

Neopatrimonialismo, élite de poder y expansión de la burocracia

El concepto de patrimonialismo

H. C. F. Mansilla

Hasta ahora no se ha logrado una caracterización adecuada de aquellos sistemas sociales en los cuales la propiedad privada de los medios de producción no juega un papel decisivo, la llamada cuota estatal es relativamente alta en los terrenos de la producción, la distribución, la educación y la vida cultural y en los que la élite dominante se destaca por el control del aparato de Estado. En los regímenes patrimoniales no se puede detectar una línea separatoria clara entre la propiedad y la soberanía, es decir, entre las esferas privada y pública. La propiedad privada goza obviamente de una existencia autónoma, pero al igual que la vida íntima no está protegida efectiva y permanentemente contra los abusos provenientes del Estado. El Gobierno y la clase dominante son proclives a presuponer que les compete un derecho muy amplio de disponer sobre recursos materiales y humanos: sin adquirir propiedad (en sentido estricto) en la esfera de los medios de producción, esta élite se halla, dentro de ciertos límites, en la condición de gobernar el país de modo *paternalista* y de conceder puestos, honores, porciones de poder y recompensas monetarias según criterios muy peculiares y a veces desprovistos de una racionalidad a largo plazo, más o menos como un *pater familias* determina el uso de su *patrimonio* de acuerdo a su arbitrio¹.

Sólo *algunos* rasgos del orden patrimonial se reproducen en todas las naciones latinoamericanas del presente, especialmente en aquellas donde la herencia ibérica es aún vigorosa y donde las irrupciones de modernidad y la inmigración europea han tenido un nivel relativamente bajo. América Central y el área andina exhiben varias de las características de este ordenamiento social. El patrimonialismo es probablemente una variante del antiguo sistema basado en la tradición, en el cual el poder era ejercido de modo personal. La propiedad privada no está aún consolidada, ya que según normas no escritas el Estado puede suspender, restringir o repartir de nuevo las posesiones de derecho privado. La élite privilegiada, que debe su *status* excepcional al servicio leal que presta al soberano, no dispone de derechos de propiedad, sino de oportunidades de usufructo, que pueden ser canceladas por el Estado en cual-



quier momento. a ello deben atribuirse la base precaria sobre la cual se asienta el poder de este estrato *meritocrático*, su falta de aptitudes innovativas y su carencia de un espíritu independiente.

Este modelo explicativo es aplicable a la realidad contemporánea de América Latina sólo de manera fragmentaria y puntual; numerosos países de Asia y Africa tienen rasgos mucho más notorios de un régimen patrimonial, como ser la debilidad institucional de la propiedad privada y las prerrogativas mucho mayores de una meritocracia dependiente por completo del Estado. Para la comprensión de la realidad latinoamericana parece indispensable, sin embargo, el insistir en la hipótesis revisable de un orden social *mixto*, que incluye elementos patrimonial-paternalistas, funciones estatales muy dilatadas en todos los campos y una burocracia como élite del poder (sin fundamento propio en la esfera de la producción). Se trata de un ordenamiento social que no es capitalista ni socialista; estos conceptos eurocéntricos no poseen la capacidad de aprehender una evolución histórica que no está marcada por las configuraciones sucesivas de la propiedad privada de los medios de producción. Todas las variantes del marxismo no pueden, por consiguiente, aclarar la especificidad de un sistema social, en el cual el Estado no es la agencia del capital nacional o transnacional y en el que el prestigio, el poder y los ingresos no provienen de la posesión de los medios de producción, sino del manejo del aparato estatal. Carecemos aún de categorías y conceptos adecuados para explicar estos regímenes de forma satisfactoria.

El patrimonialismo en la herencia ibérica

El carácter de esta élite del poder y las propensiones a la excesiva burocratización de las Administraciones públicas no pueden ser comprendidas cabalmente sin recurrir al estatismo propio de la herencia ibérica en América Latina. En la investigación acerca de cuestiones de estratificación social, vida institucional y padrones colectivos de comportamiento es conveniente, por lo tanto, el referirse a la posición privilegiada del aparato estatal y a la distribución de honores, poder y riqueza mediante el grado de acceso a las altas

esferas del gobierno². La España que conquistó y configuró el Nuevo Mundo no era un reino feudal tardío con una aristocracia poderosa y con instancias intermedias relevantes; las ciudades, las corporaciones, los parlamentos estamentarios (Cortes) y los terratenientes gozaban evidentemente de notables privilegios, pero estaban simultáneamente sometidos a la coluntad de la corona en un grado tal que era desconocido en la Europa preabsolutista. Ya en el siglo XVII la nobleza había sufrido una transformación considerable: un estamento señorial, que al comienzo había poseído una cierta autonomía, terminó por convertirse en una mera élite del poder bajo las presiones constantes del gobierno central. Los monarcas castellanos reinaban sobre súbditos y no sobre vasallos. Mientras que el estamento nobiliario en Europa Occidental representaba un cuerpo jurídicamente bien organizado y delimitado, que disponía de un código de honor y un comportamiento claramente definido y de órganos permanentes para la articulación y defensa de sus intereses específicos, la élite del poder no tuvo ni tiene hasta hoy un carácter institucionalizado, ni órganos de representación, ni un código de honor³. En España la élite del poder (o *clase política* según el concepto acuñado por Gaetano Mosca y T. B. Bottomore) se distinguió por su ineptitud, su esterilidad, su miopía y su corruptibilidad; careció del *ethos* de servicio que ya habían desarrollado burocracias comparables en Europa Occidental, le faltó toda opinión y teorización políticas propias y diferenciadas, y se dedicó enteramente a la preservación de lo convencional. Puesto que su fundamento se reducía al favor real —no siempre previsible—, esta élite se aferró a una sola virtud: la sumisión con respecto al soberano de turno, contribuyendo de esta manera al dilatado estancamiento y luego a la decadencia que la Península Ibérica tuvo que soportar durante la Era Moderna.

La monarquía española contrarrestó eficazmente todas las propensiones a la feudalización en las Indias Occidentales; las prerrogativas de este tipo, que en un comienzo habían sido otorgadas a los descubridores y conquistadores, fueron abrogadas rápidamente después de la conclusión de las grandes expediciones y del sometimiento de los imperios aborígenes. Uno de los instrumentos para ello fue una densa red de instancias administrativas y de funcionarios, cuya lealtad a la lejana corona se desmoronó recién en el siglo XIX con las guerras de la Independencia. La índole centra-

lizada de esta burocracia, la reglamentación casi exhaustiva de la vida cotidiana y la actitud cesaropapista de la Iglesia católica impidieron la formación de clases sociales genuinamente autónomas que hubiesen podido constituir un contrapeso serio frente al omnipotente gobierno central. A pesar de que terratenientes y magnates de la minería lograron reunir inmensas fortunas —que sintomáticamente no pudieron sobrevivir varias generaciones—, se puede afirmar con alguna seguridad que el único estamento privilegiado de manera constante y clara durante el coloniaje fue el funcionario de la corona⁴.

Esta constelación fue robustecida por el carácter *corporativo* de la rígida estructura social, cuyos *segmentos* estaban aislados unos de otros y se podían comunicar sólo mediante el poder centralizado. Una importante serie de factores emparentados entre sí contribuyó igualmente a evitar el surgimiento de centros secundarios de poder y a dificultar el florecimiento de estratos sociales con una base independiente de sus fueros: el *Patronato Real* que ejercía la corona sobre la Iglesia católica, el control sobre los ayuntamientos municipales, los gremios y las asociaciones profesionales, el privilegio de la corona de ser la única fuente de los más altos honores, de las prebendas más apetecidas y de las recompensas más cuantiosas y, finalmente, el instrumento nada despreciable de conferir o quitar el *status* legal a un número elevado de corporaciones e instituciones públicas y privadas. La corona y la burocracia que interpretaba sus designios en el Nuevo Mundo acopiaron, por consiguiente, casi todos los medios del poder y dieron lugar a un estilo dominacional de corte absolutista. La corona era vista como el origen de toda legitimidad, la encarnación de la identidad nacional y la personificación de la voluntad popular.

En el Nuevo Mundo la administración virreinal fomentó o, por lo menos, toleró una repartición generosa de puestos, prebendas, honores y emolumentos a clientelas dilatadas; el fundamento del poder burocrático fue consolidado y ampliado mediante la creación de vínculos muy ramificados entre patrones y clientes y por medio de la dependencia en la que caían muchos grupos sociales. El otorgamiento patrimonialista y paternalista de favores estaba tan bien dosificado que la élite burocrática del poder no tenía que temer ninguna competencia seria. (Las concesiones mineras, por ejemplo, estaban sometidas a variadas condiciones, reservándose el Estado el derecho de propie-

dad y otorgando sólo el de usufructo por períodos limitados, lo que podía ser revocado fácilmente.) Esta clase política⁵ se reproducía a través del método de la cooptación y no por derecho hereditario. Una peculiaridad de la tradición administrativa española y portuguesa consistía en no definir claramente ni los límites de las concesiones en el terreno económico, ni el carácter de las prebendas, ni las funciones de los puestos estatales⁶; la sobreposición de las atribuciones burocráticas, la ambigüedad de los cometidos oficiales, la inseguridad de los prebendarios y las disputas de los concesionarios entre sí redundaban en provecho de la autoridad del poder central y no favorecieron la autonomía de una posible aristocracia.

Elementos sustanciales de esta herencia patrimonialista, corporativa y paternalista se encuentran en aquellos ámbitos geográficos y sociales, en los cuales las irrupciones de la modernidad han sido fragmentarias y episódicas⁷. Pero algunos aspectos no del todo insignificantes de este legado han permeado la estructura sociopolítica de todas las naciones latinoamericanas y, en conjunción con la cultura cívica del autoritarismo, han contribuido a afianzar la tendencia favorable al estatismo, que siempre ha permanecido latente en estas sociedades. Esta constelación, cuyos componentes varían evidentemente de país a país, se manifiesta en la elevada cuota estatal en lo que respecta al comercio exterior, a las nuevas inversiones y al producto interno bruto, y esto en sociedades presuntuosas abiertas al capitalismo, como Brasil, Venezuela y México⁸. Recién las corrientes propicias al proceso de democratización y a la economía de mercado a partir aproximadamente de 1980 podrían significar un freno al patrimonialismo estatista latinoamericano.

La conjunción de elementos tradicionales y modernos en la actualidad latinoamericana

Lo específico del ordenamiento social de muchos países latinoamericanos en la actualidad debe ser visto en la conexión entre elementos tradicionales y modernos, entre la propiedad privada y la pública de los medios de

producción y entre pautas autoritarias de comportamiento e instituciones liberal-democráticas. Al Estado no se le puede atribuir una mera función subordinada permanentemente a los intereses «capitalistas», ya que las instancias estatales y la élite burocrática del poder han desplegado una dinámica propia de crecimiento, parámetros de desarrollo a menudo autónomos y prácticas dominacionales singulares, sin tratar, por otra parte, de alcanzar un control exhaustivo sobre las actividades productivas. Ellas han determinado, en el fondo, los criterios para la utilización de recursos públicos (y a veces privados), y, tomando como referencia el viejo orden patrimonialista, han establecido valores de orientación en la esfera político-institucional. En estos países la iniciativa privada se mueve dentro de un marco regulado, en sus líneas generales, por la voluntad estatal, y en caso de conflictos con instancias estatales, éstas llevan las de ganar. Las compañías privadas tienen, por ejemplo, que competir con empresas estatales o mixtas, cuya gestión no se destaca, en general, por su eficacia, pero que poseen un respaldo financiero voluminoso, no necesitando, además, preocuparse demasiado por alcanzar costos de producción realmente competitivos. Finalmente la iniciativa privada tiene que entenderse con gobiernos que tienen la bien ganada fama de imprevisibles: no es nada extraño que un régimen favorable verbalmente a principios liberales y capitalistas implemente medidas propicias a los sectores económicos estatales o —cosa insólita— decrete restricciones de todo tipo a la propiedad privada⁹. La cultura política del autoritarismo no es singularmente proclive al florecimiento estable de una economía de mercado de índole liberal a causa de la dignidad superior atribuida a lo colectivo en detrimento de lo individual y también por la validez siempre precaria y relativa que tienen los contratos, las leyes y las reglas de juego. La iniciativa privada tiene, por ejemplo, que justificarse permanentemente contra la muy popular ideología de los sagrados intereses nacionales, según la cual los sectores estratégicos de la economía, incluyendo de manera obvia los recursos naturales y energéticos más importantes, deberían permanecer siempre bajo el control del Estado. Las autoridades y la opinión pública mantienen la definición de «estratégico» premeditadamente en un terreno nebuloso, lo que permite en el momento adecuado una interpretación generosa en favor de los intereses vinculados con el Estado.

Los sistemas patrimonial-paternalistas conviven con estructuras sociales rígidas y con una élite política poco numerosa, pero muy privilegiada; las posibilidades de participación efectiva de las masas han estado limitadas por la apatía cultural de las mismas y por la tendencia a desalentar los impulsos espontáneos provenientes de abajo que hubieran significado la más mínima reducción de las prerrogativas explícitas e implícitas del gobierno central y de la élite del poder. En este punto no se pueden constatar grandes diferencias entre los regímenes más disímiles en América Latina: desde los sistemas conservadores hasta los experimentos socialistas tienden a diluir las pocas autonomías municipales y regionales que existen en el papel y a considerar que sus labores y medidas constituyen una especie de actos de gracia en favor de la población, la cual debe mostrarse agradecida por la bondad paternalista exhibida por las autoridades. No es aún hoy corriente la concepción de que el Estado existe únicamente por y para sus ciudadanos y que todos sus actos son (o deberían ser) prestaciones de servicios a la comunidad. En lugar de ello es todavía usual el considerar que los ciudadanos forman una masa de recursos, sobre la cual el Estado puede disponer como si se tratase de una parte del patrimonio gubernamental, cuya dilapidación ha sido una de las constantes en la praxis administrativa de todos los regímenes paternalistas.

La creación de industrias estatales o subsidiadas generosamente con fondos públicos y, al mismo tiempo, el surgimiento de sindicatos alentados e inspirados desde arriba han renovado el antiguo mecanismo de patrones y clientelas: el siglo XIX conoció ante todo masas de seguidores de origen campesino reunidas alrededor de un caudillo militar o un terrateniente de carácter carismático y ambiciones políticas, mientras que en la segunda mitad del siglo XX las clientelas se componen de miembros de partidos o sindicatos que se distinguen por la magnitud de su tamaño, la centralización del proceso decisorio y la indoctrinación reinante en su seno.

Esta evolución tuvo sus comienzos con los regímenes populistas de Getulio Vargas en el Brasil (1930-1945, 1951-1954) y Juan Domingo Perón en la Argentina (1943-1955, 1973-1976); las nuevas clientelas, en las que abunda la gente de origen provinciano expuestas a las inseguridades del mercado laboral urbano, reproducen pautas de comportamiento y valores de orientación de

indole convencional, pero ahora dentro de un marco de modernización parcial e industrialización incipiente. La fidelidad hacia el antiguo patrón rural se ha transformado en una lealtad limitada temporalmente y alimentada por consideraciones de carrera, oportunidad y pequeños intereses del día, lealtad que preserva, empero, una porción sustancial de la vieja nostalgia por la mano dura y la conducción firme de los caudillos carismáticos.

Las clases medias urbanas aprueban igualmente una dilatación de las funciones estatales y la conservación de su carácter paternalista, porque un aparato estatal floreciente ofrece posibilidades nada desdeñables de trabajo, ingresos y seguridad en un mundo cambiante e inestable. Precisamente el hecho de que la administración pública y las empresas estatales atribuyan una significación menor a los criterios de eficiencia, rendimiento y control de calidad aumenta el atractivo de un puesto en el aparato gubernamental. Estos parámetros juegan un rol secundario para los cálculos de la élite burocrática del poder, para la cual la distribución de prebendas, la recompensa de las clientelas fieles, la consolidación y ampliación de las propias posiciones y el afianzamiento de audiencias leales representan aún hoy las líneas rectoras más importantes de su actuación pública.

Desde aproximadamente 1960, cuando los efectos de demostración irradiados por los centros metropolitanos influyeron sobre sectores cada vez más vastos de la sociedad y los primeros resultados del proceso de modernización alteraron paulatinamente el comportamiento masivo, las clientelas comenzaron a presentar exigencias más elevadas: no sólo puestos seguros, sino aquellos con chaqueta y corbata y detrás de un escritorio forman parte de sus demandas estables y tienden a convertirse en la condición de su obediencia transitoria al patrón¹⁰. El antiguo rechazo al trabajo manual, propio de la herencia ibero-católica, se junta con la inclinación a ejercer el poder, aunque sea en una dosis mínima, y un puesto en la burocracia parece ser más favorable a este fin que un empleo en el sector de la producción. En este sentido se puede aseverar que existen paralelismos entre los diferentes sistemas de ordenamiento social en América Latina: la modernización parcial se combina con la expansión de las funciones estatales y simultáneamente con la preservación de pautas convencionales de orientación.

Ejemplos de esta evolución son los cambios revolucionarios, entre sí tan desiguales como los acaecidos en México, Bolivia, Perú y Cuba, cuya característica más sobresaliente ha sido a largo plazo la ampliación de las tareas y funciones del Estado centralizado¹¹.

La relación entre la élite del poder y el Estado

No existen aún estudios exhaustivos en torno a las élites burocráticas del poder en América Latina. La inexactitud conceptual que rodea a esta categoría se debe a que todavía no han sido acuñados los instrumentos analítico adecuados a la realidad del Tercer Mundo; lo mismo vale para la hipótesis del régimen patrimonial-paternalista.

En todo caso parece que la concepción marxista de una clase dominante en cuanto proletaria de los medios de producción y de un aparato estatal destinado a implementar *in praxi* los intereses de aquella clase, no posee una facultad explicativa suficiente con respecto a un ámbito geográfico y social conformado por una evolución totalmente diferente a la de Europa Occidental.

De acuerdo a Claudio Véliz¹², el aparato estatal centralizado constituye el *pressure group* más importante y más privilegiado en América Latina: habría logrado acrecentar su influencia en todas las esferas de la vida social mediante la dilatación de las instancias burocráticas, la creación de vínculos patronal-clientelísticos muy diversificados, el control del campo de la educación y la universidad y por medio de un ascendiente sustancial en el campo de la economía. Aunque esta hipótesis exhibe un carácter unilateral, englobante y poco adecuado a la realidad cambiante del Nuevo Mundo, encierra un núcleo de descripción veraz. Los gobiernos latinoamericanos han logrado, en efecto, convertir una buena parte de su funcionariado público en clientelas manejables desde arriba; instituciones como las Fuerzas Armadas y la Iglesia católica no han contribuido a relativizar la importancia de gobiernos altamente centralizados; la iniciativa privada juega un rol muy inferior a sus posibilidades y a las necesidades de la socie-

dad respectiva. Es cierto que significativos sectores sociales han conseguido en determinados periodos y países la implantación de políticas públicas congruentes con sus intereses específicos, pero lo que no han obtenido ni de lejos es transformar al Estado en un instrumento permanente y confiable de sus designios.

Algunos factores han coadyuvado a que el Estado mantenga su independencia frente a los otros actores sociopolíticos. En casi todas las naciones latinoamericanas el Estado continúa ejerciendo las funciones de árbitro en caso de conflictos entre los sectores privados, los que prefieren los canales burocrático-administrativos para solucionar disidencias en las cuales el Estado no está directamente involucrado. Además de esta peculiaridad de un orden corporativo, el Estado posee la capacidad de asimilar e integrar paulatinamente a los estratos y grupos que aparentemente se hallan en rebeldía contra el sistema imperante. Un caso sintomático es el de los intelectuales y absolventes universitarios, que por medio de puestos estatales llegan tarde o temprano a los sectores bien situados de las clases medias. La Administración pública constituye el empleador más importante para personas con formación universitaria y, paradójicamente, también para la mayoría de los disidentes, revolucionarios y críticos del orden establecido. La capacidad de crear prebendas, puestos y sinecuras y la de conferir honores y recompensas han demostrado ser factores indispensables para la tarea de domeñar exitosamente a los espíritus rebeldes.

Las pautas de comportamiento y los valores de orientación de las élites del poder no son en la actualidad fundamentalmente distintas de aquéllas prevalecientes durante la época colonial. Los altos dignatarios y los funcionarios importantes son propensos —fuera de algunas loables excepciones— a aprovechar sus posiciones y su influencia para acumular algo de fortuna, lo que sirve para sufragar un alto nivel de vida, pero no para comenzar una carrera como empresario particular¹³. El consumo de bienes de lujo, la manutención de seguidores y el desembolso generoso y descuidado de los medios financieros extinguen de modo relativamente rápido los caudales extraídos del erario público; estas fortunas conseguidas de manera más o menos ilícita no duran por regla más que una o dos generaciones. Puesto que la pérdida del *status* social representa, de acuerdo a los cánones provenientes de la época colonial, una de las

mayores desgracias, los descendientes del dignatario arruinado tratan de recuperar y superar el nivel de la fortuna dilapidada, que entre tanto había adquirido el viso de lo legítimo y bien fundamentado. El resultado es un círculo vicioso de corrupción administrativa y desfalco continuado de bienes fiscales, cuyas consecuencias para los fondos estatales y para la cultura política predominante no necesitan ser reiteradas. La participación en el poder concede a la clase política los frutos del éxito económico, sin haber en realidad trabajado para este fin; de acuerdo a viejos criterios castellanos, que en España misma se han vuelto obsoletos, pero que en América Latina han sido preservados, a la riqueza se le atribuye la facultad de otorgar distinción y honor, sobre todo si ha sido adquirida sin esfuerzo. Ya que un *status* socialmente honorable es incompatible con un trabajo manual o con una ocupación que requiera de genuinos esfuerzos, la profesión de político puro irradia una gran atracción. Personas de las diversas corrientes político-ideológicas aspiran a un cargo elevado en el aparato porque la obtención del mismo les permite alcanzar varias metas al mismo tiempo: la garantía de un ingreso financiero aceptable, el acceso a otras posibilidades de hacer negocios con fondos públicos, la auto-realización que brinda el ejercicio del poder y el desempeñar una actividad para la cual no se precisa ni una ética muy rigurosa, ni conocimientos intelectuales difíciles de adquirir, ni habilidades técnicas demasiado especializadas¹⁴.

No es una casualidad que en los países ya mencionados con un grado menor de modernización y una presencia mayor de la tradición cultural autoritaria, la mayoría de los jefes de movimientos revolucionarios, de los partidos marxistas y hasta de los movimientos guerrilleros provenga de las ramas empobrecidas de linajes aristocráticos o de familias desclasadas de los estratos medios superiores. Estos caudillos en ciernes eligen el camino de la praxis política o el de la revolución armada porque la carrera a lo largo del escalafón estatal, o el trayecto dentro del marco de los grandes partidos con aparatos burocratizados, o el esfuerzo por crear una empresa propia o el áspero camino dentro de la economía privada se manifiestan como faenas penosas, llenas de espinas y dificultades que un hombre astuto debe evitar.

En la actualidad la clase política latinoamericana-

na, que puede ser clasificada como una élite burocrática del poder, está en contra de una estatización completa de los medios de producción, sin auspiciar, por otra parte, el establecimiento de un orden liberal en lo económico y democrático en lo político, pues tal sistema supondría el surgimiento de instancias más o menos sólidas contra los excesos de un Estado omnipotente. Prefiere, por lo tanto, la continuación del actual estado de cosas que se distingue por su ambigüedad en el terreno institucional, económico y jurídico. La existencia de ambivalencias de todo tipo y, por consiguiente, de campos de acción donde las reglas de juego no son explícitas, brindan a la élite burocrática magníficas oportunidades de aplicar *inpraxi* sus facultades de interpretación decisoria en favor de sus propios intereses. Allí donde todo fluye, la clase política puede determinar soberanamente qué significa en realidad «sector estratégico de la economía» o «reserva fiscal»; como se sabe, bajo ciertas condiciones y períodos ambas categorías pueden ser suspendidas en favor de la iniciativa privada. Este «derecho» de exégesis de las normas vigentes otorga a la élite espléndidas ocasiones tanto de enriquecimiento como de ejercer un genuino poder. Por motivos semejantes la clase política tiene una marcada predilección por el sistema de licitaciones públicas para la construcción de grandes obras de infraestructura, para la adquisición de bienes de todo tipo y para las diversas operaciones de las empresas estatales en la esfera de la producción, licitaciones en las que intervienen casi exclusivamente firmas privadas. Como es fácil imaginarse, los argumentos decisivos a la hora de adjudicar los contratos no son siempre los de la calidad tecnológica y de los costes más bajos.

Como no existe una clara línea demarcatoria entre el sector público y el privado y entre las reglas de juego y las facultades interpretativas de la burocracia, la élite dispone de la ventaja de poder amenazar a la iniciativa privada con la expansión de las funciones y la nacionalización de algún rubro de la economía en pro de los sagrados intereses del país. Pero esta clase política está en contra de una abolición total de la propiedad privada.

Primeramente en el sector productivo privado se dan siempre excelentes oportunidades para participaciones discretas, para negocios laterales lucrativos y para inversiones jugosas; seguidamente la propiedad privada en los ámbitos no

productivos tiene que ser afianzada con todas las garantías para que la élite pueda gozar de los frutos que le ha redituado su sacrificada labor en los asuntos de Estado. La propiedad inmobiliaria, la posesión de objetos de arte y de lujo, las cuentas de ahorro en los bancos, los signos externos de un *status* social elevado (desde casas de vacaciones hasta automóviles de prestigio) y, de manera obvia, los derechos jubilatorios deben ser protegidos efectiva y permanentemente contra los abusos de parte del Estado. También bajo los regímenes patrimonial-paternalista las oficinas de catastro y de derechos reales funcionan de modo impecable.

Un estudio sobre los intelectuales brasileños ha señalado que en estos círculos progresistas es corriente hacer una fina diferenciación entre propiedad en sentido estricto y utilización de los bienes materiales; mediante esta sutileza el intelectual rebelde puede afirmar que no posee nada y que sólo usa las cosas que necesita, reservándose cuidadosamente el acceso a aquellos privilegios, a los que nunca renunciará¹⁵. La situación a largo plazo de las prerrogativas de la clase política ha sido casi siempre precaria; la ambigüedad y la falta de normas jurídicas sólidas conllevan el riesgo de una caída repentina, sobre todo en los niveles más altos del ejercicio del poder, ya que en aquellas esferas del Gobierno y de la Administración rige la ley del más fuerte, prevalece el principio del oportunismo momentáneo y triunfa a menudo la ciega potestad del azar. Esta atmósfera de incertidumbre e imprevisibilidad ha teñido igualmente el comportamiento de los empresarios privados, para quienes es indispensable el mantener toda clase de vínculos con la élite el poder, puesto que tienen que ponderar diariamente los eventuales cambios en las políticas públicas y en la composición personal del funcionariado, por una parte, y los peligros inherentes a una posible dilatación de tareas estatales, a una nacionalización (casi siempre sin indemnización equivalente a lo invertido) y a prácticas dilatorias en cuanto se refiere a pago de deudas y obligaciones contraídas legalmente. Dentro de esta constelación marcada por la inseguridad es comprensible que la iniciativa privada exhiba una inclinación algo débil por inversiones a largo plazo y una propensión innegablemente fuerte por ganancias apresuradas; muchos empresarios, aún en los campos donde predomina la tecnología más moderna, no son más que aves de rapiña.

La tendencia a la formación de «clases estatales»

Aunque la situación actual, relativamente más favorable en todo el continente a una economía de mercado y a la consolidación modernizante de las reglas de juego del sistema liberal-democrático, parezca caracterizada por un paulatino desplazamiento de los elementos patrimonial-paternalistas de antigua proveniencia, no hay que descartar totalmente la posibilidad de que el actual estado de cosas se prolongue todavía por un largo tiempo y que la élite burocrática del poder mantenga su posición privilegiada. A pesar de las reprivatizaciones que han tenido lugar en Chile a partir de 1973 (y en la Argentina desde 1984 pero en un grado muy modesto), el Estado ha sabido preservar en América Latina su rol decisivo en la esfera económica, que se extiende desde los servicios públicos hasta el sistema bancario pasando por la administración de los recursos naturales. Este rol es particularmente relevante en todos aquellos proyectos donde se precisan grandes inversiones y la tecnología más avanzada. Aunque generalizaciones revisten en las ciencias sociales el carácter de lo precario y temerario, no es inútil el referirse a las conclusiones que Hartmut Elsenhans extrajo de una notable compilación de materiales empíricos. De acuerdo a su hipótesis, el crecimiento del sector económico estatal en todo el Tercer Mundo es mucho más acelerado que el incremento del proceso equivalente (la acumulación primigenia) en los países actualmente industrializados, lo que representaría un fenómeno histórico totalmente nuevo¹⁶. Según Elsenhans la expansión de la actividad económica del Estado constituiría la base para el florecimiento de la *clase estatal* o *burguesía de Estado*, la cual se apropiaría en forma colectiva de los excedentes elaborados por toda la comunidad. Un manejo técnico y jurídicamente adecuado de fondos públicos, incluyendo aquellos de las empresas para-estatales autárquicas, es imposible de garantizar porque faltan mecanismos efectivos para controlar desde abajo las instancias gubernamentales y porque la supervisión interinstitucional no conforma un instrumento idóneo para tal fin. Las tradiciones culturales en el Tercer Mundo no contribuyen a fomentar un interés permanente de la

población por controlar —con conocimiento suficiente de los detalles técnicos— el funcionamiento del aparato estatal; la élite del poder no tiene, obviamente, ninguna prisa por despertar actitudes críticas de ese tipo ni por elevar el nivel de los medios de comunicación que pudieran ocuparse de esta problemática. La clase política favorece más bien un aparato estatal materialmente dilatado, pero funcionalmente caótico. Otros factores que apuntan en la misma dirección son la tendencia a grandes proyectos de infraestructura e industrialización que se realizan por motivos de prestigio o de copiar la civilización metropolitana en un lapso de tiempo muy breve, reproduciendo preferentemente sus aspectos llamativos y exteriores¹⁷, y las presiones que emanan de los propios países metropolitanos bajo la apariencia de efectos de demostración o fascinación o de la necesidad de aceptar créditos, ayudas y donaciones de toda índole.

La expansión del sector económico estatal tiene que ver también con la estrategia modernizante de la élite del poder, que se halla de manera incipiente bajo la obligación de justificar sus funciones y prerrogativas. La densa red de comunicaciones que caracteriza al mundo contemporáneo ha conducido a que las clientelas y los sectores populares exijan un desarrollo comparable al de los países metropolitanos. Para no ser acusada de inmovilismo y de una política pública poco dinámica, la élite burocrática ha emprendido una modernización de la infraestructura, de los servicios educativos, medicinales y sociales y del aparato productivo, mediante lo cual se consigue una ampliación de su base de apoyo y de sus clientelas fieles. Este proceso no puede ser comparado adecuadamente con la acumulación primaria de capital en Europa Occidental, pues tiene lugar en un marco referencial totalmente distinto, en un lapso temporal mucho más breve y con la intención explícita de satisfacer necesidades inmediatas de la población, y, simultáneamente, sin inducir una cultura política moderna ni una ética laboral basada en los principios de eficacia y rendimiento. La expansión de los segmentos administrativos y burocráticos no corresponde a un aumento conveniente de la cantidad y la calidad de las prestaciones a las que estos entes públicos están obligados por ley; uno de los pocos éxitos que se pueden atribuir a esta evolución es la creación de instituciones especializadas para absorber a una parte de la fuerza laboral de los estratos medios: un número verdaderamente notable de oficinas de planifi-

cación y desarrollo sirve para emplear a los absolvedos universitarios que de otra manera podrían convertirse en un potencial revolucionario muy peligroso para la estabilidad del régimen¹⁸.

La Administración pública en América Latina ha sufrido en las últimas décadas un innegable proceso de modernización y profesionalización, pero algunos rasgos de la vieja tradición han permanecido inalterados. La corrupción en todos los niveles, las prerrogativas no codificadas de los altos funcionarios, la falta de una competencia abierta de ideas e ideologías, el renacimiento de los vínculos de patrones y clientes bajo un ropaje moderno y el ansia por ejercer el poder supremo han ido adquiriendo paulatinamente formas más refinadas y complejas, pero sin abandonar por completo el núcleo proveniente de la herencia ibero-católica. Varias fracciones de la élite burocrática han adoptado entretanto el carácter de una *meritocracia*: el acceso a ella —especialmente en las empresas del sector productivo y en los ministerios especializados— depende de un diploma y un estudio exitoso en la universidad o en las escuelas técnicas superiores. Esta precondition vale, sin embargo, sólo para el ingreso a los grupos e instancias privilegiadas; una vez adentro, los criterios de rendimiento dejan poco a poco de tener importancia, lo que es particularmente manifiesto con respecto a habilidades innovadoras y a impulsos racionalizadores. Dentro de la clase política en sentido más estricto, los parámetros para el reclutamiento destinado a los niveles superiores son los convencionales: cooptación según la casualidad, la fidelidad hacia los caciques políticos y las habilidades individuales de abrirse paso. El resultado no es una burocracia que trabaja según principios legales y racionales, sino un sistema patrimonial-paternalista modernizado parcialmente y dotado de un barniz de tecnología administrativa importado de la civilización industrial del norte¹⁹.

Burocratización de la administración pública y su potencial antidemocrático



Una consecuencia importante de la modernización parcial de regímenes patrimonial-paternalistas consiste en el aumento de las instancias, los puestos y los procedi-

mientos que tienen que ver con los trámites administrativos para el gran público. Como se sabe, los sueldos e ingresos de los funcionarios estatales son desde la época de la colonia relativamente bajos y las pretensiones de los empleados bastante altas. Es, por lo tanto, comprensible que los funcionarios insistan en ser colocados en cargos que tienen contacto directo con el público porque así pueden mejorar sus remuneraciones mediante los trucos que son conocidos desde hace siglos: pueden atrasar, complicar o denegar un trámite en el caso de que los ciudadanos no exhiban la generosidad debida. En la mayoría de los casos basta con anunciar la posibilidad de esos artificios para lograr el resultado apetecido.

Por otra parte, cada vez más esferas de la vida social están siendo sometidas a un proceso de regulación legal, lo cual es percibido por la opinión pública como un efecto lateral ineludible de la modernización y del incremento concomitante de la complejidad en el mundo actual. Los trámites que alguna vez tiene que hacer todo ciudadano se transforman en más complicados y más caros; actividades, que antes estaban al margen de toda legislación, pasan ahora a ser objeto de leyes y de reglamentaciones administrativas. En los niveles más altos de la burocracia se puede discernir una evolución similar hacia lo complejo (y turbio). Todo el campo de las licitaciones públicas, concesiones, adquisiciones y labores emprendidas por cuenta del Estado ha experimentado en la últimas décadas un crecimiento inusitado, entre otras causas porque se han creado innumerables entes gubernamentales que se ocupan de planificar, financiar e implementar los proyectos de desarrollo. Los productos elaborados en las empresas estatales no se distinguen precisamente por su calidad y precios competitivos, pero el aparato que administra su fabricación se ha vuelto cada vez más intransparente. Esta cualidad es aprovechada por la élite del poder, ya que la situación caótica prevaleciente en todo el sector estatal permite la duplicación (o multiplicación) de funciones y la *colocación* de amplias clientelas políticas bajo el dadivoso presupuesto del gobierno. En este punto existen similitudes sintomáticas entre el régimen conservador del Paraguay y el modelo socialista de Cuba²⁰.

La modernización tecnófila y autoritaria que tiene lugar bajo los sistemas patrimonial-paternalista tiende a consolidar una democracia tutelar, cuyas características premodernas son visibles.

Las facultades del poder ejecutivo se han incrementado notablemente, mientras que el legislativo y el judicial han permanecido como instancias secundarias, cuyo prestigio en la población sigue siendo reducido. Los procesos decisorios no tienen lugar en el parlamento, y el poder judicial no se percibe a sí mismo como el guardián de un derecho objetivo y fortalecido además por la tradición y el pensamiento jurídico teórico, sino como el intérprete de la actuación gubernamental en el marco legal existente. El poder judicial está preocupado ante todo, como afirmó Manfred Mols²¹, en encarrilar los actos de la Administración y del gobierno dentro de formas jurídicas correctas y no en afianzar su posición frente al poder ejecutivo y sus posibles abusos.

Una modernización profunda y permanente puede ser frustrada por una élite del poder que es, en el fondo, demasiado codiciosa, incompetente e incapaz de innovaciones genuinas, y cuya máxima habilidad ha consistido en aprovechar instrumentalmente los fenómenos de modernización, profesionalización y tecnificación parciales para perpetuar sus privilegios e indirectamente para conservar la cultura política tradicional. El Estado en América Latina ha inducido en las últimas décadas un progreso innegable en áreas como infraestructura, industrialización, salud pública y expansión de las oportunidades educativas, pero no ha podido o querido fomentar la autonomía individual, el espíritu crítico, la transparencia de las funciones gubernamentales o la participación sustancial de la colectividad en los grandes planes de desarrollo. La dilatación de las funciones estatales²² ha dejado incólume la rígida estructura de jerarquías sociales bajo el manto de necesidades técnicas inevitables y ha complicado la vida cotidiana de los ciudadanos con regulaciones legales superfluas y con un enrevesamiento de todos los trámites administrativos. «El Estado y la Administración pública no son hoy en día herramientas, sino obstáculos para el desarrollo»²³.

En este contexto no es extraño que fragmentos de la teoría marxista y de las doctrinas revolucionarias se hayan transformado en ideologías que justifican las intenciones y las prácticas dominacionales de la élite burocrática, postulando una ampliación ilimitada de las funciones estatales y defendiendo el rol privilegiado de los profesionales que dirigen los grandes procesos históricos²⁴.

Los esquemas teóricos que conciben al Estado como la mera agencia de intereses capitalistas o

de intereses preburgueses no están en condiciones de aprehender la función más o menos autónoma del Estado en el terreno económico y, al mismo tiempo, el florecimiento de una élite burocrática del poder que, aunque disponiendo sólo del usufructo de los bienes de producción, se ha convertido en el estrato privilegiado en la mayoría de los países latinoamericanos²⁵.

NOTAS

¹ El concepto moderno de orden patrimonial ha sido acuñado por Max Weber. Cf. su obra *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (= Economía y sociedad. Resumen de la sociología comprensiva). Tübingen, Mohr-Siebeck, 1956, vol. I: p. 133, 136, 138 y ss; vol. II: pp. 588-632, particularmente p. 591 y ss.

² El análisis de los aspectos relativos a la cambiante constitución de la propiedad privada en los medios de producción tiene ciertamente un sentido claro cuando la secuencia evolutiva de los sistemas sociales está determinada o, por lo menos, fuertemente influenciada por aquella conformación del derecho propietario —como ha sido el caso de Europa Occidental desde la Edad Media. Pero la expansión de este teorema explicativo a todos los períodos y espacios— como lo hizo *Karl Marx* al apoyarse acriticamente en *Adam Smith* —desconoce la múltiple fundamentación de sistemas sociales y particularmente de aquéllos en los cuales el manejo del aparato estatal es el criterio decisivo para la estratificación social—. Cf. La obra pionera de WITTFOGEL, Karl, A.: *Die orientalische Despotie. Eine vergleichende Untersuchung totaler Macht* (= El despotismo oriental. Una investigación comparativa sobre el poder total). Frankfurt/Berlin, Ullstein, 1977, p. 379 ss., 470 ss., 478 ss.

³ MARAVALL, José Antonio: *Poder, honor y élites en el siglo XVIII*. Madrid, Siglo XIX, 1979, pp. 160, 192, 199, 256, 301 y ss. Según ésta y otras fuentes, los miembros de esta élite del poder provenían de la baja nobleza y de los estamentos medios, y estaban encandilados por las posibilidades de ascenso social rápido y de compartir el poder. Por ello practicaban una intensa devoción, falta de toda crítica y distancia, con respecto a la corona. De acuerdo a Maravall, esta élite no se formó desde los castillos de la Edad Media, sino a partir de «las estructuras administrativas del Estado moderno» (*ibid.*, p. 192).

⁴ GÓNGORA, Mario: *Studies in the Colonial History of Spanish America*. Cambridge, Cambridge U.P., 1975, *passim*; cf. también, como ayuda bibliográfica, GRIF-FIN, Charles C. (comp.): *Latin America: A Guide to the Historical Literature*. Austin, Texas U.P., 1971, pp. 23-31.

⁵ Cf., entre otros, RENDÓN CORONA, Armando: «Enfoques sobre la élite del poder», en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLI, n.º 4, octubre-diciembre de 1979, pp. 1335-1367.

⁶ Cf. MORSE, M. Richard: «The Heritage of Latin America», en WIARDA, Howard J. (comp.): *Politics and Social Change in Latin America. The Distinct Tradition*. Amherst, Massachusetts U.P., 1982, p. 56; cf. el excelente estudio de SARFATTI, Magali: *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America*. Berkeley, California U. P., 1966, *passim*.

⁷ Cf., entre otros, SCHWATZMAN, Simon: «Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies», en MALLOY, James M. (comp.): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh, Pittsburgh U.P., 1977, pp. 89-106; KAUFMAN, Robert R.: «Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict», en *ibid.*, pp. 109-149; FITZGIBBON, Russell H., y FERNÁNDEZ, Julio A.: *Latin America: Political Culture and Development*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1981, *passim*; WIARDA, Howard J.: «Corporatism and Development in the Iberic-Latin World: Persistent Strains and New Variations», en *The Review of Politics*, vol. 36 (1974), n.º 1, p. 3 y ss.; WIARDA, «Political Culture and National Development: In Search of a Model for Latin America», en *Latin American Research Review*, vol. XIII (1978), n.º 1, p. 261 y ss.

⁸ Datos empíricos acerca de la expansión de la cuota estatal en países no socialistas del Tercer Mundo y motivos para este desarrollo en un importante libro de ELSENHANS, Hartmut: *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt* (= Capitalismo dependiente o sociedad burocrática en vías de desarrollo). Frankfurt/New York, Campus, 1981, pp. 15-19.

⁹ El gobierno del General Hugo Banzer en Bolivia (1971-1978), que llegó al poder con la colaboración más o menos abierta de los empresarios privados, no llevó a cabo ninguna de las reprivatizaciones prometidas y más bien dilató las funciones empresariales del Estado y expandió enormemente el número de funcionarios y empleados de la administración pública boliviana. Antes de que el gobierno mexicano —conocido por su benevolencia hacia la iniciativa privada— estatice el sector bancario y crediticio en 1982, había ya logrado establecer un control muy amplio sobre las Cámaras de Industria y Comercio, es decir, sobre los órganos de representación gremial y articulación de intereses de los empresarios privados mexicanos. Sobre esto cf. PURCELL, John F. H., y KAUFMAN PURCELL, Susan: «Mexican Business and Public Policy», en MALLOY, James M. (comp.): *op. cit.* (nota 7), pp. 191-226, especialmente p. 195 ss. (acerca de elementos patrimonialistas).

¹⁰ VÉLIZ, Claudio: *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton, Princeton U.P., 1980, p. 287 (acerca de la naturaleza primordialmente conservadora de las demandas de las clientelas, aunque éstas exhibiesen públicamente un comportamiento rebelde o revolucionario: «Neither industrial nor revolutionary, the prevailing ethos was distinctly bureaucratic. The aspiration common to the urban middle and lower sectores as well as to the children of industrial workers was [...] to join the bureaucracy»).

¹¹ VÉLIZ, *ibid.*, p. 9; cf. una perspectiva teórica distinta: KAPLÁN, Marcos, «El Leviatán criollo: estatismo y sociedad en la América Latina contemporánea», en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, n.º 3, julio/septiembre de 1978, p. 818 y ss.; OSZLAK, Oscar: «Critical Approaches to the Study of State Bureaucracy. A Latin American Perspective», en *International Social Science Journal*, vol. 4 (1979), pp. 661-681.

¹² VÉLIZ, Claudio: «Centralism and Nationalism in Latin America», en WIARDA, Howard J. (comp.), *op. cit.* (nota 6), p. 218 y ss.; WIARDA, Howard J., «Law and Political Development in Latin America: Toward a Framework for Analysis», en *ibid.*, pp. 269-271.

¹³ «[...] English-speaking men generally sought the power of money, while, by contrast, in the Hispanic world both Spaniards and Spanish Americans pursued the power of power; PIKE, Frederick B.: «Spanish Ame-

rica 1900-1970: Tradition and Social Innovation», en WIARDA, Howard J. (comp.): *op. cit.* (nota 6), p. 205 (según una expresión de Ramiro de Maeztu).

¹⁴ Sobre estos aspectos de la élite latinoamericana del poder cf. MERCIER VEGA, Luis: *Roads to Power in Latin America*. New York, Praeger, 1969; MERCIER VEGA, *La révolution par l'Etat. Une nouvelle classe dirigeante en Amérique Latine*. Paris, 1978; para el caso mexicano cf. GONZÁLEZ PINEDA, Francisco y DELHUMEAU, Antonio: *Los mexicanos frente al poder*. México, 1973; MOLINA PIÑEIRO, Luis: *Estructura del poder y reglas del juego político en México*. México, 1976. Sobre la obsesión por el poder que acarician no pocos intelectuales cf. PAZ, Octavio: *El ogro filantrópico*. Barcelona, Seix Barral, 1981, p. 324.

¹⁵ DEMO, Pedro: «Intellektuelle oder schlitzohren?» (= ¿Intelectuales o gente astuta?), en: *Anuario. Jahrbuch für Bildung, Gesellschaft und politik in Late Inamerika* (= Anuario para la educación, la sociedad y la política en América Latina), vol. 12 (1984), p. 30

¹⁶ ELSENHANS, Hartmut: *op. cit.* (nota 8), p. 13-19.

¹⁷ *Ibid.*, 25: Elsenhans menciona la tendencia de la clase estatal hacia un «despilfarro acrecentando» que tiene lugar de modo centralizado, pero desligado de todo criterio de rentabilidad y respeto por las finanzas públicas en las llamadas «sociedades burocráticas en vías de desarrollo» (*ibid.*, p. 24 ss.).

¹⁸ Sobre esta problemática cf. RAINER, Frey y SCHNEIDER, Hans-Peter «Öffentliche Verwaltung in Entwicklungsländern. Überlegungen, Fragestellungen und Perspektiven zur Verwaltungsförderung» (= La administración pública en los países en desarrollo. Reflexiones, cuestiones y perspectivas para el fomento de la administración), en *Anuario, loc. cit.* (nota 15), p. 140 y ss. (para una crítica al teorema de Elsenhans cf. *ibid.*, pp. 151-209); WOLFF, Jürgen H.: *Planung in Entwicklungsländern. Eine Bilanz aus politik-und verwaltungswissenschaftlicher Sicht* (= Planeamiento en países en desarrollo. Un balance de las ciencias políticas y administrativas). Berlín/W, 1977; OBERNDÖRFER, Dieter (comp.): *Verwaltung und Politik in der Dritten Welt. Problemlösung, Fallstudien, Bibliographien* (= Administración y política en el Tercer Mundo. Esbozo del problema, estudios de casos, bibliografía). Berlín/W, 1981 (especialmente pp. 29-57); ILLY, Hans, F.: «Sankt Bürokratismus in der Dritten Welt. Aufstieg und Versagen der administrativen Bourgeoisie» (= San Burocratismo en el Tercer Mundo. Ascensión y fracaso de la burguesía administrativa), en KALTENBRUNNER, G. K. (comp.): *Der Apparatschik* (= El hombre del aparato). Friburgo, 1976, pp. 99-110.

¹⁹ Cf. RUDOLPH, Lloyd L., y HOEBER RUDOLPH, Susanne: «Autoridad y poder en la administración burocrática y patrimonial. Una interpretación revisionista de las ideas de Weber sobre la burocracia», en OSZLAK, Oscar (comp.): *Teoría de la burocracia estatal. Enfoques críticos*. Buenos Aires, Paidós, 1984, pp. 121-161; MÁRQUEZ, Viviane, y GODEAU, Rainer: *Burocracia y políticas públicas: perspectiva desde América Latina*, en *ibid.*, 382-408.

²⁰ TURBER, Clarence E., y GRAHAM, Lawrence S. (comps.): *Development Administration in Latin America*. Durham, Duke U.P., 1973; LA PALOMBARA, Joseph (comp.): *Bureaucracy and Political Development*. Princeton, Princeton U.P., 1963, p. 34 y ss.; BRUNNER, José Joaquín: «Cultura y crisis de hegemonía», en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 5a, enero/julio de 1984, pp. 249-310; SÁBATO, Hilda, y CAVAROZZI, Marcelo (comps.): *Democracia, orden político y parlamento fuerte*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.

²¹ MOLS, Manfred: *Demokratie in Lateinamerika* (= Democracia en América Latina). Stuttgart, Kohlhammer, 1985, p. 158.

²² Cf. OSZLAK, Oscar: «Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal», en OSZLAK (comp.): *op. cit.* (nota 19), pp. 251-307; BORNEO, Oracio: «Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas», en *ibid.*, pp. 344-381; KAPLÁN, Marcos: «Recent Trends of the Nation-State in Contemporary Latin America», en *International Political Science Review*, vol. 1985, n.º 1; CARDOSO, Fernando Henrique: O estado na América Latina. Río de Janeiro, 1977; POTANTIERO, Juan Carlos: «La democratización del Estado», en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 5a, enero/julio de 1984, pp. 99-126.

²³ SCHNEIDER, Frey: *op. cit.* (nota 18), p. 207; cf. también ADIE, Robert F., y POITRAS, Guy E.: *Latin America. The Politics of Immobility*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1974, p. 288 y ss.; HANISCH, Rolf, y TETZLAFF, Rainer: «Der staat in Entwicklungs ländern als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung (= El Estado en países en desarrollo como objeto de investigación en ciencias sociales), en HANISCH y TETZLAFF (comps.): *Studien zum Verhältnis von Herrschaft und Gesellschaft in Entwicklungsländern* (= Estado y desarrollo. Estudios

sobre la relación entre poder y sociedad en países en desarrollo). Frankfurt/New York, Campus 1981, p. 15 y ss.

²⁴ Cf. ELSENHANS, Hartmut: *Op. cit.* (nota 8), p. 214 y ss.; cf. también el importante teorema de que el marxismo ha sido desde sus comienzos la ideología justificatoria de los intelectuales en el camino al establecimiento de su propia clase como dominante: GYÖRGY, Konrad, y SZELÉNY, Iván: *Die Intelligenz auf dem Wege zur Klassenmacht* (= La inteligencia en el camino hacia el poder de clase). Frankfurt, Suhrkamp, 1981, p. 112.

²⁵ Cf. también, KAPLÁN, Marcos: La formación del Estado nacional en América Latina. Santiago de Chile, Editorial Universitaria 1969; OSZLAK, Oscar: «The Historical Formation of the State in Latin America», en *Latin American Research Review*, vol. 16 (1981), n.º 2, pp. 3-32; O'DONNELL, Guillermo: «Apuntes para una teoría del Estado», en O. OSZLAK (comp.): *op. cit.* (nota 19) pp. 199-250; GRACIARENA, Jorge: «El Estado latinoamericano en perspectiva: figuras, crisis, prospectiva», en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 5º, enero/junio de 1984, pp. 39-74; SOTELO, Ignacio: «La cuestión del Estado: estado de la cuestión desde una perspectiva latinoamericana», en *ibid.*, pp. 75-92; LECHNER, Norbert (comp.): *Estado y poder en América Latina*. México, Siglo XXI, 1981.