

# Latinoamérica: Estado y política de desarrollo. Hacia una tipología del Estado y la política de desarrollo

Ramón Martínez Escamilla\*

En este artículo se analizan dos características del Estado: como órgano político supremo de la sociedad y como agente económico. Se señala que América Latina se organiza y diferencia por países que exhiben entre sí diverso grado de desarrollo —político y económico—, lo que implica que sus estructuras internas de poder se encuentran a diferente y diversa distancia del Estado moderno. No obstante el diverso grado de desarrollo político, los países latinoamericanos en general iniciaron durante la década de los ochenta un formal y complicado movimiento hacia la democracia.

*This article analyzes two features of the State: as society's highest political organization and as an economic agent. The author points out that Latin America is organized and differentiated by countries with varying degrees of development, both political and economic, which implies that their internal power structures are at various distances from the modern State. Despite their different degrees of political development, Latin American countries in general began a complicated, formal move towards democracy in the eighties.*

*On analyse, dans cet article, deux caractéristiques de l'Etat: celle d'organe politique suprême de la société et celle d'agent économique. On fait remarquer que les pays d'Amérique latine s'organisent de façon spécifique selon leurs niveaux de développement —politique et économique— ce qui implique que leurs structures internes de pouvoir sont plus ou moins éloignées de la notion d'Etat moderne. En dépit des différents stades de développement politique, les pays d'Amérique latine ont, en général, amorcé, au cours de la décennie 80, un mouvement, indéniable et complexe, vers la démocratie.*

---

\* Investigador y Coordinador del Área de Estado y Sector Paraestatal del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

I. En nuestros días cualquier tema de investigación económica entraña muy serias dificultades, particularmente si se encuadra en el vastísimo y complejo campo del desarrollo. Si bien esto suele expresarse en descargo de las enormes omisiones y los errores de interpretación en que regularmente se corre el riesgo de incurrir, también se expresa a la manera de asunción del desafío que impone la cambiante realidad que es necesario entender y explicar ante quienes comparten igual o similar preocupación por sus manifestaciones esenciales.

El de la conexión entre el Estado y la política de desarrollo en América Latina durante los años ochenta es un tema que, desde luego, tiene sus propias dificultades; y éstas, en un enfoque hacia la tipología del Estado y la política de desarrollo que le fue consustancial, desde un punto de vista muy agregado podrían reconocer por lo menos tres vertientes:

- 1a. Las que provienen del hecho de que los años ochenta marcaron para América Latina las características de una vasta región todavía heterogénea y en una vertiginosa transición política entre la dictadura o el simple autoritarismo de diversos signos ideológicos y una democracia todavía difícil de alcanzar plenamente, y de tipificar dadas sus desviaciones o sus especificidades nacionales.
- 2a. Las que provienen del hecho de que esa transición se experimentó en el marco de la más severa y prolongada crisis económica que se haya registrado después de los años treinta; es decir, después de medio siglo, crisis que contribuyó enormemente a la distorsión de lo que hubiera podido estar en vías de caracterizar un modelo de desarrollo subcontinental.
- 3a. Las que provienen del hecho de que, precisamente en los años ochenta, se registra un marcadísimo cambio en las premisas de integración de casi todas las estructuras reales de poder, que en parte indujo al que se registró en las principales corrientes de interpretación científica y epistemológica del desarrollo y en parte encontró en éste su propio sustento, pero que afectó drásticamente tanto a la teorización como a la política de desarrollo seguida en todos los países del área latinoamericana.<sup>1</sup>

1 Si bien en torno al Estado moderno y sus órganos y aparatos de poder la teorización en Europa Occidental y Estados Unidos data de hace varias décadas, en América Latina desde hace ya

Sin duda que el esfuerzo de los más aventajados estudiosos latinoamericanos de las estructuras del poder político real y de la racionalidad a que se ajustaban tanto su ejercicio como su traducción a los términos de la política concreta de desarrollo llegó a recoger sobre todo las experiencias nacionales, pero ello no les impidió advertir que, a pesar de las fuertes diferencias que se podían observar de país a país, y a pesar de que agudizaban aún más las dificultades que me he permitido agrupar en las tres vertientes, era posible trazar el sentido del movimiento histórico y procurar la explicación general que subyace a toda teoría.

Un caso notable de este tipo de aportes es el de los veintiséis autores que coordinó Pablo González Casanova en un importante volumen sobre el Estado en América Latina,<sup>2</sup> autores que intentan hacer explícita la porción latinoamericana de lo que sólo convencionalmente podríamos llamar la teoría general del Estado,<sup>3</sup> y proponen algunas formulaciones generales que permiten entender de mejor manera el proceso político de toda la región.<sup>4</sup>

---

unos veinte años se habían venido articulando las que podríamos llamar líneas generales de su propia teorización en la materia. Un claro ejemplo de ello han sido los avances logrados en diversos seminarios y eventos especializados que han dado como resultado los volúmenes ampliamente difundidos sobre *Las clases sociales en América Latina. Problemas de conceptualización*, México, Siglo XXI editores, 1973. *Crisis política y clases sociales en América Latina*, México, Siglo XXI editores, 1977. Y *Proceso político y movimiento obrero en América Latina*, México, UNAM-UAEM, 1983.

2 Véase González Casanova, Pablo et al. *El Estado en América Latina, teoría y práctica*, México, Siglo XXI editores y Universidad de las Naciones Unidas, 1990.

3 Sólo convencionalmente pues, como sostiene Arnaldo Córdova, las solas diferencias que presenta históricamente el nombre que designa a la realidad política bastarían para justificar las prevenciones de H. Heller, para quien "...el investigar el fenómeno del «Estado en general» sin otra determinación" es "partir de la idea de que el Estado es algo así como una cosa invariable, que presenta caracteres constantes a través del tiempo; concepción que es completamente errónea". "...Así plantea las cosas la llamada «teoría general del Estado» y no lleva más pretensión que la de generalizar ciertas características del Estado moderno a todo tipo de Estado, absolutizando y eternizando un objeto de estudio que es totalmente histórico". Córdova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Editorial Grijalbo, 2a. edición, 1966, p. 23.

4 Sin demérito de los objetivos trazados y logrados en el volumen de referencia, en particular de los que aludo en la nota al pie núm. 6, relativos al ensayo particular de González Casanova con que se inicia, en general los ensayos que lo integran pasan por muy prolongados recuentos históricos que no siempre facilitan al lector atar las líneas específicas que conducirían inequívocamente al torcido de un solo hilo de interpretación. En ello pueden mucho las asincronías regionales, los desfases y desviaciones respecto de un modelo de occidentalización que pudiéramos llamar clásico, y las influencias de la multiétnicidad y procedencia cultural de cada experiencia nacional. Un ensayo reciente que contribuye enormemente a la síntesis explicativa de la procedencia, conceptual e

Aquí procuro incorporar los criterios que estimo más relevantes de ese volumen y retomar también el punto de vista de otros autores latinoamericanos para procesar sus aportes en busca de la tipología que anuncio en el título de mi propio ensayo. Con ese propósito adopto como un excelente punto de partida lo que por su parte propone el propio González Casanova, compactándolo en los siguientes términos:<sup>5</sup>

Ya para la segunda mitad de la década de los ochenta, entre las corrientes de pensamiento sobre la teoría del Estado que, por lo demás, correspondían a otras tantas estructuras políticas o pretendían interpretarlas, a escala mundial destacan las siguientes:

1. *La del Estado mínimo*, articulada a la política de poder y complementada con la teoría de la *seguridad nacional*, que sustentaron los círculos más próximos al gobierno de Estados Unidos, particularmente durante los gobiernos de Reagan y Bush, y al gobierno británico durante la gestión de Margaret Thatcher. Sus principales tesis son las del poder público mínimo frente a las compañías transnacionales y la iniciativa privada en general: un máximo poder frente a las potencias enemigas y a "los rebeldes y terroristas al servicio de éstas"; derecho de intervención en puntos neurálgicos del mundo neocolonial; lucha sistemática contra el socialismo y destrucción de la seguridad de los demás.
2. *La que desde "Occidente" se veía y exhibía como del Estado máximo*, basada en la literatura marxista-leninista que manejaban hasta hace muy poco tiempo los países socialistas de Europa y hoy siguen manejando los que todavía lo son en otros continentes; y que aún mantienen, aunque no con la misma intensidad y decisión, los partidos y fuerzas políticas de esa tendencia donde quiera que se localicen.
3. *La socialdemócrata*, cuya visión del *Welfare State* y la relación que guardaba con el neocapitalismo y la negociación de relaciones

---

históricamente radiada, de las diferencias nacionales y la enorme dificultad para interpretarlas en un solo conjunto de ideas sistemáticas es el de Ianni, Octavio. "El laberinto latinoamericano", en *Problemas del Desarrollo*, vol. xxiv, núm. 92, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, enero-marzo de 1993, pp. 81-102.

5 Véase González Casanova, Pablo. "La teoría del Estado y la crisis mundial", en *El Estado en América Latina...*, op. cit., pp. 19-24.

obrero-patronales daba muy poca importancia al fenómeno colonial y neocolonial, y sus alas más progresistas sustentaban el proyecto de ampliar el área del capitalismo negociado a los países del "Tercer Mundo", tan ilusoriamente que, con frecuencia, sus planteos eran meramente colonialistas y neocolonialistas. Sus alas conservadoras eran abiertamente imperialistas, y su manifestación real y teórica en política era el eurocentrismo (eurocomunismo).

4. *La del Estado del nacionalismo antimperialista*, surgida en países de transición acelerada o lenta e indeterminada hacia el socialismo, que desarrolló una visión teórica de dos tipos: a) la que tendía a recuperar la teoría marxista-leninista con sus conceptos y lexicología soviética y china, y b) la que enriquecía esa teoría con aportaciones de la más variada significación, que venían del nacionalismo revolucionario del pasado remoto o de la izquierda y la conceptualización revolucionaria de lo actual. La teoría del Estado en Centroamérica fue acaso la más original.
5. *La de los estados independientes particularmente conflictivos, considerados como detonadores*, cuyas teorías del Estado presentaban elementos irracionales, racistas y religiosos, a veces francamente conservadores como los de Israel y África del Sur, o contradictoriamente revolucionarios como los de Irán y de Libia; y
6. *La de los estados que desempeñaban un papel conciliador*, que buscaban y proponían soluciones pacíficas y provenían de una tradición internacionalista, interamericana o latinoamericana muy fuertes, y no sólo habían profundizado y sistematizado la investigación jurídica y diplomática sobre el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, sino que habían experimentado la teorización y práctica de ese derecho y esa diplomacia.<sup>6</sup>

El gran esquema que presenta González Casanova consiste en un conjunto de estructuras reales de poder y los rasgos más salientes de las teorías que las interpretan, en su carácter de *estructuras y teorías límite*, que conduce a una tipificación que excluye la consideración de

---

6 En realidad el trabajo de González Casanova entraña una propuesta sumamente reflexiva y muy valiosa como punto de partida en el conocimiento de las grandes tendencias que pudieron observarse en el Estado nacional y su influencia en las corrientes de pensamiento político del mundo en conjunto, más que del latinoamericano.

algunos casos extremos que podrían agregar mucha experiencia a las prácticas políticas y a la teorización de hoy.<sup>7</sup> Y como sucede con casi todas las generalizaciones, su aprovechamiento para la explicación de realidades regionales y nacionales concretas exige un tipo de discernimiento selectivo tan riesgoso que puede contradecir tal esquema y anarquizar el método con que se elaboró.

Asumiendo positivamente estos problemas mantengo la consustancialidad de dos caracteres del Estado: como órgano político supremo de la sociedad y como agente económico que estructura, interviene, regula, condiciona y participa de múltiples maneras en su vida económica. Lejos de pretender que existe como tal una "sociedad latinoamericana", aliento la idea de que el conglomerado de este subcontinente en los dos órdenes —el político y el económico— se organiza y diferencia por países que exhiben *entre sí* diverso grado de desarrollo como naciones, lo que implica que sus estructuras internas de poder se encuentran a diferente y diversa distancia de tipificar al Estado moderno. También asumo que, no obstante el diverso grado de desarrollo político, los países latinoamericanos en general describieron a lo largo de la década un formal y muy complicado movimiento hacia la democracia.

II. Contribuye enormemente a mi propósito el que, al lado de una tradición intelectual que afirmó y reafirmó durante los años ochenta que en América Latina la inestabilidad política era algo congénito y característico de la vida nacional, existieron también procesos democráticos que —más precarios en unos países que en otros—, y no con la frecuencia de las décadas previas, fueron interrumpidos por cuar-

7 Desde el punto de vista estratégico dejan de ser consideradas experiencias como la de la República Popular Democrática de Corea que, con la Filosofía Zuche y sus desarrollos en los campos de la sociedad, la economía y la estrategia para la defensa nacional, representa una novedosa visión teórica y militante en torno a la cosa pública y sus interconexiones con el campo de la economía. Véase Kim Jong-Il. *Sobre la idea Zuche*, Pyongyang, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1988. Desde el punto de vista de la liberación se dejan de considerar, aunque se aludan desde otros ángulos, el Estado erigido por los ayatolas en Irán, el Estado socialista precario que en Laos y Kampuchea resistió a las fuerzas de la ASEAN, el Estado de resistencia que en Líbano trató de repeler al Estado israelí, y el Estado que en la República Árabe Saharaui, en Angola y en tierras palestinas se mantuvo a la defensiva respecto de estados enemigos de otro tipo ya señalados. Véase Contreras Granguilhorne, Jesús. *La independencia del Sahara Occidental*, México, Federación Editorial Mexicana, 1.ª edición, 1983.

telazos, pronunciamientos, revoluciones, contrarrevoluciones, invasiones, revueltas o golpes de Estado. Pero estuvo presente también una corriente de pensamiento liberal no homogénea ni vigorosa que sólo se hizo notar cuando formó gobiernos o instituyó regímenes políticos, aunque no haya alterado gran cosa las estructuras autoritarias y simplemente haya heredado arcaísmos políticos del corte del presidencialismo de gobierno fuerte.

La constante fue que en América Latina las relaciones de producción se siguieron organizando en términos de la ficción jurídica que habilita a todos los hombres como libres e iguales en la medida en que son propietarios de mercancías, así sea sólo la mercancía *fuerza de trabajo*; y esto se hacía o se mantenía como realidad, excepto en Cuba y Nicaragua, preservando el mercado, el libre comercio interno, la libre empresa, el lucro como móvil fundamental y la plusvalía como su origen.<sup>8</sup>

Es decir, rigieron múltiples formas de Estado capitalista con poder ejecutivo fuerte, con el fin de favorecer principalmente la acumulación de capital a escala nacional y regional, bajo cuya égida las burguesías prosiguieron expandiendo su fuerza, aunque la sociedad en general sufriera golpes económicos y retrocesos continuos en su contribución a la producción y en su participación en el disfrute de los beneficios.

A reserva de lo que adelante podamos diferenciar según los tipos de Estado capitalista, ésta fue genéricamente la política de desarrollo en América Latina, y su práctica favoreció principalmente a las clases dominantes como si la sociedad civil se hubiera separado del Estado y como si, en todo caso, el proceso latinoamericano de occidentalización de su patrón de desarrollo se hubiera llevado a cabo dentro de un acomodo de intereses de las clases dominantes nacionales y extranjeras, frecuentemente incluso con el apoyo del ejército, de la iglesia y de un amplio espectro de los intelectuales.<sup>9</sup>

Es decir, en América Latina el Estado en ningún caso observó el comportamiento de una instancia imparcial que administrara los principales órganos del poder por encima y desde una posición

8 A este respecto, véanse los planteamientos generales que realiza Octavio Ianni en su ensayo sobre "El Estado y la cuestión nacional", en González Casanova, Pablo *et al.*, *El Estado en América Latina...*, op. cit., pp. 25-39.

9 *Ibid.*, pp. 27 y 28.



equidistante de los mayores intereses sociales y en beneficio de un interés superior supuestamente compartido por todas las clases, segmentos, capas, etnias y religiones,<sup>10</sup> sino que se mantuvo como "la relación fundamental de dominación de la sociedad capitalista latinoamericana y sin dejar de reflejar el sentido de las correlaciones de fuerza sociales, principales y dominantes, y sus fundamentos estructurales en clases";<sup>11</sup> mientras que en el plano exterior "la observación de los hechos y procesos indica que se tornó cada vez más ilusoria la pretensión de (su) soberanía" en un mundo capitalista creciente y asimétricamente interdependiente que con sus redes estratégico-militares, económicas y financieras, "subordina a los Estados miembros a decisiones supraestatales y a las necesidades de órganos multinacionales que los restringen en grados diversos según su poder de decisión".<sup>12</sup>

Con todo, en América Latina fue posible distinguir durante los años ochenta diversas formas del poder del Estado capitalista: oligárquico, liberal, populista, militar, fascista y socialdemócrata; formas *combinadas*, relacionadas con la fuerza que pudieron adquirir las clases dominantes al asociarse con la burguesía extranjera, con las altas jerarquías del ejército, con la Iglesia católica y con los intelectuales, y *que no se dieron de manera pura ni excluyente sino en toda la gama combinatoria de las mismas, si bien con predominio de la forma que mejor recogía la correlación de fuerzas sociales y la presencia determinante de las de mayor peso en el proceso político y de la gobernabilidad nacional*.

III. Estos antecedentes reclaman promover un primer acercamiento a la tipología del Estado que sugiere una parte importante de la experiencia latinoamericana de los años ochenta, en el que por

10 Si el Estado anula a su modo, sin destruir, las diferencias sociales declaradas como diferencias no políticas, por otra parte "deja que la propiedad privada, la cultura y la ocupación actúen a su modo, es decir, [que] ...hagan valer su naturaleza especial. Muy lejos de acabar con estas diferencias de hecho, el Estado sólo existe bajo estas premisas, sólo se siente como Estado político y sólo hace valer su generalidad en contraposición a estos elementos suyos". Marx, Karl. "Sobre la cuestión judía", en Marx Karl y Friedrich Engels, *La sagrada familia y otros escritos de la primera época* [Traducción de W. Roces], México, Editorial Grijalbo, 1967.

11 Graciarena, Jorge. "Estado periférico y economía capitalista", en González Casanova, Pablo *et al.*, *op. cit.*, pp. 40-69.

12 *Ibid.*, p. 41.

necesidad metodológica dejan de ser considerados los elementos de alcance estrictamente local y nacional, para dar cabida a los que subregionalmente tipifican de mejor manera la conexión entre teorías, ideologías, estructuras y prácticas políticas que han posibilitado la articulación de los grandes modelos del quehacer político-económico localizables en la región. He aquí tal acercamiento:

### *El Estado socialista dependiente*

Las formas de poder del Estado capitalista señaladas en el último párrafo del acápite II no fueron, por supuesto, los casos de Cuba y Nicaragua, donde el poder asumió las formas del Estado socialista de contenidos harto diferentes entre sí, pero también respecto del Estado socialista de los países de Europa Central y del Este y también respecto del de los países del Lejano Oriente y del Sudeste Asiático. En los años ochenta nuestros dos países tipificaron, el primero la consolidación del Estado socialista subdesarrollado y dependiente estratégica y económicamente, y el segundo el impulso inicial y el ascenso relativo de ese mismo tipo de Estado, y llevaron en la práctica el propósito de resolver la cuestión de la liberación nacional que las respectivas modalidades de ascenso del Estado burgués no habían resuelto previamente.

En el primer caso la lucha por la instauración del Estado socialista fue a la vez una revolución nacional y una revolución social llevadas a cabo simultáneamente; a la tarea de liberar a la nación de la dominación imperialista se imbricó la tarea de liquidar la explotación humana, y ambos objetivos fueron parte inseparable de un mismo proceso histórico. En el segundo, el Estado llegó a combinar los elementos fundamentales de la revolución política con los de la revolución social, pues sin la instauración del régimen sandinista el pueblo nicaragüense hubiera seguido siendo el conjunto informe de campesinos, mineros, obreros, indios, mestizos y blancos que no habían sido igualados políticamente en su condición de ciudadanos; pero logrado esto, las masas del pueblo fueron orientadas a asumir un lugar hegemónico en la sociedad nacional y en su historia inmediata.<sup>13</sup>

13 Véase Ianni, Octavio. *Op. cit.*, pp. 37 y 38. También Lozano, Lucrecia, "Nicaragua 1987.

En ambos la política de desarrollo fue la de un sistema cerrado estratégicamente, pero precariamente abierto en lo económico hacia los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), especialmente hacia la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y drásticamente condicionado por las políticas de desarrollo de ese bloque, cuyas prioridades fueron las de mantener el equilibrio internacional de poder, privilegiando el interés de los dos grandes centros hegemónicos del socialismo. Su política de comercio exterior no encontró las vías de una real transferencia científico-tecnológica que pudiera despuntar un vigoroso proceso de industrialización y su esquema de inconvertibilidad cambiaria y de avaricia de dólares para la triangulación comercial sólo logró una profunda inestabilidad social por las vías de los llamados efectos demostración e imitación. Hacia el interior su política de desarrollo se basó en la construcción acelerada de una real infraestructura económica y de servicios apoyada en muy vastos programas educativos y asistenciales que en mucho evocaron las grandes líneas de interpretación del Estado del bienestar. La política de desarrollo agropecuario y pesquero fue de gran éxito sólo en el primero de estos países, que en verdad basó en él su sobrevivencia estrictamente económica. No así en el segundo, que no pudo remontar completamente los efectos de la inhabilitación que la guerra de liberación y la inestabilidad social posterior habían infligido a la planta productiva. El referente general de la planificación terminó abiertamente cuestionado desde los mismos centros hegemónicos del socialismo mundial.<sup>14</sup>

---

Entre la guerra y la lucha por la paz y la autodeterminación", en *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XXXIV, núm. 132, México, abril-junio de 1988, pp. 11-36. Un sugestivo análisis acerca de la más probable salida y la perspectiva del socialismo cubano y de las fuerzas de esa tendencia que estaban creando el nuevo Estado en Nicaragua, así como de las que todavía luchan en diversas partes del continente, es el que ofrece Jorge Castañeda bajo el título de "La decadencia del comunismo y la izquierda latinoamericana", en *Revista Occidental*, Año 10, núm. 1, número de serie 29, San José, 1993, pp. 63-80.

14 Sobre estos aspectos específicos del socialismo latinoamericano con respecto al europeo, bastan las expresiones de Gorbachov, Mikjail S. *Perestroika*, México, Editorial Diana, 1989. Y la persistente queja de Fidel Castro ventilada mundialmente por la prensa durante 1990 y 1991. No obstante, convendría revisar una visión típicamente "latinoamericana", no necesariamente constructiva acerca de estos problemas cubano-nicaragüenses; ésta se encuentra en Ibarra Rojas, Antonio. "La conexión cubana-nicaragüense", en *Revista Occidental*, Año 5, núm. 14, número de serie 1, 1988, pp. 43-56. Domínguez, Jorge I. "Limitaciones y consecuencias de las políticas militares cubanas", *Ibid.*, pp. 1-42. Y, en Wiarda, Howard J. "¿Es Cuba la siguiente? Crisis del régimen de Castro", en *Revista Occidental*, núm. 25, Año 8, núm. 3, 1991, pp. 235-254.

### *El Estado de Seguridad Nacional*

Si bien en América Latina no puede hablarse de una teoría y de una práctica puras en el marco de la noción del Estado mínimo tal como lo conceptuó González Casanova, pues la sola presencia de ingredientes de dictadura y autoritarismo habla por sí misma del fuerte intervencionismo de la fuerza pública en la orientación y en la acción de muy importantes filones del proceso productivo, sí es posible asociar al esquema de poder promovido en la región por Estados Unidos, y a su escala por el Reino Unido, en los siguientes términos promediales:

El proceso de consolidación del Estado socialista dependiente de Cuba, y el impulso inicial del mismo en Nicaragua, marca también en todo el resto del área latinoamericana el ascenso en unos casos y el endurecimiento en otros de proyectos políticos autoritarios. La amenaza de extensión de un régimen socialista en el hemisferio planteó simultáneamente en la administración de Washington y en los círculos políticos de la derecha latinoamericana una revisión a fondo de las pautas de organización política, y se inició, si es que no maduró, una práctica que se acomodaba al más claro alineamiento estratégico procapitalista en los moldes de la Guerra Fría. El nacionalismo tradicional de derecha y el miedo a la amenaza comunista volvieron a poner al día la presencia y la participación de las fuerzas armadas en la política, pues tradicionalmente habían sido las depositarias de la "defensa" y la "integridad nacional". El concepto de "poder nacional" se entendió y asumió como la acumulación de los recursos económicos, militares, de poder social, psicológicos, etc. existentes en territorio nacional, como del exclusivo dominio del gobierno; y la tesis de la seguridad nacional constituyó para las cúpulas políticas y militares una teoría completa y comprensiva del Estado, así como del funcionamiento de la sociedad.<sup>15</sup> Algunos de sus principales rasgos son los siguientes:

---

15 Un trabajo muy importante sobre este tipo de experiencia política y del cual he tomado algunas ideas centrales, es el de Maira, Luis. "El Estado de seguridad nacional en América Latina", en González Casanova, Pablo *et al.*, *op. cit.*, pp. 108-130.

1. *La concepción geopolítica estadounidense y británica*, que solamente se puede ponderar en presencia de las concepciones estratégicas de Estados Unidos, del alineamiento financiero de nuestra región con la banca privada de las grandes potencias occidentales y de los organismos acreedores multinacionales y, en consecuencia, con la defensa estratégico-militar del Hemisferio Occidental. "Casos como el de la Granada de Bishop y el del Panamá de Noriega son de la exclusiva competencia del Presidente de Estados Unidos", según el criterio mundialmente difundido de Margaret Thatcher.
2. La asunción de las relaciones internacionales de la Guerra Fría, en cuyo marco campea toda la gama de posturas políticas procapitalistas y profundiza la intolerancia, la persecución y la represión con miras al aniquilamiento de toda forma de disidencia y contestación real o potencial.
3. Las visiones del integrismo católico especialmente de origen español, con sus características de cerrazón frente a corrientes menos rígidas de tal doctrina, y rayanas en la consustancialidad con los fundamentalismos cristianoides de penetración estadounidense, con miras al embotamiento de la conciencia y la voluntad de las masas populares y a su funcionalismo hacia los gobiernos oligárquicos y fascistoides de algunos países (la prolongada era de terror de los *tonton macoutes* haitianos, de los *caibiles* guatemaltecos, de los *contras* en Honduras y El Salvador y de sus similares en todo el Caribe y Centroamérica, incluidos algunos países con gobiernos de estructura socialdemócrata como Costa Rica, da cuenta de la estructura de "simetría radiada" del Estado de seguridad nacional).
4. *La teoría económica neoclásica, especialmente las concepciones friedmanianas*, que directamente o con diversas adaptaciones menores fue enarbolada por la "nueva ola" de economistas arribados a los altos cargos de "responsabilidad social" como Martínez de Hoz en Argentina, Sergio de Castro y Carlos de Cáceres en Chile, Alejandro Vegh Villegas en Uruguay y Carlos Salinas en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) de México, evidencia que algunos caracteres de la tesis de la seguridad nacional se extienden mucho más allá de los estados típicamente dictatoriales y fascistoides, pues en verdad tienen marco en las grandes tendencias latinoamericanas hacia el *Estado mínimo* impulsadas desde Estados Unidos por los gobiernos de Reagan y Bush.

Acabo de sugerir que en realidad el Estado de seguridad nacional no tiene sus fronteras geopolíticas tan precisas. Otro tanto pasa con las líneas generales de su "política de desarrollo", que tradicionalmente se ha caracterizado por la más amplia de las aperturas de la actividad comercial y financiera, amalgamadas con una fuerte proclividad a invocar una ayuda externa cuyos fondos difícilmente le permiten cumplir sus objetivos, pues normalmente no tocan siquiera los destinos previstos. Localizada esta modalidad del poder político predominantemente en países que adolecen todavía de un importante esfuerzo industrializador e incluso donde los más jugosos filones de la riqueza "nacional" descansan en la posesión familiar y el estanco de vastas extensiones territoriales o en la explotación finquera o costanera de ganaderías y plantaciones, cuando no de minas y yacimientos de superficie en el macizo territorial; fuertes renglones de sus presupuestos públicos se destinan al armamentismo y al sostén de descomunales ejércitos de tipo pretoriano que garantizan "la seguridad de las instituciones" y la posibilidad de una rotación elitista en los mandos políticos y económicos. La carencia hasta de un incipiente pero claro proceso industrializador hace que con frecuencia los más rentables renglones del comercio se integren a partir de una política de "puertos libres" a la importación de todo género de productos, o de "desarrollos turísticos", y la inestabilidad monetaria y cambiaria suele ser uno de los filones de la acumulación y centralización de la riqueza.<sup>16</sup>

#### *El Estado socialdemócrata rector*

Proveniente de muy prolongados procesos revolucionarios o de largos periodos de asonadas, cuartelazos, apoderamientos caciquiles y enfrentamientos entre federalismos y centralismos, liberalismos y conservadurismos, librecambismos y proteccionismos, o integrismos y separatismos, caudillismos e institucionalismos, la modalidad socialdemócrata del Estado en América Latina reconoce no pocas variantes que distinguen, de país a país, *el modo específico de hacer política y ejercer*

16 Véase Turner, Jorge. "Una revisión de la realidad panameña actual", en *América Latina Hoy...*, op. cit., pp. 37-44. También Charles, Gerard Pierre. "Conceptos sobre el Estado en las sociedades del Caribe", en González Casanova, Pablo et al., op. cit., pp. 585-688.

la gobernabilidad, aunque algunos de sus rasgos esenciales no sean privativos de los países cuyos gobiernos provinieron del juego partidista de las décadas de los setenta y los ochenta (en este sentido el militarismo populista de Velazco Alvarado en Perú, de Torres en Bolivia y de Torrijos y Noriega en Panamá, sin desdecir de su inspiración netamente castrense, observaron grandes coincidencias con el intervencionismo económico estatal de López Michelsen y Betancourt en Colombia, de Pérez y Lusinchi o Herrera Campins en Venezuela, de Carazo y Figueres en Costa Rica y del echeverrismo y el lopezportillismo en México; o de Lidia Geiler en la propia Bolivia y de Jaime Roldós en Ecuador).

Y es que a lo largo de la integración del Estado nacional en el área latinoamericana, quizás no hay excepción en el hecho de que

se hayan manifestado con fuerza distintas corrientes de pensamiento burgués enraizadas en las vetas más radicales del liberalismo, que indujeron comportamientos colectivos apegados a la regularidad jurídica y a la convivencia cívica, generando un sentido de cohesión a la legalidad reconocido como hecho objetivo a través de generaciones<sup>17</sup>

y en cuyo marco se erigió la cuestión política de las fracciones más dinámicas de las burguesías locales.

Haya sido con origen en bipartidismos (Blancos y Colorados, como se autodenominan los liberalismos moderados y radicales en Uruguay, Paraguay y Bolivia) o pluripartidismos estrictamente formales, frente a bipartidismos reales como en Venezuela, Colombia, Uruguay y en México en los 25 años previos a 1988, la vertiente latinoamericana es, en general, bipartidista entre *un liberalismo reformista* y *un liberalismo conservador*, aunque entre estos dos "extremos" políticamente hayan sabido jugar, para los estrictos fines de los procesos electorales, distintas minorías políticas que van desde aquellas de corte demócrata-cristiano hasta socialistas de fuerte raigambre utópica y comunistas afiliadas de la Segunda a la Cuarta Internacional y, desde luego, aquellas organizaciones corporatistas instaladas en el centro o en las goteras del poder, agrupadas no siempre confesadamente en la socialdemocracia (del tipo de las que agrupa la Confederación

17 Landinelli, Jorge Emilio y Selva López Chinico. "Estructuras teóricas y prácticas políticas de la burguesía uruguaya contemporánea", en González Casanova, Pablo *et al.*, *op. cit.*, pp. 214-246.

de Partidos Políticos de América Latina, COPPAL), cuya Segunda Internacional se realizó en México con sede real o virtual en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante la presidencia partidista de Porfirio Muñoz Ledo.

El hecho es que en la década de los ochenta las precarias democracias latinoamericanas y sus conatos entendieron que para sobrevivir no podían ser más

una repetición del pasado, menos aún cuando su... recuperación ha sido el producto directo de difíciles y costosas luchas del movimiento obrero y popular, protagonistas de la más enconada resistencia antidictatorial y promotores de los alcances más relevantes de la concertación de fuerzas políticas que hizo posible la construcción de una voluntad nacional capaz de arrasar políticamente con las dictaduras.<sup>18</sup>

Los derrocamientos de Collor de Melo en Brasil, de Carlos Andrés Pérez en Venezuela y de Jorge Serrano Elías en Guatemala ya en el primer tercio de los años noventa, no hace sino reflejar la secuela de la década previa, como ya la habían reflejado al final de los ochenta el derrocamiento del general Stroessner en Paraguay, el rotundo *no* plebiscitario al continuismo del general Pinochet en Chile y la "caída del sistema" del PRI mexicano frente a la coalición partidista de oposición predominantemente de izquierda; echando a pique, *ceteris paribus*, a posiciones políticas omnímodas de corte civil o militar-policial al servicio de oligarquías defensoras de los intereses de los grandes terratenientes y de los industriales, comerciantes y banqueros vinculados con las corporaciones transnacionales estadounidenses y en menor escala europeas y asiáticas.<sup>19</sup>

No obstante ello, siguieron ausentes en la región sociedades justas e igualitarias, libres y democráticas, estables y sin mecanismos de represión, con garantías individuales y derechos sociales plenamente garantizados, sin dependencia del exterior, autodeterminadas y con un ritmo de desarrollo que permita satisfacer las necesidades básicas y las crecientes demandas de la población en su afán de progreso y

18 *Ibid.*, p. 244.

19 Véase Díaz de Arce, Omar. "Teorías e ideologías sobre el Estado en el Paraguay de Alfredo Stroessner", en González Casanova, Pablo *et al.*, *op. cit.*, p. 289. También Ramírez López, Berenice, "América Latina frente al proceso de globalización. Retos y potencialidades", en *Problemas del Desarrollo*, vol. xxiv, núm. 95, octubre-diciembre de 1993, pp. 87-110.

superación. Y es que en las condiciones del subdesarrollo socioeconómico y político la vía socialdemócrata es eso: no recuperar o no adquirir genuinamente el espacio para el juego político social sino, a lo sumo, quitarse de encima a las dictaduras más feroces y a los bloques de poder eternizados en el comando social y económico, pero de tal manera que no se caiga en los riesgos del auténtico juego político democrático; consiste pues en la redefinición de nuevas bases de consenso ya que, rotas las tradicionales por las dictaduras o por los partidos de Estado, se requiere de otras que permitan una nueva y diferente dominación hegemónica.<sup>20</sup>

Así, en su política de desarrollo *la rectoría del Estado* no es ya la intervención económica masiva y directa aunada a la restricción política exclusivista, sino el concepto y la práctica suaves de la negociación (el capitalismo negociado), la concertación, la inducción y la conducción con "consulta popular"<sup>21</sup> de un proceso productivo y una conducta económica funcionales a la unilateralidad de la nueva estructura mundial de poder en ciernes a lo largo de la década (globalidad-globalización procapitalista), pero además concentrando y retrotrayendo tal *rectoría* a los canales estrictamente institucionales *de orientación* de la economía nacional. Cabe, pues, en el "modelo" un espectro de países prácticamente universal.

En el caso de México son particularmente elocuentes los términos a que se contrajo la visión del Estado y la política de desarrollo en los marcos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 del gobierno de Miguel de la Madrid, concertado y elaborado a partir de los llamados Foros de Consulta Popular con la participación "de toda la Revolución".<sup>22</sup>

20 Véase Zemelman, Hugo. "Chile: el régimen militar, la burguesía y el Estado (panorama de problemas y situaciones 1974-1987)", en González Casanova, Pablo *et al.* *Op. cit.*, pp. 291-322.

21 Véase Secretaría de Programación y Presupuesto (spp). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

22 En las reuniones "nacionales" de análisis de los aspectos más relevantes de la problemática social y económica, realizadas a lo largo de la campaña política en pos de la Presidencia de la República y del Congreso, que culminó con los comicios federales del 4 de julio de 1982, la frase más pronunciada por los candidatos del pri y a la vez escuchada con mayor reverencia por las huestes movilizadas hacia los mítines era: "La Revolución aquí reunida..." Véase Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES). *Cuadernos de consulta popular*, México, Partido Revolucionario Institucional (pri), 1983. Otro tanto pudo observarse y codificarse, aunque con una terminología neoliberal abiertamente más radical, durante los "Foros de Consulta Popular" preparatorios del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, plan rector de la política económica del

En Perú, en cambio, como la "revolución" velazco-alvaradista

aceleró el tiempo histórico del país al realizar, parcialmente, los propósitos que animaban las luchas antioligárquicas y nacionalistas... [pero no resolvió] el problema de la ciudadanía y, en consecuencia, el de la democratización de la política y del Estado... propició la generación de nuevos actores sociales y sujetos políticos que dinamizaron de manera insólita la vida pública, determinando el curso de acción del país durante la pasada década (de 1970) hasta culminar con la transferencia del poder «a la civilidad» en 1980.<sup>23</sup>

De ahí que la consagración de algunos presidentes, con la amplia y sorpresiva mayoría, fuera posible gracias a la imagen democrática y pluralista que supieron desplegar a diferencia de sus contendientes. Y que, en efecto, dicha imagen correspondiera a las aspiraciones de resolver esa contradicción y avanzar en la democratización de la sociedad por medio de la democratización de la política y el Estado (Perú, Argentina) y que desde entonces ahí se viva en un ambiente inusitadamente abierto a la expresión y la crítica públicas, así como a la organización y la participación política, sin que éstas logren tener eficacia porque los gobiernos, gracias al control prebendario que el ejecutivo tiene sobre la mayoría parlamentaria (México, Perú), no se sienten obligados a guiarse por las múltiples señales de la opinión pública y más bien se ciñen a las indicaciones "técnicas" del capital financiero internacional, desde luego con las dramáticas expresiones diferenciales de país a país y de presidente a presidente.

Pero no son pocos ni aislados los casos de países que no estuvieron en presencia de un debate sobre el Estado y su política de desarrollo llevado hacia afuera de la escena política, *más estrecha e institucionalizada por el mismo poder del Estado*, pues éste no corrió el riesgo ni estuvo en su última crisis sino precisamente en desarrollo y lo que se debatió fue su readecuación y su reforma. De modo que triunfos electorales

régimen presidencial de Carlos Salinas de Gortari. Véase Secretaría de Programación y Presupuesto (spp). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Un importante análisis realizado desde distintos ángulos sobre el fenómeno del populismo, es el que realizan Germani, Gino, Torcuato S. di Tella y Octavio Ianni. *Populismo y contradicciones de clase en América Latina*, México, Ediciones Era, Serie Popular, 1973.

23 Cotler, Julio. "De Velasco a Belaúnde: el problema de la construcción nacional y la democracia en Perú", en González Casanova, Pablo *et al.* *Op. cit.*, pp. 349-366. Véase también Benítez Manaut, Raúl. "La guerra total en El Salvador. Efectos del conflicto bélico en la economía y en la población", en *América Latina Hoy...*, *op. cit.*, pp. 45-62.

como el de León Febrés Cordero en Ecuador de 1984, lejos de ser un retorno de la oligarquía tradicional, fueron sobre todo expresión de un poder económico que se situó por encima del andamiaje partidista, aunque hayan hecho uso de él por necesidades legales, y aunque representaran los intereses no del conjunto del empresariado capitalista de esos países, sino de aquellas fracciones bancarias, comerciales y financieras estrechamente ligadas a los monopolios internacionales, particularmente los estadounidenses. Pero ascensos al poder como el de Rodrigo Borja reflejan, en un cambio temporal pero en el mismo sentido social e histórico, un ambiente en el que el límite de la gestión económica del Estado estuvo dada por el grado de su desarrollo administrativo, a veces muy incipiente, y por la aspiración de alcanzar en algunas ramas estratégicas, como la siderurgia, el petróleo, el cemento, los fertilizantes y algunas otras en que interviene tradicionalmente el Estado subdesarrollado, la misma eficiencia que la empresa privada nacional.<sup>24</sup>

Y algunas experiencias bipartidistas reales confirman que en algunos otros países, ni en lo material ni en lo institucional hubo ningún intento de reforma del Estado pues la concepción de éste siguió siendo una mezcla de la tradicional del liberalismo criollo, de compromiso nacional-popular, con la neoliberal y la que emana de la doctrina social del catolicismo, con ostensible debilidad del primero. De ahí que hasta por eso las políticas de desarrollo, en su contrariedad interna, hayan puesto cada vez en mayor peligro la identificación de los ciudadanos con su forma de régimen y lo que significa para el Estado capitalista moderno y su teoría ideológica. Venezuela y Colombia no fueron del todo países ajenos a esta experiencia.<sup>25</sup>

El apretado resumen que podría hacerse durante los años ochenta de la política de desarrollo a largo plazo de los países con estructura de poder político de corte predominantemente *socialdemócrata* rector es el siguiente:

24 Véase Ayala M., Enrique y Rafael Quintero L. "Teorías e ideologías sobre el Estado en Ecuador 1948-1984", en González Casanova, Pablo et al., *op. cit.*, pp. 367-404. Especialmente el capítulo intitulado "La Socialdemocracia".

25 Sobre el caso venezolano véase Sonntag, Heinz R. "Venezuela: el desarrollo del Estado capitalista y su concepción teórica", *ibid.*, pp. 405-441.

1. Las estructuras agrarias y agrícolas de carácter comunal, nacionalero, ejidal, huasipunguero y precaristas en general ya no son ajustables a las exigencias de la industrialización y de la comercialización internacional de productos y excedentes. Es indispensable lanzar ya toda la tierra a la libre circulación mercantil y todos los brazos al mercado libre de la fuerza de trabajo. Solamente con cultivos de alto rendimiento y ausencia de subsidios agrícolas se puede hacer frente a la dependencia alimentaria. Es urgente la revisión a fondo y la puesta al día de la estructura de la propiedad territorial para fines de explotación de los recursos del subsuelo. Transformar la explotación de los energéticos en una actividad moderna y autosostenible financieramente, reclama la privatización acelerada de los más complejos pasos de su explotación comercial.
2. La industria de transformación debe cesar con urgencia su tradicional proteccionismo. La manufactura "de invernadero" sólo conduce a la baja productividad, al atraso tecnológico, a la insuficiencia financiera, al desempleo relativo, a la muerte de la iniciativa individual y al paternalismo oficial. Es importante impulsar la importación masiva de tecnología por la vía de la inversión extranjera directa, por el proceso de maquilación y el apoyo a las industrias de partes de ensamble.
3. El control de la magnitud del fondo de salarios es el mejor expediente de las políticas antinflacionarias y su complemento más adecuado la reducción del déficit fiscal. El superávit de operación, en su caso, no debe despilfarrarse en consumismos sino incrementar la capacidad de ahorro como base de desarrollo de la infraestructura.
4. El mecanismo del mercado garantiza la estabilidad y el desarrollo económico en un contexto mundial en que las soluciones nacionales van quedando chicas. La competencia es el pivote de la eficiencia y la articulación en bloques regionales de comercio es su correlato natural.
5. El Estado nacional debe contraer su dimensión a las políticas y acciones predominantemente institucionales en materia económica. Más Estado no es necesariamente más justicia social y más independencia económica respecto del exterior. La ayuda económica externa tendrá mejores posibilidades de eficiencia si se adelgaza la estructura oficial y burocrática.



6. Es necesario emprender la reforma constitucional y la del proyecto nacional en un sentido que para los propósitos anteriores de política económica "se modernice y sea eficientada" toda la estructura económica acorde al nuevo carácter del capitalismo: por primera vez de alcance y efecto realmente mundial.

En suma, la adopción del modelo de ultramodernidad capitalista en términos de *globalización, cambios a la regulación, apertura y privatización*.<sup>26</sup>

#### *El autoritarismo residual de lenta transición hacia el Estado moderno*

Si para los estrictos efectos del análisis se hiciera abstracción de los dos países en que rigió —en grado diferencial, como vimos— el *Estado socialista dependiente*, al considerar el conjunto de aquellos en que estuvieron vigentes el *Estado de seguridad nacional* y el *Estado socialdemócrata rector*, parecería que la lista de los países latinoamericanos ha sido agotada. En realidad la tendencia a que así suceda es muy fuerte pues, con independencia de que la caracterización del Estado en los países ya señalados proviene de que en sus estructuras reales de poder político cobraron, o en su caso mantuvieron, el mayor peso relativo los elementos provenientes de uno u otro de esos tres "modelos" límite, en el resto de los países del área se registró también una persistente aunque oscilante presencia de una dosis menor de los mismos elementos, variable en intensidad y peso de uno a otro país,

<sup>26</sup> La literatura económica sobre todos estos aspectos de la modernización occidentalizante de la estructura y la política de desarrollo latinoamericano es muy abundante. El breve conjunto de conceptos que acabo de anotar en torno a la política de desarrollo tiene su fundamento en: Cataife, Daniel, Carlos Marichal *et al.* *Imperialismo y crisis en América Latina*, México, UNAM, 1985. También en Quijano, Aníbal, "América Latina en la economía mundial", en *Problemas del Desarrollo*, vol. XXIV, núm. 95, octubre-diciembre de 1993, pp. 43-132. Bolaños, Federico, "Nuestra América circa 1992", *ibid.* Ramírez, Berenice, "América Latina Frente al Proceso de Globalización", *ibid.* Olave, Patricia, "América Latina frente al bloque comercial estadounidense", *ibid.* Martínez Escamilla, Ramón, "El Estado mexicano y la economía en la década 1983-1993", en *Momento Económico*, núm. 68, México, IIE-UNAM, julio-agosto de 1993, pp. 18-19. Este ensayo ofrece una explicación de los conceptos de *globalización, desregulación, apertura y privatización*. Otro ensayo de Ramón Martínez Escamilla, entregado para publicación en la UNAM bajo el título "El sector paraestatal mexicano: la filosofía, la política, la pragmática", hace un extenso tratamiento de la política de desarrollo de México a partir de 1988.

pero a fin de cuentas innegable y complejamente conjugada con la densidad y con el filo lacerante del autoritarismo predominante en todos los órdenes.

Lejos de que ello dificulte el trazo de una tipología en principio sobre el Estado en América Latina durante los años ochenta, representa todo un filón en el análisis de la también innegable tendencia, si se quiere de muy largo plazo, hacia la tipificación del Estado como una estructura de poder clasista y moderna. En este sentido, nada tendría de especial que también estuvieran presentes algunos elementos de las articulaciones socialistas de poder de distinta especificidad teórico-ideológica o de distinta procedencia geopolítica y estratégica, incluidas las dos latinoamericanas señaladas arriba como dependientes.

De hecho, el Estado no conoce formas ni esencias puras, ni aun cuando se conceptúe con arreglo a modelos de alcance nacional que se articulan en la práctica política o sólo conforme a la teoría del conocimiento. En este sentido, el Estado como la sociedad nacional a que corresponde incorpora elementos de estructuras de poder del pasado y prolegómenos de estructuras de poder del futuro más cercano, tanto estrictamente internas como de procedencia o de influencia externa. Nada de extraño tiene, pues, que hasta en las condiciones dictatoriales más recalcitrantes de América Latina se encuentren elementos y hasta agentes económicos reales más bien típicos de la democracia formal e incluso del socialismo del subdesarrollo (tal es el caso de la paraestatalidad económica, el de los programas de inversión "para el desarrollo social" o el de la existencia de algunos partidos y otras organizaciones de izquierda); como no lo tiene el que hasta en los países más proclives o más cercanos a la democracia formal tengan lugar fenómenos y procesos típicos de las dictaduras más feroces (tal es el caso de la sorda pero sistemática represión a las posiciones políticas contestatarias en todas partes, o de la intolerancia ideológica, religiosa, étnica, cultural e intelectual para todo lo que apunta hacia afuera de las tendencias neoliberales de estos días).

Y es importante de tenerse esto en cuenta porque no son ajenos a todo ello los países latinoamericanos mencionados, y también los hasta ahora no mencionados que, en general, se caracterizaron en los años ochenta por tener estructuras de poder público de *autoritarismo residual de lenta transición hacia el Estado moderno*. *Autoritarismo* y no simplemente dictadura, así fuera oligárquico-comicial



como en Puerto Rico, oligárquico-terrorista como en Haití,<sup>27</sup> u oligárquico de sello socialdemócrata como en la República Dominicana; porque al persistir el despotismo como forma fundamental y regir a la larga como la única vía existente para promover el desarrollo social y económico y la consecuente colaboración de clases, de una u otra manera termina por descansar en una especie de consenso pasivo que le garantiza estabilidad, no obstante las luchas internas de la capa militar que por su parte le garantiza la seguridad nacional de largo plazo. *Residual* porque representa el más pétreo y anquilosado rezago político del Continente no obstante su intensa y profunda inmersión en el molde neocolonial del capitalismo de finales del siglo XX. *De lenta transición* porque no estando presente en su seno de manera significativa la posibilidad histórica de la revolución social capaz de conducir a la sociedad nacional siquiera a la estructura de clases de corte y sentido clásico-liberal, la conjunción en el Estado de un haz de fuerzas políticas de tendencia plural se advierte todavía como lejana.

En estas condiciones, la política de desarrollo es ante todo errática y circunscrita a las preferencias ideológicas, estratégicas, tácticas, y específicamente *político-plutocráticas* de los gobernantes en turno, pertenezcan éstos a un bloque de poder de corte oligárquico-civil (otra vez República Dominicana, Panamá, Jamaica, etc.), autocrático-castrero (otra vez Haití), o simplemente antidemocrático con cualquier envoltura gubernamental (Guatemala). Sin embargo, la erraticidad de la política de desarrollo no es tanta que trasponga los límites del proimperialismo o que de una u otra manera contradiga al más recalcitrante neocolonialismo, pues en sus ámbitos hasta la asunción del liberalismo económico de corte clásico resultaría subversivo y atentatorio a cualquiera de las modalidades de la "seguridad nacional".

IV. Con todo, al contemplarse en el espejo de su innegable proceso de occidentalización, América Latina no tiene porqué autoflagelarse

<sup>27</sup> Sobre las estructuras de poder en los países del Caribe, véase Charles, Gerard Pierre. "Conceptos sobre el Estado en las sociedades del Caribe", en González Casanova, Pablo et al. *Op. cit.*, pp. 585-608.

con su propio subdesarrollo político-económico pues, como expresa un autor latinoamericano ya citado,

la realidad latinoamericana puede también ser vista como una dimensión secundaria o importante, positiva o indeseada de la realidad europea y estadounidense...[pues]... en la medida que está en proceso de occidentalización, puede exhibir dimensiones remarcadas de lo que es Occidente.<sup>28</sup>

Esto es importante no perderlo de vista, particularmente si se reconoce que el último reducto de la complejidad del proceso latinoamericano es su propia simplicidad que, para mi gusto muy particular, puede resumirse como sigue:

*En primer lugar*, bajo cualquiera de sus formas, el Estado en América Latina en la década de los ochenta fue una estructura de poder *de la burguesía*; formas en y con las que se identificaron todas o al menos las más significativas y políticamente dinámicas de sus fracciones y capas.

*En segundo lugar*, todas fueron formas en transición o en descomposición tendentes a la reintegración, rearticulación o estructuración "*sui generis*" de una visión de la democracia distante todavía de las tesis y las prácticas de lo que la socialdemocracia conceptúa convencionalmente como "Primer Mundo" en lo estrictamente político y en lo económico.

*En tercer lugar*, en los diferentes tipos de Estado que pudieron observarse por grupos de países latinoamericanos, en la década de los ochenta operó un doble principio: *de unidad y de diversidad*; en nuestros países se combinaron todas esas formas y, en todo caso, lo que pudo apuntar hacia cualquiera de los tipos en sentido puro fue el predominio de una de las formas y su combinación mayoritaria con otra o más de las aleatorias que resultaban de mayor peso relativo.

*En cuarto lugar*, en el desdibujamiento de los diversos tipos de Estado así concebidos, integrados y hechos funcionar para propósitos político-estratégicos y nacionales específicos, jugaron un papel como fuentes de inspiración preponderante, y a veces hasta de real correlación directa en función de intereses financieros también específicos, las formas concretas de Estado y política de desarrollo en que se encuadraban las fuerzas políticas y económicas en aquellas áreas del

<sup>28</sup> Ianni, Octavio. "El laberinto...", *op. cit.*, p. 90.

llamado "Primer Mundo" de las cuales provenían las corrientes y las conductas fundamentales del capital trasnacional, así como las corrientes ideológicas y teóricas que les resultaban funcionales.

*En quinto lugar*, en ese desdibujamiento también ejercieron su influencia las corrientes ideológicas y teóricas que, con todo su precario estado de elaboración y rigor práctico y epistemológico, se registraron en las áreas del socialismo real que más contestatarias y repelentes se manifestaron hacia el imperialismo. Las versiones y elaboraciones criollas enarboladas por los caudillismos y demás protagonismos políticos latinoamericanos en el proceso de su apropiación y "adaptación" a las condiciones del subcontinente, tampoco arribaron, excepto en Cuba y en Nicaragua y con las limitaciones ya señaladas, a la articulación de estructuras políticas fundadoras de gran proyección en la perspectiva histórica.

*En sexto lugar*, en la formación del tipo específico de Estado y en la formulación de la política de desarrollo de los países latinoamericanos, jugó un papel decisivo por una parte el tamiz ideológico-político a que los grupos hegemónicos localizados al interior de cada bloque de poder nacional sometieron a las corrientes ideológicas y teóricas de procedencia externa, cualquiera que fuera su signo y según la mayor lejanía o cercanía de su identificación y compromiso como socios menores de la internalización del capital trasnacional.

*En séptimo lugar*, el toque final al tipo de Estado y política de desarrollo en los países de América Latina lo dieron dichos bloques en el poder, en función de las actitudes socio-sicológicas y de las acciones concretas que asumió en cada caso la sociedad civil; por una parte frente al propio bloque y su adopción de esquemas políticos de una u otra manera importados; por otra, frente a las propias ideologías y teorías originales y a las prácticas políticas y militares observadas allende el subcontinente latinoamericano; y por otra más, *que fue la realmente decisiva*, frente a las modalidades, las extensiones y las intensidades con que le afectaron el cúmulo de necesidades y aspiraciones insatisfechas las mencionadas políticas de desarrollo.

Como lo expresa Cayetano Llobet Tabolara refiriéndose al tránsito a la civilidad y a la "democracia" del gobierno boliviano y asumiendo el criterio que rescaté de otros autores al principio de este

ensayo,<sup>29</sup> la elaboración en torno al Estado "...va necesariamente acompañada de la ambigüedad inherente al carácter casi inaprehensible de muchos aspectos de «lo estatal» y ya no es posible apoyarse en el auxilio ahistórico de las «teorías generales»..." Ahora debe plantearse la posibilidad de que las cosas que han sucedido

no constituyan, necesariamente, una alteración del Estado. Incluso es legítimo plantearse, aunque sea en forma de pregunta, sobre si los procesos de transición hacia formas jurídicas de mayor consenso no son, en el fondo, sino modos negociados de persistencia estatal,

pues no parece "...que en los procesos que estuvieron definiendo las transiciones gubernamentales en América Latina se presentaran elementos suficientes —desde la perspectiva de las clases sociales— para plantear una redefinición del Estado."<sup>30</sup>

En una palabra, vistas las cosas como las hemos visto aquí, no me parece extraño que, ahora, también en lo económico el Estado socialdemócrata rector en América Latina, sin disminuir su esencia, incorpore elementos muy significativos del Estado mínimo estadounidense y europeo combinados con elementos del Estado de seguridad nacional y hasta del autoritarismo residual de lenta transición a la modernidad política. Después de todo, el Estado socialista dependiente en cualquiera de sus modalidades también incorporó y combinó elementos del Estado del nacionalismo antimperialista con elementos del Estado de seguridad nacional, sin dejar de ser una suerte especial de Estado máximo; y los países del que fuera Grupo Contadora los combinaron prácticamente todos con los propios del Estado internacionalista y conciliador.

V. Una reflexión final me llevaría a considerar que una propuesta del conjunto de especificidades que sustancia a la política de desarrollo en América Latina sería harto espaciosa, extensiva y falta de realismo si pretendiera diferenciar tajantemente las experiencias concretas de

<sup>29</sup> *Supra*, p. 2 y nota al pie núm. 3.

<sup>30</sup> Llobet Tabolara, Cayetano. "Bolivia: Estado y ficción gubernamental", en González Casanova, Pablo et al. *Op. cit.*, pp. 323-348. Sobre los impactos económicos de la contradicción sociopolítica y estratégica en el mundo del subdesarrollo capitalista, véase Evers, Tilman. *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI editores, 1979.

cada país. Excluyendo los casos extremos, un intento de tal naturaleza llegaría necesariamente a advertir muchas semejanzas y paralelismos al lado de diferencias relevantes a veces sólo coyunturalmente y a veces sólo en perspectiva, a pesar de que el grado de desarrollo económico y social es profundamente desigual y la magnitud de las economías nacionales es también diferente.

Ya el avance que acabo de practicar hacia una propuesta de tipología del Estado y la política de desarrollo sugiere que, en el terreno de esta última, las semejanzas y las diferencias tienden a difuminarse en el abundante marco de la interdependencia y la globalización de la última década, y esto merecería la explicación de que la causalidad entre el tipo de Estado y la política específica de desarrollo no es unilineal ni unívoca. En esa dirección y manteniendo la misma orientación metodológica que aquí he ensayado, llamo la atención a las premisas generales en que de manera natural descansa lo que he expresado:

1. En América Latina la política de desarrollo se encuentra íntimamente vinculada al proceso de internacionalización del capital desvalorizado en los países económicamente hegemónicos.
2. En América Latina el proceso de internacionalización de ese capital a la vez se presenta íntimamente vinculado al proceso político, y de manera más concreta al proceso formativo de los distintos tipos de Estado.
3. En América Latina el proceso formativo de los tipos de Estado se ha presentado sustancialmente vinculado a las vicisitudes afirmativas y negativas de la independencia económica nacional.

En la medida que estamos frente a esta especificidad que no es más que el reflejo a otro nivel de lo que ha sido la génesis del subdesarrollo, es muy relevante el papel del Estado en un sentido específico: *en la adaptación de la estructura de la demanda*. En tal sentido, como lo expresa Pierre Salama:

...Más precisamente, si la estructura de la demanda está sobredeterminada por la oferta [como es el caso], para que la valorización del capital pueda efectuarse... se necesita que exista una estructura de la demanda previa que le corresponda. Entre las diversas funciones del Estado la de <adaptador> de la estructura de la demanda final con respecto a una estructura de la oferta importada, reviste un carácter esencial en las economías semi-industrializadas ...La acción del Estado

sobre la tasa de explotación, no solamente para favorecer las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo sino también para adaptar la estructura de la demanda final a las exigencias del proceso de acumulación de capital, reviste entonces un papel clave en las economías semi-industrializadas y explica el aspecto profundamente contradictorio entre la función de acumulación y la legitimación del Estado.<sup>51</sup>

La necesidad de esta acción de adaptación constituye entonces, y en la medida que se ejerce revestida por las realidades y las formalidades políticas de distinto grado de modernidad, uno de los elementos que favorecen la articulación de los distintos tipos de Estado y su política de desarrollo.

51 Salama, Pierre. "Especificidades de la internacionalización del capital en América Latina", en *Críticas de la Economía Política*, núm. 7, Edición Latinoamericana. *Capitalismo Contemporáneo*, abril-junio de 1978, pp. 131-174.