



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1808)~~

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento SD-15

Datos



EL ESTADO LATINOAMERICANO EN PERSPECTIVA  
—FIGURAS, CRISIS, PROSPECTIVA\*—

Jorge Graciarena

\*/El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación se ha tomado de la Revista Pensamiento Iberoamericano N° 5a, enero junio 1984 - ICI/CEPAL.



✠ Jorge Graciarena ✠

## El Estado Latinoamericano en Perspectiva Figuras, Crisis, Prospectiva

### *Introducción*

Plantearse la cuestión del Estado puede ser como asomarse a la Torre de Babel. Más aún, si se la trata en un marco tan singular y contradictorio como el de América Latina. En efecto, a las considerables discrepancias existentes desde antaño en la teoría política de los países centrales, que constituye la fuente principal de las reflexiones contemporáneas sobre el Estado, cabría agregar las que son peculiares de esta región de la periferia tercermundista, que no son ciertamente pocas. Tradiciones intelectuales, corrientes ideológicas y experiencias históricas distintas complican todo hasta un punto en que parece difícil alcanzar un grado razonable de entendimiento. Por su abstracción la concepción misma del Estado como totalidad parece desvanecerse cuando se la quiere aprisionar en una matriz institucionalizada (el «aparato estatal») y se remite a ésta al específico decurso histórico que le dio origen.

Para constatar los extremos posibles de las posiciones discrepantes bastaría comparar, por ejemplo, la teoría del Estado de la filosofía jurídica de raíces hegelianas del siglo XIX, que hipostasía el Estado, con la ciencia política académica de orientación behaviorista de los Estados Unidos, que rechaza la idea unitaria de Estado para desmembrarla en una multitud de componentes concretos del «sistema político o del gubernamental». Así se podría tener, de un lado, a una suerte de Estado metafísico, y del otro, a un mosaico de instituciones y estructuras concretas sin idea alguna de totalidad. Desde otra perspectiva, el contrapunto ideológico podría aportar más disparidades a la concepción del Estado: baste

al respecto la comparación de los aportes de la tradición liberal con los de la marxista.

En verdad, las dificultades de conceptualización del Estado como objeto intelectual, que derivan de su propia y creciente complejidad no menos que de sus relaciones con la sociedad civil y los otros estados y entidades supranacionales que comparten la escena internacional, son tantas que se podría caer en el eclecticismo, afirmando que en todas las corrientes hay aportes valiosos, aunque su sentido no sea necesariamente unívoco <sup>1</sup>.

Sin embargo, estas dudas no deberían conducir a conclusiones escépticas, ni tampoco a actitudes paralizantes. Mal que pese a quienes destacan en exceso sus dificultades y limitaciones heurísticas, el Estado ha retomado una posición central en el campo de la investigación teórica y empírica de las más diversas ciencias sociales, no habiendo sido ciertamente ajenos los propios científicos sociales latinoamericanos quienes han realizado algunas interesantes contribuciones al respecto <sup>2</sup>.



<sup>1</sup> «El fenómeno del Estado es complejo. Mejor que entrar en el juego de las definiciones siempre vagas o demasiado estrechas, y raras veces útiles, vamos a enumerar al azar algunas cuestiones, entre otras muchas posibles, que ilustran dicha complejidad: ¿es el Estado solamente una institución con su burocracia y sus funcionarios encargados de funciones harto específicas, como la policía, la defensa, la justicia, etc., o es un concepto jurídicamente definido, afín al de la soberanía o equivalente al del orden público; o, en una perspectiva sociológica, un ámbito en el que se enfrentan diferentes fuerzas sociales? ¿Es consustancial con la sociedad, con el conjunto de los procesos políticos, sociales y económicos, o constituye una entidad aparte, hija de la sociedad pero situada por encima de ella? ¿Es el Estado necesariamente territorial? ¿En qué se diferencia del poder político? ¿Y del gobierno? ¿Y del sistema político? ¿Pueden calificarse como Estado todas las formas de dominación política, desde los cacicazgos de las sociedades primitivas hasta el Estado contemporáneo, pasando por la *polis* de la Grecia antigua, la feudalidad europea, los imperios históricos y las monarquías absolutistas? En la literatura filosófica y sociológica, el Estado ha recibido una u otra de las acepciones contenidas en estas interrogaciones. En la *International Encyclopedia of the Social Sciences* (1968), el artículo del Estado remite a otros 45 (artículos), entre ellos, autoridad, gobierno, política internacional, nación, nacionalismo, poder, estructura social, legitimidad, democracia, constituciones y constitucionalización, proceso político, monarquía, comunismo, marxismo, anarquía, religión, Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Bodin, Burke, Rousseau, Hegel, etc. De la «Nota Editorial» del número especial titulado: *Acerca del Estado* de la *Revista Internacional de Ciencias Sociales de la UNESCO*, núm. 4, págs. 643/44, 1980.

<sup>2</sup> Para una introducción al conjunto del debate sobre el Estado en América Latina, pueden consultarse A. E. SOLARI; R. FRANCO; J. JUTKOWITZ, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1976; también, J. GRACIARENA y R. FRANCO, *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1981, segunda parte.

### Enriquecimiento de la Concepción

Si se toma distancia suficiente y se observa el movimiento de las ideas que resultan de los estudios concretos y las exploraciones teóricas sobre el tema del Estado, no pueden dejar de reconocerse algunos esclarecimientos de antiguos problemas. En *primer* lugar, parecen estar disminuyendo los reparos a la idea del Estado como la relación de dominación fundamental de la sociedad, que se constituye a partir de las desigualdades en la distribución del poder real de las clases y otras fragmentaciones sociales (regiones, etnias con culturas propias, grupos religiosos, etc.). Esta imagen abstracta del Estado como núcleo de un sistema de dominación no puede ser captada sino como una totalidad comprensiva; en otros términos, no surge del examen pormenorizado y agregativo de sus diversos componentes.

Y esto nos lleva de la mano a la *segunda* observación: la constatación de que esta naturaleza y sentido unitario del Estado sólo se percibe claramente en una dimensión histórica, ya que es a partir de sus orígenes y diversos procesos formativos como se puede llegar al descubrimiento de su condición de órgano supremo del poder nacional, con los rasgos que lo caracterizan en el presente y también con los problemas de arrastre que trae consigo de su pasado singular. Si se pretende avanzar hacia algún grado de entendimiento de lo que puede ser una crisis de Estado, la dimensión histórica constituye una perspectiva insoslayable.

Un *tercer* punto que integraría este campo de ideas comunes es el de su estructura jurídico-formal. El estado moderno tiene su fundamento en algún tipo de ley constitucional, que se entronca con la gran corriente del constitucionalismo occidental que se remonta a las grandes revoluciones constitucionalistas: inglesa, norteamericana, francesa.

El siglo XIX fortalecerá considerablemente la tradición constitucionalista, alcanzando caracteres casi míticos en las nuevas naciones de América Latina, donde la rápida sanción de constituciones hizo abrigar la ilusión de que de ellas dependía la formación y el arraigo de estado que, en su momento, fueron poco más que creaciones en el papel, pero no estructuraciones reales de un orden político concreto basado en una estructura social compuesta por clases sociales, regiones, etnias, y otras dimensiones relevantes de una formación histórica <sup>3</sup>.



<sup>3</sup> «Los políticos de las nuevas repúblicas padecían de una verdadera obsesión por la redacción de textos constitucionales, malas adaptaciones de los Estados Unidos y Europa. Creían seguramente, como creyó en su tiempo la legislación española de Indias, que la ley por sí sola puede cambiar la realidad. De la ingenuidad de pensar

*Cuarto*, en la medida que el Estado sea formalmente —y acaso también efectivamente— el órgano supremo de las diversas jerarquías institucionales de la sociedad moderna, es también el punto de referencia donde convergen tanto sus conflictos fundamentales como las líneas de consenso que mantienen unida a la nación. Siendo el único órgano habilitado para aplicar la coerción legítima dispone, por tanto, del monopolio de la fuerza pública, al mismo tiempo que promueve y recibe el consentimiento de la ciudadanía. En el empeño persistente de convertir la dominación en hegemonía, la cuestión relativa a sus diversos medios institucionalizados pasa a tener una importancia central. A ella se vinculan las conexiones orgánicas que establece el Estado con los diversos órdenes sociales y sus intercambios de poder y recursos con la sociedad. Siguiendo la experiencia histórica, parecen muy estrechos, hasta ser casi consustanciales los nexos entre los procesos formativos de la Nación y el Estado. Sin embargo, no faltan Estados sin Nación ni Naciones sin Estado. En cualquier caso, se trata de estructuraciones truncadas, sólo fragmentarias, que revelan entre otras cosas la mutilación de la vocación de unidad política nacional inherente a la figura del Estado-nación, en un mundo en que los actores principales son estados-naciones.

42

#### Nación y Estado: Dos Cursos

Acaso más que en otros países, en los de esta región del mundo el Estado es nacional porque ambos, nación y Estado, han emergido de cursos históricos convergentes en el largo plazo, pero no siempre simétricos en períodos más breves. Retornaremos sobre este punto más adelante para examinar someramente algunos aspectos críticos de la constitución de la nación y del Estado en



que todo andaría bien al adoptar un orden constitucional adecuado, de una clara idea el saber que, desde la Independencia, Venezuela ha tenido veintitrés constituciones, Santo Domingo veintidós, Ecuador dieciséis, Bolivia trece, el Perú y Nicaragua doce cada uno, El Salvador diez. Y adviértase que el alto número de constituciones aprobadas no coincide con los datos que tenemos de la evolución política de estos países, por cierto nada civilista... Se ha contado en los países hispanoamericanos, desde la independencia a la guerra de 1914, 115 revoluciones triunfantes y varias veces esa cantidad de revoluciones fracasadas... La guerra civil permitió a la vez decantar elementos e incorporar nuevos cuadros. México tuvo un promedio de un presidente por año en los treinta y seis que siguieron a la caída de Iturbide (1822). En Venezuela se produjeron cincuenta y dos insurrecciones en menos de cien años. Bolivia presenció setenta. Todo esto fue más agudo en los primeros tiempos, hasta que el crecimiento de la producción y de las inversiones extranjeras empezó a exigir un poco más de estabilidad. Esta vendrá, casi siempre, por la vía de un dictador que en la campaña elimine a los bandoleros y someta a los caudillos locales.» G. BEYHAUT: *Raíces contemporáneas de América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1964, págs. 19/21.

procesos que ponen de relieve diferencias secuenciales y a veces orgánicas entre ambos, particularmente cuando varias culturas y etnias conviven conflictivamente bajo un mismo Estado. Y al respecto, cabe agregar que los mayores conflictos sociales se expresan de algún modo en el seno del Estado porque en él están contenidas las grandes contradicciones de la sociedad nacional.

*Quinto*, la constatación de que los límites entre el Estado y la sociedad son cada vez menos nítidos, al tiempo que se registra un avance persistente del Estado sobre lo que podría considerarse el espacio social de lo privado, lleva a destacar enfáticamente la importancia del régimen político. Porque ya no se trata sólo del conjunto de reglas y procedimientos para la participación política y el acceso al poder, sino que se impone incluir en este campo al conjunto de mediaciones que convierten al Estado en una sociedad política y que regulan los flujos de poder entre ésta y la sociedad civil, y también a la inversa.

Por *último*, parece estar fuera de duda la gravitación contemporánea sobre el Estado nacional de la denominada «sociedad internacional», que establece múltiples conexiones de cooperación, confrontación, subordinación, supraordinación, dependencia, interdependencia, que son determinantes en variables sentidos, tanto sobre la configuración del Estado como sobre los grados de libertad de sus políticas. El cada vez más alto grado de planetarización de las estrategias militares y los bloques ideológicos, la transnacionalización de la producción y los mercados, el despliegue vertiginoso de la frontera científico-tecnológica y la internacionalización de la propaganda y la industria cultural están poniendo en entredicho tanto la vigencia de los límites nacionales como el poder efectivo de los Estados para preservarlos manteniendo la unidad e identidad nacional.

43

### *La Crisis del Estado*

El examen de la cuestión de la crisis del Estado contemporáneo en América Latina tendría por fuerza una complejidad que está fuera del alcance de estas notas introductorias. Lo que sigue no es más que el trazado de un perfil del tema con algunas líneas de exploración que intentan establecer conexiones significativas entre tipos de Estado y crisis históricas relativamente semejantes en América Latina, particularmente en los países del cono sur. Más que todo se pretende sugerir las semejanzas de origen de algunos problemas que afectan, tanto a la constitución como al funcionamiento de determinadas formas de Estado, concebidas en términos más bien típicos, pero relacionadas con un contexto histórico definido en el que prevalece el Estado capitalista.

Para comenzar, una puntualización necesaria. Cuando aquí se aborda el problema de la crisis del Estado se considera que la unidad del objeto está constituida tanto por la forma concreta e histórica que éste asume, como así también por su régimen político. Y esto por varias razones, de las que sólo indicaremos un par de ellas, acaso las más importantes.

En primer lugar, porque la imagen real del Estado estaría sólo fragmentariamente conformada si se constriñese a su perfil constitucional, sin tomar en consideración las múltiples conexiones que establece con la sociedad civil, tanto en cuanto a las vías institucionalizadas de acceso al poder político como a las otras instancias de mediación con las diversas fuerzas sociales que forman su entorno y gravitan políticamente (organizaciones de clase, corporaciones, grupos de presión, movimientos sociales, instituciones religiosas, entre otras). Y la segunda es que cuando se asume ya más directamente la cuestión de la tipificación de las crisis resulta imposible discriminar en términos inteligibles la línea de separación entre una crisis histórica del Estado *strictu sensu* de otras más centradas en el régimen político. Ambos, Estado y régimen político, constituyen la condensación o cristalización política de lo esencial de un orden social, tanto que en sus caracteres concretos se explican recíprocamente. En verdad, son partes inextricables de un objeto intelectual que para nuestro propósito no conviene desmembrar analíticamente.

44

#### Diferentes Crisis

¿Y qué se puede entender por crisis de Estado? Recorriendo las fuentes que tratan del tema no se encuentran líneas claras en cuanto a cómo concebirla, diferenciándola de otras crisis políticas, económicas y sociales. La misma idea de crisis es utilizada con no menor libertad. Se mencionan crisis de poder, dominación, hegemonía, gobierno, gobernabilidad, parlamentaria, entre muchos otros tipos de crisis políticas. A veces un proceso de cambio que se acelera más allá de su ritmo habitual o la alteración de una tendencia (ciclos económicos o demográficos) bastan para denotar una crisis. Así la idea de crisis se ha convertido en una especie de comodín que nadie explica porque su sentido se supone sobreentendido.

En su sentido más estricto, una *crisis básica de Estado* existe sólo cuando lo que está en cuestión es la matriz fundamental de la denominación social que le es inherente y sobre la que se constituye. En su origen, el Estado moderno surge en la Europa renacentista como el orden político del capitalismo. Por tanto, se trata de una configuración histórica enraizada en las relaciones sociales de la producción capitalista con sus contradicciones implícitas. Esta conexión entre Estado y capitalismo se manifiesta en una serie de formas históricas de Estado en las que está contenida la matriz



fundamental de las relaciones de dominación capitalista. No obstante sus grandes diferencias en otros aspectos, tanto las monarquías autocráticas del siglo XVI, el régimen parlamentarista inglés de Cromwell, el Estado absolutista francés de los siglos XVII y XVIII y el zarismo ruso del XIX, no menos que las repúblicas burguesas norteamericana y francesa, comparten la misma relación básica de dominación porque todas ellas son formas históricas del Estado capitalista. Luego de varias crisis revolucionarias frustradas del siglo XIX, será la revolución rusa de 1917 el primer movimiento histórico triunfante que modificará las relaciones capitalistas de dominación y asentará el Estado sobre otras bases sociales. El Estado socialista será así un nuevo Estado porque su relación básica de dominación será radicalmente distinta de la anterior, tanto en sus justificaciones ideológicas como en sus cimientos sociales.

En la *crisis de una forma de Estado*, lo que cambia es la figura de éste, manteniéndose como invariante la relación fundamental de dominación, sea esta capitalista o socialista. Como el objeto de estas notas es el examen de las diversas formas del Estado capitalista en la historia reciente de los países latinoamericanos, las referencias a la crisis de Estado tendrán siempre —en lo sucesivo— este sentido más limitado. Una última precisión: las reformas jurídico-constitucionales no serán tenidas en cuenta por sí mismas como expresiones de una crisis formal del Estado, salvo cuando sean acompañadas por otras circunstancias que así lo indiquen.

45

Sin entrar a juzgar todos los casos en que se configura una crisis, para estas reflexiones se entenderán como crisis de una forma de Estado solamente las situaciones de transformación, mutación o cambio estructural que enfrenta una forma singular de éste y que no puede resolver apelando a sus recursos normales. Por tanto, la superación de la crisis supone más que eso, es consustancial con la propia transformación formal del Estado. La crisis de Estado constituye un momento significativo de conflicto, un punto de inflexión de las tendencias históricas y contradicciones determinantes de la configuración concreta del Estado y del régimen político, una mutación irreversible. Esto no implica necesariamente la modificación de la estructura jurídica del Estado, tal como está contenida en su ley constitucional. Es de sobra sabido que una misma matriz fundamental puede servir para contener una variedad considerable de formas de Estado, que a su vez albergan gobiernos de distinto signo ideológico.

Por tanto, la crisis de Estado a que se alude aquí es estructural e histórica y se configura en medio de una situación tal, que una solución de cualquier sentido posible trae aparejada una ruptura con el pasado. Es decir, la crisis existe cuando no hay retorno estable posible a una forma de Estado que ha perdido vigencia, aunque el movimiento que se engendre sea de restauración, reacción

o regeneración. Aclaremos de paso —y aunque parezca obvio—, que tal ruptura no significa en modo alguno una discontinuidad completa, pero tampoco un «gattopardismo» exitoso. Por eso, más que una mera crisis de legitimación, en que a menudo se confunden Estado con gobierno pudiendo, por tanto, ser transitoria, la crisis de Estado se torna prácticamente irreversible, un cambio sin retorno debido a una diferente situación histórica.

Puestos así los límites, las posibilidades de existencia de las crisis de Estado no son muchas, apenas tantas como los momentos históricamente significativos que puedan haberlas involucrado en sus mutaciones. Ciertamente, el Estado no puede quedar al margen ni salir indemne de unos cursos de acción histórica que modifican las estructuras de dominación y que replantean las contradicciones fundamentales de la sociedad.

### *Las Formas Históricas de Estado*

Las formas de Estado identificables en la historia latinoamericana, que continúan la tradición capitalista instaurada desde la época colonial y que interesan para los propósitos de estas notas, son los que siguen:

46

- a) Estados nacionales emergentes de las luchas emancipadoras (primera mitad del siglo XIX).
- b) Estados oligárquicos (desde fines del siglo XIX).
- c) Estados populistas y neo-oligárquicos (que siguen a la gran crisis mundial de los años 1930).
- d) Estados desarrollistas democráticos de la posguerra.
- e) Estados autoritario-modernizantes que se abren en la década de los 1970.
- f) La fase actual de retorno a la democracia sobre nuevas bases.

En estos casos, luego de perfilar la forma de Estado predominante, se sugerirán las crisis que le son propias, consustanciales, y que acaso en su despliegue prefiguren la nueva forma de Estado que pueda estar emergiendo en la fase siguiente

#### **De la Colonia a la Independencia**

La independencia de los países latinoamericanos fue, en general conquistada en medio de prolongadas y cruentas luchas que tuvieron dos consecuencias principales. La primera fue la desestructuración del Estado colonial, un proceso que presentó variaciones considerables, desde el extremo de una destrucción casi total de los órganos de la administración colonial hasta su conservación y continuidad parciales luego de la emancipación. Algo semejante

puede señalarse con respecto al territorio en cuya jurisdicción se ejercía la autoridad política colonial, que oscilan entre situaciones de extrema fragmentación a otros en que los nuevos gobiernos tuvieron bajo su control los mismos territorios sometidos a la autoridad colonial que habían suplantado. Los virreinos de Nueva Granada y del Río de La Plata ejemplifican bien los casos de extrema discontinuidad y fragmentación territorial, mientras que la Capitanía General de Chile podría servir para ilustrar el caso opuesto.

Las guerras liberadoras tuvieron la virtud de acelerar y profundizar la formación de una conciencia nacional en los sectores sociales participantes, que apuntaló la formación de un sentido de Nación que se anticipó a la constitución efectiva del Estado. Las guerras civiles ciertamente retrasaron el proceso fundacional del Estado, ya que su propia índole como órgano de poder nacional era lo que estaba en entredicho, pero no así pusieron en cuestión la formación de la Nación, pese a sus efectos sociales disgregadores en otros sentidos. Esta generalización corresponde a los países atlánticos de América del Sur, también a Chile, Paraguay y, quizá, a Colombia, pero no así a los otros países andinos con vastas poblaciones y antiguas culturas indígenas, donde el problema de la Nación tiene por eso un cariz distinto.

La tardía formación efectiva del Estado (al margen de la multitud de constituciones aprobadas casi todas caricaturales con respecto al ejercicio real del poder político), fue precedida de un largo cuestionamiento y resuelta por medio de luchas políticas y conflictos armados, que dejaron como secuela profundos y duraderos resentimientos en los bandos derrotados. La consecuencia fue que la idea de Nación, no sólo se formó anticipadamente y de un modo relativamente autónomo, esto es, sin referencia a un Estado central que gozase de legitimidad incuestionable, sino que se constituyó por sí sola en principio aglutinante de los distintos y contrapuestos sectores de la población. Por tanto, la fortaleza de la Nación, de un lado, y la debilidad del Estado, del otro, generaron un nacionalismo tradicionalista, con una raigambre emotiva y una orientación simbólica, patriótica, que se trascendentaliza hipostasiando la Nación y poniéndola por encima del Estado en una relación de conflictivo contraste. Esta diferenciación no deja de tener más graves consecuencias cuando se la invoca para definir el campo de responsabilidades de las fuerzas armadas y su pretendida autonomía dentro del Estado como última instancia de la Patria<sup>4</sup>.



<sup>4</sup> Estos aspectos del nacionalismo latinoamericano han sido ampliamente analizados, entre otros, por KALMAN H. SILVERT, en varios de sus libros. Un tratamiento específico puede encontrarse en el siguiente: *Nacionalismo y política de desarrollo*.

## El Problema de la Nación

La referencia de la Nación ha sido siempre un ingrediente importante en el debate público y su presencia se manifiesta en los partidos políticos históricos, que se denominan nacionales, porque en sus doctrinas se rechazan los pluralismos ideológicos para afirmar la primacía de la Nación y su unidad soberana sobre las segmentaciones regionalistas y las identificaciones clasistas, étnicas y otras.

La crisis básica de este período ha sido —en algunos países continúa siendo—, la integración nacional. Sea que se trate de la incorporación de las grandes poblaciones y culturas indígenas de los países andinos a una sociedad nacional, sea que fuese la asimilación de las grandes corrientes migratorias europeas en los países atlánticos, la cuestión de la sociedad nacional y de su organización política, esto es, del Estado, ha sido central. No son pocos los que aún se preguntan si este problema fue resuelto de un modo satisfactorio, con una armónica integración de sociedad y Estado, sosteniendo que se trata de un proceso aún abierto.

En buena medida, la inestabilidad política y otros conflictos nacionales derivarían de la adecuada falta de ajuste entre ambas dimensiones, lo que en rigor significa la ausencia de un Estado nacional bien constituido. En cambio, quienes afirman la existencia de verdaderos estados nacionales admiten, sin embargo, que su formación y sedimentación ha sido reciente, tanto que muy pocos casos se remontarían más allá de fines del siglo XIX.

Una forma particular y extrema de crisis de Estado se produce con la fragmentación y descentralización del sistema de dominación y, consiguientemente, de las bases sociales del Estado, que corresponden a una efectiva carencia de unidad nacional. La centralización del poder estatal nunca es completa ni tampoco uniforme. Sin embargo, un cierto grado de unidad efectiva —difícil de precisar, pero no por eso menos real—, puede ser considerado indispensable para la existencia real de un Estado.

Hay casos de fragmentación nacional con diseminación de centros regionales de poder, que disponen de una gran autonomía, y desafían el pretendido poder monopólico del Estado nacional. Este sería el caso de Bolivia de acuerdo a estudios recientes que se caracterizaría por la desagregación del «poder en las regiones», con focos relativamente aislados y autónomamente estructurados, que



Buenos Aires, Paidós, 1965, *passim*. Para algunos de los ideólogos nacionalistas, el eje de la política actual continúa siendo la oposición colonia-metrópoli, poniendo en la Nación y en su unidad la fuente básica de las determinaciones sociales, económicas y políticas.

se mantienen separados y compitiendo entre sí y con el Estado, sin que éste disponga de fuerza suficiente para unificar su espacio de poder. En suma, no hay Estado con jurisdicción nacional y monopolio de poder, y sí una dinámica conflictiva de regiones que lo involucra debilitándolo <sup>5</sup>.

Una cuestión que ha quedado pendiente y que podría considerarse parte de una crisis de larga duración relacionada con la representación de la Nación, es la relativa a la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades constitucionales del Estado y al imperio de la ley civil. Como es bien notorio, este es un asunto de la mayor actualidad e importancia, que se arrastra como una crisis de Estado desde las guerras emancipadoras.

### *El Estado Oligárquico*

Como ya fue señalado, la consolidación del Estado como pivote del orden social vigente ocurre tardíamente. Si se desciende hasta las situaciones nacionales, no será difícil advertir que cada caso es único.

Haciendo un poco de abstracción, en medio de esta diversidad dominada por lo singular, aparecen, sin embargo, algunos rasgos comunes a muchos de estos casos que identifican una forma de Estado que, desde la segunda mitad del siglo XIX, tendió a generalizarse, particularmente en los países sudamericanos. Se trata del Estado oligárquico que se constituyó, en primer lugar, por la fuerza de un gobierno central que se impuso, ganando así el control del espacio social y territorial. Segundo, esta centralización del poder político no habría sido posible sin el concurso de una fuerza militar considerablemente mejor equipada y organizada, y con un espíritu más profesional que sus adversarias. Tercero, a este avance hacia el dominio del territorio contribuyó decisivamente la formación de un mercado nacional, que unificó el espacio económico interior para integrarlo en la economía internacional. El ingreso masivo de capitales extranjeros fue decisivo en la aceleración y profundización de este proceso que se llevó a cabo por medio, sea de un enclave minero, un sistema de plantaciones o algún otro esquema agro-exportador. Por último, una coalición laxa de clases y sectores se torna nacionalmente dominante cuando sus intereses principales desbordan el medio local para vincularse al mercado nacional, que requiere de un Estado central, que sea garante de su funcionamiento. Esta coalición es lo que se ha denominado la

49



<sup>5</sup> Esta tesis ha sido desarrollada por FERNANDO CALDERÓN y ROBERTO LASERNA (comp.), *El poder de las regiones*, Cochabamba, Bolivia, Ediciones Ceres/Clacso, págs. 9-41, 1983.

«oligarquía», siendo un conjunto limitado de personas que representaban o pertenecían a unas pocas familias extensas, que controlaban los principales recursos económicos y fuentes de poder social, así como monopolizaban las vías de acceso al Estado <sup>6</sup>.

Este Estado oligárquico por sus fundamentos sociales, pero liberal por definición constitucional, consistía en una estructura débil y fluctuante, que era poco más que la prolongación política del poder familístico de la oligarquía dominante a la que servía instrumentalmente nacionalizando sus intereses y protegiendo el mercado nacional. En algunos casos, principalmente en América Central, la dominación militar bloqueó la formación del Estado a tal punto que se duda que éste haya llegado a constituirse efectivamente. Se habla entonces de «proto-estados», aludiendo a configuraciones inestables de poder político que no llegan en propiedad a formar un Estado <sup>7</sup>.

Los regímenes políticos correspondientes a este tipo de Estado han sido de exclusión, mayor ciertamente cuando se ha tratado de una persistente dominación militar, de grandes sectores populares puestos al margen de las vías legales de acceso al poder del Estado. Según la conocida tipología de Gino Germani, estos regímenes han girado en un «círculo vicioso de autocracia, crisis de sucesión e intentos abortivos de régimen democrático, y, por fin, nuevas autocracias... (casi siempre de tipo militar)» <sup>8</sup>.

Uno de los ejemplos más netos y precoces de Estado liberal, clásico en su forma constitucional y políticas económicas, oligárquico en su factura social y con un régimen político excluyente, fue el del Chile portaliano, que persistió cerca de un siglo y que ha sido tan bien perfilado por Alberto Edwards en su ya clásico libro <sup>9</sup>. Pero no siempre estos regímenes de base oligárquica mantuvieron su estabilidad por tanto tiempo. Tampoco ha sido

50



<sup>6</sup> Cf., OSZLAK, O.: *La formación del Estado argentino*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982, que hace una sistematización histórica de los rasgos constructivos del Estado argentino. También se puede consultar: De Riz, L.: *Sociedad y política en Chile*, Universidad Nacional de México, México, 1979, que aborda en una perspectiva histórica la formación del Estado oligárquico chileno desde la época de Portales.

<sup>7</sup> «... En el caso hondureño, la constitución de un poder nacional mediatizado en la forma de una burocracia política que reúne las características de una clase dominante subordinada, cuya función administrativa se limita a la de guardián del orden interno al servicio de intereses extranjeros... el enclave bananero... (forma) un patronazgo parasitario del Estado». E. TORRES RIVAS, *Crisis del poder en Centroamérica*, San José, C.º, EDUCA, 1981, págs. 50-51. Particularmente pertinente es también el punto donde se analiza el «Estado de excepción», págs. 99-103.

<sup>8</sup> GERMANI, G.: *Ob. cit.*, pág. 150.

<sup>9</sup> EDWARDS, A.: *La Frontera aristocrática en Chile*, Santiago, Editorial Universitaria, 1982 (edición original de 1928).

cierta, desafortunadamente, la profecía optimista de Germani sobre la ruptura definitiva del llamado «círculo vicioso» debido a su inestabilidad permanente, dando lugar a la instauración de una democracia progresivamente ampliada <sup>1</sup>.

#### La Declinación del Esquema Oligárquico

Esta forma de Estado fue severamente sacudida por la gran crisis económica mundial de los años 1930, que castigó duramente a los países dependientes a través de sus esquemas de inserción en el mercado internacional. Las tensiones generadas por la crisis económica fueron, con frecuencia, el detonante de otras crisis que estaban larvadas y que eran inherentes al Estado y a su régimen político. Mientras todavía persistían las contradicciones entre Estado y Nación, la crisis endémica debida a la debilidad constitutiva del Estado liberal-oligárquico se manifestó, primero que todo, en su incapacidad para afrontar y manejar la crisis económica. Sin embargo, al poner en ejecución medidas paliativas para contrarrestarla el Estado fue incorporando nuevas funciones y creando dispositivos institucionales que modificarían a la postre su composición orgánica y sus vínculos con la economía. Más adelante retornaremos a este punto.

En segundo lugar, teniendo en cuenta el excesivo poder concentrado por la coalición dominante y mantenido fuera del Estado, su capacidad de arbitraje efectivo de los conflictos intraoligárquicos había estado persistente, pero soterradamente puesta en cuestión. Nada grave ocurriría, mientras no se fragmentara la oligarquía <sup>11</sup>. Pero cuando estalló la crisis, en algunos países, ella se partió por mitades, que se confrontaron por décadas en luchas políticas y armadas que desbordaban los limitados poderes de contención del Estado. Para ilustrar brevemente esta referencia basta recordar los casos de Colombia y Venezuela, en que una situación similar de cuasi permanente lucha faccional fue finalmente zanjada recién hacia fines de los años 1950 por medio de pactos políticos entre los partidos oligárquicos contendientes (de Sitges en Colombia y de «Punto Fijo» en Venezuela), celebrados por encima del Estado y con el declarado propósito de darle a éste y a su régimen político una nueva configuración y estabilidad. Términos



<sup>10</sup> Hacia 1960 había suficientes motivos para una visión esperanzada del futuro inmediato, los que —como se verá más abajo— desaparecerían rápidamente en los años siguientes con los retornos neoliberales traídos de la mano por los regímenes militares autoritarios.

<sup>11</sup> En realidad esto ya había acontecido en varios países del cono sur bien antes de la crisis de los 30. El batlleísmo uruguayo, el yrigoyerismo argentino y el alessandrismo chileno fundaron movimientos y gobiernos populares antioligárquicos.

más o menos, se trataba de pactos de «refundación del Estado», de un Estado de compromiso que estaba sostenido por un bipartidismo prácticamente rotativo y políticamente impuesto, que hizo posible la reunificación de la oligarquía (especialmente en Colombia) abriendo camino a nuevas coaliciones políticas y a un período de estabilidad que ha persistido por más de dos décadas debido a una eficaz cooptación e integración política de sectores medios.

Por último, a esta crisis de poder del Estado se sumó otra, más típica, que concierne directamente al régimen político, pero que ahora se moviliza «desde abajo». En efecto esta fue más una crisis de representación creada por el efecto de desborde provocado por el ingreso a escena de considerables contingentes de masas movilizadas y disponibles que presionaban para lograr una ampliación de la participación política efectiva. Algunas de estas presiones de las nuevas fuerzas sociales pudieron ser neutralizadas, pero otras en cambio tuvieron que ser asumidas por el régimen político y es claro que con reticencias. Las demandas de las masas cuestionaban la forma vigente de Estado y se producían en momentos en que los sectores oligárquicos todavía dominantes estaban perdiendo gravitación en la economía y la sociedad aunque aún conservaba buena parte de control del poder. Para evitar el naufragio total fue necesario un giro de timón y en la maniobra hubo que tirar por la borda buena parte de la carga ya inerte del Estado liberal tradicional para poner a salvo el barco de la oligarquía. Sin embargo, ella sobreviviría a la tormenta poniendo de relieve una vez más su gran capacidad de mimetización. De este modo pudo adaptarse, aunque ahora bajo condiciones más desfavorables a una serie de ensayos de recomposición del Estado. Esta larga transición ocurrió en medio de una crisis general que desembocaría en la segunda guerra mundial. Sus características definitivas tardaron, por tanto, en manifestarse con nitidez.

52

### *Tiempo de Transición*

Los empeños para superar la crisis de los años 1930 se guiaron más por el principio del «ensayo y error» que por orientaciones racionales fundadas en ideologías. Estas soluciones de tanteo fueron particularmente evidentes en la forma de contrarrestar uno de sus mayores efectos adversos: el llamado «estrangulamiento externo». El espacio económico abierto, sobre todo, por la caída de las importaciones de manufacturas estimuló el desarrollo de una temprana e incipiente industrialización sustitutiva para dar respuesta a las demandas insatisfechas de esos bienes. A estas nuevas actividades económicas estuvo asociada la aparición en el escenario



político de nuevos sectores burgueses urbanos y agrarios, que al tiempo que se manifestaban opuestos a los intereses exportadores de la oligarquía tradicional estaban más volcados hacia el mercado interno. Aunque deprimido por la crisis, éste constituía su principal fuente, quizá única, de oportunidades económicas. Estos nuevos sectores de intereses sociales bien pronto hicieron sentir su influencia sobre las políticas públicas con ideas en parte inéditas. Fue un momento de renovación de concepciones y estrategias para responder a la escala y complejidad de los desafíos planteados por la crisis y que no podían ser afrontados con los recursos habituales de la lógica del mercado autorregulador de la economía y la sociedad (Polanyi) y de la «apertura externa» que había gobernado el ciclo que fenecía.

Las nuevas medidas requirieron por lo tanto ajustes fundamentales y nuevas creaciones de órganos sociales, económicos y financieros del Estado, no menos que transformaciones de sus regímenes políticos. Con estos ensayos, no siempre acertados, se buscaba cerrar una crisis de Estado, que para algunos todavía persiste. Ella consistía, por un lado, en el ajuste funcional del esquema de dominación con la constante renovación del aparato institucional del Estado y, por el otro, en la implantación de éste en una sociedad civil en proceso de rápida masificación y remisa a proporcionarle legitimación política. A esta crisis del aparato del Estado se sumó una crisis de legitimidad, porque el sistema de representación política había quedado en rezago respecto a las demandas de los nuevos sectores sociales movilizados y con vocación de participar en la escena política. Había en consecuencia una crisis de régimen político, que comprendía además del sistema de partidos a una serie de organizaciones sociales de clase (sindicatos de trabajadores, agremiaciones de profesionales, técnicos y otros sectores medios) y a movimientos políticos en gestación. En suma, se trataba de una crisis integral de Estado, para muchos países de la región seguramente la más importante de lo que va corrido del siglo.

53

#### **Entre la Restauración Oligárquica y el Populismo**

Las fórmulas políticas con que se intentaría superar la crisis, convertida en una crisis de Estado en toda la regla, fueron principalmente dos: la restauración oligárquica y el populismo. En ambos casos había un fuerte ingrediente autoritario y un resuelto respaldo militar. La Argentina que siguió al golpe militar de 1930 representó bien la primera de las alternativas, mientras que el Brasil de la primera presidencia de Getulio Vargas (1930) la

segunda de ellas. No obstante las considerables diferencias en cuanto al esquema de poder que las sustentaba (ostensiblemente militar en el caso argentino, más civil el brasileño) las determinaciones creadas por la crisis fueron tales que las políticas puestas en práctica por los respectivos gobiernos se asemejaban en más de un aspecto. La ampliación y complejización del aparato funcional del Estado, como resultado de una deliberada intervención en la economía, sea para protección de la producción nacional más amenazada por la crisis, sea para control de importaciones y reserva de los mercados internos para promoción de una incipiente industrialización sustitutiva de bienes de consumo final, pusieron de relieve su voluntad política para contener el avance de una coyuntura económica crítica que se proyectaba hacia el largo plazo poniendo en serio riesgo la continuidad del orden económico y social.

La rectificación del rumbo de la política económica tradicional y el reordenamiento del Estado fueron aceptados a regañadientes por los sectores dominantes en el caso argentino, cuyo gobierno oligárquico y liberal habría deseado no tener que crear un banco central para controlar la emisión monetaria y el sistema bancario, así como diversas juntas reguladoras de la producción agrícola, que en su conjunto significaban una precoz y preliminar planificación de la producción económica. Con esto se desplazó el epicentro económico modificándose los agentes y modos de acumulación de capital, debido sobre todo a una mayor participación de la producción industrial y menor de la primaria y exportable en el producto nacional interno. Uniendo esto a otras transformaciones demográficas y sociales que operaron convergentemente en la dirección de introducir modificaciones fundamentales en la estructura social, particularmente la de las clases sociales se sigue que las bases reales de poder del Estado quedarían sustancialmente alteradas.

En general la tensión histórica de la crisis se resolvería más bien por la opción populista que por la restauradora, que sería efímera. En varios países, el ingreso a la fase populista fue más directo y acelerado. En cualquier caso el nuevo Estado afrontaría un dilema que estaba en la base de la crisis política de esos años y que era el de crecer o distribuir, o sea el dilema de ser un Estado desarrollista o benefactor. Pero como los recursos políticamente disponibles no eran suficientes para una y otra alternativa la solución de síntesis fue el Estado populista (o de «compromiso»), que intentaría —y a veces lograría parcialmente— conciliar la vocación de desarrollo como crecimiento de la economía y como justicia social <sup>12</sup>. Pero este es el tema del punto siguiente.



<sup>12</sup> «Sin embargo, es evidente que, por caminos diversos, el Estado que se redefine en la década de los treinta es profundamente distinto en relación con el Estado que expresaba la dominación puramente oligárquica de los grupos familiares

### Productos Híbridos

El nuevo tipo de Estado que fue surgiendo sobre la marcha de los acontecimientos generados por la crisis, sin una preconcebida fórmula ideológica que lo enmarcara y orientara, era en parte un producto híbrido que combinaba rasgos diversos algunos de los cuales constituían una novedad frente a sus congéneres europeos. Sin recursos financieros suficientes y sin disponer tampoco de los medios administrativos requeridos para ser un Estado benefactor, que buscase en la progresiva ampliación del compromiso político los fundamentos de un efectivo régimen democrático, el nuevo Estado populista tuvo que hacer concesiones en muchos sentidos, tantos que su regla de oro fue la ambigüedad y no la consistencia. Sin embargo, la imperiosa necesidad política de atender, aunque fuese simbólicamente, las demandas acrecidas de los nuevos sectores sociales constituidos en actores en la escena política, ya intensamente activados por los propios regímenes populistas, fue la causa de una dinámica de transformaciones que se manifestaron en todos los planos de la vida social. Si se apela a la historia de los mayores países de la región, particularmente del cono sur, se podrá constatar que el período que va desde la crisis de los años treinta y que se completa con la segunda guerra mundial, fue uno de cambios estructurales tan profundos que los gobiernos y las élites dominantes marcharon muchas veces a la zaga de los acontecimientos teniendo que tomar medidas contra sus profesados principios y hasta —a veces— adversas a sus reconocidos intereses.

Sin poder ser un Estado social<sup>13</sup> en toda la regla, que tenía que responder a apremiantes necesidades de grupos y sectores sociales deprimidos con recursos fiscales considerablemente mengua-



de base agraria. Si en el Uruguay, desde Batlle, existía una mayor diferenciación funcional del sector público y mayor conciencia de las necesidades sociales, si Yrigoyen antes de 1930 en la Argentina ya marcaba la presencia de las masas, reflejada en el Estado, si en México está ya la Revolución, es innegable que estas tendencias se acentuaron después de la crisis —Cárdenas incorporó simbólicamente las masas al Estado y les reconoció un espacio propio en el partido dominante; Vargas hizo lo mismo en el Brasil; los partidos chilenos van a desarrollar algo semejante con Aguirre Cerda; incluso regímenes despóticos, como los de los generales argentinos de la década infame, no hacen sino contener las aguas que inundarán la política social estatal después de 1943 con Perón, y hasta regímenes de concesiones limitadas como los de Perú, bajo el acicate del APRA, tendrán que dialogar con los nuevos tiempos... Con mayor o menor ímpetu, según la presión generalizada de las masas y la capacidad técnica y política de las clases medias, el nuevo Estado (que en sus formas más acabadas fue populista) acabó por incorporar la cuestión social en las agendas de las acciones gubernamentales.» F. H. CARDOSO, "Las políticas sociales en la década de los años ochenta, nuevas opciones?", *El Trimestre Económico*, núm. 197, enero/marzo de 1983 pág. 171.

<sup>13</sup> La idea de Estado social tiene aquí el sentido atribuido por M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1982, págs. 13 y ss.

dos por la crisis, y debiendo apelar en consecuencia a los nada propicios contribuyentes, el Estado populista tuvo que aumentar la presión fiscal sobre el sector privado con efectos muchas veces negativos para su estabilidad política y el crecimiento de la economía. Datividad, despilfarro, ineficiencia, también corrupción, son algunos de los caracteres atribuidos a la mala imagen económica del populismo latinoamericano. Ella se remonta a aquellos tiempos en que era insoslayable la necesidad política de hacer frente a la «cuestión social», que había irrumpido traída por las masas a la escena política. Los gobiernos y la legitimación del orden político dependían de una adecuada respuesta que para serlo requería considerables recursos. Por lo tanto, el nuevo reto consistía en la presencia no ya esporádica como antes, sino cada vez más permanente, de un inédito contexto político y social de masas, que en la perspectiva del Estado significaba acomodarse a él con apropiadas y nuevas combinaciones de alianzas y la ampliación efectiva del régimen político para acoger sobre la base de una mayor participación, a aquellos sectores que parecían más amenazantes y riesgosos. Este tipo de Estado emergente ha sido también denominado «Estado de compromiso» aludiendo así a la ampliación de sus bases sociales que lo sustentaban y a los nuevos y más inclusivos acuerdos políticos que a veces eran fuente de ambigüedad en sus políticas.

56

El pasaje hacia un régimen político de participación ampliada representó logros aún limitados de la extensión de la ciudadanía política, porque persistían residuos clientelistas todavía vigorosos. Para sintetizar, se estaba produciendo el tránsito de una política de incorporación restringida oligárquica en su sentido más propio, a otra, incipientemente de masas, con nuevos actores colectivos que pugnaban por ser incorporados, para lo cual se tornaba imperiosa la recomposición del esquema de dominación. En este punto estaba planteada precisamente la crisis del Estado oligárquico, o sea en la incorporación de las masas a un régimen de participación democrática, pero con la formación de nuevas alianzas aptas para hacerlo activamente. En su sentido más profundo y auténtico, esta crisis está aún pendiente a lo largo de la región, con muy pocas y sólo temporarias excepciones, porque cada vez que se ha intentado una solución integral, la reacción militar arrasó con ellas. Este es el punto muerto de la «gran política» relativa a la integración política y a la transformación de un Estado de masas en América Latina.

La idea de un Estado social a secas resultó prematura e inviable no sólo por los motivos ya indicados, sino también por nuevas consideraciones ideológicas que fueron surgiendo en los años que siguieron a la segunda guerra mundial y que asignaron al Estado un papel protagónico en la promoción del crecimiento económico.

Para estas nuevas ideas privilegiar la distribución social habría sido como poner «el carro delante de los bueyes». El diagnóstico indicaba que el problema era más que todo de producción. Luego, había que producir más para distribuir después. La responsabilidad principal de la motorización de este esquema recaía en el Estado conforme a la entonces predominante doctrina keynesiana...

### *El Estado Desarrollista*

En América Latina, como es de sobra conocido, este campo problemático fue elaborado y articulado en gran medida por la CEPAL... Convertido en una idea-fuerza cimentó al Estado desarrollista, que fue la concepción paradigmática que dominó la escena latinoamericana hasta la segunda mitad de los años sesenta. El Estado desarrollista era intervencionista más que estatista y aunque se preconizaba un fuerte sector público el orden económico seguía basado en el mercado, pero ahora en un mercado regulado por la planificación para elevar la racionalidad económica y la justicia social del conjunto del sistema. En líneas generales, se propiciaba una economía mixta. La ideología era nacionalista, pero con importantes ingredientes que apuntaban a la integración regional de las economías para lograr ventajas agregadas de escala, ampliando así los mercados nacionales, considerablemente protegidos frente a los competidores externos. En términos más sociales y políticos el estatismo intervencionista, el nacionalismo y las políticas redistributivas en beneficio de las mayorías sociales han dado lugar para que se le atribuyan sesgos populistas a la ideología desarrollista cepalina <sup>14</sup>.

57

Acaso sea así en algunos aspectos distributivos y de políticas sociales, pero no en lo que es medular para la concepción de este tipo de Estado desarrollista por oposición al populista. Y es efectivamente así porque el desarrollista invierte la dirección del movimiento y cambia la conexión populista fundamental, centrándola primariamente en la promoción del crecimiento económico. Ello implicaba la postergación del Estado benefactor, ya que —se consideraba— no parecía posible crecer y redistribuir al mismo tiempo. Años después, el predicamento de lo social fue ganando terreno hasta recibir un mayor reconocimiento. Pero, aun así, el énfasis fundamental del Estado desarrollista permaneció puesto ante todo en el crecimiento de la economía, mientras que el populista fue esencialmente redistributivista.



<sup>14</sup> Cf. O. RODRIGUEZ, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México, 1980, págs. 282/98. Se notará por cierto que no compartimos su tesis de la fusión

### **El Crecimiento Económico y los Olvidados**

Pero hay más. Si en América Latina el Estado desarrollista prevaleció sobre el Estado social ha sido, sobre todo, porque —como se ha visto— la promoción del crecimiento económico fue políticamente privilegiada con respecto a la cuestión social. De hecho, la marcha se produjo en los dos sentidos, pero con diferentes grados y tiempos. Bajo las condiciones del subdesarrollo latinoamericano resulta siempre difícil la conciliación entre gasto económico (la inversión pública suele representar entre dos tercios y una mitad de la inversión total, que es esencial para el crecimiento) y gasto social del Estado, fundamento de sus políticas asistencialistas, tanto que uno u otro deben ser relativamente sacrificados en aras de algún principio doctrinario o de la necesidad práctica de compatibilizar recursos escasos. En una perspectiva comparativa, Glaucio Soares concluye: «La preocupación fundamental del Estado en los países desarrollados, por tanto, fue disminuir las contradicciones sociales generadas por el desarrollo económico capitalista y no participar activamente de él mediante inversiones directas». Otro fue el caso del Estado desarrollista latinoamericano, que las privilegió ostensiblemente, acentuando los imbalances sociales<sup>15</sup>.

58

Las políticas de masas del Estado populista fueron autoritarias y verticalistas, de acuerdo en muchos aspectos con patrones tradicionales de seguimiento al líder político percibido como caudillo y de apelación y movilización nacionalista pero no clasista. Su fórmula política consistió en la apertura controlada del universo político, sin por eso democratizar el acceso al Estado. Si bien desplegó nuevas funciones asistenciales, para lo que se crearon aparatos específicos que disponían de mayores recursos, la solución propiamente política a la presencia de estos «pueblos expectantes» fue ambigua y contradictoria. En un caso, los mayores derechos sociales quedaban condicionados por restricciones y vinculaciones corporativas (nuevo clientelismo de los trabajadores urbanos y rurales incorporados a un sindicalismo dependiente del Estado). Los derechos políticos que no eran denegados quedaban sometidos



de ambos tipos de Estado, el populista y el desarrollista, en uno solo, dando por supuesto que ambos compartiesen la vocación principal.

<sup>15</sup> «En gran parte, las diferencias en la composición de los gastos del Estado pueden ser explicadas por las diferencias entre los sectores sociales incluidos en el pacto político-económico. En América Latina, el proyecto desarrollista fue llevado a cabo con la notoria exclusión de los campesinos que no participaron de los beneficios sociales del desarrollo; muy al contrario, esos sectores hicieron los sacrificios necesarios para la ejecución del pacto desarrollista. La matriz política del desarrollo del Estado latinoamericano difiere fundamentalmente de la europea». GLAUCIO A. D. SOARES: «O novo Estado na América Latina»; *Estudos CEBRAP*, núm. 13, julio-septiembre, 1975.

por un régimen de dictadura paternalista, que los mediatizaba, neutralizándolos y recortando el *status* de las condiciones de ciudadano a la mera participación social. También los sectores medios, autores destacados de estas transformaciones y sus mayores beneficiarios, fueron incorporados masivamente a la burocracia estatal que operaba como ámbito de clientelismo político. Un punto que no es ajeno a la discusión anterior y sobre el que conviene llamar la atención es el relativo a la sucesión de tipos de Estado que siguen al inspirado por la ortodoxia liberal. En Europa, ya en el siglo XIX se encontraba en discusión la necesidad de que el Estado proporcionase alguna solución a la entonces emergente cuestión social. De esta necesidad surgirá el Estado benefactor. Esta sucesión no tuvo lugar del mismo modo en América Latina, porque al Estado liberal oligárquico siguió el Estado populista. Este, como se ha visto, constituye una mezcla híbrida del Estado social y desarrollista, pero con sus ingredientes típicos de movilización social, asistencialismo limitado y paternalista, autoritarismo político y desarrollismo embrionario, basado además en una red de alianzas sociales y políticas con intereses imposibles de compatibilizar con políticas congruentes y, por tanto, difíciles de preservar.

Según esta tesis, la transformación del Estado europeo habría ocurrido como un efecto de arrastre del desarrollo autónomo de la economía, que constituía el factor más dinámico de su conexión con la sociedad civil. En la experiencia latinoamericana, frente a la ausencia de suficiente dinamismo económico y empresarial, el Estado desarrollista tuvo que afrontar la responsabilidad de la promoción del desarrollo capitalista, convirtiéndose en el animador de la industrialización. Se podrá decir que algunos estados capitalistas europeos, el bismarckiano, por ejemplo, fueron benefactores y desarrollistas al mismo tiempo, pero esto fue excepcional. El Estado liberal predominó en la escena europea y sólo fue sucedido por el *Welfare State*, tímidamente en los años treinta, pero con resolución desde la última posguerra. En América Latina, la participación del gasto económico del sector público en la economía ha sido relativamente mayor, mientras que en la mayoría de los países europeos se destaca comparativamente el mayor aporte público al gasto social. En la conclusión preliminar se sostiene que en uno y otro caso las formas concretas de Estado han estado aparentemente insertas en matrices históricas distintas, a las que no han sido ajenas las condiciones derivadas de una industrialización original o temprana, en el caso europeo, y atrasada y tardía en el latinoamericano <sup>16</sup>.



<sup>16</sup> Esta tesis sobre la diversa sucesión de formas de Estado han sido sostenidas con apoyo de material empírico por: GLAUCIO A. D. SOARES, *ob. cit.*

### **Crisis de Representación**

De modo que la cuestión política fundamental puede ser identificada como una crisis de representación, pero no de legitimidad. Si era de representación fue por el carácter autoritario y clientelista de las nuevas estructuras políticas y sindicales que sirvieron para el encuadre de las masas movilizadas con apelaciones nacionalistas, totalizantes y anticlasistas, irracionistas, que se nutrieron en buenas dosis de las ideologías fascistas europeas de los años veinte y treinta. Si bien ensancharon considerablemente la participación social (sindicalización, asociacionismo) y económica (redistribución limitada del ingreso, mayores servicios públicos y gasto social), los estados populistas fueron más restrictivos en el campo político, impulsando una suerte de «movimientismo», esto es, de participación pasiva en organizaciones jerárquicas de masa ideológicamente monolíticas, sin que al mismo tiempo se ofrecieran oportunidades equivalentes para las organizaciones y prácticas democráticas.

60

Bajo estas condiciones, los estados populistas clásicos fueron benefactores y movilizados a medias, manteniendo tensas relaciones con importantes sectores de la sociedad civil, que muchas veces se transaron con arbitraje militar. Es cierto que algunos de ellos inauguraron largos períodos de estabilidad política (Vargas, Cárdenas y Perón, como ejemplos conspicuos), y que esta capacidad de persistir políticamente fue la consecuencia del éxito de sus políticas de masas, pero no lo es menos que el respaldo militar funcionó como un escudo protector que aseguró su margen de maniobra política y su permanencia en el Gobierno. Acaso esta evidencia pueda parecer suficiente para considerar que la crisis de representatividad fue inherente al Estado populista.

### *Optimismo y Reacción*

Los años que siguieron a la segunda guerra mundial fueron de sincero optimismo. El Estado desarrollista, inspirado por la doctrina keynesiana y siguiendo las recetas cepalinas, tomó bajo su responsabilidad el comando del crecimiento de la economía con el auxilio instrumental de novedosas técnicas planificadoras. Su compromiso principal era con el desarrollo económico, del que se derivarían la democracia política, el bienestar general y la modernización de la sociedad. Una promesa, muchas veces reiterada, que se diluyó en poco más de una década. Ni la gran *performance* económica prometida, cuyo impulso expansivo se agotó hacia fines



de los años cincuenta, ni tampoco el desarrollo social y la democratización política pudieron arraigar y consolidarse.

Una serie de condicionamientos adversos pondrían rápidamente en cuestión la viabilidad y vigencia del proyecto desarrollista. Hacia comienzos de los años sesenta dos acontecimientos de sentidos tan contrapuestos, pero por eso mismo estrechamente vinculados, como fueron la revolución cubana y la Alianza para el Progreso, abrieron un ciclo de años turbulentos y amenazantes, de radicalización ideológica y de grandes movilizaciones populares.

Las reacciones defensivas del *status quo* rápidamente generaron los anticuerpos de los regímenes militares establecidos a partir del golpe de 1964, en Brasil, que derrocó al presidente Goulart, cabeza de un gobierno constitucional de tinte marcadamente populista. A este golpe militar siguieron otros: Argentina (1966 y 1976); Perú (1968); Chile y Uruguay (1973), todos los cuales en medio de sus diversidades singulares tenían en común la paternidad de una forma inédita de Estado militar, que no dependía ya primariamente de la figura de un exitoso caudillo uniformado, sino que era el producto de operaciones planificadas por los estados mayores de las fuerzas armadas. Ahora también los golpes militares se planificaban. Fueron concebidos como una operación de guerra que comprometía institucionalmente a las fuerzas armadas en la conducción del Estado. La acción estaba obviamente inspirada en las nuevas doctrinas de la seguridad nacional y la guerra antisubversiva promovidas por los Estados Unidos, pero no carecían por eso de alguna originalidad, puesto que desde años antes este nuevo tipo de revolución militar había estado cuidadosamente bajo estudio en las escuelas superiores de guerra para formación de jefes militares, particularmente de Brasil y Perú. Ellas actuaron como los centros generadores y diseminadores de la nueva doctrina revolucionaria castrense, que preconizaba bastante más que la clásica formación de un gobierno militar provisional, que ya no parecía suficiente para afrontar los graves retos sociales y políticos que lo motivaban. En su consideración era necesario ir más a fondo en la ocupación del Estado, tanto de sus puestos de mando como de los cuadros responsables de la administración pública, que serían ocupados por militares en actividad. Se trataba, en suma, de una completa y efectiva militarización del Estado, a la que seguía una política represiva de inspiración totalitaria respecto de la sociedad <sup>17</sup>.

61



<sup>17</sup> Cf. A. Rouquié: *L'Etat militaire en Amérique Latine*. Editions du Seuil. París, 1982. Si se apropiado y le cabe bien el calificativo de «militar» es algo que puede debatirse, pero lo que es menos cuestionable es el hecho de la militarización efectiva del Estado y su sometimiento a las fuerzas armadas.

### **Contradicciones no Resueltas**

Estos acontecimientos disiparon las expectativas de una próxima y armónica convergencia entre crecimiento económico, modernización social y democracia política, que constituía la promesa difundida por la doctrina desarrollista. Las antiguas contradicciones permanecían bajo la superficie, contenidas pero no resueltas, y reconvertidas a las condiciones del nuevo contexto histórico. Entretanto, haciendo un inventario de repaso, permanecían pendientes, la cuestión nacional, ahora replanteada vigorosamente en la problemática de la dependencia y complicada por el internacionalismo militar; además persistía la relativa a la integración del Estado con la nación; la cuestión social, agravada por los efectos regresivos sobre la distribución del ingreso de los nuevos estilos neoliberales de desarrollo, con serios déficits en la satisfacción de las necesidades sociales básicas; por último quedaba la cuestión política, esto es, el problema de la democracia, profesada como una verdad de fe en toda la región y proclamada aún por los gobiernos militares. Acompañada y mediatizada por una variedad de calificativos con los que se pretendía reducir su alcance, la cuestión de la democracia había estado concentrada primordialmente en el régimen político, con la ampliación de la ciudadanía a los sectores marginalizados y privados de efectivos derechos políticos, y en el control democrático del Estado. Poco o nada de esto era ya compatible con las estrategias del desarrollismo autoritario que los regímenes militares se empeñaban en imponer como medio para una refundación del Estado. De ahí que en esta crisis de Estado confluyeran diversas líneas de conflicto que hacían de la coyuntura histórica una verdadera encrucijada de inciertas alternativas. El recurso a la fuerza militar y la imposición con su auxilio de un cruento retorno al «capitalismo salvaje» del siglo XIX tuvieron la consecuencia inmediata de una postergación o soterramiento de las contradicciones que fueron indicadas, y que el autoritarismo militar no resolvía sino que, al contrario, contribuiría a agravar considerablemente. El nuevo esquema de dominación se impondría con violencia y represión, dejando de lado, y para el futuro, cualquier preocupación de legitimación democrática, mientras tanto se implementaban nuevos modelos económicos y sociales involucionistas, con tintes neo-oligárquicos y corporativos. El tipo de Estado que surge ha sido designado «burocrático autoritario»<sup>18</sup>, pero aquí lo denominaremos «autoritario modernizante» para destacar su proyecto de regeneración social y política.

62



<sup>18</sup> Cf. G. O'DONNELL: *El Estado burocrático autoritario*. Editorial de Belgrano. Buenos Aires, 1982, cap. I.

## *El Estado Autoritario-Modernizante*

Las bases sociales de este nuevo Estado autoritario modernizante estaban formadas por sectores de la burguesía comercial, importadora y exportadora, la gran banca nacional y los productores de bienes primarios exportables, en coalición con las grandes firmas de capital extranjero, a los que se plegaban como asociados menores algunos sectores medios de profesionales, intermediarios y ejecutivos. En realidad, la base social de estos regímenes militares ha sido estrecha, tanto que ella explica su índole pretoriana, o sea autoritaria y represora. Sus fundamentos ideológicos proceden de dos vertientes: una, el neoliberalismo en su versión monetarista que preconiza la máxima apertura externa e inserción en la economía internacional; la otra, la doctrina de la seguridad nacional, que pone el acento en la guerra interna, antisubversiva, y en la política de las fronteras ideológicas. Ambas vinculadas por una retórica de modernización imitativa y de inserción plena y militante en la «civilización occidental y cristiana».

La descripción de este modelo autoritario, de «desarrollo asociado» (Cardoso), ya ha sido hecha muchas veces, de modo que siendo de sobra conocida se omitirán más referencias que las necesarias para la caracterización de las formas de Estado que introduce, así como para la identificación de las crisis que engendra. En otros trabajos hemos sostenido la tesis de que el principal factor determinante de estas «revoluciones de estado mayor» fue una creciente e intensa movilización de masas («clases peligrosas»), que aparentemente desbordaban al Estado populista, con el riesgo de una amenaza incontrolable para el orden social vigente<sup>19</sup>. Así las cosas, la revolución social en grande parecía inminente en una situación en que prevalecía una dialéctica de confrontación, con un lenguaje radicalizado, una activa participación de juventudes universitarias, profesionales, intelectuales y cuadros políticos en acciones violentas dirigidas contra el *statu quo*. La marcha hacia una democracia de participación ampliada o total fue considerada por las fuerzas del orden como una apuesta riesgosa que era imperativo evitar, aunque fuese aplicando las más severas medidas de represión política a una subversión contestataria carente de apoyo de masas.



<sup>19</sup> J. GRACIARENA y R. FRANCO: *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*, cit. parte primera, capítulos II y III. La preocupación era generalizada en los años sesenta. Los planes Camelot, Simpático y otros «estudios» para elaborar una ciencia de la contrainsurgencia, que siguieron a la revolución cubana, acreditan la existencia de estos temores generalizados dentro de la región latinoamericana y también en los Estados Unidos.

La cuestión de cuantos creían sinceramente en la efectividad de esta presunta amenaza, o si ella fue utilizada como excusa justificatoria, puede plantearse, aunque no sea del todo así. En cuanto a la caracterización de la crisis que estaba planteada, ella parece haber sido más una crisis de régimen político, que por restringido bloqueaba la participación de las masas hasta entonces marginalizadas, que una crisis genuinamente revolucionaria de masas que se movilizan y actúan, con organización y voluntad política, para hacer realidad un modelo alternativo de sociedad.

#### **La Conversión al Neoliberalismo**

64 Los regímenes militares profesaban una doctrina de *laissez faire*, extrema para estos tiempos, procurando una democracia *sui generis* basada en la «soberanía de los consumidores» y el «plebiscito de los precios» que resultaría del libre juego del mercado, al que concebían como el ámbito por excelencia de la libertad individual. Asimismo, definían la esfera de responsabilidad económica del Estado como subsidiaria y que sólo debería ser ejercida, por tanto, en actividades no rentables para el sector privado, ni en competencia con él, todo esto claro está, dejando a salvo su condición fundamental de guardián del orden social, especialmente de la propiedad privada de los medios de producción. Un Estado militar no podía menos de ser un competente Estado gendarme, en tanto el cumplimiento de estas funciones de garantía y resguardo del mercado como órgano regulador económico y social básico dependiese de una eficiente represión. Y éste fue el caso, porque sus proyectos sociales y políticos fueron profundamente reaccionarios —en el sentido más estricto—, careciendo, por tanto, de capacidad para generar consenso y legitimarse en el marco de un esquema hegemónico de poder. Un orden pretoriano constituye no mucho menos que una situación de ocupación de una sociedad por una fuerza militar, que aun cuando no sea extranjera no por eso evitará un resentimiento creciente de la población y un deterioro progresivo de su unidad interna. Sus propias bases sociales se erosionan y, al final del camino, los espera el aislamiento y el repudio manifiesto, como es ahora evidente (1984) en todos los países del cono sur con regímenes militares.

La prolongada recesión internacional, que tiene su origen en la crisis del petróleo de la primera mitad de los años setenta, produciendo una notable contracción del comercio mundial, puso en cuestión el flanco más sensible de las pretensiones legitimadoras de los regímenes militares. En efecto, la apertura externa y la inserción amplia en la economía internacionalizada, fue esgrimido como el argumento principal que fundamentaba su promesa de una eficiente gestión económica y una rápida prosperidad social. Las

experiencias negativas posteriores han producido una vigorización de los ideales nacionalistas, que ahora se oponen a los regímenes militares y a sus políticas neoliberales de elevado endeudamiento externo e internacionalización dependiente de la economía.

En el plano interno, al agravarse las tensiones sociales por la concurrencia de varios factores, debidos, en su mayoría, a los efectos concentradores del ingreso de los esquemas neoliberales y al grave impacto de la recesión económica (infraconsumo, creciente desempleo y subempleo, contracción de los salarios reales, reducción del gasto social para servicios públicos masivos, entre otros), la crisis de legitimación que es consustancial a estos regímenes autoritarios, se extendió hasta sus propias fuentes de apoyo. Fue entonces imperativo buscar alguna salida por la vía del retorno a los gobiernos civiles de la constitución y la democracia.

No fue por azar que el régimen militar peruano fuese el primero en ofrecerla. Y esto porque, al contrario de sus congéneres, había desencadenado una intensa y profunda movilización social, cargada con una prédica nacionalista, que pocos años más tarde revertiría contra las propias autoridades militares reconvertida en acentuado activismo político.

Desde la doble vertiente de la crisis, la interna y la internacional, confluyeron fuertes tensiones sobre los Estados y sus regímenes políticos autoritarios militarizados. Las reacciones de rechazo provienen del conjunto de la sociedad, se expresan espontáneamente de diversas maneras, aunque a veces con poca coordinación política central. Sin embargo, las mayores y más inmediatas presiones se concentran sobre el régimen político, poniendo en cuestión sus criterios y mecanismos de acceso al poder, restringidos en gran parte a los cuadros militares, pugnando por la organización política de la sociedad civil y la realización de elecciones democráticas.

65

#### Nuevas Realidades

Pero hay algo más que está puesto en la balanza. Los años recientes no han pasado en vano. Los estados latinoamericanos tienen que operar ahora en un medio social que ha experimentado profundas transformaciones, en la estructura demográfica y social (presión poblacional, urbanización, ocupaciones, ingresos, consumo, clases y movimientos sociales) y en la escala e interdependencia de las unidades económicas (grandes empresas nacionales, multinacionales) y sociales (centrales sindicales, empresarias, profesionales, asociaciones diversas). Estos procesos mayores de estructuración de la sociedad civil, han alcanzado niveles de diferenciación y especialización funcional de gran complejidad, que los torna mutuamente dependientes.

Al mismo tiempo, el Estado también pasa por una fase de transformaciones semejantes, en que predominan la diversificación operativa debida al aumento extraordinario de nuevas funciones que debe atender con un aparato institucional que se multiplica y complejiza frente a las demandas sociales corporatizadas. A esto cabe agregar que esta más compleja interdependencia recíproca entre Estado y sociedad civil, que desborda sus propios mecanismos reguladores espontáneos, trae como consecuencia una mayor importancia de la racionalidad política, esto es, de aquella que es ejercida desde el propio Estado mediante una planificación que tiene primordialmente en cuenta la coordinación de las actividades y procesos complejos e interdependientes, como son los económicos y muchos sociales. Sin esta mayor racionalidad, el nuevo Leviatán sería difícilmente operativo. De todo esto resulta, como parece obvio, un mayor poder para el Estado concentrado en las autoridades del poder ejecutivo y en los organismos administrativos, descentralizados y semiautónomos, con sus capas tecnocráticas, que disponen de gran poder y son proclives al endeudamiento corporativo y, en cambio, poco propicios al cambio y al control democrático. Al mismo tiempo, pueden observarse nuevas configuraciones de este inmenso poder desplegadas como una red de conexiones entre segmentos burocráticos del Estado con grados considerables de autonomía y sectores corporatizados de intereses económicos y sociales, que diseminan la unidad monolítica del Estado en una multitud de constelaciones y subcentros de poder. De estas constataciones arrancan algunas teorizaciones sobre la «tecnocratización» del Estado (Bresser Pereira, G. Estevam Martins).

### *Estado y Sociedad Corporativa*

El papel del Estado en una sociedad que se define como corporativa ha figurado en la agenda del debate teórico de las ciencias sociales durante varias décadas, por lo menos desde que J. K. Galbraith lanzara su «teoría del poder contrabalaceador» (Countervailing Power), a comienzos de los años cincuenta<sup>20</sup>.

En ella se concibe al Estado, no ya como lo hacía la teoría liberal clásica de actor neutro, que sólo garantiza el funcionamiento de las reglas de juego del mercado competitivo, sino como arbitrando la competencia y confrontación entre gigantes corporativos. Para simplificar, se suponía la existencia de dos centros corporativos dominantes. Uno, formado por las grandes empresas



<sup>20</sup> J. K. GALBRAITH: *American Capitalism, The Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin Co., Nueva York, 1952. Versión castellana de Editorial Agora, Buenos Aires, 1956.

y conglomerados que controlan los mercados de bienes y servicios, y, el otro, por los grandes sindicatos que regulan la oferta de trabajo. Ambos poseen un poder monopólico sobre su mercado que ejercen en condiciones de relativo equilibrio de fuerzas con el otro polo corporativo. La función del Estado consiste primariamente en el arbitraje de los conflictos que no pueden ser directamente transados entre los colosos corporativos. Galbraith admitía que el sector del trabajo podía ser el eslabón más débil, pero atribuía al Estado la responsabilidad de corregir este imbalance cuando se produjese, debido, sobre todo, al peso del factor político en la formación del gobierno vía elecciones.

Esta tesis no resultó convincente a C. Wright Mills, quien la refutó desvirtuándola en dos puntos principales. Primero, el Estado capitalista no es neutro ni puede serlo en cuanto tal por sus razones políticas constitutivas. Por tanto, su esfuerzo correcto no podrá nunca ser tan complejo como para restituir el equilibrio cuando éste se hubiese perdido en perjuicio del trabajo organizado. Al contrario, su principal función es mantener el desequilibrio para asegurar la acumulación del capital. La segunda objeción se refiere al inmenso poder de las corporaciones multinacionales en economías oligopolizadas y en una sociedad en que los individuos se encuentran envueltos en una red de mediaciones corporativas. En estas condiciones, la interpenetración de los grandes negocios y la alta política se vuelve tan estrecha y completa que la distinción entre Estado y economía tiende a ser más analítica que real, puesto que sus límites se hacen cada vez más difusos. En cierto sentido, Mills anticipó el meollo de la que años más tarde sería la tesis de la «crisis fiscal del Estado» (O'Connor), al poner en evidencia que el *Welfare State* tenía como misión principal la protección del capitalismo <sup>21</sup>.

67



<sup>21</sup> Acaso sea justificada la reproducción del párrafo siguiente en que Mills condensa su argumento sobre la interpenetración entre negocios y política, que es el fundamento principal de su crítica a la teoría del poder compensador de Galbraith. «... el hecho es que las grandes compañías norteamericanas parecen más que simples negocios particulares, Estados dentro del Estado... Las grandes empresas dominan las materias primas y las patentes de inventos para convertirlas en productos acabados; disponen de las inteligencias jurídicas más caras, y, por tanto, las mejores del mundo, para inventar y refinar sus defensas y su estrategia; emplean al hombre como productor y hacen que compre como consumidor lo mismo que produce... Sus decisiones privadas adoptadas responsablemente en interés del mundo casi feudal de la propiedad y del ingreso privados, determinan la magnitud y la forma de la economía nacional, el nivel de desempleo forzoso, el poder adquisitivo del consumidor, los precios que se dan al público y las inversiones que se canalizan». «... los grandes propietarios y los altos directivos de compañías que se autofinancian, son los que tienen la clave del poder económico. No los políticos del gobierno visible, sino los más altos directivos que se sientan en el directorio político, son los que, por acción o por omisión, tienen el poder y los medios para defender los privilegios de su mundo corporativo. Si no reinan,

### La Contextura Particular de América Latina

Esta discusión singularmente ilustrativa y apasionante sobre los involucramientos recíprocos entre Estado y sociedad en los países del capitalismo central, que continúa muy activamente en el presente, tiene, sin embargo, relativa pertinencia para nuestros países latinoamericanos. Para algunos, las diferencias quizá sólo sean de grado, mientras que para otros son estructurales, pues se arraigan en las peculiares condiciones del subdesarrollo.

Sea lo que fuese, comencemos por señalar que el sector moderno y dinámico de las economías de la región está dominado y oligopolizado por un conjunto reducido de grandes empresas internacionalizadas, que con propiedad —dejando a salvo las a menudo considerables diferencias de escala— podrían ser definidas como corporaciones similares a las de los países centrales, en cuanto a su poder de mercado, nivel tecnológico, complejidad e influencia sobre el medio social y político, pero no así en cuanto a su arraigo en el medio interno. En cambio, el resto de la economía está formado por diversos estratos productivos que corresponden a distintos momentos históricos y con unidades de muy diversa índole, dimensión y productividad, o sea, que operan en condiciones de «heterogeneidad estructural» (Aníbal Pinto).

68

Tampoco la fuerza de trabajo resulta comparable, porque en ella abundan los trabajadores ocasionales, temporarios y «cuenta-propistas» no sindicalizados, donde aún los asalariados organizados pertenecen a sindicatos relativamente precarios y laxamente federados, con escaso poder de presión como conjunto, lo que da un potencial de protesta menor que la fuerza social de las grandes centrales obreras de los países capitalistas desarrollados. Algo semejante podría agregarse en cuanto a su capacidad para coordinar acciones reivindicativas, a su gravitación política e ideologías de lucha. En consecuencia, el poder corporativo del trabajo es mucho menor y estructuralmente distinto el desequilibrio existente con el poder del capital.

En lugar de una competencia organizada entre corporaciones colosales que representan y actúan por el capital y el trabajo, la dinámica social más frecuente en muchas de las sociedades latinoamericanas es más una de movimientos sociales con más bajo grado de estructuración organizativa, donde se plantean demandas con-



gobiernan muchos de los puntos vitales de la vida cotidiana de los Estados Unidos, y ningún poder los contrarresta de un modo efectivo y consecuente». C. WRIGHT MILLS, *La élite del poder*. Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pág. 123. Las ideas de Mills fueron en gran parte coincidentes con el «proyecto cepalino», pero a sabiendas de que las diferencias estructurales eran considerables. Cf. D. RODRIGUEZ, *op. cit.*, pág. 290.



cretas y restringidas que tienen aparentemente menor incidencia política directa, porque se expresan y canalizan al margen del sistema de partidos políticos (aun cuando éstos existan y se manifiesten abiertamente en la arena política). Bajo estas condiciones el papel del Estado capitalista tiene por fuerza que ser distinto del atribuido por la teoría del poder compensador. En todo caso, su arbitraje nunca sería neutro porque no podrá abandonar su papel de gendarme de un orden social colocado bajo su protección.

El otro punto se refiere a la posible superposición entre Estado y sociedad civil. No parece haber tal cosa, al menos en el grado suficiente para que el Estado aparezca indiferenciado e inerte frente a los grandes negocios, como lo presenta Mills. Hasta ahora, la diferenciación estructural del Estado latinoamericano es más neta, aun cuando pueda existir una considerable colusión de intereses con el sector privado. Acaso esto sea un rasgo típico del capitalismo de siempre, pudiendo esto ser interpretado más como una persistencia de formas patrimonialistas arcaicas, que como una posible dilución del Estado en la sociedad post-industrial.

### *El Replanteo de la Cuestión del Estado*

69

Las propuestas de superación de la crisis económica que se reconocen por sus fundamentos nacionalistas y desarrollistas propician un drástico replanteo de la cuestión del Estado con miras a convertirlo en un instrumento esencial para la promoción del desarrollo y la recuperación de la autonomía nacional, para el desmantelamiento de los privilegios burocráticos y la asignación de mayor gasto social para corregir las más graves privaciones sociales, claro está que todo en el marco de un régimen democrático que asegure que la carga de la recuperación económica sea distribuida con justicia social.

En cambio, desde otras vertientes más allegadas a la ortodoxia doctrinaria de la economía internacionalizada se recomienda que las negociaciones relativas a la deuda externa deben llevarse a cabo entre cada país deudor, por un lado, y sus bancos acreedores y las correspondientes organismos financieros internacionales por el otro. En el caso argentino, se ha sugerido además que dicha negociación sea colocada en el marco más amplio de una discusión política de todas sus relaciones exteriores con el gobierno de los Estados Unidos y a nivel presidencial, procurando de ese modo que tras un examen realista de los problemas existentes, y supuestamente de algunas concesiones, sea posible lograr su apoyo ante la banca

internacional para la renegociación de una deuda, que tal como está planteada, es prácticamente impagable.

Las opciones actuales planteadas dentro de esos límites mueven a preguntarse por las consecuencias de la presente crisis internacional sobre los estados nacionales. Porque no se trata meramente de la deuda como un problema económico con instancias propias, sino de una situación mucho más compleja que se proyecta sobre el campo político internacional. La primera cuestión que surge es si la deuda podrá ser pagada alguna vez, teniendo en cuenta su magnitud absoluta y relativa, y considerando también el costo de sus intereses y gastos de renovación, que la acrecen en una medida considerable. La segunda es si tendrá que ser pagada o si, por el contrario, quedará fijada como una hipoteca de largo plazo sobre la que los países deudores deberán pagar regularmente los intereses y comisiones correspondientes a sus renovaciones sucesivas, pagos que podrían ser interpretados como los tributos de una situación de vasallaje financiero casi permanente <sup>22</sup>.

Si este fuera el caso —y en esa dirección parecen apuntar las mayores posibilidades—, la relación que se establecerá con los países acreedores podría ser de una dependencia mayor, aun cuando no se hayan hecho especiales concesiones políticas para consolidar el *statu quo* de la deuda. Nada será ya más como antes. Por ahora no hay ningún caso de país que haya negociado íntegramente su deuda externa reconvirtiéndola en otra más manejable y proporcionada a sus recursos regulares. De modo que el recurso a la experiencia no sirve para despejar la incógnita del *modus operandi* ni tampoco sobre los costos económicos y sociales que traerá aparejada.

Por lo tanto, no queda más alternativa que especular en la dirección de nuestro interés principal, que es el de la crisis de Estado, que ya existe y que será posiblemente agravada por la renegociación de la deuda. ¿Y en qué sentidos? Pues hay dos posibles para poner el asunto en dimensiones sintéticas: uno es el de las cesiones de patrimonio nacional (recursos naturales, concesiones de servicios públicos, bases militares, renunciaciones territoriales, etc.); y el otro, complementario del anterior, será el de la imposición de subordinaciones políticas, tales como: compromisos

70



<sup>22</sup> Esta posibilidad está lejos de ser antojadiza. El director general de la Unión de Bancos Suizos declaró en una reunión en Madrid que «ninguno de los países latinoamericanos podrá pagar su deuda exterior en el presente siglo», agregando: «en este mundo moderno no puede esperarse que ningún gobierno ni gran empresa paguen su deuda, pero sí que se puede esperar que aseguren el servicio de esa deuda». Para el caso de América Latina estimó que los servicios de amortización e intereses significarían «obligaciones anuales de 45.000 millones de dólares». *Clarín* (Buenos Aires), cables de ANSA y EFE, del 28 de enero de 1984 (cursiva, agregado).

ideológicos, pactos militares, apoyos en conferencias internacionales frente a determinados asuntos, condicionamientos de las políticas internas en materia social, privilegiamiento de determinados grupos e intereses, etc. En cualquiera hipótesis habría una incuestionable mutilación de la soberanía nacional y, en particular, de la autonomía del Estado de los países deudores, que quedarían condicionados por una situación de mucho mayor dependencia que en el pasado inmediato.

### *La Autonomía Condicionada del Estado*

En la discusión sobre el Estado en América Latina una cuestión central gira en torno de su autonomía relativa frente a otros órdenes sociales, principalmente el económico y el militar. Será difícil tener alguna vez una respuesta conclusiva a esta cuestión, que seguirá vigente, entre otras cosas, porque sus términos y fundamentos experimentan alteración continua.

En el capitalismo actual, las tendencias son, en un sentido interno, a la macrocefalia del Estado nacional, centralizador y dominante hacia adentro, en su relación con la sociedad civil, frente a la que conquista progresivamente una mayor autonomía; en contraste, en el otro sentido, hacia afuera, en el Estado dependiente, periférico, endeudado, subordinado en sus relaciones con el mundo internacional, que está poblado de bloques estratégicos, campos ideológicos, pactos internacionales compulsorios, corporaciones transnacionales y mercados planetarios que lo someten a determinaciones diversas. La contradicción entre la mayor autonomía, en un plano, y la cuasi heteronomía, en el otro, es acaso más aparente que real, y hasta sería posible argüir que ambas constituyen situaciones relativamente complementarias. Todo dependerá del escenario de futuro que se utilice como marco de referencia para el análisis, pero bien podría ser que el Estado dominante interno fuese un requisito funcional para contener los particularismos nacionalistas, étnicos, regionalistas, religiosos, tornando así posible un orden internacional cada vez más interdependiente.

En cualquier hipótesis, sobre lo que no parece cabe duda es acerca de la elevación creciente de la escala organizativa y la burocratización del Estado. Si así fuera, ¿cómo hacer para democratizar este Estado Leviatán? ¿Qué medios y pasos serían viables para fortalecer la sociedad? O sea, ¿cómo asegurar el despliegue de criterios y prácticas de igualdad de oportunidades, movilidad social, mayor justicia distributiva, en fin, qué hacer para democratizar las clases sociales (si no es posible su abolición) de modo tal que tenga incidencia efectiva sobre la democratización

del Estado? ¿Cómo evitar que éste se torne benefactor para ser más paternalista y autoritario? ¿Cómo impedir que se hipertrofie a tal punto que parece escapar a todo control democrático de la ciudadanía?

A esta altura de los tiempos parece estar fuera de duda que la planificación es fundamental para el diseño y administración de las políticas públicas. Pero ¿cómo someterla a control democrático evitando que sea un recurso de dominación burocrática? ¿Cómo conciliar eficiencia funcional y operativa con participación y control popular de las burocracias y agencias del Estado, particularmente de las dedicadas a educación y salud? ¿Cuánto será posible democratizar la administración de justicia y el funcionamiento de las prisiones? ¿Y qué decir de la cultura y los aparatos ideológicos que tanto influyen en la conformación de una sociedad democrática en la que hay que corregir o eliminar tendencias autoritarias y neutralizar la propaganda manipuladora?

#### **Radio y Límite de la Democratización**

72 La desagregación y descentralización del poder del Estado es esencial para cimentar una práctica política democratizadora; pero ¿cómo evitar las superposiciones y la maraña administrativa que resulta de la proliferación de reductos burocráticos enfeudados? En medio de estas tendencias adversas las respuestas parecen estar en afianzar y fortalecer los órganos de representación política, como son, el parlamento nacional, las legislaturas provinciales, los cabildos y concejos urbanos y vecinales, las asociaciones de campesinos sin tierra y de pobladores, y los otros cuerpos deliberantes y decisorios descentralizados de base popular, ampliando las vías y mecanismos de participación política directa y vinculándolas con el sistema de partidos y los órganos políticos y administrativos del Estado. ¿Será eso suficiente?

Alcanzado este punto surge una cuestión básica: ¿en qué medida el avance hacia la democratización del Estado por acción de la sociedad no significará *al límite* su negación como órgano de poder, principio de autoridad e instrumento de dominación? En otros términos: si la democratización pone en tela de juicio el principio mismo de autoridad en que se basa el Estado, ¿su logro pleno no podrá significar su desaparición y eventual sustitución por una serie de órganos celulares descentralizados, que cumplen democráticamente una serie de funciones desvinculadas entre sí? Con el riesgo de lo que, a la postre, pueden tender, sea al aislamiento funcional, sea el enfeudamiento burocrático. Y si se llegase a este extremo, ¿cómo se resolvería la coordinación del conjunto, para no hablar de la posible (¿segura?) persistencia de

conflictos globales, cuyas soluciones deberán ser arbitradas, transadas o (¿por qué no?) impuestas coercitivamente por uno o más órganos centrales de poder?

En el plano externo, de un orden económico y político determinado por grandes corporaciones internacionalizadas, con poderes y controles oligopólicos que se corresponden más con la lógica de un cálculo económico planetario que con los intereses de un capitalismo nacionalmente enraizado, la cuestión de la democratización fundamental del Estado y la sociedad nacional, del derecho soberano de los ciudadanos, puede llegar a parecer casi retórica. En este mundo las tendencias de la megaeconomía favorecen más la concentración internacional del poder, el despliegue de las empresas de grandes dimensiones y la transnacionalización forzada de los centros y poderes de decisión nacional. Y así surge el interrogante final: ¿Hacia qué clase de futuro marcha el mundo? ¿Hacia un «nuevo orden internacional» democrático que preservará fortalecidos a los estados nacionales en su forma actual? ¿O cabe la posibilidad de otro escenario en que su destino será la dilución de los estados en un sistema mundial? <sup>23</sup>

Sin embargo, estos problemas de más largo plazo parecen aún más lejanos en países como los latinoamericanos del cono sur, que tienen que remontar largos años de dominación política autoritaria afrontando cuestiones más acuciantes para reconstituir el Estado democrático. Convergencias diversas de partidos políticos, movimientos sociales, agrupaciones sindicales están tratando de refundar la democracia perdida durante tantos años, en un esfuerzo que tendrá que ser progresivo y cauteloso para poder ser consistente, eficaz e irreversible. Las necesidades son urgentes, pero las impaciencias pueden comprometer los objetivos de reinstalar el juego democrático con la mayor premura para iniciar una efectiva «reconstitución del Estado».

73



<sup>23</sup> En una perspectiva de largo alcance (un siglo) y en un momento anterior a la presente crisis de endeudamiento, estos problemas fueron tratados por Silviu Brucan, quien concluía negando todo futuro al Estado-nación. «Aunque la Nación-Estado sigue siendo el primer motor en la escena internacional y el nacionalismo impregna la política mundial, la fuerza organizadora e integradora del sistema mundial gana terreno día a día. Realmente el sistema internacional (con la Nación-Estado como unidad estructural básica, el capitalismo como esencial principio organizador de lo económico y la acción de las grandes potencias como gestoras o coordinadoras del orden mundial) no puede ya seguir funcionando sobre la base de estas premisas y está por tanto sometida a fuertes tensiones... Andando el tiempo las naciones-estado dejarán de tener la facultad de tomar decisiones independientes que puedan estorbar temporalmente la marcha del sistema (mundial). De hecho, las relaciones internacionales y las actividades transnacionales llegarán a ser tan sistémicas que el mundo funcionará de una manera autorreguladora». S. BRUCAN: «El estado y el sistema mundial», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, cit. pág. 843.

La realidad es tal que los propósitos iniciales tienen por fuerza que ser modestos para ser viables y asequibles, sirviendo así de fundamento a la marcha progresiva hacia otras metas más ambiciosas en cuanto al desarrollo y la profundización democrática bosquejada por las cuestiones antes mencionadas. De ahí, que los primeros pasos deban por fuerza ser restauradores sin por eso ser reaccionarios. Se trata por lo demás de recuperaciones elementales que hasta pueden parecer triviales, pero sin las cuales ningún otro logro sería posible.

#### **Recuperaciones de Poder del Estado**

Un rápido repaso de estas elementales cuestiones acaso ayuda a recordar cuáles son los puntos de partida para el control del poder del Estado. En primer lugar, cabe ocupar efectivamente sus diversos aparatos de poder y agencias administrativas y ejercer todo el poder que las leyes le atribuyen. Segundo, es preciso eliminar la corrupción pública, sobre todo la más visible y desmoralizante que está confinada en la administración del Estado y los servicios públicos. Una tercera consiste en la subordinación de todos los órganos del Estado a las autoridades constitucionales, especialmente las fuerzas armadas y los aparatos de inteligencia y seguridad. Porque los regímenes militares distorsionan la estructura de poder del Estado, hipertrofiando el suyo propio y creando nuevas instancias y resortes de poder que tienden a sobrevivirlos más allá de su desplazamiento por autoridades civiles. La idea de un permanente poder compartido, de una fuerza armada que como un poder autónomo del Estado pacta con el gobierno civil el establecimiento de una «república militar», ha reaparecido muchas veces en el escenario político latinoamericano. Cuarto, la democratización, autonomía y fortalecimiento del poder judicial, así como el imperio de la ley civil sobre la militar, constituyen condiciones insoslayables para asegurar el funcionamiento democrático. Por fin, la democratización de los partidos y movimientos políticos y las organizaciones de poder social, como sindicatos, gremios empresariales, asociaciones profesionales, constituyen la contrapartida social de un Estado democrático. En efecto, para que éste pueda serlo a plenitud es menester una sociedad tan democrática como sea posible, y nunca menos que el Estado. Y no sólo en sus organizaciones más diversas, sino también en los mecanismos sociales básicos que contribuyen a la formación de la cultura cívica y de la conciencia social de los ciudadanos. Para este propósito son esenciales la democratización de la educación y de las prácticas socializadoras, no menos que la de los medios de comunicación social que tanta importancia tienen en la inculcación de valores y en la presentación paradigmática de prácticas cotidianas de convivencia democrática.

6  
7

8  
9  
10

