

HACIA UN NUEVO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRATICO EN AMERICA LATINA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS *

Por MARCOS KAPLAN

El constitucionalismo democrático de corte burgués-liberal, instaurado en la segunda mitad del siglo XIX latinoamericano, ha ido entrando en crisis en las últimas décadas, sobre todo las de los años 1960 y 1970. Esta crisis está referida a un creciente desajuste entre las formas y contenidos de dicho constitucionalismo y la emergencia de fuerzas, estructuras y procesos que han disuelto o transformado profundamente las realidades socio-económicas, culturales, ideológicas y políticas, a partir y en función de las cuales los países latinoamericanos se dieron su organización jurídico-institucional.

Esta situación obliga —o debería obligar— a los juristas y otros científicos sociales de América Latina a un doble esfuerzo teórico-práctico:

- de caracterización del proceso que origina la crisis del constitucionalismo democrático-liberal, incluso los principales rasgos e impactos de dicha crisis;
- de diseño del reajuste que permitiría promover la emergencia y afirmación de un nuevo y superior tipo de constitucionalismo en América Latina, como factor, componente y resultado, entre otros, de un proceso general de democratización sustantiva en la región.

La ubicación de la doble problemática requiere comenzar por una breve caracterización del constitucionalismo liberal clásico en su contexto socio-histórico.

* Ponencia presentada al II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 8-11 de julio de 1980.

I

EL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL CLASICO EN SU CONTEXTO
SOCIOHISTORICO (1)

Desde mediados del siglo XIX se diseña y aplica en los principales países de América Latina un modelo de crecimiento económico, de tipo primario-exportador y dependiente, y se organiza una sociedad jerarquizada y rígida.

Una fuerte concentración de la riqueza y el poder se da en una minoría centrada en el sector agrominero exportador en alianza con las metrópolis externas y sus empresas de acción internacional. Una fracción hegemónica de la oligarquía nativa impone en cada país sus formas de poder y autoridad, su sistema político-institucional y su propia legitimidad; logra el apoyo de otras fracciones de la clase dominante (oligarquías regionales), y el consenso o la sumisión de las mayorías nacionales compuestas por clases y capas intermedias y populares.

El Estado nacional se va constituyendo en relación con la nueva situación de dependencia hacia Europa Occidental y los Estados Unidos, y con las estructuras socioeconómicas y culturalideológicas en emergencia, pero es al mismo tiempo agente activo en la configuración de estas constelaciones y de la sociedad global. Los prerequisites, tareas y resultados del proceso de formación y del funcionamiento del Estado nacional, están referidos a: la constitución de la clase dominante y, sobre todo, de su fracción hegemónica; el logro de alianzas efectivas con sectores internos y externos; la construcción del orden político-institucional y sus modalidades de operación; las funciones estatales de institucionalización y legalidad, coacción social, educación y propaganda, organización colectiva y política económica, relaciones internacionales.

(1) Para el marco teórico de las relaciones entre Estado, Derecho y Sociedad, véase: MARCOS KAPLAN: *Estado y sociedad*, UNAM, México, 1978; UMBERTO CERRONI: *Marx y el Derecho moderno*, Grijalbo, México, 1975; RADOMIR LUKIC: *Théorie de l'État et du Droit*, Dalloz, París, 1974; *Sociology of Law*, edited by Vilhelm Aubert, Penguin Modern Sociology Readings, 1969; *Law and Social Change*, edited by Stuart S. Nagel, Sage, Beverly Hills/London, 1970; RENATO TREVES: *Introducción a la sociología del Derecho*, Taurus Ediciones, Madrid, 1978; JEAN-MARIE VINCENT: *Fetichismo y sociedad*, Era, México, 1977; JEAN CARBONNIER: *Sociologie Juridique*, Presses Universitaires de France, París, 1978.

Sobre el período clásico del constitucionalismo liberal, véase M. KAPLAN: *Formación del Estado nacional en América Latina*, 2.ª edición, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1976.

Para la construcción del orden político institucional, la oligarquía y sus intelectuales orgánicos importan el modelo europeo-norteamericano de Estado independiente, centralizado, formalmente basado en la soberanía popular y en la democracia representativa. Este modelo es sobreimpuesto a estructuras y prácticas en gran medida tradicionales que en parte lo rechazan, en parte lo refractan y desvirtúan. Por impacto sobre todo de algunos aspectos del propio tipo de sociedad y desarrollo (dependencia externa, estratificación social polarizada y rígida, agudos desniveles socioeconómicos y regionales), los principios y formas de la unidad nacional, la soberanía y la centralización estatales, la participación popular y la democracia representativa, tienen vigencia limitada o ficticia.

Ante todo, la fracción hegemónica tiende a configurarse en sus diferentes variedades nacionales como aristocracia paternalista, homogénea y cohesionada, con tendencias a la conversión en casta cerrada y goce de un fuerte poder. Este poder oligárquico hace prevalecer una concepción absolutista y centralista del Estado. El aparato de gobierno y administración se estructura y opera como coto de caza cerrado, y los asuntos de Estado son manejados como problemas de clanes, de élites y de clase y para servir a sus intereses. El sistema político presenta en esta etapa los rasgos de la dictadura unificadora, o de la democracia de participación restringida, o bien asocia elementos de ambos tipos. Se basa esencialmente en la combinación en proporciones variables de la fuerza y de un consenso entre falsificado y real. La participación política de las mayorías es suprimida o limitada por la violencia, los artilugios legales, la corrupción electoral, la anulación arbitraria de elecciones, el impacto de la estructura socioeconómica (marginalidad generalizada, manipulación social y política por y para las élites, heterogeneidad y falta de organización política autónoma de las masas). Un cierto consenso entre activo y pasivo hacia la dominación oligárquica y el sistema vigente es posible por la situación y la conducta ambiguas de los grupos inmigrantes; por el deseo general de enriquecimiento, progreso y ascenso de la población urbana; por el manejo del Estado y el presupuesto que permite incorporar y burocratizar a una parte de las capas medias.

El Estado oligárquico se *institucionaliza* a sí mismo, a los grupos e individuos y a las relaciones de éstos entre sí y con el Gobierno. Crea un orden politicomilitar y una legalidad que regulan la adquisición, el ejercicio y la distribución del poder, el monopolio y organización de la violencia legítima, el funcionamiento de una sociedad estructurada sobre las bases de una economía capitalista-liberal dependiente. La institucionalización y la nueva legalidad buscan promover y garantizar la consolidación y expansión

de la hegemonía del sector agroexportador y de su control sobre el sistema productivo; la reorganización de la sociedad para la vigencia del modelo de crecimiento; el avance regular del régimen económico y de la integración en el sistema internacional.

La institucionalización se cumple a través del dictado de Constituciones, sus reformas y la sanción de códigos y leyes sobre los principales aspectos de la vida económica y social; todo de acuerdo con modelos importados de Europa y Estados Unidos, a los que se agregan innovaciones locales.

El constitucionalismo combina como se vio el respeto de la forma con la desnaturalización práctica de un espíritu ya de por sí limitado. Se instituyen regímenes democráticos, republicanos y representativos, basados en la división de poderes y en los derechos y garantías individuales. La división de poderes en teoría va acompañada por un fuerte presidencialismo en detrimento del Parlamento y del poder judicial. El federalismo formal evoluciona rápidamente hacia el unitarismo de hecho. Los derechos y garantías individuales funcionan sobre todo en lo referente a las relaciones de los grupos oligárquicos entre sí y con los Gobiernos e inversores extranjeros. Unos y otros no se aplican, o casi nada, a las relaciones entre las élites y los grupos componentes de las mayorías, ni entre los centros modernos y las zonas subdesarrolladas del interior. La mayoría de la población carece de protección estatal efectiva.

Entre este «período clásico» y la crisis contemporánea se inserta, desde principios del siglo xx hasta 1930, una etapa de transición que se configura por la convergencia de modificaciones en el sistema internacional y de cambios internos en los países de América Latina. El crecimiento y diversificación de la estructura socioeconómica dan lugar al aumento cuantitativo y a la transformación cualitativa de las clases medias y populares, a las presiones de las mismas en favor de una participación ampliada, y a cambios en el clima cultural-ideológico. El equilibrio de poder y el sistema político varían considerablemente. La ampliación de la democracia formal va acompañada por cierto énfasis nacionalista, algún progreso en la modernización y un reformismo gradualista compatible con el orden tradicional. Estas tendencias generales se manifiestan y especifican nacionalmente con la llegada del *battlismo* uruguayo y del radicalismo argentino al poder, en la Revolución mexicana, en el tenentismo y el varguismo brasileños, en el APRA peruano.

El Estado se modifica en cuanto al reclutamiento del personal político administrativo, a la estructura y modo de operación, a la atribución de mayores responsabilidades y funciones. Las instituciones tradicionales son modificadas o se crean otras nuevas. La legislación aumenta en número y

en diversidad. Surgen moderadas restricciones al funcionamiento del sistema liberal: regulación de la libertad contractual, de las relaciones capital-trabajo, del derecho de propiedad, de los movimientos internacionales de capitales. Se pone más énfasis en los derechos sociales. La organización sindical adquiere un mayor grado, siempre limitado, de legalidad. Nuevas Constituciones buscan incorporar y sistematizar, al más alto nivel de juridicidad formal, algunos de los cambios e innovaciones, ante y sobre todo México.

II

LA ETAPA CONTEMPORANEA DE LA CRISIS ESTRUCTURAL PERMANENTE (1930-1980)

Desde 1930, América Latina se va transformando por el entrelazamiento de factores y elementos externos e internos. Los países de la región se van insertando en nuevas relaciones de dependencia hacia la potencia hegemónica (Estados Unidos), y con ello en una nueva división mundial del trabajo, con refuerzo de las tendencias y formas de la transnacionalización, como parte de una gigantesca mutación histórica en marcha desde hace décadas, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial (2). Los reajustes de esta inserción internacional y sus repercusiones hacia adentro se interrelacionan con una nueva fase de crecimiento económico y de cambio social: crisis y modernización de la producción primaria y de la sociedad rural; hiperurbanización; industrialización sustitutiva-dependente; modificación de la estructura de clases; intervencionismo estatal; emergencia del neocapitalismo tardío, a la vez subdesarrollado y dependiente (3).

(2) Sobre las modificaciones del sistema internacional, véase: M. KAPLAN: «La concentración del poder político a escala mundial», en *El Trimestre Económico*, número 161, enero-marzo 1974, y «Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial», en JORGE CASTAÑEDA (editor): *Derecho económico internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, y bibliografía citada en ambos trabajos. Sobre la actual crisis del sistema internacional y sus posibles vinculaciones con una mutación histórica del sistema, véase entre otros: ERNEST MANDEL: *La crisis 1974-1980*, Era, México, 1980; M. AGLIETTA et al.: *L'Occident en Développement-Ruptures d'un système économique*, Dunod, París, 1978.

(3) Interpretaciones del proceso de cambio en la América Latina contemporánea se encuentran en: CEPAL: *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963; CEPAL: *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York, 1969; JORGE GRACIARINA: *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1967; ANTONIO GARCÍA: *Atraso y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, El Ateneo, Buenos Aires, 1972.

1. *Crecimiento neocapitalista, cambio social, conflicto político*

El modelo y el proyecto de realización del neocapitalismo tardío-dependiente se basan en la asociación entre grandes empresas nacionales e internacionales. Privilegian producciones especializadas para la exportación y para un mercado afluente de grupos sociales urbanos de nivel alto y medio. Incorporan desde el exterior tecnología moderna y de punta y ahorradora de trabajo, y recurren a la disponibilidad de mano de obra barata y sumisa y el fuerte proteccionismo del Estado. Disocian en la práctica crecimiento económico y desarrollo integral, aunque los identifiquen en la ideología y en la teoría afines al proyecto. Redistribuyendo regresivamente el ingreso, restringen y deprimen los niveles de remuneración, consumo y bienestar para las mayorías. Prefieren e imponen siempre que ello es posible un orden social y político que presupone y promueve la falta de participación, la apatía y la sumisión de las mayorías (4).

En el proceso contemporáneo de cambio, y sobre todo en la implantación y avance del modelo neocapitalista, dos grandes líneas confluyen para la apertura de una *crisis política* a la vez orgánica y endémica (5).

Por una parte, el crecimiento neocapitalista moviliza masas medias y populares, las incita a multiplicar sus expectativas y necesidades, sus demandas y presiones en favor de la participación ampliada. Por otra parte, todo ello es bloqueado por las características y consecuencias del neocapitalismo y por las estructuras sociales y de poder. El modelo neocapitalista tiene una dinámica marginalizante de las mayorías (ramas económicas, clases, regiones). La estructura social y de poder sigue reservando a la nueva élite oligárquica los centros de decisión y acción políticas. Los requerimientos de inversión, acumulación y rentabilidad de la gran empresa requieren la alta concentración de poder, la imposición de un orden autoritario extremo.

Al mismo tiempo, la élite oligárquica y sus aliados internos y externos encuentran dificultades crecientes para asegurar la reproducción, la cohesión, la estabilidad y la continuidad del sistema. La clase dominante se divide en fracciones que compiten mutuamente y hallan obstáculos para resolver el problema de la hegemonía. El congelamiento estructural de la participación no impide totalmente la movilización de masas; en muchos sentidos la re-

(4) Sobre el neocapitalismo tardío, véase HENRI LEFEBVRE: *La Survie du Capitalisme, La Re-production des Rapports de Production*, Anthropos, París, 1973; ERNEST MANDEL: *La Troisième Age du Capitalisme*, 3 vols., 10/18 Union Générale d'Éditions, París, 1976.

(5) Véase M. KAPLAN: «¿Hacia un fascismo latinoamericano?», en *Nueva Política*, México, vol. I, núm. 1, 1976.

fuerza y acelera; genera tensiones y conflictos de absorción y control difíciles; incrementa el número, la envergadura y las proyecciones de las tendencias y movimientos de crítica e impugnación.

La tendencia a la entropía general del sistema es acentúa; se manifiesta en las situaciones recurrentes o permanentes de conflicto social, inestabilidad política, agrietamiento de la legitimidad, apertura de una brecha del consenso (respecto a la élite oligárquica, al sistema social, al Estado), debilitamiento o insuficiencia de los recursos coercitivos, vacío de poder, crisis de la hegemonía.

Esta crisis general de la dominación y del sistema político tradicionales se manifiestan y vehiculizan a través de la extrema proliferación ideológica (nacionalismo, populismo, desarrollismo, socialismo y sus variaciones, combinaciones e híbridos), y de movimientos, partidos y regímenes que aparecen a la vez como reflejo, continuidad e intento de superación de dicha crisis (democraticoliberales, de centroizquierda, desarrollistas de pretensión pluralista o de mecánica abiertamente autoritaria, nacional-populistas-bonapartistas, socialistas-reformistas, socialistas revolucionarios).

Estos intentos políticos no destruyen las bases ni los componentes del sistema de dominación y explotación; lo afectan en mayor o menor grado, pero, al mismo tiempo y de diferentes maneras, lo preservan y refuerzan. La élite oligárquica y la derecha nacional e internacional aceptan y en algunos casos promueven y aprovechan estos experimentos, como imposición inevitable, mal menor, o alternativa provisoria. Al mismo tiempo, siguen juzgando a tales movimientos y regímenes como demasiado representativos o tolerantes de las masas populares y de sus necesidades, recelosos y hostiles hacia sus intereses y exigencias, poco compatibles u opuestos respecto de los modelos de conservación o regresión, instrumentos inconscientes o cómplices deliberados de un proyecto de destrucción del sistema.

Expresión abigarrada de una crisis política virtualmente permanente, esta gama de movimientos, partidos y regímenes políticos contribuye a dificultar a la vez: el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica, su renacimiento bajo las formas y con bases e instrumentos diferentes, el establecimiento y continuidad de una democracia liberal con participación ampliada. A la élite oligárquica, a la constelación de grupos que se constituyen y giran a su alrededor, se les plantea la contradicción entre las exigencias del modelo a implantar y desarrollar, y los rasgos y efectos de la crisis política. Combinan la percepción realista de los riesgos del desborde de masas, la reacción anticipatoria para impedir la actualización irreversible de las amenazas, el pánico que distorsiona la visión y el juicio y presenta como ya existente las meras posibilidades de cumplimiento incierto. Van desarro-

llando los elementos necesarios para resolver definitivamente el problema de la hegemonía en su beneficio, mediante soluciones autoritarias y totalitarias que se aproximan a un modelo «fascista» *sui generis* o se confunden con él.

La crisis del constitucionalismo democrático-liberal «clásico», se da a partir y a través del proceso general que se esbozó, y más particularmente en función de dos fenómenos de singular relevancia y consecuencias múltiples: el ascenso y predominio del intervencionismo estatal; la tendencia al autoritarismo político y, en algunos países de la región, la emergencia del neofascismo *sui generis*.

2. *Intervencionismo estatal y sector público*

Fenómeno central del medio siglo transcurrido desde 1930, el Estado interviene cada vez más en la economía y la sociedad, en la cultura y la ideología, en todas las formas de praxis de grupos e individuos, en las relaciones internacionales de los respectivos países. El Estado y los grupos que lo encarnan y operan, incrementan sus funciones y ámbitos de acción; sus poderes e instrumentos, sus aparatos y recursos; tienden al monopolio político; logran un grado considerable de autonomía relativa; se convierten en el sector central de la sociedad y en factor fundamental de su estructuración y reproducción. Esta dinámica se despliega a través de una gama de funciones y se manifiesta en las modificaciones de la institucionalización y la legalidad y en la decisiva contribución a la crisis del constitucionalismo liberal (6).

El Estado asume la *garantía social de las condiciones generales del proceso de estructuración y reproducción del neocapitalismo* tardío y dependiente, ante todo a través de las *funciones de organización colectiva* y de sus *políticas socioeconómicas*. Posibilita la transición a la nueva fase de desarrollo. Es agente de disolución de las anteriores formas de dominación y explotación (elementos precapitalistas o de capitalismo arcaico; componentes obsoletos de las estructuras institucionales, empresariales y productivas). Establece y garantiza las nuevas bases y requisitos de existencia y reproducción del sistema y lo preserva contra sus propias tendencias entrópicas. A través de su aparato y a costa de la comunidad, el Estado complementa los desfallecimientos, las insuficiencias y las ausencias de la gran empresa; la reconoce como unidad fundamental; favorece su acumulación, su rentabilidad y

(6) Véase M. KAPLAN: «El Leviatán criollo», en *Nueva Política*, México, número 5, 1977.

su poder; no trata en principio de remplazarla, subordinarla ni dirigirla. Al mismo tiempo, ello implica la creación de dependencias de las grandes empresas respecto al Estado que, además, debe garantizar la reproducción del capital en su conjunto y de la formación social global. Esto le exige atender, por tanto, las necesidades y demandas de las empresas no monopolistas, de las clases medias dependientes y de los grupos populares.

Con este tipo de funciones el Estado incide en la *orientación*, la *estructura*, el *funcionamiento* de la sociedad y en las coyunturas, a través de los siguientes aspectos:

- a) Participación en el reconocimiento y jerarquización de las necesidades colectivas y sectoriales.
- b) Regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de diferentes recursos, y participación decisiva en los procesos de distribución de bienes, servicios e ingresos, entre clases, sectores y objetivos (políticas y actividades del Estado sobre energía y materias primas, mano de obra, educación, salud, servicios sociales, productividad, transferencia desde el exterior y producción interna de ciencia y tecnología; políticas monetarias, fiscales, crediticias, presupuestarias).
- c) Regulación y gestión de servicios públicos y otras actividades de interés general, mediante la imposición de condiciones obligatorias para la participación de la empresa privada en esas áreas y mediante las empresas públicas (7).
- d) Políticas compensatorias, de restablecimiento de equilibrios perdidos y de prevención de crisis (pilotaje global del Estado, medidas anticíclicas), de mero crecimiento, de modernización y —excepcionalmente— de desarrollo integral.
- e) Organización y coordinación de la economía y la sociedad, en el cuadro de una estrategia general aproximativa (formas de mero intervencionismo, dirigismo, planificación parcial) (8).

A través de todos sus instrumentos de política económica, el Estado influye en la estructura, la orientación, el funcionamiento y las coyunturas de

(7) Véase M. KAPLAN: *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, Monte Avila Editores, Caracas, 1968; M. KAPLAN: *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Monte Avila Editores, Caracas, 1970.

(8) Véase M. KAPLAN: *Sociedad, política y planificación en América Latina*, 2.ª edición, UNAM, México, 1980; OCTAVIO IANNI: *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1971; LUCIANO MARTINS: *Pouvoir et Développement Économique, Formation et Évolution des Structures Politiques au Brésil*, Anthropos, París, 1976; ALLAN-RANDOLPH BREWER CARÍAS: *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Editorial Tecnos, Madrid, 1975.

la economía y la sociedad. Contribuye a la formación del ahorro y a la distribución de los recursos e ingresos entre distintos sectores, clases y objetivos. Financia y ejecuta la infraestructura económica y social, así como actividades de base y de punta y servicios esenciales. Como principal comprador y vendedor ejerce una intervención reguladora en la oferta y la demanda de bienes y servicios. Realiza sus propias inversiones y estimula directa e indirectamente a la inversión privada. A través del empleo burocrático, los servicios sociales y los mecanismos de transferencia, mantiene el nivel de ocupación y de ingreso y la capacidad adquisitiva de la población. Regula el mercado y las condiciones de competencia y monopolio. Tiene un creciente papel en el *financiamiento público de la producción*, contribuye decisivamente a que la gran empresa nacional y extranjera supere la amenaza de la *sobrecumulación*.

A través del sector público, el Estado asume la responsabilidad y el costo de satisfacción de las principales necesidades colectivas y proporciona financiamiento público para las bases y requisitos de funcionamiento y de expansión de la gran empresa. Estado y sector público operan como mecanismos de socialización de riesgos y pérdidas de las grandes empresas que aumentan sus beneficios y tasas de acumulación, y descargan los costos de esta función sobre las empresas no monopolistas, las clases medias y las populares (impuestos directos e indirectos, inflacionismo monetario y crediticio).

El Estado refuerza y reajusta su propio *aparato político-administrativo de dominación* y sus funciones de *coacción social*, con medios especiales y cada vez más elaborados: subsistemas de dirección y control, administración pública de intervención continua y centralmente organizada, burocracia civil, tribunales, fuerzas armadas, policía. Se extiende la gama de problemas y grupos de conflictos y crisis que se convierten en parte de las funciones del Estado y en determinantes de su operación. El aparato del Estado se expande y complejiza en poderes, recurso, ámbitos de actuación. Modifica sus instituciones tradicionales y les agrega otras nuevas en que se entrelazan diversas fuerzas y estructuras: burocracias públicas y empresariales; organizaciones de masas (partidos, sindicatos); administraciones semiestatales o sociales formalmente independientes (bancos, entes financieros, medios de comunicación, centros de investigación-desarrollo y de educación y cultura); formas y mecanismos de semiplanificación; modalidades de participación política y administrativa de las fuerzas armadas y de la tecnoburocracia.

El Estado se concentra y centraliza como aparato, como actor y foco de poder; se redefine en su naturaleza y en su operacionalidad; adquiere un carácter difuso y empírico que desborda su institucionalización formal.

Sufre perturbaciones en su diferenciación como Estado, se segmenta y conflictúa en su seno, ve restringido el éxito de sus medidas.

En el proceso, emergen, aumentan, se refinan los elencos político-administrativos, las técnicas de gobierno y gestión, las instituciones e instrumentos de intervención del Estado y su capacidad de control y de promoción. La maquinaria estatal se hipertrofia en sí misma, en sus gastos y en su participación en el producto nacional.

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

I) Refuerzo del monopolio estatal de la violencia, de los medios de coacción, control, decisión y dirección de la sociedad y de la regulación de las clases, grupos e individuos.

Tendencia a la militarización del poder y a la conversión de las Fuerzas Armadas en élite profesional tecnoburocrática, asumida como partido político *sui generis*, tutor y árbitro de la sociedad.

II) Constitución y perfeccionamiento por el Estado de un *subsistema de control*, conjunto de instrumentos y mecanismos a través del cual aquél mantiene a las clases y grupos dentro de los límites compatibles con los caracteres y requerimientos del sistema, y regula las demandas en su número, alcance y formas. El subsistema de control combina coacción abierta e inducción del consenso (activo y pasivo). Subordina a la sociedad y la masifica, la atomiza y mecaniza; la convierte en cuerpo amorfo, sin órganos de expresión, de participación y de control respecto a sí misma y al Estado.

De acuerdo a un estilo tecnoburocrático y en un cuadro totalizante, el subsistema de control supervisa, manipula y uniformiza a clases, grupos, instituciones, regiones. Por y para ello se da el crecimiento global y la centralización totalizante del poder; el ascenso del ejecutivo en detrimento de las otras ramas; el uso monopolista y sesgado de la información y de la comunicación de masas; la tecnificación y la cientificación de la vida política y administrativa; el avance de la tecnoburocracia; la militarización del poder y la universalización de la represión (9).

El Estado tiende al encuadre ideológico y político, administrativo y po-

(9) Para dimensiones universales de estos fenómenos, sobre todo las nuevas formas de control, véase entre otros: CAROL ACKROYD, et al.: *The Technology of Political Control*, Penguin Books, 1971; PIERRE DOMMERMUES, et al.: *Le Nouvel Ordre Interieur*, Université de Vincennes, Editions Alain Moreau, París, 1979. Sobre el papel de las Fuerzas Armadas, véase LUIS MERCIER VEGA, et al.: *Fuerzas Armadas, poder y cambio*, Tiempo Nuevo, Caracas, 1971; M. KAPLAN: «Las Fuerzas Armadas en la crisis argentina», en *Ruedo Ibérico*, París, núm. 1, junio-julio 1966; ALFRED STEPAN: *Brasil: Los militares y la política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.

licial de la nación. Avanza su intrusión en la existencia cotidiana privada. Registra y usa los detalles significativos de la personalidad y la vida individuales, y regula sus condiciones de manifestación. En tal sentido operan la documentación identificatoria, los permisos para actividades y profesiones, el uso o el consumo de bienes y servicios de producción pública, la sindicalización obligatoria, el control impositivo, la estadística. Las instituciones son estrechamente supervisadas, se publicizan y politizan, pierden autonomía (10).

El sector público tiende a englobar medios de comunicación de masas (radio, televisión, cine, diarios) como resortes de información, opinión pública, educación y diversión, ya sea para la prestación de un servicio público desinteresado, sin deformaciones comerciales y políticas, ya para otorgar al Estado un instrumento decisivo de poder y comúnmente como combinación de ambos objetivos (11).

III. El Estado se erige en *instancia arbitral* sobre las clases y los grupos. Regula sus relaciones, atenúa o suprime los conflictos entre grupos divergentes o antagónicos, crea cierto equilibrio relativo entre ellos. Reconoce e impone ciertas *formas de compromiso* social y político y de cooperación: acuerdos semivoluntarios; obligatoriedad de la negociación y el arbitraje gubernamental entre capital y trabajo; formas corporativas de organización obrera, empresarial y profesional; reglamentación estricta de la participación política.

El Estado compatibiliza e integra los intereses de las clases, grupos e instituciones que coparticipan en el sistema de dominación y compiten por la primacía. Atenúa contradicciones y conflictos, negocia compromisos y coaliciones para la constitución de un bloque de poder. Proporciona las sedes, los marcos y mecanismos para la expresión política unificada de los intereses generales de la clase dominante y para el logro de soluciones al problema de la hegemonía.

En la regulación de los conflictos, el Estado, *por una parte*, crea y garantiza condiciones generales de dominación y explotación; mano de obra (oferta, movimiento, calificación, remuneración, condiciones y relaciones de trabajo, tasas de explotación); sindicalización legalizada en aparatos burocráticos bajo control gubernamental; negociación obligatoria y arbitrada por el Estado; concertación de políticas obrero-patronales; pacificación, represión o supresión de las luchas de clases. *Por otra parte*, bajo la presión

(10) Véase, entre otros, bibliografía citada en nota 9, y GERALD MESSADIÉ: *La fin de la vie privée*, Calmann-Lévy, París, 1974.

(11) Véase «El Estado y la televisión», número especial de la revista *Nueva Política*, Vol 1, núm. 3, julio-septiembre 1976, México.

o en las condiciones de movimientos y gobiernos populistas, desarrollistas liberales o de izquierda, el Estado realiza intervenciones relativamente favorables a los sectores obreros y populares, para el consenso mayoritario en su favor y en salvaguarda de las condiciones de reproducción del sistema. Regula las relaciones de explotación contra capitalistas demasiado ávidos que amenazan con llevar al aniquilamiento físico y psíquico y a la explosión política de los asalariados (legislación de la empresa y del trabajo, medidas contra la desocupación y la marginalidad excesivas). Asume la responsabilidad y el costo de satisfacción de necesidades obreras y populares, para la reproducción del capital y para la tolerancia o la adhesión activa de grupos mayoritarios respecto al sistema (enseñanza, formación profesional, salud, transporte urbano, vivienda, recreaciones).

Finalmente, el Estado regula el ascenso y la integración parciales de los grupos subalternos y dominados, fija límites extremos a su participación efectiva en el sistema y en la distribución y uso del excedente económico, del ingreso y del poder. Contribuye a la creación de un sistema de lealtades nacionales para la integración del país y para la mejor regulación de sus relaciones con el exterior.

En sus funciones de *educación* y *propaganda*, el Estado, a través de sus centros y de sus empresas públicas, opera cada vez más como formador de seres humanos, productor y difusor de cultura e ideología, de tecnología y de ciencia. Contribuye decisivamente a la socialización, la regulación y la integración colectiva de los grupos e individuos. Opera a través de la educación formal y la pedagogía cotidiana, los medios de masas, las instituciones y prácticas culturales y científico-técnicas, las organizaciones corporativas, las iglesias.

A través de sus órganos superiores y de sus entes descentralizados, el Estado produce, transmite y socializa las *informaciones organizativas* (saber cómo y saber qué sociales) y las *reglas generativas* (normas y valores, modelos sociales) que en conjunto constituyen la cultura, para control de la sociedad. Incorpora a las nuevas generaciones a la sociedad, mantiene y desarrolla la cohesión colectiva de los adultos. Prepara los grupos y los individuos para los diferentes papeles requeridos por el neocapitalismo y la formación social global. Selecciona y forma las élites intelectuales y profesionales de la capa orgánica. Provee al grupo gobernante y a la fracción hegemónica de los elementos necesarios para el control del poder político, del sistema productivo, de la cultura, la ciencia y la técnica. Forma el personal especializado para el servicio de las estructuras técnicas, productivas y administrativas. Entrena a científicos para ciertas formas de invención e innovación. Eleva a los trabajadores y al grueso de la población al nivel

técnico, cultural y moral que corresponde a las necesidades del neocapitalismo y de la estructura de poder. Crea y consolida el conformismo político como refuerzo de la legitimidad y del consenso y de la imposición de la hegemonía. Contribuye a la emergencia de una personalidad básica en la población.

En el manejo de las *relaciones internacionales*, el Estado de la mayoría de los países latinoamericanos despliega un comportamiento especialmente dual y ambiguo. Por una parte, presupone y acepta la constelación *dependencia-subdesarrollo*, tiene una participación considerable en la constitución y el reajuste de las relaciones de subordinación hacia el Estado y las corporaciones de la potencia hegemónica (12).

Por otra parte, el Estado rara vez llega a ser un mero instrumento de los intereses foráneos. Asume y ejerce una función de mediación y arbitraje entre los grupos internos y externos, entre la sociedad nacional y las metrópolis, entre la autonomía y la dependencia. Existe y tiene razón de ser en función de las realidades nacionales, de las estructuras, clases e instituciones internas; debe tenerlas en cuenta en sí misma, en sus necesidades, demandas y conflictos. Las coyunturas internacionales crean oportunidades y opciones para la búsqueda de un mayor grado de independencia y al ejercicio de capacidades de decisión autónoma. El Estado es el único que puede asumir la solución de los problemas de armonía y conflicto del país o de algunos de sus sectores con la potencia hegemónica, sus corporaciones y las de otros países desarrollados, y la regulación de las relaciones entre estos actores. En el marco mundial de exigencias y tentativas tendentes a la emergencia de lo que ha dado en llamarse un nuevo orden internacional, los países latinoamericanos han ido participando en acuerdos de tipo regional o internacional: grupos «tercermundistas»; uso del poder de votación en la Asamblea General de las Naciones Unidas; fórmulas de integración regional (ALALC, Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, CARIFTA); Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados; Sistema Económico Latinoamericano. En el mismo proceso se ha ido perfilando la idea de la cooperación de los sectores públicos y empresas nacionalizadas como nivel y mecanismo de la integración latinoamericana, y la emergencia de las primeras corporaciones públicas multinacionales (13).

Las necesidades y las consecuencias del crecimiento neocapitalista, el

(12) Véase M. KAPLAN: «La concentración del poder...», «Lo viejo y lo nuevo...», «El Leviatán...», cits.

(13) Véase M. KAPLAN: *Problemas del desarrollo... El Estado en el desarrollo...*, citados, y *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

mantenimiento y el reajuste de relaciones y formas, la regulación de los desequilibrios y conflictos, la organización del conjunto en un orden coherente, requieren el control centralizado y formalizado a través del Estado y las burocracias públicas y el otorgamiento de un papel significativo a *las funciones de institucionalización, creación de legitimidad y consenso, legalidad.*

El Estado debe institucionalizar las relaciones sociales y de mando y obediencia en que se funda, y las funciones que va asumiendo. La regulación del poder y de la violencia legítima se vuelve especialmente importante por el impacto de la dependencia externa en la soberanía estatal (reajuste de las relaciones con los órganos políticos, diplomáticos, policiaco-militares de la potencia imperial y con sus multinacionales), de la marea de conflictos y de avance del intervencionismo gubernamental. Este último lleva a institucionalizar una gama creciente de relaciones: económicas (modernización productiva y empresarial, dialéctica entre el sector público y el sector privado, lazos y flujos internacionales); sociales (vínculos y conflictos entre clases y grupos); cultural-ideológicos (contradicciones entre los requerimientos de la modernización y de la democratización, y las exigencias del control autoritario sobre los grupos disidentes, tendencias sociales disgregantes y conflictos amenazantes del orden); políticas (manejo de las nuevas formas de luchas de clases, reacciones compensatorias frente al agrietamiento de la legitimidad, a la brecha de consenso y al vacío de poder).

La aceptación del poder estatal, de su función institucionalizante y de su intervencionismo, exige cada vez el refuerzo de las funciones estatales de creación de legitimidad, consenso y de legalidad, en sí mismas y en sus interrelaciones con las otras funciones de organización y política socioeconómicas, de coacción y de educación y propaganda.

Desde este punto de vista, la expansión del sector público y de las empresas nacionalizadas refleja la presión de movimientos sindicales y políticos, de orientación nacionalista, populista o socializante, hostiles a las inversiones extranjeras y a los monopolios privados, y favorables al predominio del Estado y de los intereses públicos. De aquí deriva la exigencia ideológica de una economía organizada y desarrollada en función de las necesidades de la comunidad, y no del mero lucro particular o que, por lo menos, trate de armonizar o equilibrar los intereses y controles públicos y los privados. De aquí también la exigencia de un Estado dotado de instrumentos adecuados para combatir o suprimir la dependencia externa, el subdesarrollo, la injusticia social, las limitaciones de una democracia puramente formal. La extensión del sector público ha encontrado también motivaciones y justificativos en el posible uso de las empresas nacionalizadas

para la protección de categorías mayoritarias (consumidores y usuarios, asalariados, pequeños y medianos productores, intelectuales y técnicos), la redistribución del ingreso, la reducción o la canalización de antagonismos y conflictos, un mayor equilibrio del sistema.

En las direcciones indicadas, un nuevo *derecho* en emergencia asume finalidades y tareas como las siguientes:

I) Autoinstitucionalización de un poder estatal cada vez más intervencionista y autoritario.

II) Fijación de las reglas del juego social y político, de la adquisición y ejercicio del poder; reorganización de las relaciones de dominación y explotación (derechos individuales y sociales, partidos políticos, sindicalizaciones corporativizantes, códigos penales y militares); legitimación de los regímenes de excepción; incremento del número de actividades y conductas que se define como fuera y contra el sistema, ilegalizadas y reprimibles; atenuación de fronteras entre el Derecho público y el privado, predominio y penetración del primero sobre el segundo.

III) Imposición coactiva de una coherencia mínima sobre la heterogeneidad disgregante de intereses, iniciativas y conflictos de grupos e instituciones, y en especial:

- instrumentación y regulación de la disolución o de la integración subordinada de las relaciones y estructuras precapitalistas o arcaicas, y de la instauración de otras requeridas para la vigencia del neocapitalismo;
- contribución a la estructuración de *status*, roles, funciones y relaciones sociales, y de la forma de conjunto de la sociedad;
- mayor control sobre comportamientos grupales e individuales, y sobre las evoluciones del sistema;
- garantías de calculabilidad y previsibilidad del neocapitalismo.

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

V) Contribución a la génesis y el mantenimiento de la ideología neocapitalista.

3. *Autoritarismo político y neofascismo «sui generis»*

La crisis del constitucionalismo democrático-liberal clásico ha sido también coproducida y reforzada por la emergencia de regímenes de autorita-

rismo político o incluso de correspondientes a un modelo de neofascismo *sui generis* (14). Este último se manifiesta y realiza menos por sus formas externas que por su contenido y su significado, sus métodos y su estilo de dominación y acción. Su caracterización está dada por: el proceso genético y de implantación, el sistema de alianzas y los mecanismos de legitimación, el uso de formas simbólicas, la militarización del poder y la universalización de la represión, los rasgos y consecuencias del modelo de crecimiento económico.

El neofascismo se presenta como solución final de las contradicciones entre las exigencias del crecimiento neocapitalista-tardío y dependiente y la crisis de hegemonía, modo de detención del peligro de entropía y de promoción del desarrollo de todas las posibilidades del sistema. La experiencia se abre a través de un golpe de Estado dirigido e instrumentado por las Fuerzas Armadas. La hegemonía pasa a ser compartida esencialmente por las Fuerzas Armadas y la nueva élite oligárquica, en alianza prioritaria con corporaciones multinacionales y en alianza secundaria con sectores de la tecnoburocracia civil y otros estratos de clase media (eventualmente también de la burocracia sindical y de la aristocracia obrera). No amenazadas por grandes partidos de izquierda con amplias bases populares, las Fuerzas Armadas son hostiles a la participación política de las masas, ni siquiera en condiciones de control autoritario y manipulación vertical, y asumen la función de partido único. Al partido militarizado del fascismo europeo de tipo clásico, corresponde el militarismo politizado y de hecho partidista del fascismo latinoamericano.

Este neofascismo *sui generis* renuncia *a priori* —quizá en parte y provisoriamente— a la legitimación y el consenso de tipo democrático-liberal. Se autolegitima por la propia fuerza, por su éxito en la represión y por la misión histórica que pretende asumir. Se autolegitima además por la afirmación extrema de una ideología desarrollista, caracterizada en sus rasgos y en sus efectos por la mística del crecimiento económico puramente cuantitativo, el reduccionismo, el fatalismo y la selectividad destructiva. El desarrollismo exalta además el papel central del cientificismo y de la tecnoburocracia en el sistema de decisiones, en el otorgamiento de la legitimidad y en el logro del consenso (15). Por añadidura, el neofascismo puede llegar a disponer de bases sociales de consideración y de otras formas de legiti-

(14) Véase M. KAPLAN: «¿Hacia un fascismo...?», cit.; SERGIO VILAR: *Fascismo y militarismo*, Grijalbo, Barcelona, 1978.

(15) Véase M. KAPLAN: *La ciencia en la sociedad y en la política*, SEP-Setenta, México, 1975, 2.^a edición 1979; (*Auto*)critique de la Science, Textes Réunis para Alain Jaubert et Jean-Marc Lévy-Leblond, Seuil, París, 1973.

midad y consenso, por la convergencia de circunstancias que no pueden ser aquí consideradas.

El Estado es reestructurado y reorientado en su aparato y en su personal, en sus funciones y en su modo de operar. Se convierte más que nunca en el actor supremo que asume un autoritarismo represivo llevado al extremo para defender a la nación contra la conspiración de sus enemigos internos y externos y garantizar la unidad y el orden que posibilitarán la grandeza y el bienestar. Crecimiento y seguridad, integración nacional, colaboración de las clases y de las instituciones, paz social y orden político, se vuelven componentes interpendientes de una misma constelación. Ello determina correlativamente las exclusiones y los enemigos, la regulación y la supresión de las demandas disfuncionales y peligrosas, de todo lo que sea pluralismo político, participación ampliada, movilización de sectores populares y apunta a la extirpación de la instancia política.

El neofascismo usa en grado sin precedentes las *formas simbólicas de poder*, las técnicas y los aparatos de información, comunicación y control social (medios de masas, electrónica, estructuras de organización y manipulación). De este modo, se suprime y distorsiona el conocimiento de los aspectos más sustanciales de la realidad. Se bloquea la racionalidad y la concientización sociales y políticas. Se descalifica a los movimientos de oposición e impugnación y a las alternativas sociales y políticas que proponen. Se generaliza las actitudes y conductas de conformismo, sumisión, apatía y evasión. Se crea y refuerza mecanismos de legitimación y de consenso (activo y pasivo) para el neofascismo y sus beneficiarios. Se logra en grado extremo el encuadre ideológico, político, administrativo y policial de la sociedad, la atomización y subordinación de ésta como cuerpo amorfo, sin órganos de expresión ni de participación y control.

El *poder se militariza*, la *represión se universaliza*. Las Fuerzas Armadas se politizan e independizan cada vez más, como liderazgo supremo y agencia integradora del país. Una dictadura irrestricta para la salvación nacional impone una disciplina militar sobre la sociedad. Los altos mandos militares asumen el poder constituyente; sus decisiones y actos ocupan el vértice de la pirámide de normas jurídicas por encima de la Constitución nacional que formalmente se mantiene y se dice respetar. Aumentan y se centralizan los medios de violencia y su uso normal para el control social, la imposición ideológica y la coacción política. La violencia se vuelve la solución para todo problema. La militarización del poder se refuerza por la tecnoburocracia militar y tecnoburocracia civil.

La represión se universaliza en sus objetivos, destinatarios, formas, niveles y aspectos. Mejora sus medios en número, refinamiento, intensidad y

eficacia. Combina los instrumentos normales con los correspondientes a las organizaciones parapoliciales y paramilitares y a los métodos de una guerra civil no declarada. Se rompe más aún el equilibrio entre la represión estatal y paraestatal y la capacidad defensiva y ofensiva de las principales clases, grupos e instituciones de la sociedad civil. El neofascismo obstaculiza y destruye organizaciones, movimientos, procesos de concientización y movilización populares; refuerza la tendencia a la despoltización, al conformismo y a la apatía.

El sistema político del neofascismo presupone un proyecto de crecimiento económico, inspirado en un neoliberalismo extremo, identificado con un modelo neoligárquico actualizado y reajustado a las nuevas condiciones de los respectivos países y de la nueva división mundial del trabajo; se entrelaza e interactúa con dicho proyecto, lo posibilita y se vuelve indispensable a su realización, se autolegitima por referencia a él...

III

NUEVO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRATICO PARA NUEVO MODELO DE DESARROLLO HISTORICO

Por la acción y los múltiples efectos de los procesos esquemáticamente analizados, el constitucionalismo democrático-liberal que los países latino-americanos heredan de su período «clásico», ha sido en algunos casos abiertamente suprimido, en otros subordinado y desvirtuado con aparente respeto de su vigencia, o bien ha resultado modificado en diversos niveles y aspectos y desequilibrado por la introducción de elementos discordantes o incompatibles con los contenidos y formas de aquél.

Una excepción a esta crisis del constitucionalismo democrático lo da el caso muy específico de México. Surgida de una revolución social, la Constitución de 1917 es a la vez expresión y reconocimiento de los intereses y derechos de los sectores participantes en el proceso revolucionario; pacto jurídico de su alianza; programa de la revolución; consagración de una forma de Estado y fijación de sus marcos, metas y poderes. La Constitución del Estado concibe y legitima al Estado como institución con papel central y función hegemónica en lo político, lo militar, lo económico, lo social y lo cultural-ideológico; ente supremo con facultades y obligaciones para una intervención amplia y profunda en la estructura y en la dirección del sistema nacional. El carácter contemporáneo de la Constitución de 1917, su capacidad de adaptación rápida y de respuesta eficaz a los problemas del

desarrollo de México, los caracteres del proceso de su reforma, le han permitido reducir al mínimo los peligros del desajuste respecto a nuevos problemas y desafíos.

La otra excepción está dada por el caso de Cuba, cuyo proceso revolucionario descarta totalmente los elementos de un constitucionalismo democrático-liberal, para explorar otro camino y otra forma constitucional que no paracen hasta la fecha haber terminado de cristalizar.

Ante esta crisis general el triunfo de regímenes autoritarios o neofascistas en algunos países, y el peligro de su repetición en otros que todavía mantienen —en diferentes grados y formas— regímenes democrático-liberales, resulta de la mayor importancia el trabajo en favor del surgimiento y la vigencia de un nuevo constitucionalismo democrático.

Para ello, se debe evitar ante todo el peligro señalado por Wolfgang Friedmann: «Imaginación y trabajo científico de tipo creador se requieren, ciertamente, para articular tendencias e ideas nacientes, para inflamar la mente de los indiferentes y vacilantes, y para elaborar procedimientos legales que concreten los nuevos principios e ideas. Pero elaborar procedimientos constitucionales detallados no relacionados con las realidades políticas básicas de un período es un ejercicio de diseño más que una contribución a los agobiantes problemas de nuestro tiempo» (16).

Evitar tal peligro requiere vincular el diseño tentativo de un nuevo constitucionalismo democrático acorde con los problemas y desafíos de la América Latina contemporánea, con la propuesta de un modelo de desarrollo histórico integral de sociedad y sistema político, en el cual la democratización tenga un papel central, a la vez como elemento motriz, componente y resultado (17).

Un modelo de este tipo tiene necesariamente un cierto carácter prospectivo y utópico-realista y de ello deriva en aparente paradoja su utilidad y su eficacia. El modelo muestra la historicidad y la contingencia de las estructuras y sistemas existentes, desnuda y revela sus ideologías justificatorias. Fundamenta una recusación de la racionalidad dominante. Favorece la formulación, el balance y la confrontación de alternativas. Perfila una apertura hacia lo posible. Permite saber mejor hacia dónde se quiere ir a partir de la situación actual. Da credibilidad a la posibilidad de cambios

(16) W. FRIEDMANN: *Law in a Changing Society*, Penguin Books, Baltimore, página 363.

(17) Véase M. KAPLAN: *Modelos mundiales y participación social*, Archivos del Fondo, Fondo de Cultura Económica, México, 1974; M. KAPLAN: «Estado, acumulación del capital y distribución del ingreso en la América Latina contemporánea», en Colegio Nacional de Economistas, *Memoria 1979*, México, 1979.

profundos y duraderos. Incorporado a las conciencias y a las prácticas individuales y colectivas, genera una fermentación, corroe y disuelve las viejas formas caducas, pero efectivamente obstaculizantes. Ilumina las trabas y los sufrimientos que se vuelven insoportables en la medida en que dejan de parecer normales e insuperables. Encarna la razón en la historia viva a la que acelera. Da esperanzas a la libertad y a la creatividad; valor y energía para luchar y para buscar y encontrar lo inesperado. Desbloquea y moviliza a la sociedad y a sus principales componentes, liberando elementos disponibles para reestructuraciones inéditas. Niega el fatalismo con respecto al pasado, al presente, pero también al futuro.

Para evitar la connotación peyorativa que se da a su propia denominación y para permitir el despliegue de sus virtualidades, a partir del modelo prospectivo y utópico realista, se retrocede al presente, para detectar los problemas y conflictos fundamentales, los actores, las fuerzas, los insumos que aportan, las tendencias que producen y expresan, las variables-clave de los cambios deseados, los procesos por los cuales las variables afectan las unidades que actúan como actores en el sistema a modificar y los insumos que ellas producen.

Es posible así elaborar y tratar de realizar una *estrategia* concebida como cuerpo más o menos coherentes de decisiones sobre un conjunto de opciones, expresión e instrumento de un proyecto histórico para la realización de un modelo concreto, basado en una concepción global y unificada del desarrollo nacional de cada país como cambio estructural en todos los aspectos básicos y en todos los niveles esenciales del sistema, proceso de marcha hacia una sociedad deseada.

Ningún país latinoamericano puede esperar que se produzcan el crecimiento económico, los cambios sociales progresivos, la liberación de la creatividad cultural y científico-técnica, la democratización auténtica y la plena recuperación y uso de la independencia en el sistema internacional, como resultados del juego libre de las actuales estructuras ni del automatismo de mecanismos y procesos espontáneos. Se requiere una política integrada que asegure un gran y rápido impulso de desarrollo y que incorpore y produzca ciertos requisitos, rasgos y resultados. El modelo que de modo esquemático se formula en las páginas siguientes, sugiere los principales marcos y lineamientos de una discusión sobre el perfil general y las principales áreas de un nuevo constitucionalismo democrático en América Latina.

- 1) Prioridad de los intereses generales de la sociedad nacional sobre los intereses de grupos privados minoritarios, de tendencias particularistas y de corporaciones y gobiernos de potencias extranjeras.

- 2) Necesidad de un gran y rápido impulso de crecimiento económico cuantitativo.
- 3) Expansión y redistribución progresiva del ingreso, en favor sobre todo de los grupos mayoritarios y de las regiones subordinadas y postergadas, con tendencia a la conjugación de exigencias de justicia social y democratización integral, de estímulo de la inversión productiva, de extensión vertical y horizontal del mercado interno.
- 4) Prioridad de la acumulación nacional y definición de un papel subsidiario y estrictamente controlado para el aporte de los recursos externos.
- 5) Dotación de condiciones favorables a la libertad, a la autonomía y a la creatividad en la cultura, la ciencia y la tecnología, la literatura y el arte.
- 6) Cambios en la estructura social: logro de igualdad y justicia socio-económica; modificaciones progresivas en la correlación de fuerzas y poderes entre las clases y los grupos; sacudimiento de todo lo que sea, implique o genere apatía, indiferencia, falta de participación de los individuos y las mayorías y la promoción de su apoyo y de su intervención activa y directa en la economía y la sociedad, la cultura y la política.
- 7) Articulación y actuación de una alianza operativa de las clases y grupos dinámicos y transformadores, constitutivos en conjunto de las mayorías nacionales, especialmente:
 - Trabajadores urbanos, campesinos y asalariados rurales.
 - Diversas dimensiones de la empresa realmente nacional.
 - Grupos de las regiones postergadas y afectadas por el desarrollo desigual y combinado.
 - Militares que no se resignen a ser meros represores del cambio y gendarmes de ocupación de sus pueblos al servicio de intereses privilegiados y poderes foráneos.
 - Grupos confesionales diversos para los que la religión y la ética se identifiquen con las exigencias de libertad y justicia en lo humano, lo social y lo nacional.
 - La juventud, las mujeres, las minorías étnicas y religiosas, víctimas de discriminaciones seculares o milenarias.

A la articulación misma de esta alianza debe agregarse la necesidad imprescindible de un alto grado de conciencia, de interés y de participación activa y directa de las más amplias capas de la población en la búsqueda, la realización y el control de los cambios, y en la reestructuración y el ma-

nejo del Estado. El derecho a la diferencia debe ser afirmado y legitimado, y cualquier criterio discriminatorio (clase, nación, etnia, religión, convicciones ideológicas y políticas) debe combatirse y descartarse.

Una alianza de este tipo proporciona las bases sociales, las fuentes de poder político, los refuerzos de legitimidad y consenso que un Estado y una élite político-administrativa de características auténticamente democráticas y transformadores requieren para sobrevivir y desplegar realizaciones efectivas en situaciones nacionales e internacionales que se presentan cada vez más grávidas de peligros.

- 8) Aparición o consolidación y desarrollo de una élite de dirigentes y cuadros intelectuales, políticos y administrativos. Ella debe ser, en la mayor medida posible, la expresión de los componentes, de los impulsos y de los requerimientos de la alianza mencionada. Esta alianza constituye la base social en que la élite debe apoyarse; en la cual la mayoría de sus miembros se recluta; de la que provienen o pueden llegar a derivar su representatividad, su fuerza, su cohesión, su legitimidad, el consenso de que disfrute. Los dirigentes y cuadros de la élite intelectual-político-administrativa deben prevenirse y ser prevenidos contra el peligro de convertirse en una élite en el peor sentido del término; privilegiada y alienada de sus propios pueblos y de sus representados; sustituida a la voluntad, la participación y el control de aquéllos; promotora de alguna variante (fascista o estalinista) de capitalismo monopolista-burocrático de Estado que desvirtúe los objetivos proclamados o frustre su logro.
- 9) Control creciente del sistema político y de los instrumentos y mecanismos de poder y decisión por grupos dinámicos y transformadores, que no teman ni resistan el desarrollo nacional, la autonomía internacional, la alianza y la integración con los grupos y países víctimas y con las avanzadas de auténtico progreso histórico del mundo subdesarrollado.
- 10) Obtención de un grado cada vez mayor de articulación interna y de consenso nacional generalizado a favor del desarrollo y de la autonomía internacional, como base indispensable para la actuación en tal sentido por Estados representativos, consolidados y eficaces.
- 11) Remplazo del crecimiento insuficiente e irregular bajo régimen liberal en lo económico y de estilo autoritario en lo político, por un desarrollo total e integrado, promovido y ejecutado por el Estado y las empresas públicas y por las organizaciones sociales de base y contenido populares, a través de un plan que fortalezca al

uno y a las otras y extienda sus ámbitos de intervención y realización.

El Estado no se reduce a llenar los vacíos creados o desatendidos por la empresa privada. Producto de la sociedad, pero también su productor, el Estado puede promover y regular el proceso de desarrollo histórico de aquélla, asumir y realizar un nuevo modelo de economía y sociedad, de cultura y de régimen político. Debe asumir un papel estratégico y predominante; cumplir una función rectora, precursora y empresarial; actuar como promotor y gestor de los intereses colectivos y del progreso nacional. La estrategia y el plan del Estado deben inspirarse en una filosofía social y política que permita determinar su carácter y el contenido de una y otro, sus métodos y sus alcances. Ello supone y exige la fijación de metas, instrumentos y prioridades, la realización de programas y proyectos.

Parte esencial de esta perspectiva es la extensión y el fortalecimiento del sector público y de los entes estatales descentralizados, la sustitución por los mismos del sector privado en algunas empresas ya existentes, la creación de nuevos centros gubernamentales de decisión y gestión. El sector público y las empresas estatales tienden a englobar campos y resortes decisivos para el desarrollo autónomo y equilibrado de la economía y para la transformación progresiva de la sociedad. El sector público y sus empresas proporcionan la base y el impulso, los instrumentos y los recursos, para la acumulación interna y la inversión productiva con fines de desarrollo, el incremento del empleo y la redistribución progresiva del ingreso, la modernización auténtica, la racionalización sustantiva, la democratización integral y la autonomía externa, sin afectar en lo posible el nivel de ingreso y de consumo razonable de la población.

Se redefinen y precisan los límites del sector público y sus relaciones con el sector privado. Este último opera las ramas y actividades cuya gestión no interese o convenga de modo indiscutiblemente prioritario a entes estatales e instituciones sociales. Las condiciones específicas de la realidad nacional en cada momento histórico, las exigencias del modelo aplicado y las políticas concretas de su realización, indican en cada caso si las empresas públicas actuarán en situación de monopolio o en competencia con las privadas. Este problema se plantea en torno a varias cuestiones básicas: ¿en qué ramas es necesaria la intervención estatal? Donde lo sea, ¿en cuáles empresas públicas constituyen la mejor forma de cumplirla?, ¿dónde y cuándo debe mantenerse el régimen de monopolio o el de competencia? Todo ello no implica, en principio, suprimir la empresa privada o reducir drásticamente su ámbito de existencia y despliegue.

La empresa privada puede conservar un considerable campo de acción e incluso beneficiarse con el funcionamiento eficiente del Estado y de sus empresas. Por otra parte, un Estado que combine el número y eficacia de sus poderes con un carácter indiscutible de representatividad social y de democratización política, está en mejores condiciones de negociar desde una posición de fuerza y autonomía considerables con la gran empresa nativa y con la corporación transnacional, e imponerles condiciones racionales para su regulación y su cooperación.

A la justificación por los fines, debe agregarse la justificación por los resultados. Estado, sector público y sus empresas deben reorganizarse en sus estructuras, en sus interrelaciones y en sus dinamismos, a fin de cumplir los fines justificativos de su existencia, de sus poderes, de sus recursos y actividades, con mucha mayor eficiencia. Los esquemas institucionales y organizativos que han de elaborarse y aplicarse deben tratar de eludir dos posibilidades siempre amenazantes: la supercentralización burocratizante, la independencia y la dispersión excesivas. Para superar esta disyuntiva debe perfeccionarse o inventarse fórmulas flexibles que permiten combinar la descentralización y la iniciativa independiente de las empresas públicas, con la subordinación a los intereses sociales y a la política económica del Estado, todo ello coordinado en un plan de conjunto.

Sin embargo, el Estado no debe convertirse en objeto de idolatría, ni ser visualizado como panacea universal, capaz de cualquier milagro por su mera intervención. El Estado en sí mismo, la expansión y el fortalecimiento de sus poderes y ámbitos son requisitos necesarios y racionales para el desarrollo integral de acuerdo con lineamientos como los esbozados o similares. Por otra parte, todo Estado es siempre en mayor o menor grado una forma de alienación, una parte de la sociedad que se separa de ella y se erige sobre ella, la expropia y domina, tiende a volverse limitativo y opresivo de las fuerzas humanas expansivas y de una vida social enriquecida y dinámica. Ello exige combinar la intervención y la planificación de un Estado fuerte (en poderes, en recursos y en campos de actuación económica), socialmente eficiente, respetuoso de los derechos y libertades individuales; con el aumento de la participación activa y directa de grupos, instituciones e individuos en y sobre el Estado, y en todos los ámbitos de la existencia social y cotidiana, para recuperar la libertad humana a través de todos los aspectos y niveles y no sólo en lo meramente político, y para promover la expansión racional de todas las potencialidades y posibilidades de las personas.

El modelo esbozado exige una sociedad democrática de plena participación con énfasis en diversas formas de autogestión y autogobierno. La componen seres humanos libres, iguales y creativos, que dejan de ser obje-

tos, juguetes, instrumentos pasivos de la historia y de otros seres humanos, para convertirse en sujetos que comparten la racionalidad, la libertad, la espontaneidad, la igualdad y la responsabilidad. La sociedad se constituye y se funda, se desestructura y se reconstruye permanentemente mediante un proceso global y complejo, de libre diálogo y libre acuerdo, de abajo hacia arriba, entre todos los habitantes, en todos sus aspectos y papeles (productores, consumidores, ciudadanos) y en todos los niveles y aspectos de la existencia. La democracia representativa y la democracia directa se combinan. Una escala de estructuras autogestionadas, autogobernadas y federativas ascendentes va integrando individuos, grupos, regiones, actividades de lo local a lo nacional. La autogestión en la escuela, la empresa, las otras instituciones sociales y culturales, el autogobierno en lo político, desembocan en un sistema de planificación democrática para el sistema de decisiones de la sociedad global.

El desarrollo nacional y la autonomía e integración internacionales, son dos caras indisolubles de una misma realidad y de una misma exigencia. Un Estado a la vez fuerte y de gran representatividad democrática está en mejores condiciones para atenuar o suprimir la dependencia externa respecto a un sistema internacional muy concentrado y polarizado en poderes y respecto a cualquier gran potencia. La recuperación o el refuerzo permanente de la autonomía internacional son indispensables para el fortalecimiento y progreso del Estado y de la sociedad nacionales. Lo son también para el avance hacia formas superiores de integración latinoamericana y hacia la emergencia y afirmación de un nuevo orden mundial, basado en la libertad, la igualdad, la justicia, la buena voluntad recíproca, el bienestar compartido de todos los países participantes.

La integración latinoamericana —y más en general un nuevo orden mundial— también se funda a través de un proceso de libre diálogo y libre acuerdo mediante una escala de estructuras autogestionadas, autogobernadas y federativas ascendentes, la marcha hacia instituciones políticas y de sistemas de planificación democrática a escala supranacional. Ello incorpora supuestos, riesgos, efectos (18).

En primer lugar, una integración latinoamericana digna de ese nombre se basa en la libertad, la igualdad, la buena voluntad recíproca de los países participantes. Excluye así fuerzas, estructuras, tendencias y comportamientos que generan y refuerzan la dominación, la hegemonía y la explotación de una nación sobre otra. La nación es sometida a una dinámica de *realización-superación*.

(18) Véase *ops. cit.* nota 13.

Por otra parte, se reconoce como reales y legítimas las condiciones de no uniformidad, diversidad y particularidad que reinan en los países y los diferencian. La nación sigue teniendo realidad sustantiva y aspectos positivos a preservar. Ninguna nación puede ser suprimida violentamente. La integración de las naciones a escala latinoamericana es posible y deseable sólo a partir del reconocimiento de su derecho a la autodeterminación, al desarrollo independiente, a la separación.

Por otra parte, la nación es una categoría no eterna, sino histórica y contingente; se ha ido volviendo relativa y obsoleta. Se convierte en camisa de fuerza que asfixia la plena realización del potencial humano, la conciencia unificada de la especie y la autorrealización antropológica. El nacionalismo extremo es enemigo de los intereses legítimos de la propia nación, de la región y de la humanidad. Obstaculiza el logro de los fines de integración en comunidades humanas cada vez más universalistas.

En segundo lugar, el respeto de la libertad e igualdad de las naciones debe por consiguiente ser armonizado con la promoción de fuerzas y la búsqueda de formas que favorezcan la gradual integración de aquéllas en niveles ascendentes de sociedad internacional (19).

Ello requiere la agregación y la articulación de *actores* (locales, nacionales, transnacionales o no territoriales, internacionales), capaces de generar, consolidar e imponer las condiciones de un nuevo orden latinoamericano y mundial. Requiere también la cristalización de una *constelación* compartida de *intereses y valores internacionales*, con aptitud para expresar y para encarnarse en *fuerzas socioculturales y políticas* a la vez poderosas y operativas, que ejerzan influencia decisiva sobre la opinión pública y los procesos de decisión (nacionales, regionales, mundiales) y que produzcan efectos desestructurantes y reestructurantes de sentido universalista. En particular, resulta indispensable estimular la aparición y la perdurabilidad de un *sistema de lealtad internacional*; de *valores, normas positivas, instituciones, prácticas* concretas, que generen, reconozcan y garanticen la primacía del interés latinoamericano e internacional sobre el puramente nacional; de mecanismos requeridos para la emergencia, el funcionamiento y la vigencia irreversibles de la integración latinoamericana primero y del orden mundial simultánea o subsiguientemente.

(19) Véase SAUL H. MENDLOVITZ (editor): *On the Creation of a Just World Order, Preferred Worlds for the 1990's*, The Free Press, Nueva York, 1975; MOHAMMED BEDJAOUI: *Pour un Nouvel Ordre Économique International*, Unesco, París, 1979

