones e interacciones. De este modo, el Estado se presenta por una parte como causa y resultante de la creación de un orden político-militar, referido a la constitución de un conjunto de instituciones que regulan la adquisición, ejercicio y distribución del poder, y el monopolio y organización de la violencia legítima. Por otra parte, la autoridad suprema institucionalizada del Estado sobre los restantes grupos y sobre los individuos le permite a su vez institucionalizar otros modelos y órdenes de relaciones humanas: el orden económico (organización de recursos físicos y humanos para la producción de bienes y servicios), el familiar (sexo y procreación), el religioso (culto colectivo a divinidades), etc.

La aceptación del poder estatal y de su función institucionalizadora no se produce de modo natural ni automático. Implica y exige crear y mantener permanentemente una legitimidad, un consenso y una legalidad; tres fenómenos o dimensiones que se interconectan, interactúan y superponen como parte de un proceso único.

Una de las funciones esenciales del Estado consiste en su contribución, siempre substancial y a menudo decisiva, a la elaboración, sistematización e imposición —combinando en proporciones fluctuantes la coerción y la persuasión— de una concepción del mundo y de la sociedad, un sistema de valores y de representaciones colectivas, una ideología, que sean expresión y justificación de las relaciones y estructuras parciales y del sistema general en vigencia para un país y una etapa particulares. Ello constituye a la vez una expresión simplificada de situaciones, estructuras y procesos reales, y un revestimiento mis-

⁸Véase Gerth y Mills, Duverger, *obras citadas*.

tificador y justificatorio de los intereses del Estado y de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes. Desde este punto de vista sobre todo, la acción ideológica del Estado tiende a lograr una movilización de conciencias y energías en favor del mismo y en contra de sus enemigos actuales y potenciales, para atenuar o suprimir conflictos, y lograr el más alto grado posible de estabilidad e integración. La legitimidad es pues el proceso y el resultado de la identificación de un orden sociopolítico afirmado como ideal de la comunidad y del Estado, y el gobierno que rige a la primera y encarna y ejerce el segundo, postulándose a este último como forma necesaria y conveniente de estructuración institucional, que por lo tanto puede y debe exigir y merecer aceptación y obediencia. Ello justifica y sacraliza al poder, confiriéndole un carácter absoluto y perdurable. El consenso es precisamente el acuerdo general de los grupos e individuos constituyentes de una sociedad sobre la legitimidad de una forma de Estado o de un gobierno determinado.

Instituciones, legitimidad, consenso, a la vez presuponen, exigen y generan una legalidad, un Derecho⁹. Todas las sociedades conocidas hasta el presente se basan en la escasez y en la desigualdad; están desgarradas por conflictos múltiples; deben lograr un grado mínimo de cohesión y estabilidad, mediante una combinación de violencia impuesta y de sometimiento voluntario, a través de la existencia y actividad de un poder estatal. Sobre la base y a partir de este marco condicionante general, todo Derecho específico de un país y de un período histórico aparece como un conjunto de principios, normas y procedimientos establecidos, reconocidos o sancionados por el Estado, que tiende a cumplir o cumple una serie de funciones básicas, sobre todo las siguientes:

i) Autoinstitucionalización del propio poder, es decir, consolidación, formalización y legitimación del que ya se ha obtenido y ejerce por resortes y procedimientos de hecho. Ello a la vez implica y se traduce en una monopolización legalizada de la violencia, de los instrumentos del poder y de las decisiones básicas;

ii) Imposición de una coherencia mínima sobre el caos de intereses, iniciativas y conflictos de grupos e individuos; estructuración de las relaciones entre ellos; institucionalización de funciones, status y roles, y de las formas de conjunto de la sociedad en cuestión;

⁹Véase, Edgar Bodenheimer, *Teoría del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963 (3ª Edición); Umberto Cerroni, *Marx y el Derecho Moderno*, Jorge Alvarez, Editor, Buenos Aires, 1965.

iii) Fijación de las reglas del juego social y político, es decir, de los principios y procedimientos de adquisición y ejercicio del poder. Como corolario, ello permite determinar si una acción política constituye una forma de lucha dentro del régimen, o fuera y sobre el régimen;

iv) Regulación de la asignación de recursos y de la distribución de bienes, servicios, ingresos y oportunidades, entre los grupos y los individuos.

A través de la legitimidad y de la legalidad, las decisiones del poder estatal llegan a ser reconocidas como válidas, más según su forma (quien las toma y de acuerdo a qué normas y procedimientos), que según su contenido (capacidad, equidad, representatividad real, de los gobernantes). Por otra parte es pertinente recordar que el Derecho constituye siempre una combinación ambigua y conflictual entre la expresión de lo que ya es real, y la expresión ideal de lo que puede llegar a ser.

Coacción social, educación, organización colectiva

En parte a través del Derecho y en parte a través de sus otros instrumentos y mecanismos, el Estado cumple a la vez funciones negativas, de coacción social, y positivas, de educación, propaganda, organización colectiva. Ambos tipos de funciones están entrelazados por su origen común o centro de imputación (el Estado) y por la convergencia o identidad de sus finalidades.

A través de la coacción social el poder estatal se propone:

i) Crear y conservar su propio monopolio legalizado de la violencia, que se vuelve así cada vez más institucionalizado, oficializado y organizado;

ii) Erigirse en instancia suprema sobre y entre los grupos sociales, como medio a la vez de mantener la supremacía de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes sobre las dominadas, de regular sus relaciones y de crear cierto equilibrio relativo entre los grupos divergentes o antagónicos;

iii) Atenuar, limitar o suprimir conflictos;

iv) Reconocer o imponer formas de compromiso social y político (regulación de acuerdos voluntarios entre individuos y entre grupos; negociación y arbitraje obligatorios; formas regulares y periódicas de adquisición y transmisión del poder);

v) Integración del país, creación y mantenimiento de la unidad

nacional y de un sistema de lealtades nacionales, para fines internos y para la regulación de las relaciones con el exterior.

A través de sus formas propias de educación y propaganda, el Estado tiende a cumplir las siguientes funciones y finalidades:

i) Conservación y transmisión del acervo histórico (tradición, cultura, formas organizativas y operativas) como factor de continuidad y de cohesión del orden social;

ii) Incorporación de las nuevas generaciones a la sociedad, por medio de una asimilación selectiva de la tradición heredada, de los sistemas de valores que predominan, de la enseñanza de solidaridades entre individuos y grupos y con la sociedad y el propio Estado;

iii) Desarrollo de la cohesión colectiva de los adultos;

iv) Creación y consolidación del conformismo general, como modo de refuerzo de la legitimidad y del consenso en favor del Estado, y de la aceptación de la hegemonía de ciertas clases y fracciones sobre otras;

v) Contribución a la emergencia y mantenimiento de una cierta personalidad básica;

vi) Elevación de la gran masa de población a un determinado nivel cultural y moral que corresponda a las necesidades de desarrollo y a los intereses de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes.

Las funciones de organización colectiva pueden referirse a:

i) Acción sobre el nivel, la orientación, la estructura y el funcionamiento de la actividad económica y del sistema social;

ii) Regulación de la disponibilidad y de la asignación de los recursos escasos (físicos, humanos, financieros), y de la distribución de bienes, servicios e ingresos, de y para los diferentes sectores y objetivos;

iii) Satisfacción de necesidades colectivas. Regulación y/o gestión de servicios públicos o de interés general, ya sea mediante la imposición de condiciones obligatorias para las actividades y relaciones privadas, ya mediante una intervención empresarial directa del propio Estado;

iv) Promoción del desarrollo en sus etapas iniciales; estabilización y continuidad del crecimiento después de un desarrollo básicamente ya cumplido;

v) Organización y coordinación de la comunidad y de sus principales sectores y aspectos particulares, en el cuadro de una estrategia o plan de conjunto (mero intervencionismo, dirigismo, planificación parcial y flexible, planificación total y autoritaria).

He aclarado al comenzar que el presente trabajo enfatiza la dimensión interna en el análisis del Estado, de su naturaleza, caracteres y funciones, para cualquier tipo de sociedad moderna. Es oportuno introducir ahora brevemente la dimensión internacional y el problema de la dependencia externa, esenciales para la comprensión del proceso latinoamericano y que, como ya se dijo y surge del plan tentativo expuesto en la Sección v, son objeto de tratamiento particularizado en todo el ámbito de la investigación en curso.

Las relaciones internacionales entran a la vez en las esferas de la coacción social y de la organización colectiva. Deben ser concebidas esencialmente como expresión y proyección de las relaciones sociales y de la estructura global del Estado en cuestión. Los movimientos y cambios en las estructuras sociopolíticas inciden en las relaciones internacionales, sobre todo a través de expresiones y mecanismos de tipo económico, técnico, político, militar y cultural. A su vez, la dinámica de las relaciones internacionales reaccúa sobre las estructuras internas. Las relaciones internas de una nación se combinan con las relaciones internacionales, ambas complejas y heterogéneas en su composición, distribución de fuerzas e imbricaciones propias, pudiendo crearse nuevas combinaciones originales y específicas. La voluntad del Estado se proyecta hacia el ámbito externo, se inserta e integra en equilibrios de fuerzas y en procesos que la desbordan y condicionan, en un nivel donde la iniciativa de cada gobierno se ve más limitada y puede actuar con menor eficacia decisoria.

Estas afirmaciones, aunque de validez general, exigen ser calificadas a fin de que adquieran mayor pertinencia para el caso de América Latina, y del Tercer Mundo en general. En efecto, el peso relativo de ambas dimensiones, la interior y la internacional, varía de acuerdo al grado de independencia o de dependencia del país de que se trata, es decir, en la medida en que los centros de decisión tienden a existir y predominar dentro o fuera de aquél.

Esta coexistencia de dimensiones alcanza particular relevancia con la emergencia y expansión del capitalismo y la creación de un sistema mundial en el que todas las unidades nacionales terminan por integrar una misma estructura global de interdependencia. Las diferencias de

¹⁰El tema de la dependencia externa de América Latina ha sido considerado ya por una larga serie de investigadores, entre los cuales: Sergio Bagú, Milcíades Peña, Silvio Frondizi, Rodolfo Puiggrós, Horacio Godoy, Fernando Cardozo, Celso Furtado, Helio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Carlos Lessa, Francisco Welfort, Theotonio dos Santos, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Enzo Faletto, Aníbal Quijano, Antonio García, Rodolfo Stavenhagen, Miguel Wionczek, Víctor Urquidí, Pablo González Casanova, Edelberto Torres, Marcos Kaplan, Gustavo Beyhant, Luis Vitale.

estructura económica y de ubicación en la escala jerárquica y en el sistema de dominación internacionales, entre países desarrollados, centrales y hegemónicos y países subdesarrollados, periféricos y subordinados, no excluyen sino que suponen su interdependencia. Más aún, no puede explicarse la naturaleza y funcionamiento de los unos sin considerar las de los otros. En ambos tipos de países, y en la amplia gama de casos específicos que cada uno de ellos comprende, opera permanentemente una doble interacción: entre los centros y las zonas y naciones periféricas, entre las fuerzas internas y las externas. En cualquier caso se requiere siempre el enfoque global y dinámico de las fuerzas, estructuras y procesos que integran y conforman el sistema único de interdependencia.

Así, por su parte, el desarrollo del capitalismo mundial y la acción de las metrópolis imponen a los países del "Tercer Mundo" y de América Latina una relación de dependencia externa, ya desde la conquista y sobre todo a partir de la emancipación. Ello implica la imposición de tipos y formas de vinculación y de dominación; la incorporación a la dinámica de las metrópolis y del mercado mundial; la conformación y modificación de las estructuras socioeconómicas y políticas internas en función de necesidades, intereses y exigencias de tipo externo. Las leyes generales de estructuración y movimiento del sistema en su conjunto se imponen de modo determinante y condicionante a las sociedades y naciones de América Latina. Las distintas fases por las que atraviesa el capitalismo en las metrópolis y en el mundo, el predominio de una u otra de las grandes potencias, inciden en el tipo y en las modalidades de la dependencia.

Por otra parte, todo esto es, sin embargo, solamente un aspecto decisivo pero no exclusivo de la cuestión. La acción externa no es el único factor a considerar; no se ejerce tampoco de modo unilateral, inmediato y mecánico, en un solo sentido ni en una sola dimensión; constituye un proceso dialéctico, pluridimensional y multívoco. La dependencia es precisamente una relación, que supone por lo tanto dos órdenes de fuerzas, de formas y de dinámicas en permanente interacción. Esta relación compleja y móvil, contribuye a configurar ante todo sociedades y Estados nacionales que en todo o en parte pueden preexistir al establecimiento o modificación de aquélla, con matrices y dinámicas histórico-sociales propias, incluso estructuras productivas y estratificaciones sociales específicas, correlaciones determinadas y cambiantes entre clases y grupos, sistemas de poder y aparatos gubernamentales. Estos aspectos y niveles internos tienen su existencia y su dinámica inherentes; configuran constelaciones de intereses nacionales; determinan grados variables de independencia relativa; se articulan y

reactúan entre sí y con los factores de tipo externo sobre los que pueden influir incluso en considerable medida. El dinamismo interno refleja e incorpora la acción de las metrópolis y del sistema internacional, pero agrega además sus particularismos histórico-sociales, sus peculiaridades y mediaciones específicas, sus coyunturas y sus azares; y pasa al mismo tiempo a integrar y a modificar la composición, la orientación y el funcionamiento de los agentes y fuerzas de tipo externo. Los factores, niveles y aspectos externos e internos no evolucionan siempre ni mucho menos con una intensidad, una dirección y un significado iguales o convergentes. Más particularmente, la dependencia supone como se ha dicho, sociedades y Estados nacionales existentes en las regiones subordinadas; y debe crearse y operar a través de nexos y alianzas entre los grupos hegemónicos y dominantes de las metrópolis y del país periférico y dependiente, con la posibilidad de divergencias, tensiones y conflictos. A su vez, los grupos hegemónicos y dominantes del país dependiente establecen también relaciones de coincidencia, disidencia y enfrentamiento con otras clases y grupos nacionales, a través de procesos que son a la vez influidos e influyentes respecto de la dependencia.

La dialéctica de lo interno y de lo externo, con todas sus implicaciones y consecuencias, incide en la configuración del sistema de dominación y poder, en la estructura y funcionamiento del aparato político-institucional, en los mecanismos y procesos de decisión, todo lo cual a su vez vuelve a repercutir sobre la relación de dependencia.

Las consideraciones precedentes contribuyen quizás a explicar que ciertas coyunturas internacionales, independientes a veces de la voluntad de las metrópolis y de sus élites de poder, puedan crear oportunidades y opciones que sean aprovechadas de diferentes maneras por las clases hegemónicas y dominantes de los países periféricos para asumir una independencia relativa y un poder más o menos autónomo de decisión, y para intentar modificaciones significativas en la orientación y la configuración de la economía, la sociedad y la política. Explican también que el Estado en el Tercer Mundo y en América Latina ejerza a menudo una especie de función mediadora y arbitral entre los grupos internos y externos, entre la sociedad nacional y las metrópolis, entre la dependencia y la autonomía.

V. CONCLUSIONES: UN PLAN TENTATIVO DE INVESTIGACIÓN

Tal como ya se ha indicado, este trabajo, las notas y reflexiones que contiene, son parte de una investigación en marcha sobre la naturaleza, las funciones y la organización del Estado en América Latina, con

énfasis en los problemas de la dependencia externa, del desarrollo y del cambio. Se esbozan para concluir los lineamientos generales de esta investigación, que tratan de combinar el enfoque histórico y el análisis estructural.

A. *Los antecedentes del período colonial.*

El Estado metropolitano como factor constitutivo de la dependencia externa, y de la estructura y dinámica de la sociedad colonial.

El Estado como instancia autónoma de regulación de las relaciones entre la Corona, los grupos metropolitanos, la élite criolla, las poblaciones dominadas y las grandes potencias rivales.

B. *De la emancipación a la crisis estructural (1810-1930).*

1. *El carácter del proceso emancipador.*

2. *La desintegración de la unidad político-administrativa heredada.*

3. *Consolidación y desarrollo de la estructura socioeconómica de tipo tradicional.*

- | | |
|---|---|
| i) Estratificación social rígidamente jerarquizada. | v) Naturaleza del llamado "dualismo estructural". |
| ii) Tenencia y uso de la tierra. | vi) Pautas culturales e ideológicas. |
| iii) Nueva fase de dependencia externa. | vii) Modelo de organización político-institucional. |
| iv) Urbanización previa al desarrollo industrial. | |

4. *Contenido socioeconómico y función política del Estado.*

- | | |
|---|--|
| — Regulación del conflicto: tendencia a la autosuficiencia vs. incorporación al sistema internacional. | pendencia; regulación defensiva de las relaciones con el mercado mundial y las metrópolis. |
| — Papel dual del Estado: sometimiento al esquema de división internacional del trabajo y refuerzo de las condiciones de de- | — Primeros gérmenes de nacionalismo económico y de intervencionismo estatal: causas, contenido, límites. |

C. *De la crisis estructural al proceso de cambio (1930-.....).*

1. *El Estado como expresión política* relativamente independiente e instancia universalizante de las relaciones entre: clases o fracciones

hegemónicas — clases o fracciones dominantes — clases dominadas; y entre el respectivo país y las metrópolis.

2. *El período de transición (1914-1930).*

- | | |
|---|-------------------------------|
| i) Factores actuantes. | Revolución Mexicana; |
| ii) Manifestaciones del desajuste. | Reforma Universitaria; Apris- |
| iii) Formas de expresión política
(gobierno radical en la Argen- | mo, etc.). |

3. *La Crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial.*

- | | |
|---|--|
| i) Debilitamiento de factores de crecimiento hacia afuera y en superficie, por estímulos externos y sin modificaciones estructurales. | a) Composición, tendencias y actitudes de las clases altas. |
| ii) Autarquía, nacionalismo, énfasis en factores internos. | b) Expansión y diversificación de las capas medias. |
| iii) Urbanización e industrialización. | c) Desarrollo del proletariado industrial y de las masas marginales urbanas. |
| iv) Modificación en el esquema y en el contenido de la relación de dependencia. | vi) Carácter del Cambio: |
| v) Cambios en la estratificación social y en el esquema de obtención y ejercicio del poder político: | a) Determinación por factores accidentales, impersonales y externos. |
| | b) Ausencia de acción deliberada de grupos. |
| | c) Permeabilidad de la sociedad tradicional. |

4. *Factores de acentuación de la autonomía relativa, del papel arbitral y del intervencionismo del Estado.*

- | | |
|--|--|
| i) Debilitamiento de los mecanismos tradicionales de crecimiento. | de los conflictos sociales. |
| ii) Modificación profunda de las relaciones internacionales y del tipo de dependencia externa. | v) Necesidad de la instancia superior arbitral. |
| iii) Equilibrio relativo de clases y grupos, sin definición acabada de la hegemonía. | vi) Tendencia del Estado y de la burocracia gubernamental a expandir su base de sustentación y de operación, su influencia, poder y fuentes de financiamiento. |
| iv) Multiplicación y acentuación | |

5. *Grados y formas.*

- i) Mero intervencionismo.
- ii) Dirigismo.
- iii) Esbozos primarios de planificación.

6. *El Estado y los grupos.*

- i) Inversores extranjeros.
- ii) Los grupos terratenientes, comerciales, financieros e industriales.
- iii) Las capas medias urbanas y rurales.
- iv) Las capas populares urbanas y rurales.
- v) Las Fuerzas Armadas.
- vi) La Iglesia.

D. *Estructura y dinámica del Estado.*

1. *Intervencionismo y capitalismo de Estado: Génesis y Modalidades.*

- i) Factores históricos generales.
- ii) Factores socioeconómicos.
- iii) Factores y justificativos coyunturales, militares, políticos e ideológicos.
- iv) Estructura del capitalismo de Estado.

2. *Los aspectos positivos.*

- i) Influencia en la estructura, orientación, funcionamiento y coyuntura de la economía.
- ii) Refuerzo o sustitución de iniciativas privadas, insuficientes o declinantes.
- iii) Contribución a la emergencia de un tipo de economía mixta, con extensión del control público y pluralidad de centros de decisión.
- iv) Participación en gastos e inversiones globales.
- v) Contribución a la formación y redistribución del producto bruto interno y del ingreso nacional.
- vi) Contribución a la formación del capital nacional, de la infraestructura y de las industrias de base.
- vii) Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral, y de una masa de ingresos no sujeta directamente a las fluctuaciones coyunturales.
- viii) Influjo en la oferta y demanda de bienes y servicios, nivel de precios, abastecimiento.
- ix) Creación de prerrequisitos para el crecimiento que favorecen a las empresas privadas (infraestructura, oferta y demanda, inversiones, mantenimiento y ampliación del mercado, abastecimiento de bienes y servicios en condiciones favorables, etc).

- | | |
|--|--|
| <p>x) Función precursora y promotora en niveles sectoriales y regionales. Incidencia directa o indirecta en la estructura espacial nacional (urbanización, división regional del trabajo, etc.).</p> <p>xi) Sistema educacional general y técnico, para nuevas activi-</p> | <p>dades suscitadas por el desarrollo y la industrialización.</p> <p>xii) Contribución a la innovación tecnológica.</p> <p>xiii) En general, desarrollo de la economía nacional con mayor énfasis en estímulos y mecanismos internos; promoción de ideologías de cambio.</p> |
|--|--|

3. *Los aspectos negativos: Insuficiencias y fallas.*

- | | |
|--|---|
| <p>i) Fallas estructurales generales del Estado.</p> <p>ii) Utilización insuficiente e inadecuada del sector público.</p> <p>iii) Falta de mecanismos coordinados de planeamiento y administración racional.</p> <p>iv) Comportamiento de las finanzas nacionales y del sector público con carácter inducido y subordinado; no como instrumentos reguladores de la coyuntura y del sector privado, ni transformadores de la estructura.</p> <p>v) Mala orientación de las inversiones.</p> | <p>vi) Encarecimiento y degradación de los servicios y productos.</p> <p>vii) Efectos nocivos para la formación del capital de infraestructura y de los sectores de base.</p> <p>viii) Refuerzo de mecanismos inflatorios.</p> <p>ix) Efectos negativos sobre las balanzas comercial y de pagos.</p> <p>x) Estímulo a los desequilibrios espaciales y sociales.</p> <p>xi) Contribución a un clima de descrédito en relación a los esfuerzos de desarrollo, al intervencionismo del Estado y al planeamiento.</p> |
|--|---|

E. *El Estado y la regulación de las relaciones internacionales.*

1. *Modificaciones recientes en la estructura y tendencias de la economía y la política mundiales.*
2. *El bloque capitalista, el bloque colectivista y el "Tercer Mundo".*
3. *La política comercial.*
4. *La política frente a las inversiones extranjeras y a la ayuda externa.*
5. *La incorporación de tecnología.*
6. *Políticas monetarias, bancaria, crediticia, fiscal.*
7. *Regulación de la influencia cultural externa.*
8. *Incorporación a bloques políticos, diplomáticos y militares.*

F. *El Estado y la Integración Latinoamericana.*

1. *El Estado nacional en la integración latinoamericana hasta la fecha.*

2. *Participación del sector público en la integración de las ramas de transporte, comunicaciones, electricidad, petróleo, industrias básicas.*

3. *Proyectos comunes de inversión.*

4. *Función de contrapeso o de poder compensador de acuerdos privados que tienden a la posición de monopolio y al refuerzo de la dependencia externa, dentro del proceso de marcha hacia el mercado común.*

5. *Tejido de lazos socioeconómicos de solidaridad.*

6. *Progreso conjunto de la ciencia y la tecnología.*

7. *Planificación regional (fronteras, cuencas fluviales internacionales).*

8. *Armonización de políticas de coyuntura (monetaria, crediticia, bancaria, etc.), social (empleo y sus condiciones, estatutos laborales y previsionales comunes).*

9. *Acercamiento general de legislaciones.*

10. *Integración cultural y política.*

G. *Balance y perspectivas.*

1. *Conclusiones generales.*

2. *Opciones y modelos de desarrollo, integración y liberación de la dependencia externa.*

3. *El condicionamiento sociopolítico: papel actual y perspectivas del Estado según diferentes tipos de regímenes políticos en América Latina (oligarquías tradicionales; populismo carismático; desarrollismo de bases pluralistas; nacionalismo revolucionario socializante).*

*

Es evidente que el plan tentativo que se presenta para la investigación en curso puede ser abordado en primera aproximación, pero no agotado, por un solo investigador. Requiere un intenso y prolongado trabajo de una falange de científicos sociales de las más diversas especialidades, en número y con una coordinación crecientes. Su importancia dista de reducirse al ámbito puramente teórico. Está por el contrario grávido de implicaciones sociales y políticas de gran trascendencia práctica, ya que el Estado es a la vez el punto focal de toda problemática de crisis y transformación, y el más influyente centro de decisión y agente potencial de cambio en América Latina. Su análisis y evaluación constituyen pues un desafío ineludible para la capacidad, la imaginación y el coraje de los científicos sociales de la región. Nada justifica que ese desafío deje de ser enfrentado de manera decidida y exitosa: