

# ESTUDIOS

## INTERVENCION DEL ESTADO Y EMPRESA PUBLICA EN LA AMERICA LATINA CONTEMPORANEA: LOS ASPECTOS POLITICOS E INSTITUCIONALES

Por MARCOS KAPLAN

El desarrollo peculiar de los países latinoamericanos ha ido acompañado en las últimas décadas por una creciente intervención del Estado, un incremento continuo de su actividad, de sus funciones y de sus poderes, de su participación empresarial, de su autonomía relativa respecto a las clases y a la sociedad (1). Las raíces de esta significación decisiva del Estado se remontan al período colonial, a la etapa de formación primaria durante el siglo XIX y a la fase de transición que va desde 1914 hasta 1930 (2), pero el fenómeno aflora y despliega en plenitud desde 1930 en adelante (3).

---

(1) El marco teórico ha sido desarrollado en M. KAPLAN: *Estado y Sociedad*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

(2) El análisis de la evolución del Estado en América Latina desde la época colonial hasta 1930 ha sido hecho en M. KAPLAN: *Formación del Estado nacional en América Latina*, Editorial Universidad, Santiago de Chile, 1970; 2.<sup>a</sup> ed., Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1976.

(3) He analizado el desarrollo del Estado latinoamericano contemporáneo en M. KAPLAN: *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Monte Avila Editores, Caracas, 1976, y en *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Editorial Tierra Nueva, Montevideo, Uruguay, 1972. Sobre el trasfondo sociohistórico contemporáneo, véase JORGE GRACIARENA: *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1967, y ANTONIO GARCÍA: *Atrazo y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, Editorial El Atenco, Buenos Aires, 1972. Véase también «Estado y proceso político en América Latina» (I) y (II), en *Revista Mexicana de Sociología*, 1/77 y 2/77, enero-marzo y abril-junio de 1977, respectivamente.

## I

## EL CONTEXTO CONTEMPORANEO

Desde 1930, América Latina se transforma por el entrelazamiento de factores y procesos externos e internos. Los países de la región se insertan en nuevas relaciones de dependencia hacia los hegemónicos Estados Unidos. Los reajustes y repercusiones de esta inserción se interrelacionan con una nueva fase de crecimiento y cambio: crisis y modernización de la producción primaria y de la sociedad rural, hiperurbanización e industrialización sustitutiva-dependiente, modificación de la estructura de clases, expansión del aparato y de las actividades del Estado, emergencia de un *neocapitalismo* tardío, a la vez subdesarrollado y dependiente (4). En el cambio, dos grandes líneas confluyen en la apertura de una crisis política a la vez orgánica y endémica.

Por una parte, el crecimiento neocapitalista desplaza y disuelve formas anteriores de dominación y producción, instauro sus propias condiciones de existencia y reproducción. Masas considerables de población son liberadas de jerarquías tradicionales estrictas, reestructuradas y movilizadas, incitadas a multiplicar sus expectativas y necesidades, sus demandas y presiones de participación.

Por otra parte, todo ello se ve bloqueado por las características y consecuencias del propio modelo y de la estructura social y de poder. El modelo privilegia ciertas empresas, ramas, clases y regiones, en desmedro de las restantes; revela una dinámica marginalizante; genera tensiones, conflictos, antagonismos. La estructura social y de poder reserva a la nueva *élite* oligárquica los centros de decisión y de acción políticas. La inversión, la acumulación y la rentabilidad de la gran empresa exigen una alta concentración del poder y un orden autoritario extremo para la sumisión de las mayorías.

La *élite* oligárquica y sus aliados encuentran dificultades crecientes para asegurar la reproducción del sistema. La clase dominante se divide en fracciones que compiten entre sí y hallan obstáculos para resolver el problema

---

(4) Sobre el neocapitalismo tardío y dependiente y su ideología, véanse HENRI LEFEBVRE: *La Survie du Capitalisme. La Re-production des Rapport de Production*, Editions Anthropos, París, 1973; OSCAR VARSAVSKY: *Hacia una política científica nacional*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1972; M. KAPLAN: *Modelos mundiales y participación social*, Archivos del Fondo, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, y del mismo autor: «¿Hacia un fascismo latinoamericano?», en la revista *Nueva Política*, México, volumen I, núm. 1, 1976.

de la hegemonía. El congelamiento de la participación no impide totalmente la movilización de masas, la refuerza y acelera; genera tensiones y conflictos de absorción y control difíciles; incrementa las tendencias y movimientos de crítica e impugnación.

El sistema tiende a una *entropía* que se manifiesta en situaciones de conflicto social, inestabilidad política, agrietamiento de la legitimidad, apertura de una brecha de consenso, debilitamiento o insuficiencia de los recursos coercitivos, vacío de poder, *crisis de hegemonía*.

La crisis general de la dominación y del sistema político tradicionales se manifiesta y vehiculiza a través de la extrema proliferación ideológica (nacionalismo, populismo, desarrollismo, izquierda de varia confesión y sus combinaciones e híbridos) y de movimientos, partidos y regímenes que aparecen a la vez como reflejo, continuidad e intento de superación de dicha crisis (democrático-liberales, de centro-izquierda, desarrollistas de pretensión pluralista o abiertamente autoritarios, nacional-populistas, bonapartistas, socialistas reformistas, socialistas revolucionarios).

Estos intentos políticos —con excepción del caso cubano— no destruyen las bases ni los componentes del sistema de dominación; lo afectan pero también lo preservan y refuerzan. La *élite* oligárquica y la derecha aceptan, promueven, aprovechan estos experimentos, como imposición inevitable, mal menor o alternativa provisoria. Al mismo tiempo, los siguen juzgando demasiado representativos o tolerantes de las masas populares, recelosos u 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 subversivo (el espectro del kerenskismo).

Expresión abigarrada de una crisis política virtualmente permanente, esta gama de movimientos, partidos y regímenes dificulta a la vez el mantenimiento de la vieja hegemonía oligárquica, su renacimiento bajo formas y con bases e instrumentos diferentes, el establecimiento y la continuidad de una democracia liberal con participación ampliada. A la *élite* oligárquica y a la constelación de grupos que giran a su alrededor, se les plantea la contradicción entre las exigencias del modelo y los rasgos y efectos de la crisis política. Combinan la percepción realista de los riesgos, la reacción anticipatoria y el pánico paranoico. Van desarrollando los elementos para la solución definitiva del problema de la hegemonía en su beneficio, mediante soluciones autoritarias que se aproximan a un modelo neofascista o se confunden con él.

## II

### INTERVENCIONISMO ESTATAL Y EMPRESA PUBLICA: FACTORES, FINES, FUNCIONES

En este contexto histórico se va dando el intervencionismo del Estado, el incremento de sus funciones, poderes e instrumentos, su conversión en una especie de *Leviathan criollo*.

Institución relativamente independiente de la sociedad y de las clases, no sujeto a la competencia ni al mercado ni a la necesidad de valorizar capital, el Estado puede presentarse como instancia universal y encarnación del interés colectivo; se coloca por encima del proceso de estructuración y de reproducción de la formación social neocapitalista; garantiza sus premisas y requisitos; expresa y regula sus intereses y necesidades (mantenimiento de las condiciones de cambio, competencia y fraccionamiento de la sociedad; reglamentación de relaciones anárquicas y conflictivas entre clases y grupos; dotación de un cuadro formal de cohesión y de organización del sistema).

La intervención del Estado comienza por ser complementaria de las grandes empresas, asumiendo las funciones y tareas que aquéllas no quieren o no pueden cumplir. El avance de la división social del trabajo inherente al neocapitalismo, la diferenciación y especialización de grupos y capacidades, dificultan la definición y la satisfacción de los intereses y problemas y la solución de los conflictos, expanden el material para el gobierno, la administración y sus especialistas. El Estado acumula viejas y nuevas funciones, absorbe problemas y conflictos que se interiorizan y reproducen en su seno bajo forma política. En este proceso, la política gubernamental y la gestión administrativa se especializan cada vez más como esfera diferenciada, práctica estructurada, profesión con intereses específicos. El Estado y los grupos que lo encarnan y operan, fortalecen sus poderes, tienden al monopolio político, logran un grado considerable de independencia relativa, se convierten en el actor central de la sociedad y en factor fundamental de su estructuración y reproducción. Esta dinámica se despliega y revela a través de una gama de funciones.

#### 1. *Organización colectiva y políticas socioeconómicas*

El neocapitalismo no se implanta ni avanza como proceso espontáneo y autorregulado. Sus protagonistas y beneficiarias son grandes empresas monopolistas, prisioneras de sus propios intereses, sometidas a la necesidad de

valorizar sus capitales y a las coacciones de la competencia y el mercado, incapaces, por tanto, de producir y de reajustar las condiciones y regulaciones de su existencia y progreso y del sistema en su conjunto (todo lo que tiene que ver con infraestructura, tecnología, recursos naturales, capital acumulado, fuerza de trabajo, mercado, situaciones políticas). La gran empresa crea así vacíos y puntos de estrangulamiento en el crecimiento, rupturas del equilibrio relativo en la reproducción del capital y del sistema, y no satisface viejas y nuevas necesidades de las clases y grupos y de la sociedad.

El Estado asume la *garantía social de las condiciones generales del proceso de estructuración y reproducción del neocapitalismo* tardío y dependiente, 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 condiciones de existencia y reproducción del sistema y lo preserva contra sus propias tendencias entrópicas.

Estas funciones comienzan por ser supletorias, para la atención de los desequilibrios internos y externos, para la solución de los problemas que no encuentran solución a través del comportamiento espontáneo del mercado y de la gran empresa. 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 su poder; no trata en principio de reemplazarla, subordinarla ni dirigirla.

Más allá de este primer horizonte inmediato, esta intervención del Estado se expande, y con ella su autonomización relativa. Por una parte, la intervención del Estado crea condiciones de valorización de los capitales predominantes y favorece la concentración monopolista. 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, lo que incrementa su capacidad de maniobra sobre y hacia la sociedad y las clases y su papel arbitral respecto a las mismas.

Este tipo de funciones hacen que el Estado incida en la *orientación*, la *estructura*, el *funcionamiento* de la sociedad y las coyunturas a través sobre todo en cuanto a los siguientes aspectos:

a) Participación considerable en el reconocimiento, jerarquización y legitimación de las necesidades colectivas y sectoriales.

b) Regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de diferentes recursos, en función de las necesidades reconocidas y jerarquizadas y de los fines que elige y opciones que realiza, 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 a las que luego se vuelve.

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 y de sus principales aspectos y sectores, en el cuadro de una estrategia general aproximativa (formas de mero intervencionismo, dirigismo, planificación parcial) (5).

## 2. La empresa pública (6)

La empresa pública es un aspecto central en el proceso de desarrollo del intervencionismo estatal y resulta de la convergencia de un complejo haz de factores: históricos, coyunturales, militares, económico-sociales, político-ideológicos (7).

---

(5) Sobre intervencionismo de Estado, dirigismo y planificación, véanse KAPLAN: *Aspectos políticos...*, cit., y OCTAVIO IANNI: *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1971, y HEINZ R. SONNTAG y HÉCTOR VALECILLOS (eds.): *El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI Editores, México, 1977.*

(6) Sobre la empresa pública, véanse A. H. HANSON: *Public Enterprise and Economic Development*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1959; M. KAPLAN: *Países en desarrollo y empresa pública*, Macchi Editores, Buenos Aires, 1965; H. SEGRÉ y otros: *Les Entreprises Publiques*, Editions Sociales, París, 1975, y MARIE FRANCE L'HÉRITTEAU: *Pourquoi des Entreprises Publiques*, París, 1972.

(7) Véanse MARCOS KAPLAN: «Capitalismo de Estado en la Argentina», en *El Triestre Económico*, México, núm. 141, año 1968, y LUCIANO MARTINS: *Pouvoir et*

a) *Factores históricos, coyunturales, militares*

El Estado contemporáneo recibe una herencia histórica de explotación de bienes públicos o de actividades fiscales que provienen de fases anteriores de su intervención, para cuya gestión existen nuevas motivaciones y debe recurrirse a formas modernizadas. En el mismo sentido se da la reserva por el Estado y en su favor de actividades que son o pueden ser fuentes de recursos fiscales considerables.

La empresa pública puede surgir como consecuencia de la preparación y el despliegue de conflictos militares internacionales, que implican a los países latinoamericanos o les imponen sus secuelas, y de la necesidad de impedir, atenuar o reparar los efectos negativos de tal impacto. Así, en algunos casos ciertos gobiernos latinoamericanos han buscado la independencia respecto a las potencias y empresas extranjeras que controlan la oferta de bienes y servicios esenciales, sustituyéndolas por entes nacionales bajo régimen mixto o de estatización. En otros casos, a través sobre todo de las Fuerzas Armadas, el Estado busca la autosuficiencia militar (fabricación nacional-estatizada de armas, siderurgia, productos metalmecánicos, combustibles, energía atómica, material aeronáutico, control nacional del transporte marítimo y aéreo).

Algunas medidas de dirigismo y estatización son consecuencia de la guerra internacional, pero se proyectan sobre todo al período posbélico: experiencia negativa de las escaseces y estrangulamientos y voluntad de impedir su repetición futura; confiscaciones de represalia contra la propiedad enemiga; utilización de saldos financieros acumulados para la compra de empresas extranjeras.

b) *Factores económico-sociales*

El impacto de las crisis internacionales (económicas, políticas, militares) y sus repercusiones internas revelan el debilitamiento de los factores y estímulos externos del crecimiento, los inconvenientes de la monoproducción y la dependencia, la necesidad del intervencionismo estatal. Nacionalizaciones y politizaciones se dan primero en la mera defensa de intereses y actividades tradicionales y para la estabilización pura y simple, pero luego también para la atención de los problemas creados por las transformaciones (agrarias, urbanas, industriales), las exigencias de crecimiento, los cambios en las estructuras y procesos de poder, la reubicación en el sistema internacional.

---

*Développement Économique. Formation et Évolution des Structures Politiques au Brésil*, Anthropolos, París, 1976.

Las viejas necesidades en aumento y las nuevas que se acumulan no son adecuadamente satisfechas por las empresas privadas, extranjeras y nacionales. En lo que respecta a las primeras, ello se explica por las fluctuaciones en el movimiento internacional de capitales, la menguante rentabilidad de los servicios públicos tradicionales, el interés excluyente por otros campos nuevos de inversión. En lo referente a las empresas privadas nacionales, su desinterés relativo por la inversión en actividades que satisfagan ciertas necesidades básicas se explica también por la rentabilidad disminuida de servicios públicos tradicionales y además por la resistencia a movilizar grandes capitales en actividades a largo plazo, de maduración lenta, de rendimiento incierto y de riesgos probables. La nacionalización y estatización de algunas empresas extranjeras se ha decidido en algunos casos por la voluntad gubernamental de reflotar grupos privados en dificultades, socializar riesgos y pérdidas hasta recuperar la rentabilidad y proceder en el futuro a la reprivatización. En otros casos, la insuficiencia del desarrollo, la presión de las necesidades insatisfechas, el lento o desequilibrado crecimiento del sector privado, la escasez o la retracción de capitales, obligan al Estado a intervenir directamente, sustituyendo por sí las inversiones privadas en sectores básicos o críticos de la economía cuyas carencias pueden resultar políticamente explosivas.

Las empresas públicas se vuelven resortes esenciales de la política económica. Proveen órganos especiales para tareas, programas y proyectos que no encuadran en la actividad normal de aquél (industria, comercio, servicios, investigación-desarrollo, regionalización). Buscan no agobiar más el aparato y el presupuesto del Estado central, separando funciones comunes y tradicionales de gobierno y administración de las funciones de organización y gestión socioeconómicas. Pretenden evadir las trabas, controles y rigideces de tipo burocrático y combinar la flexibilidad, la iniciativa y la eficacia de las empresas privadas con las ventajas del carácter y el control públicos.

Las empresas públicas resultan ser el producto del crecimiento ya logrado, de sus contradicciones y límites, de los requerimientos de su continuidad. Así, por una parte, el aumento de la dimensión (física, económica, espacial) y de la complejidad organizativa del aparato de producción y circulación, sobre todo en ciertos sectores (energía, transportes, comunicaciones), se traduce en un creciente carácter social de tales actividades que exige una gestión pública. Se trata, en efecto, de sectores con actividades de base y de punta, organización compleja, instalaciones voluminosas, técnicas de amplitud y sofisticación considerables, fuerte capital fijo, altos costos de mantenimiento y desarrollo. Estos sectores establecen una multitud de lazos e interdependencias con otras actividades productivas; funcionan en

grandes espacios (al nivel de cada país y con proyecciones hacia el exterior); su comportamiento influye en el de toda la economía nacional y en la internacional. Se plantea así la conveniencia de las economías de escala y se afirma la tendencia a formar un solo organismo nacional.

Por otra parte, estas actividades de alta complejidad organizativa, con instalaciones de larga duración y naturaleza indivisible, falta de especificidad y carácter colectivo, producen ventajas para toda la colectividad y su desempeño contribuye decisivamente a la reducción de costos o al aumento de beneficios de las empresas privadas usuarias, pero no resultan atractivas para que aquéllas se hagan cargo de su gestión. Tales actividades están obligadas a realizar y mantener importantes capacidades que no pueden utilizar permanentemente en plenitud, por la imposibilidad de variar la oferta de acuerdo a las fluctuaciones de la demanda en coyunturas específicas y períodos dados; resultan así de rentabilidad imposible, condenadas a la desvalorización de su capital, a la quiebra o al monopolio. Esta última solución resulta, sin embargo, difícil. Abandonada a la iniciativa privada la gestión exclusiva de las actividades de base, surgirían riesgos en términos de graves deficiencias, bloqueos al crecimiento, altos precios, heterogeneidades técnicas, oposiciones entre monopolios compradores y vendedores y los perjuicios finales para el funcionamiento del sistema y la realización de los beneficios globales. Por todas las razones indicadas, los monopolios pueden aceptar el control público y hasta la nacionalización de este tipo de actividades, en la medida que uno u otra no cuestionan su dominación, su acumulación y su rentabilidad, o las favorezcan.

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

El Estado y las empresas públicas y su creciente papel en el *financiamiento público de la producción* contribuyen decisivamente a que los monopolios nacionales y extranjeros superen la amenaza de la *sobreacumula-*

ción (8). El Estado se convierte en agente de la acumulación, propietario de la parte de capital social correspondiente a las empresas públicas. En éstas produce una plusvalía relativamente menor a la que hubiera correspondido en promedio al capital invertido y realiza tasas de ganancia menores a la tasa general promedio (rentabilidad reducida, nula o deficitaria). Así, una parte del capital social se desvaloriza y la parte correspondiente de su beneficio y de los ingresos que el Estado asigna a las empresas públicas —provenientes de impuestos, empréstitos, creación inflacionaria de moneda y crédito— es transferida a los monopolios. Esta transferencia de beneficios se cumple a través de diversos mecanismos: compras y ventas de bienes y servicios en condiciones preferenciales para las empresas particulares, manipulación diferencial de intereses bancarios, reparto de actividades entre el sector público y el privado en función de cargas y rentabilidades discriminadas, uso de empresas mixtas.

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).

### 3. *Los factores y procesos sociopolíticos y las otras funciones del Estado*

La autonomización relativa del Estado y de la *élite* político-administrativa se realiza y se refuerza en sí y a través de la empresa pública también por factores y procesos sociopolíticos que se entrelazan con las otras funciones del Estado.

#### a) *Funciones de institucionalización, legitimación y consenso, legalidad*

Las necesidades y las consecuencias del crecimiento neocapitalista, el 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

---

(8) Véanse CAROL ACKROYD y otros: *The Technology of Political Control*, Penguin Books, 1971, y JOHN SAXE-FERNÁNDEZ: «La contrarreforma hemisférica», en *El Trimestre Político*, México, año 1, núm. 3, enero-marzo 1976.

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 de 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. Mediante las empresas públicas se ha preten-

dido el mejoramiento de las relaciones laborales, la atenuación del régimen del asalariado a través de remuneraciones y condiciones de trabajo más satisfactorias, una cierta integración de los trabajadores en la empresa, que generen más satisfacción, responsabilidad e iniciativa en el trabajo y una lealtad incrementada de los servidores públicos hacia el Estado.

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

1.º Autoinstitucionalización de un poder estatal cada vez más intervencionista y autoritario.

2.ª 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 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.

3.º 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.

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

5.ª Contribución a la génesis y el mantenimiento de la ideología neocapitalista.

b) *Funciones de coacción social, de educación y propaganda y de relaciones internacionales*

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 elaboradas: 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, recursos, 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*:

1. Refuerzo del monopolio estatal de la violencia, de los medios de coacción, control, decisión y dirección de la sociedad, y de 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.

Universalización de la represión en diferentes sentidos, modalidades, objetos y formas (9).

2. 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

---

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

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.

El Estado tiende al encuadre ideológico y político, administrativo y policial 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.

Las empresas públicas se extienden a los 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 (10).

3. 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

---

(10) Véase MARCOS KAPLAN: «La concentración del poder político a escala mundial», en *El Trimestre Económico*, México, núm. 161, enero-marzo 1974, y «Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial», en la obra colectiva *Derecho Económico internacional*, Fondo de Cultura Económica, y también el núm. 4, vol. 1, marzo-octubre 1977, de la revista *Nueva Política*, México.

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 los 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, muy en especial a través de las empresas públicas, 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 o en las condiciones de movimientos y gobiernos populistas, desarrollistas-liberales o de izquierda, el Estado realiza, también con el uso predominante de empresas nacionalizadas y otros entes públicos, 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. Refuerza y es reforzado por las consecuencias inherentes a las estructuras del sistema (fetichismo de la mercancía y del dinero; división del trabajo, alienación y disociación de grupos e individuos, condición asalariada o marginalizada de las mayorías, división entre dirigentes y ejecutantes, gobernantes y gobernados, campo y ciudad).

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 un núcleo relativamente reducido de 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* (11), el Estado 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.

---

(11) Véanse M. KAPLAN: «Corporaciones públicas multinacionales. Posibles contribuciones al desarrollo e integración de América Latina», en *Comercio Exterior*, México, agosto y septiembre 1970, y MARCOS KAPLAN (ed.): *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo e integración de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

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 mismas, en sus necesidades, demandas y conflictos. Las coyunturas internacionales crean oportunidades y opciones para los grupos gobernantes y hegemónicos de los países latinoamericanos, los inducen a la búsqueda de un mayor grado de independencia y de capacidad de decisión autónoma. Esta tendencia —ya se dijo antes— se manifiesta desde hace décadas en la nacionalización de ramas y unidades productivas antes detentadas por corporaciones extranjeras y en su conversión en empresas públicas.

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 sus políticas nacionalistas, el Estado y el grupo gobernante buscan, además, canalizar hacia el exterior fuerzas y tendencias que son o pueden volverse amenazantes para el sistema. Movilizan así bases nacionales que refuerzan la capacidad de maniobra de aquéllos respecto a los Estados y corporaciones del mundo desarrollado, permiten reducir o renegociar la dependencia y al mismo tiempo fortalecen la autonomía relativa del Estado y de la *élite* político-administrativa respecto de las clases altas nacionales.

Estos objetivos son especialmente posibles y necesarios por la generalización a escala 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 (12). En el mismo proceso se ha ido perfilando la idea de la cooperación de los sectores públicos y empresas nacionalizadas como

---

(12) Véanse LUIS MERCIER VEGA y otros: *Fuerzas armadas, poder y cambio*, Editorial Tiempo Nuevo, Caracas, 1971; M. KAPLAN: «Las Fuerzas Armadas en la crisis argentina», en *Ruedo Ibérico*, París, núm. 7, junio-julio 1966; ALFRED STEPAN: *Brasil: los militares y la política*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1974, y GUILLERMO O'DONNELL: *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

nivel y mecanismo de la integración latinoamericana, y la emergencia de las primeras corporaciones públicas multinacionales (13).

Pese a sus méritos y virtualidades, los intentos de cooperación e integración regionales, y de surgimiento sobre estas bases y en estos marcos de entes públicos multinacionales, han encontrado —como lo he señalado en otros trabajos— obstáculos que los limitan y contribuyen a esclarecer sobre la naturaleza y el comportamiento del Estado en América Latina contemporánea.

### III

#### LA AUTONOMIA RELATIVA DEL ESTADO Y LAS EMPRESAS PUBLICAS: ALCANCES Y LIMITES

El Estado latinoamericano contemporáneo se caracteriza por los dualismos, las ambigüedades, las tendencias a una autonomía relativa de alcances variables, contradictoria y finalmente limitada. Este Estado se ha constituido o reestructurado en el tránsito al neocapitalismo tardío y dependiente y funciona ya bajo su signo. En última instancia, expresa y sirve al sistema y al grupo hegemónico y la clase dominante, y su actuación corresponde finalmente a sus características, intereses y exigencias. Pero rara vez se da una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y la *élite* político-administrativa y una fracción o la totalidad de la clase dominante, ni subordinación mecánica e instrumental de lo primero hacia lo segundo. La base socioeconómica y los conflictos de clase no condicionan ni determinan de manera mecánica ni unilinear a la esfera política y al Estado, y, por el contrario, crean la posibilidad y la necesidad de su autonomización relativa.

En el despliegue de las funciones y actividades que antes se indicó, el Estado se coloca por encima de la sociedad neocapitalista-dependiente y de sus clases, proporciona las condiciones y las garantías de existencia, de estructuración, de reproducción, de equilibrio y continuidad de un sistema incapaz de lograrlas por el funcionamiento espontáneo o por la acción exclusiva de una fracción o clase dominante o de las unidades productoras privadas.

*Emergente*, unidad global resultante de interrelaciones entre partes que lo generan y constituyen, pero dotada de cualidades y capacidades propias,

---

(13) Véanse SEGRÉ, *op. cit.*, y J. M. VINCENT, J. HIRSCH, M. WIRTH, E. ALTVATER y O. YAFFÉ: «L'Etat Contemporain et le Marxisme», en *Critiques de l'Économie Politique*, François Maspero, París, 1975.

el Estado interviene en las condiciones que lo generan y alimentan, las estimula y desarrolla, trabaja en su propio avance. Aumenta sus funciones, sus poderes y capacidades; se vuelve organizador; estimula superaciones evolutivas (metaorganizaciones y metasistemas). Se hipertrofia, acumula y centraliza poderes. De epifenómeno de la sociedad, pasa a ser su epicentro, se separa relativamente de ella, establece con ella relaciones simbióticas y parasitarias.

El aumento del estatismo se entrelaza con el refuerzo y la autonomización del *personal político-administrativo*, tecnoburocrático, civil y militar. El neocapitalismo suscita la politización, la separación entre política y sociedad, la tendencia de la primera a la autonomización y al monopolio de la iniciativa social. Las estructuras políticas se especializan, sus personales se profesionalizan y desarrollan intereses y poderes propios, están más determinados y condicionados por su actuación en y para el Estado que por cualquier otra circunstancia, incluso las filiaciones y relaciones de clase (de origen o de apoyo).

La *élite* gobernante incluye a dirigentes y cuadros políticos, pero también a la *burocracia administrativa*. Es una *capa social específica*, no una clase o fracción de clase. Cumple funciones de mediación y regulación respecto a las clases y los grupos, establece relaciones de poder con ellos, los hace depender del gobierno y de ella misma para su existencia y progreso. Una parte de la burocracia se recluta en sectores no dominantes (clases medias y populares) que encuentran en la función pública un mecanismo de existencia, ascenso y participación. Ciertos grupos burocráticos cambian su mentalidad y su perspectiva respecto a la sociedad y a los grupos mayoritarios, los atienden y organizan para mejor controlarlos y manipularlos, los convierten en base y clientela. En y alrededor de la burocracia se generan subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan su expansión y su autonomización.

Capa social, pero también *tipo de organización*, la burocracia se articula como personal, aparato, patrimonio, sistema jerarquizado de poder y saber, con fuerte interdependencia de personas, engranajes y mecanismos. Sus miembros cambian la subordinación disciplinada, la aceptación del autoritarismo, la devoción a los superiores y al Estado, a cambio de la identificación de sus intereses y fines con los Estados, el control y uso de sus recursos y poderes y su conversión en fuente de privilegios particulares.

Estas tendencias y características se refuerzan y especifican por la politización de las fuerzas armadas, su asunción de una función tutelar sobre la nación, su ejercicio de un poder autónomo fuera y sobre la sociedad y el Estado, su conversión en una *élite* tecnoburocrática que converge con

sectores de la tecnoburocracia civil, establece con ellos entendimientos y alianzas. Constelación integrada en emergencia, la *tecnoburocracia civil-militar* tiende a volverse sociedad aparte en el Estado, que fija sus fines, medios y normas; extiende su poder, sus funciones y ámbitos; se constituye en centro autónomo de decisiones y de intereses específicos.

La autoexpansión acumulativa del Estado y de la *élite* político-administrativa se expresa y refuerza en la del sector público y empresas nacionalizadas, y en su uso como fuente de recursos y poderes para el «Leviathan criollo» y quienes lo encarnan y usufructúan.

Sistema dinámico en sociedades complejas y cambiantes, con funciones de mediación y arbitraje, el Estado no puede librarse del control de la sociedad y de sus clases e instituciones; se ve afectado por sus proyectos, movimientos y conflictos; debe recurrir a estrategias y tácticas que mantengan su supremacía y la de sus grupos que lo controlan.

Para garantizar las condiciones de reproducción y avance del neocapitalismo dependiente, y sobre todo el logro de legitimidad y consenso, el Estado no puede presentarse como mero instrumento de una clase dominante y defensor de sus intereses y del sistema. Es indispensable que en parte se presente y en parte realmente se sitúe y opere como instancia autonomizada y superior respecto a las clases y grupos, fuerza dominante de la sociedad, aparato de dominación y administración respecto a *todas* las clases, potencia extraña a sus preocupaciones inmediatas.

La clase económica y socialmente dominante no es monolítica. Está dividida en capas y fracciones diferentes, en competencia y conflicto. Ello obstaculiza la expresión de los intereses de clase, el logro inmediato de una voluntad de clase, el control directo del Estado o la plena identificación con éste. Obliga a recurrir a representantes o *apoderados especializados en la razón de Estado*, es decir, la *élite* político-administrativa. El Estado y quienes lo encarnan son una especialización organizada como poder mediatizado-mediatizador de la clase dominante que obra hacia sus grupos componentes como fuerza y razón de su unidad, protección contra los enemigos internos (masas populares) y externos (otros Estados). A través del Estado, la clase dominante termina de organizarse y de afirmarse como tal; el orden es asegurado en su regularidad y continuidad contra las arbitrariedades individuales; los dominadores y explotadores ven garantizados sus propiedades e intereses y las relaciones sociales básicas que son presupuestos y componentes de su existencia y de su situación.

La autonomía relativa del Estado y de la *élite* o fracción gobernante son así realidades objetivas que la clase dominante no puede ignorar ni anular y que se posibilitan y refuerzan además de otros modos y a través de otros

mecanismos. La fracción gobernante puede no identificarse con la fracción hegemónica ni con la clase dominante. El bloque en el poder no es monolítico, es de composición heterogénea, minado por contradicciones entre fracciones de clases, influido y erosionado por otras clases y grupos y diversos movimientos sociales. Ello determina modificaciones institucionales en diferentes sectores del aparato estatal. Diferentes sectores y ramas del Estado pueden volverse sedes del poder de clases o fracciones que no son dominantes. La fracción gobernante puede resistir ciertas exigencias de la fracción hegemónica o de la clase dominante e intentar incluso sacudir su yugo para apropiarse de todo el poder.

El fortalecimiento del Estado y de su autonomía relativa requiere una neutralidad aparente-real, tanto más eficaz cuanto más convencidos están sus dirigentes y cuadros de la propia imparcialidad. El personal político y administrativo piensa y actúa a partir de sus propias categorías políticas, que funcionan como mediaciones. Esta situación es creada y reforzada por la autonomía estructural del personal político, la especificidad de sus intereses, la falta de transparencia de las relaciones sociales y su encubrimiento de las luchas de clases, el efecto de transposición y refracción que ejerce el fenómeno político. Los políticos y administradores en el gobierno nunca viven totalmente la realidad objetiva, siempre corren el peligro de relegarse a un mundo en parte imaginario y de reducir su capacidad de percepción y evaluación. Pueden creer en las categorías que utilizan y en la autonomía y supremacía de la política estatal.

Otros fenómenos generan o refuerzan el debilitamiento del control sobre el Estado por fracciones hegemónicas. *La democratización en el reclutamiento político* hace operar *mecanismos de promoción individual y grupal* que, dentro de ciertos límites, abren los organismos del Estado a individuos provenientes de niveles medios o inferiores. Las competencias y conflictos dentro de la clase dominante favorecen las presiones de clases subalternas y dominadas, el aumento de su capacidad de influencia y negociación, el paso de medidas que las benefician. Algunos mantienen hasta cierto grado los conflictos sociales como justificación de su papel de mediación y de promoción del bienestar y el orden. El Estado arbitra entre grupos de la clase dominante, y entre ésta y las clases subalternas y dominadas, cuando está en juego la coherencia, la estabilidad y la sobrevivencia del sistema.

Convertido en entidad separada y omnipotente, dotada de poderes y recursos propios, las relaciones del Estado con la sociedad se vuelven complejas, ambiguas, potencialmente explosivas. Sus variaciones y mutaciones pueden replantear la organización de la sociedad. Los conflictos en el Estado desencadenan crisis, conspiraciones, revoluciones de palacio, revueltas

populares, guerras civiles, llamadas a la ayuda extranjera y hasta revoluciones sociales. Las tensiones y antagonismos sociales, los desequilibrios del sistema, favorecen la inestabilidad del Estado, que, a su vez, realimenta la inestabilidad social.

La autonomía de la instancia política, de los políticos y administradores del Estado, puede alcanzar una extrema latitud, pero es siempre relativa, se mantiene dentro de ciertos límites, sobre todo por razones como las siguientes:

a) La fracción hegemónica y la clase dominante por una parte, el Estado y la *élite* político-administrativa por la otra, se constituyen y actúan sobre la base, en los marcos y como elementos integrantes de un sistema global. De su organización y de su funcionamiento surgen coordenadas que asignan al Estado un papel *en última instancia* limitado. Las funciones del Estado respecto a la economía y a la sociedad (mantenimiento de la coherencia, la estabilidad, la continuidad; desarrollo de las posibilidades del sistema sin transformaciones radicales) establecen una correspondencia entre la política del Estado, y los intereses socioeconómicos dominantes hacen que la primera sirva en última instancia a los segundos.

El área y la problemática de las *empresas públicas* son particularmente aptas para revelar esta dinámica esencialmente contradictoria. A través de aquéllas se revela que la intervención del Estado y la extensión del sector público son a la vez una necesidad y un nudo de contradicciones insolubles para el neocapitalismo, que tiende así a promoverlas y a limitarlas, a usarlas y a lamentarlas.

Institución de la sociedad neocapitalista, el Estado es independiente de ella y la domina, a la vez su premisa y su base internas, y su límite como coacción negativa a la valorización del capital. Las funciones del Estado no están contenidas originariamente en él, ni es por su propia naturaleza que asume la responsabilidad de crear y mantener ciertas condiciones generales de producción. El Estado va asumiendo la atención de las condiciones generales del sistema que el capital no quiere o no puede garantizar. Las fracciones de la clase dominante no aceptan esta extensión de las actividades del Estado y las limitaciones que ella les impone, de manera voluntaria y satisfecha. Las acepta a medias y sin alegría, bajo el impacto de crisis socioeconómicas que se expresan y mediatizan por las competencias y conflictos entre fracciones de la clase dominante, luchas de clases, catástrofes (materiales, políticas, militares), aparición de nuevas necesidades históricas. La *élite* oligárquica no apoya una extensión ilimitada del sector público, lo restringe y subordina, por el contrario, en su existencia misma y en su funcionamiento, a sus intereses. Acepta por necesidad la creación de empresas públicas, las

promueve o utiliza como instrumento de garantía y de incremento de sus beneficios, de su acumulación, y siempre en la medida en que tales objetivos económicos no puedan ser realizados de manera igualmente eficiente por la empresa privada, que se debe suplir y ayudar, pero nunca desplazar.

La aceptación de las empresas públicas por las grandes empresas, la *élite* oligárquica y sus aliados nunca es completa ni definitiva. Aquéllas, y de manera más general diversas formas del intervencionismo estatal, establecen barreras externas y coacciones negativas a la formación de valor por el capital, a su valorización y acumulación a través de empresas privadas, situación general que se manifiesta de diferentes maneras.

En primer lugar, el Estado se asigna y pasa a controlar funciones, ámbitos, recursos que provienen directamente de los recursos del país (capital social) y de la fuerza de trabajo, y que escapan a la dominación del capital como objeto de explotación, limitan el espacio de acumulación y reproducción del capital privado. A esta esfera corresponden: las limitaciones vigentes en las empresas públicas a la jornada de trabajo y a la producción de plusvalía; la imposición de cargas tributarias y sociales para la provisión de servicios a la comunidad y las consiguientes limitaciones al consumo individual; la asunción por el Estado de procesos productivos que el capital privado puede considerar —inmediatamente o en perspectiva— rentables.

En segundo lugar, el sector público puede demostrar —y a veces lo hace— que una empresa puede funcionar eficientemente sin propietario privado, lo que plantea un cuestionamiento objetivo a la propiedad privada de los medios de producción y financiamiento. Los éxitos tecnológicos y de gestión del sector público pueden atestiguar el freno que la apropiación privada impone al desarrollo de las fuerzas productivas y los desperdicios que genera. Las empresas públicas pueden aparecer como la negación de relaciones de producción capitalista en beneficio de trabajadores y capas populares.

En tercer lugar, en efecto, en ciertas empresas públicas se da un mejoramiento limitado, pero real, de la situación de los trabajadores. Estos, masivamente concentrados y organizados en ciertos sectores vitales de la economía, pueden asumir la defensa de intereses nacionales. La lucha de masas, en ciertas condiciones, puede imponer nacionalizaciones sobre las que el poder capitalista puede no volver luego completamente, mantenerlas y extenderlas. El sector público puede volverse un sostén sólido para la operación de políticas progresistas o radicales de un eventual gobierno popular.

Finalmente, de manera general, las empresas públicas dejan de ser propiedad privada en sentido estricto. Por grande que sea la convergencia o la interpenetración entre el Estado y los monopolios privados, éstos dejan de tener uso directo de las empresas públicas. En este tipo de entes públicos el

Estado, sujeto a coacciones institucionales y a criterios sociales y políticos, tiene la posibilidad de obrar sin tener en cuenta la ley del beneficio máximo y puede reproducir y ampliar las contradicciones del proceso de acumulación.

Por otra parte, pese a las dificultades y crisis de las empresas públicas, y al mismo tiempo por ellas, la *élite* oligárquica y la gran empresa nacional y extranjera relanza periódicamente su ofensiva contra aquéllas. Las considera, junto con el intervencionismo estatal en conjunto, como un fenómeno episódico, inconveniente, hasta patológico. Esgrime la manida afirmación de que el Estado es mal administrador, y postula la necesidad de privarle de sus instrumentos de regulación y de promoción del desarrollo y el cambio (desnacionalización y reprivatización de empresas públicas, refuerzo de los monopolios privados y de la colonización por las multinacionales).

Esta solución se estrella contra las dificultades de la reprivatización (repercusiones sociales y políticas, carácter estratégico de muchas actividades y sectores en cuestión, desinterés de capitales privados por muchas de aquéllas).

En lo que respecta al Estado y a la burocracia político-administrativa, ligados a un orden social determinado y sometidos a sus coacciones, sólo tienen un campo de acción finalmente limitado. No se puede pedir que obren contra las leyes fundamentales de valorización y acumulación del capital, ni contra ciertas relaciones esenciales entre clases (dominantes, subalternas, dominadas) y el régimen de poder político. No tienen una actividad autónoma que se desarrolle fuera de las relaciones sociales de producción y de las condiciones generales de la reproducción social y de la acumulación de capital, a partir de criterios externos a la ley del beneficio máximo. No dominan el juego social en que participan. No controlan la competencia monopólica —nacional e internacional— de los capitales, deben plegarse a sus condiciones para perdurar como aparato que compensa *a posteriori* los desequilibrios más agudos y regula los movimientos entre los grupos dominantes y entre éstos y los dominados.

En estas condiciones, subsiste la llamada economía mixta, y con ella la ambigüedad, las insuficiencias y los dilemas del sector público. Incapacitados para convertirse en agente efectivo y dinámico del desarrollo, el sector público y sus empresas siguen reducidos a su actual situación de islotes aislados y limitados en un mar de capitalismo dependiente que proyecta sobre el propio Estado sus contradicciones, deformaciones y restricciones. Por otra parte, la mera subsistencia del sector público revela las insuficiencias del sector privado y la incapacidad de una economía neoliberal para funcionar de acuerdo con sus propias premisas, agrava las contradicciones

entre ambos sectores, dificulta una coexistencia pacífica entre ellos, exige tarde o temprano una definición en un sentido o en otro.

b) La *promoción individual* de miembros de clases subalternas y dominadas para su ingreso en el Estado tiene límites. No implica necesaria y totalmente una democratización. El control del poder socioeconómico posibilita a la fracción hegemónica y a la clase dominante la conservación, la recuperación y el ejercicio de considerables poderes de decisión. Los dirigentes y funcionarios de origen popular no llevan consigo necesariamente su origen en el ascenso político y social; pueden identificarse con los intereses y valores de su nueva posición. La movilidad social puede refractar o velar la naturaleza de clase del reclutamiento político, acreditar una imagen democratizante del Estado sin tocar los privilegios fundamentales de los grupos hegemónicos y dominantes. El proceso de reclutamiento del personal político y administrativo es mantenido aquí más allá del umbral a partir del cual el *quantum* de movilidad afecta —a través de tensiones, conflictos y crisis— la estabilidad y la reproductibilidad de la estructura de clases y de poder y de la ideología oficial.

c) La fracción hegemónica o la clase dominante pueden ejercer influencia y control sobre el Estado por la mediación de diversos *factores y mecanismos de cohesión y regulación de los grupos gobernantes y administrativos*.

La identidad de condiciones objetivas y de prácticas profesionalizadas produce constelaciones de predisposiciones, homogeniza hábitos y pautas de conducta. Una comunidad de puntos de vista y de modos de actuar, la armonización de hecho de prácticas y obras, confieren regularidad, unidad, objetividad, sistematicidad, una racionalidad específica a las propensiones, actitudes y comportamientos de los miembros de la *élite* político-administrativa. Ellos se constituyen como tal, homogeneizados dentro de una capa unificada, particularizados respecto de los otros grupos e individuos. Sus acciones son orquestadas en ausencia de toda organización de proyectos y actos individuales, y sin necesidad de conspiraciones. Una matriz común define e impone el consenso social del sistema político-estatal en un momento dado, limita las desviaciones, restringe el grado posible de objetividad y de imparcialidad.

Esta situación estructural es reforzada por los *mecanismos culturales* que regulan la expresión de las exigencias ideológicas y políticas. Medios de sociabilidad, de educación, de información y de comunicación de masas operan como *agencias de adoctrinamiento conservador* que desalientan en los miembros de la burocracia político-administrativa las tentaciones de autonomía y de competencia por el poder. Determinan e imponen *tabúes políticos* que fijan lo aceptable y lo inaceptable en la vida personal y en la práctica pro-

fesional y política. El consenso se *constituye* como círculo cerrado, en cuyo interior los debates políticos se reducen a dimensiones poco significativas o anodinas y gozan —junto con algunas escapadas no conformistas— de libertad en la medida misma de su trivialidad y de su inconsecuencia.

d) Una *red de vínculos* se constituye con miembros de la fracción hegemónica y de la clase dominante y de dirigentes políticos y administrativos. Ello se da a partir y a través de la comunidad de origen social, de las actividades gubernamentales de mediación y regulación, de la elección de grupos de la fracción hegemónica o de la clase dominante como modelo o grupo de referencia, de la convergencia de ideologías y aspiraciones, de la interpenetración y la fusión de tipo familiar, económico, social, y de la corrupción.

e) Aunque diversas clases o fracciones se reparten el poder del Estado, sus aparatos y ramas u órganos, rara vez o nunca aquél deja de funcionar a través del predominio de alguno de aquéllos sobre el resto del sistema. En las ramas, órganos o aparatos del Estado que predominan, o que tienen una importancia estratégica (verbigracia, los que tienen que ver con decisiones fundamentales de política y organización económicas), tiende a ubicarse la sede de poder de la fracción hegemónica o de la clase dominante que las usa para servir sus intereses específicos y conservar palancas de mando reales.

f) Si el personal político y burocrático amenaza con llevar su autonomía más allá de ciertos límites y los costos de esa autonomía exceden ya sus beneficios, la fracción hegemónica y la clase dominante, sus aliados institucionales internos (Fuerzas Armadas, Iglesia) o externos (gobiernos y corporaciones de potencias) pueden llamar brutalmente al orden a ese personal. Ello se da a través de formas variadas de presión, legales e ilegales: retracción interna de capitales o evasión de los mismos al exterior; desequilibrio monetario, inflación y desabastecimiento; operaciones de desestabilización política; campañas de prensa y de rumores; promoción de movimientos de protesta; terrorismo político, hasta culminarse en el golpe de Estado.

La posibilidad de que el personal político-administrativo defienda y extienda su autonomía relativa más allá y contra el interés y la voluntad de la fracción hegemónica o de la clase dominante no es descartable, pero dista de ser probable. Encuentra límites en la necesidad, para su efectivización, de una movilización de masas de tal envergadura y profundidad que genere el desborde incontrolable y con ello la destrucción del orden jerárquico, autoritario-vertical, sobre el cual todo Estado se funda y al cual expresa.

La problemática del Estado y de la empresa pública ocupa un lugar cen-

tral en el balance y las perspectivas del proceso latinoamericano contemporáneo. Se ha dicho ya cómo desde una parte de la derecha económica y política se propugna el debilitamiento o la destrucción del Estado y del sector público, posición carente a la vez de sinceridad, realismo y viabilidad. Las alternativas restantes se refieren a la continuidad levemente modificada de la situación actual, a la emergencia de una forma acentuada de capitalismo de Estado, al ascenso de un modelo stalinista de acumulación, desarrollo y Estado, o al surgimiento de una alternativa socialista democrática de sociedad, política y Estado. El análisis científico, el debate político, se interrelacionan con la formulación y la confrontación, en la teoría y en la práctica, de los modelos alternativos de desarrollo y de sociedad deseada, cuestión que obviamente merece un tratamiento por separado.